

Sentencia T-655/00

ACCION DE TUTELA-Improcedencia general pago de acreencias laborales/MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL-Incremento salarial

DERECHO AL MINIMO VITAL-Prueba de la amenaza

Referencia: expediente T-284.586

Acción de tutela instaurada por Placidia García de Guerrero contra el Ministerio de Educación Nacional, la Gobernación de Santander y el Fondo Educativo Departamental (F.E.D.)

Magistrado Ponente:

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

Santafé de Bogotá, D.C., seis (6) de junio del año dos mil (2000).

La Sala Novena de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional integrada por los Magistrados Antonio Barrera Carbonell, Alfredo Beltrán Sierra y Alvaro Tafur Galvis, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión del fallo emitido por el Juzgado 5o. Penal del Circuito de Bucaramanga, en primera instancia, y por la Sala Penal de Decisión del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bucaramanga, en segunda instancia, dentro de la acción de tutela instaurada por Placidia García de Guerrero contra el ministerio de educación nacional, la gobernación de Santander y la pagaduría y tesorería del Fondo Educativo Departamental (F.E.D.).

I. ANTECEDENTES

1. Hechos

La señora Placidia García de Guerrero, educadora nacionalizada, quien se desempeña como

docente de primaria al servicio del departamento de Santander, presentó en el mes de noviembre de 1998 la documentación respectiva ante la junta del escalafón docente seccional de Santander con el fin de obtener un ascenso de la categoría octava a la doce, por haber realizado la licenciatura en ciencias religiosas y ética en el Instituto Universitario Juan de Castellanos de la ciudad de Tunja. Mediante la Resolución No. 2941 del 30 de junio de 1999 (fl. 8) le fue reconocido el mencionado ascenso, con efectos fiscales a partir del 25 de febrero de ese mismo año; sin embargo, a la fecha de la presentación de la tutela no había sido incluida en nómina, ni se le había efectuado el respectivo ajuste de salario, ni cancelado el retroactivo, cuyo monto calculó en más \$3.000.000.00, lo que en su concepto le ha causado un grave perjuicio económico.

La formulación de la acción de tutela por la señora García de Guerrero se sustentó en la vulneración de sus derechos fundamentales a una justa remuneración salarial ya devengada, así como de petición e igualdad; toda vez que, contando con el reconocimiento administrativo para su aumento salarial, éste no se ha hecho efectivo, a pesar de que el 3 de septiembre de 1999 elevó petición al F.E.D., la cual no fue respondida. Además, alegó que ha sido discriminada frente a otros docentes que presentaron la documentación con posterioridad a la suya y a los cuales ya les fue reconocido el ascenso en el escalafón y de inmediato fueron incluidos en la nómina con el salario actualizado y la cancelación del retroactivo, como señaló que ocurrió con la señora Beatriz Suárez de Rivero y otros. También argumentó que se trata de una maestra de escasos recursos económicos, con hijos, y que para licenciarse tuvo que pedir prestado dinero a interés, el cual aún adeuda.

Por las razones antes expuestas, la actora solicitó el amparo de los derechos invocados y la orden a las entidades accionadas para que situaran los fondos necesarios para que actualizaran su nuevo salario, con el reconocimiento del retroactivo y la respectiva indexación, en virtud del deterioro del poder adquisitivo de la moneda por la mora a la que se ha visto sometida.

## 1. Sentencias objeto de revisión

### 2.1. Fallo de primera instancia

El Juzgado 5o. Penal del Circuito de Bucaramanga, mediante sentencia del 11 de octubre de 1999, concedió el amparo constitucional solicitado por encontrar vulnerados los derechos fundamentales de petición, igualdad y pago oportuno de acreencias laborales de la actora.

Efectivamente, el escrito dirigido al F.E.D. por la tutelante, el 3 de septiembre de 1999, en el que ésta solicitó el pago de reajuste salarial y la inclusión en nómina del escalafón nacional docente, no obtuvo respuesta alguna, lo que hizo, en criterio de ese juzgado, palmaria la vulneración del derecho de petición.

Así mismo, encontró desconocido el derecho a la igualdad pues la afirmación de la accionante, en el sentido de que a otros docentes que solicitaron ascenso en el escalafón con posterioridad al suyo ya les fue concedido y cancelado el reajuste salarial en forma retroactiva, no fue controvertida por la pagaduría y tesorería del F.E.D. en la oportunidad procesal otorgada dentro del proceso de tutela, por lo que su silencio fue asumido por el juez como una confirmación del trato discriminatorio (Decreto 2591/91, art. 20).

De otro lado, el a quo consideró procedente el reconocimiento de la indexación sobre lo debido a la peticionaria, en razón de la pérdida del poder adquisitivo de la moneda durante el lapso transcurrido entre el reconocimiento y el pago efectivo de su reajuste salarial, para lo cual se apoyó en las sentencias SU-400 de 1997 y T 418 de 1996 de la Corte Constitucional.

Por todo lo anterior, el juzgado al conceder el amparo tutelar a la señora García de Guerrero dispuso que la tesorería del F.E.D. de Santander diera respuesta al derecho de petición que la actora elevó por escrito el 3 de septiembre de 1999. También, ordenó que el ministerio de educación nacional situara los fondos indispensables para cancelarle el retroactivo salarial desde el 25 de febrero de 1999, fecha en que adquirió efectos fiscales el reconocimiento del ascenso obtenido por la petente, junto con la indexación respectiva y que, además, se incluyera en nómina con el nuevo salario de acuerdo con la categoría que ostenta en la actualidad dentro del escalafón. Por último, señaló que el gobernador de Santander, por conducto de la dirección financiera de la secretaria de educación, solicitara al ministerio de educación nacional, con cargo al situado fiscal, la delegación y giro para el pago de las acreencias laborales reconocidas a la accionante.

## 2.2. Impugnaciones

2.2.1. El ministerio de educación nacional, mediante apoderado, impugnó el anterior fallo de tutela, fundamentando el escrito en que la Constitución Nacional en su artículo 356 establece que el situado fiscal será cedido a los departamentos para que administren directamente los servicios de educación y salud, con la previa asignación de recursos fiscales suficientes. Que por tal razón, la Ley 60 de 1993 estableció que el servicio público de educación sería prestado en conjunto por los municipios y los departamentos, presentando los establecimientos educativos y la planta de personal un carácter de departamental.

Que para el ejercicio de esas funciones, dichas entidades territoriales debían acreditar el cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 14 de esa ley, lo que para el caso del departamento de Santander ocurrió el 11 de agosto de 1997, cuando el gobierno nacional expidió la respectiva certificación, acto materialmente complejo integrado por la resolución del ministro de educación y el acta de entrega de bienes personal y establecimientos a la entidad territorial, asegurándose así la idoneidad de la organización departamental para la administración eficiente del situado fiscal y, por lo tanto, para atender la prestación del servicio educativo estatal en su jurisdicción.

En consecuencia, para el interviniente, el departamento de Santander es autónomo en la administración de la planta docente y administrativa de los establecimientos de educación de acuerdo con la certificación expedida y con cargo al situado fiscal, por lo que debe responder directamente y no así la nación en el presente asunto, razón por la cual solicitó la desvinculación del ministerio de educación nacional de la presente acción de tutela.

2.2.2. El señor gobernador del departamento de Santander también impugnó la decisión judicial de tutela, con base en los siguientes argumentos:

- Que el incremento salarial por ascenso en escalafón a favor de la actora “se encuentra cuantificado por la Dirección Financiera de la Secretaría de Educación y su pago está condicionado al giro de recursos por el ministerio de educación, como quiera que el financiamiento de los docentes estatales depende fundamentalmente del SITUADO FISCAL establecido por la Ley 60 de 1993 en desarrollo de los artículos 356 y 357 de la Constitución Nacional.”.

- Que no es cierta la violación a la igualdad invocada por la actora frente a una compañera, porque el ascenso de ésta se dio antes (Resolución No. 2798 del 4 de junio de

1999) y fue reportado primero para su pago (21 de junio). Adicionalmente, agregó que de ordenar el pago a la tutelante, se estaría obligando a efectuar un tratamiento desigual frente a los demás docentes que figuran en la misma relación en la que fue reportada la actora por la oficina de escalafón (23 de julio).

- Por último, que al tener que reconocer los retroactivos salariales por ascenso con indexación se llegaría a una absoluta incertidumbre presupuestal “porque nunca se podrían cuantificar los valores adecuados”.

### 2.3. Fallo de segunda instancia

El Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bucaramanga, Sala Penal de Decisión, el 30 de noviembre de 1999, revocó la sentencia del a quo que concedió la acción de tutela reclamada por la docente Placidia García de Guerrero, por considerar que entratándose de acreencias de tipo laboral, por regla general, se predica la improcedencia de la acción de tutela y sólo, excepcionalmente, se concede dicho amparo cuando se está en presencia de un perjuicio irremediable o de un menoscabo cierto del mínimo vital de la persona que invoca la acción; sin embargo, en este caso para el Tribunal era claro que la no cancelación del aumento salarial no vulneraba el mínimo vital de la señora García, ya que ella seguía percibiendo su sueldo mensual, con el cual cubría sus necesidades primarias.

Por tal razón, el Tribunal consideró que este tipo de controversia escapaba a la esfera del juez de tutela, debiendo la actora encausar tal controversia laboral a través de la justicia ordinaria laboral, por medio de un proceso ejecutivo, con el fin de que las entidades accionadas reconocieran el aumento otorgado en junio de 1999, con efectos retroactivos a febrero, y en forma indexada. Así mismo consideró que la peticionaria contaba con la acción contencioso administrativa.

También sostuvo el ad quem que era improcedente la decisión de amparo respecto del derecho a la igualdad, toda vez que, las situaciones jurídicas de ascensos comparadas provenían de actos administrativos distintos expedidos en fechas diferentes (Resolución No. 2941 del 4 de junio de 1999 y Resolución No. 2941 del 30 de junio del mismo año), y “la decisión por medio de la cual se otorgó el derecho a la señora García es posterior respecto de quien ya disfruta de tal aumento”.

Igualmente, negó la solicitud de desvinculación de esta acción presentada por el ministerio de educación nacional, en la medida en que configura la cabeza del sistema educativo en el país, y por tal razón es el encargado de adelantar las diligencias necesarias para que los dineros lleguen a las tesorerías de los departamentos, para el pago de los salarios a los docentes, por intermedio de las gobernaciones y con cargo al situado fiscal.

Por último, previno a los funcionarios accionados del departamento de Santander para que adelantaran las diligencias del caso, con el fin de que la actora pudiera recibir lo adeudado, desde luego respetando los turnos de rigor y conforme con la disponibilidad presupuestal del caso.

## II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### 1. Competencia

La Corte Constitucional, a través de esta Sala, es competente para revisar las anteriores providencias, proferidas dentro del proceso de la referencia, en desarrollo de las facultades conferidas en los artículos 86 y 241, numeral 9o. de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33 al 36 del Decreto 2591 de 1991 y, en cumplimiento del auto de fecha 22 de febrero de 2000, expedido por la Sala de Selección de Tutelas Número Dos de esta Corporación.

### 2. Reiteración jurisprudencial acerca de la improcedencia de la acción de tutela para el pago de incrementos o reajustes salariales.

La resolución del presente caso requiere de la referencia a los criterios que han sido establecidos en la jurisprudencia de la Corte, respecto de la improcedencia de la acción de tutela para el pago de acreencias laborales, especialmente en lo relacionado con la obtención de incrementos o reajustes salariales, toda vez que, la intensión de la actora ante los jueces de tutela, en el asunto sub examine, es la de obtener el pago retroactivo e indexado del nuevo salario que le corresponde por virtud del ascenso que le fue reconocido dentro del escalafón nacional docente de los educadores oficiales y no oficiales, según la Resolución No. 2941 del 30 de junio de 1999, expedida por el presidente de la junta de escalafón del departamento de Santander.

Ante todo, debe resaltarse que las controversias de competencia de los jueces de tutela deben ser de orden estrictamente constitucional. Efectivamente, la acción de tutela procede cuando se pretende la protección de los derechos fundamentales de las personas, ante su amenaza o vulneración por la acción u omisión de una autoridad pública o de un particular, en ciertos casos, cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable (C.P., art. 86).

De manera que, los conflictos jurídicos de tipo legal resultan ajenos a la jurisdicción constitucional erigida en sede de tutela, como sucede con aquellos por medio de los cuales se pretende el cumplimiento de obligaciones de orden laboral, dado que los litigios que tienen origen en las relaciones de trabajo cuentan con mecanismos propios y suficientes de defensa en los procesos ordinarios y, como lo ha señalado esta Corporación, no es propósito de esa jurisdicción convertirse en una instancia superior ni adicional de las demás jurisdicciones ni sustituir permanentemente a los jueces en el ejercicio de sus funciones, sino que constituye “un mecanismo que complementa los otros recursos y acciones, en la medida en que cubre aquellos espacios que éstos no abarcan o lo hacen deficientemente”.<sup>1</sup>

De esta manera, la acción de tutela no es la vía apropiada para obtener el pago de sumas de dinero por concepto de acreencias laborales. En este sentido se reitera lo establecido en las sentencias T-01 de 1997, T-047 de 1998 y T-145 de 1999, entre otras.

Sin embargo, una regla exceptiva a ese presupuesto general tiene cabida en materia laboral; de tal forma que, la acción de tutela procede extraordinariamente para la protección de los derechos fundamentales que resulten amenazados o vulnerados por virtud de la ineficacia del medio judicial ofrecido por el ordenamiento jurídico para garantizar su salvaguarda, una vez valoradas en concreto las condiciones específicas del peticionario por el juez de tutela o ante la inminencia de un perjuicio irremediable que dé lugar al respectivo amparo mediante la modalidad transitoria. Así se estableció en la referida sentencia T-047 de 1998:

“La jurisprudencia de la Corte, con el objeto de realizar el principio de efectividad que subyace al artículo 86 de la Constitución y al tenor de lo dispuesto por el 6 del Decreto 2591 de 1991, ha admitido que excepcionalmente procede la tutela aun en materia laboral cuando, mirada la situación específica en que se halla el solicitante, se vislumbra la total

ineficacia del medio judicial para la protección de derechos fundamentales violados o amenazados, o cuando se configura la inminencia de un perjuicio irremediable que amerite el amparo transitorio. Del primer género son los casos en que esté comprometido el mínimo vital del accionante y en que los derechos en juego lo son de una persona de la tercera edad, cuya urgencia e indefensión no admiten el trámite procesal normal. Del segundo, los eventos en que la resolución judicial ordinaria sea tardía y carente de utilidad para la defensa del derecho fundamental afectado de manera irreversible.”.

Analizada la demanda que dio inicio al proceso de tutela de la referencia, se observa que la actora pretende obtener por el sendero del amparo constitucional, un incremento en su salario con base en el acto administrativo que le reconoció el respectivo ascenso en el escalafón docente. La violación que alega de sus derechos fundamentales a una justa remuneración salarial ya devengada, igualdad y petición, se deriva, precisamente, de la negativa del Fondo Educativo Departamental -F.E.D. de Santander a pagarle ese reajuste salarial.

Sobre el particular, debe reiterarse que no ha tenido cabida dentro de la jurisprudencia de esta Corte, la procedencia del amparo superior para que un trabajador logre alcanzar un incremento o reajuste salarial, dada la connotación legal que presenta un asunto de esta envergadura, como así se señaló en la ya aludida sentencia T-145 de 1999.

Adicionalmente, la Sala no observa que la falta de cancelación del nuevo salario en forma retroactiva y con la respectiva indexación, le haya generado a la peticionaria un daño que implique amenaza grave contra su mínimo vital o la ocurrencia de un perjuicio irremediable. Ella, en ningún momento, ha demostrado encontrarse en un estado urgente de necesidad que lleve a concluir que de no otorgarse la protección tutelar se pone en peligro su existencia, por cuanto que sólo ha alegado que dicha situación le ha ocasionado problemas para pagar el crédito que adquirió para realizar el curso de licenciatura en ciencias religiosas y ética del Instituto Universitario Juan de Castellanos de Tunja, por el cual adquirió el ascenso, manteniendo la queja de que con el actual sueldo no puede asumir tranquilamente la carga de sostenimiento de sus hijos, pues ésta es muy gravosa. No obstante, como lo señaló el juez de tutela de segunda instancia, la petente sigue percibiendo oportunamente su sueldo mensual con el que cubre sus necesidades primarias.

Al respecto, debe recordarse que la amenaza o lesión al mínimo vital, como requisito de procedibilidad de la acción de tutela para obtener el pago de salarios, debe probarse. Además, se ha dicho por esta Corporación que el mínimo vital “está constituido por 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”.<sup>3</sup>

De otro lado, no se vislumbra vulnerado el derecho a la igualdad, toda vez que, no existía discriminación alguna para la accionante, pues ante el ad quem en el proceso de tutela se demostró que la persona respecto de la cual la actora alegaba un trato desigual, había obtenido su derecho al escalafón en forma previa a ella.

Igualmente, la discusión sobre un eventual desconocimiento del derecho de petición alegado por la demandante, en el momento ya está superada, dado que la directora financiera del Fondo Educativo Departamental -F.E.D., en cumplimiento del fallo de tutela de primera instancia, el día 15 de octubre de 1999 mediante oficio No. 751, dio respuesta a la solicitud elevada ante esa entidad por la actora el día 3 de septiembre de 1999.

Comoquiera que no se cumplen ninguno de los elementos excepcionales establecidos anteriormente para efectos de la procedencia de la acción de tutela en materia laboral, necesariamente la actual controversia deberá ser dirimida por el juez ordinario, mediante el proceso ejecutivo laboral o la acción contencioso administrativa, previo agotamiento de la vía gubernativa, para la protección de sus derechos, como bien lo avizó la Sala Penal de Decisión del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bucaramanga, razón por la cual se confirmará su decisión en esta providencia.

### III. DECISION

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,

**R E S U E L V E:**

Primero.- CONFIRMAR la sentencia proferida por la Sala de Decisión Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bucaramanga, el 30 de noviembre de 1999, en segunda instancia, en el proceso de tutela de la referencia.

Segundo.- Por Secretaría, líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado Ponente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

Magistrado

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Sentencia T-119 de 1997.

2 Ver las Sentencias T-426 de 1992, T-063 de 1995, T-437 de 1996 y T-030 de 1998, entre muchas otras.

3 Sentencia T-011 de 1998.