COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia T/1367/00

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de tutela
Referencia	T/1367/00
Expediente	—
Fecha	1999-12-10
Sala	Sala Número
Magistrado ponente	Dr Carlos Gaviria Díaz
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Remuneracion Minima Vital Y Movil
- Accion De Tutela
- Derecho Al Pago Oportuno Del Salario
- Derecho Al Minimo Vital Del Trabajador
- Organos De Control

Resumen del caso (según la propia sentencia)

No debe limitarse protección a retribución mínima del trabajo/ insolvencia para pago oportuno de salarios no es razón suficiente Octava de Revisión de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados

Texto completo

T-1367-00 Sentencia T-1367/00 Sentencia T-1367/00 DERECHO AL PAGO OPORTUNO DEL SALARIO- Fundamental REMUNERACION MINIMA VITAL Y MOVIL- No debe limitarse protección a retribución mínima del trabajo/ SALARIO- Movilidad ACCION DE TUTELA- Procedencia excepcional pago de acreencias laborales DERECHO AL PAGO OPORTUNO DEL SALARIO- Reconocimiento de totalidad de sumas adeudadas EMPLEADOR- Falta de presupuesto o insolvencia para pago oportuno de salarios no es razón suficiente DERECHO AL MINIMO VITAL DEL TRABAJADOR- Pago oportuno de salarios ORGANOS DE CONTROL- Autonomía/ ORGANOS DE CONTROL- Gestión presupuestal y distribución de partidas para pago oportuno de salarios Referencia:

expediente T-332.463 Peticionario: Martha Luisa Garzón Rodríguez Magistrada Ponente (e): Dra. CRISTINA PARDO SCHLESINGER Bogotá, D.C., diez (10) de octubre de dos mil (2000).

La Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados Cristina Pardo Schlesinger -Presidente de la Sala-, Alvaro Tafur Galvis y Antonio Barrera Carbonell, ha pronunciado la siguiente:

SENTENCIA en el proceso de tutela radicado bajo el número T-332.463 adelantado por la ciudadana Martha Luisa Garzón Rodríguez contra Municipio de Ibagué y Contraloría Municipal de Ibagué.

I. ANTECEDENTES De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 86 de la Constitución Política y 33 del Decreto 2591 de 1991, la Sala Número Seis de Selección la Corte Constitucional, mediante Auto del 22 de junio de 2000, decidió

escoger para revisión el expediente T-332.463. Por reparto, correspondió revisar la acción de tutela enunciada a la Sala Octava de Revisión, presidida por el suscrito magistrado.

1. Solicitud y hechos Sostiene la peticionaria, que trabaja para la Contraloría de Ibagué desde el 16 de junio de 1993. Aduce que su familia, incluido su padre, y el cubrimiento de salud, dependen del salario que devenga. También, con dicho ingreso paga los servicios públicos y el canon de arrendamiento de la vivienda en la que reside.

Relata que desde diciembre de 1999 hasta la fecha, la Contraloría no le ha pagado los salarios, ni las primas de Navidad, de año nuevo y de vacaciones, a las cuales tiene derecho. Por lo tanto, interpone acción de tutela contra el Municipio de Ibagué, representado por la Alcaldía, y contra la Contraloría de ese mismo municipio, pues, a su juicio, con ese comportamiento dichos entes han violado sus derechos fundamentales a la vida, a la salud, a la igualdad, y al trabajo.

2. Contestación de la Alcaldía Municipal de Ibagué La Alcaldía de Ibagué, contestó la demanda indicando que el municipio había suscrito con la Nación un convenio de saneamiento fiscal, orientado a superar la crisis financiera que atravesaba. En virtud de este convenio, el municipio se comprometió, entre otros, a disminuir y racionalizar los gastos, mediante la reestructuración de las entidades, incluyendo la planta de personal de estas.

La Contraloría fue informada del hecho de que, de acuerdo con el convenio en mención, su presupuesto para las siguientes vigencias iba a ser reducido, de tal forma que estuviera acorde con el ajuste y saneamiento fiscal del sector central de la administración municipal. Por tal razón, esta entidad debía realizar un proceso autónomo de reestructuración, que permitiera su funcionamiento con los recursos que iba a recibir a partir de la vigencia fiscal siguiente.

Afirma que, la Contraloría nunca realizó modificación alguna en su estructura o en su planta de personal, pero, a pesar de esto, recibió la transferencia presupuestal reducida, lo cual ha sido la razón por la cual no ha tenido la capacidad de asumir toda su carga salarial y prestacional.

Por último, aclara que, el Municipio ha realizado las transferencias presupuestales de manera oportuna a la Contraloría. También, informa, que la accionante no es funcionaria del municipio de Ibagué y por esta razón no le corresponde a éste el pago de dichos salarios. Debido a la autonomía que la Constitución y la ley le conceden y reconocen al órgano de control, le corresponde a éste el pago de la nómina de sus empleados y la decisión de cómo destinar sus recursos.

3. Fallo de Primera Instancia El Tribunal Superior de Distrito Judicial de Ibagué, Sala Laboral, concedió la tutela, fundamentándose en que el salario que percibía la peticionaria era la única forma efectiva de satisfacer sus necesidades vitales y las de su familia.

Además consideró que, la acción impetrada era procedente, como quiera que la vía judicial ordinaria no era un mecanismo adecuado y eficaz para proteger los derechos vulnerados.

Respecto a las primas de Navidad, de vacaciones y de año nuevo, que reclamaba la peticionaria, el fallador de primera instancia, negó la acción, considerando que el no pago de éstas no violaba ningún derecho fundamental y, por lo tanto, para cobrarlas debía acudir a las acciones pertinentes ante la jurisdicción laboral.

4. Impugnación de la providencia de primera instancia La decisión de primera instancia fue impugnada por la accionante y por el demandado. La peticionaria alegó que las acreencias que no fueron reconocidas dentro del fallo de primera instancia, de acuerdo a la jurisprudencia de la Corte Constitucional son parte del concepto de salario y, además, son un complemento en el sustento de su familia. Por lo tanto, solicitó nuevamente que se le reconocieran estas acreencias, se actualizara el valor de los salarios no pagados y se le pagaran los intereses moratorios.

Por su parte, el demandado insistió que la Alcaldía había transferido oportunamente a la Contraloría Municipal los recursos suficientes correspondientes al presupuesto de dicha entidad, de acuerdo al plan de ajuste fiscal. Reiteró que la

Contraloría debió haber realizado una reestructuración del organismo para que pudiera satisfacer los gastos de nómina y otros, en razón al nuevo presupuesto.

5. Fallo de Segunda Instancia La Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia revocó el fallo impugnado considerando que la acción de tutela no era procedente en este caso, ya que, para obtener el pago de los salarios adeudados, existía otro medio de defensa judicial, que es la acción ejecutiva, ante la jurisdicción ordinaria.

6. Vinculación de la Contraloría Municipal de Ibagué Inicialmente, la acción de tutela se interpuso únicamente contra la Alcaldía de Ibagué, pero esta Sala consideró esencial, para poder fallar de fondo en el asunto en cuestión, que se integrara el contradictorio, vinculando al proceso a la Contraloría Municipal de Ibagué, entidad de la cual la peticionaria recibe el pago de sus salarios, permitiendo así, que ésta se manifestara respecto a las pretensiones de la demanda. De esta forma, se subsanó el vicio procesal, omitido en las dos instancias previas, y se garantizó el debido proceso.

En consecuencia, la Sala profirió Auto de diecisiete de agosto de 2000, con el cual se dio conocimiento de la demanda y de las actuaciones procesales anteriores a la Contraloría para que pudiera ejercer su derecho a la defensa.

Por medio de escrito del 28 de agosto de 2000, la Contralora Municipal (e) dio contestación a la acción de tutela, confirmando parcialmente la situación de hecho planteada por la demandante, ya que afirmó que el 12 de mayo del presente año se le cancelaron los salarios correspondientes a diciembre de 1999, enero y febrero de 2000. También, explicó, que en la actualidad se le adeudan salarios de marzo, abril, mayo, junio, julio, el auxilio de transporte de los mismos meses, prima de navidad de 1999, prima de vacaciones de 1998-1999 y 1999-2000, prima semestral de 2000.

Justifica el no pago de los emolumentos salariales en la crisis presupuestal y económica en la cual se encuentra la entidad, y cuya solución definitiva, afirma, es la transformación estructural de ésta. Este proceso se logra a partir del cumplimiento de las etapas legales, que suponen la coordinación entre la administración central del Municipio, el Concejo Municipal y el órgano de control fiscal. Aduce que la Contraloría ha hecho esfuerzos reales (como lo demuestra mediante pruebas aportadas al expediente) para que este proceso se adelante de manera pronta y satisfactoria, lo cual no ha sido posible por diversos obstáculos presentados en el Concejo Municipal. Argumenta que para solucionar de manera transitoria la deuda laboral (que suma $ 1.485.844.924 al 30 de agosto de 2000), es necesario que el Concejo Municipal apruebe la solicitud de un crédito bancario o el traslado de recursos del presupuesto municipal a la entidad fiscal, decisión que ha sido postergada por la corporación edilicia.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA 1. Competencia Esta Sala de la Corte Constitucional es competente para conocer de la revisión de la referencia, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 inciso 2º y 241 numeral 9º de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del decreto 2591 de 1991. Además, se procede a la revisión en virtud de la selección practicada por la Sala correspondiente y del reparto verificado en la forma establecida por el reglamento de la Corporación.

2. Consideraciones Generales 2.1. Los derechos fundamentales vulnerados La Corte Constitucional ha reconocido, en numerosas ocasiones, que el pago oportuno de los salarios es un derecho fundamental de los trabajadores y no un mero deber del empleador surgido de la relación laboral [1] . A su entender, el pago oportuno del salario se encuentra ligado “a la protección de valores y principios básicos del ordenamiento jurídico, que velan por la igualdad de los ciudadanos, el ideal de un orden justo, el reconocimiento de la dignidad humana, el mínimo material sobre el cual puede concretarse el libre desarrollo de la personalidad, y se realiza el amparo de la familia como institución básica de la sociedad” [2] .

En efecto, “Para el trabajador, recibir el salario –que debe ser proporcional a la cantidad y calidad del trabajo, como lo dispone el artículo 53 de la Constitución- es un derecho inalienable de la persona y, por ende, el pago del mismo es una obligación del patrono, que debe cumplir de manera completa y oportuna, a satisfacción del trabajador y de conformidad con lo acordado” [3] Además, esta Corporación ha hecho énfasis en que la institución del salario se encuentra

directamente relacionada con la satisfacción de otros derechos fundamentales como lo son el derecho a la vida (art. 11 C.N.), a la salud (art.

49 C.N.), al trabajo (art. 25 C.N.) y a la seguridad social (art. 48 C.N.). Sobre la naturaleza del pago oportuno de salarios, esta Corporación, ha dicho que:

"(…) no puede perderse de vista que, como la mayoría de garantías laborales, el pago oportuno de los salarios es un derecho que no se agota en la satisfacción de las necesidades de mera subsistencia biológica del individuo, pues debe permitir el ejercicio y realización de los valores y propósitos de vida individuales ya comentados, y su falta compromete el logro de las aspiraciones legítimas del grupo familiar que depende económicamente del trabajador. Alrededor del trabajo se desarrolla una compleja dinámica social que está ligada a la realización de proyectos de vida digna y desarrollo, tanto individuales como colectivos que, por estar garantizados por la Carta Política como fundamento del orden justo, deben ponderarse al momento de estudiar cada caso particular" [4] .

2.2. Remuneración salarial mínima, vital y móvil Es importante determinar en este fallo, a qué se refiere la Constitución cuando reconoce la necesidad de un salario mínimo, vital y móvil como contraprestación al trabajo realizado por el trabajador. Sobre el particular, la Corte ha unificado criterios que deben servir como herramienta al juez de tutela al momento de decidir sobre casos en los que las personas ven vulnerados sus derechos fundamentales, al dejar de percibir en forma completa y oportuna los ingresos que se originan del contrato de trabajo.

Esta Corporación reiteradamente ha afirmado que la Constitución establece una relación directa entre el salario y la satisfacción de las necesidades de quienes trabajan, de manera tal que se garantice a toda persona el mínimo vital para el desenvolvimiento de su vida digna "dentro de las posibilidades económicas que estén a su alcance" [5] .

Así, la noción de salario que nuestra Constitución reconoce, excede la consideración cuantitativa y, se sitúa a partir de una valoración cualitativa. En efecto, ha dicho la Corte que, cada "individuo que ingresa al mercado laboral -independientemente del estrato que ocupe-, recibe una retribución económica que, en principio, constituye la base de los gastos de manutención que plausiblemente espera cubrir y de las carencias que aspira superar. De ahí, que la idea de un mínimo de condiciones decorosas de vida (v.gr. vestido, alimentación, educación, salud, recreación), no va ligada sólo con una valoración numérica de las necesidades biológicas mínimas por satisfacer para subsistir, sino con la apreciación material del valor de su trabajo, de las circunstancias propias de cada individuo, y del respeto por sus particulares condiciones de vida" [6] Por esta razón, la Corte Constitucional ha reiterado [7] que la efectiva protección del derecho a la retribución mínima y vital, no se limita a garantizar, por vía de tutela, la cuantía que el legislador a definido como salario mínimo, pues esta solamente implica la contraprestación menor aceptable por la jornada laboral, de acuerdo con la ley. Es decir, a partir de esa cuantía se establecen las escalas de remuneración de los empleados, tanto del sector privado como público, las cuales aumentan en la medida de la preparación y calificación del trabajador. De esta manera, si el juez de tutela se limita a proteger el salario mínimo, concebido desde el criterio cuantitativo, está desconociendo los derechos fundamentales del trabajador cuando el salario es la única fuente para satisfacer las necesidades personales y familiares que deben ser valoradas por el juez desde el punto de vista subjetivo, sin importar su monto.

Además, resulta claro para esta Corporación, que para los trabajadores "los ingresos que reciben por concepto de salario son el resultado justo de la ejecución de una relación contractual, en la que ellos han cumplido las obligaciones y deberes que les corresponden, de modo que resulta lógico, proporcionado y éticamente plausible, exigir también del empleador, la realización completa de sus compromisos a través de la cancelación cumplida de lo que en derecho y justicia les debe. Se trata entonces, no sólo de proteger el equilibrio y el bienestar económico que se derivan de la prestación de servicios personales, sino de garantizar la integridad del vínculo jurídico que surge entre las partes, evitando que se abuse y se

desconozcan derechos legítimamente adquiridos y constitucionalmente garantizados, como realización parcial del orden justo y la convivencia pacífica para todos los asociados" [8] .

2.3. Procedencia de la acción de tutela para el pago cumplido de acreencias laborales La Constitución Política estableció la necesidad de garantizar de manera efectiva los derechos fundamentales, a través de distintos mecanismos judiciales que maximizan su protección. En efecto, estos derechos pueden ser protegidos por diferentes medios judiciales establecidos por la Constitución y la ley. En principio, las controversias surgidas a partir de una relación laboral deben, como regla general, resolverse ante la jurisdicción del trabajo, a través de los procedimientos ordinarios respectivos que la ley dispone. Pero a la vez, la Carta Política consagra la acción de tutela como mecanismo excepcional de protección de derechos fundamentales, siempre que se cumplan ciertas condiciones de procedibilidad, las cuales, a juicio de la Corte, deben ser evaluadas por el juez de amparo en cada caso concreto.

Por esta razón, es indispensable reiterar los criterios establecidos por esta Corporación en relación con la procedencia de la acción de tutela para el pago cumplido de los salarios. Así, ha dicho la Corte que:

"Cuando se trata de establecer requisitos de procedibilidad para delimitar la extensión y eficacia de los mecanismos judiciales de defensa, las fórmulas genéricas y los criterios numéricos -salario mínimo, edad mínima, etc.-, resultan equívocos y generadores de discriminaciones proscritas expresamente por la Constitución en cuanto hace al acceso de toda persona a la administración de justicia. Se trata de una situación que se hace evidente en materias que, como la de los salarios, no cuentan con un desarrollo legislativo posterior a la Carta Política en la que se constitucionalizaron los principios mínimos del orden laboral justo; y, en consecuencia, queda al juez constitucional la tarea de definir y concretar los conceptos consagrados en el Estatuto Superior, así como delimitar el alcance de su protección judicial. En tal labor, la doctrina de esta Corporación ha desarrollado criterios respecto de las cuales debe concretarse la unificación jurisprudencial, respetando la autonomía del juez y, al tiempo, propendiendo al logro de una garantía efectiva del principio de igualdad.

a. En primer lugar, tiene que reiterarse, la acción de tutela es procedente cuando se invoca por el particular como remedio pronto y eficaz contra la violación de uno de sus derechos fundamentales [9] .

En el asunto que ocupa a la Corte, no cabe duda, tal y como ya se consideró, el no pago o el pago tardío del salario genera la violación de múltiples derechos fundamentales, y hace precisa la pronta intervención del funcionario judicial para poner término al abuso del empleador y restituir las garantías del trabajador.

Obviamente, no se trata de usar la tutela para el reconocimiento, liquidación o reliquidación de obligaciones de orígen laboral -aunque en casos excepcionales esta Corporación ha dado la orden de proceder a ello en lapsos perentorios-, sino para proteger derechos indiscutibles, reconocidos por el empleador, ordenados por las normas laborales, o declarados por medio de providencia judicial en firme.

b. La acción de tutela sólo procederá como mecanismo para evitar que el trabajador sufra una situación crítica económica y psicológica. Con esta referencia se busca dejar intacta la competencia de la jurisdicción laboral ordinaria, cuando no se trate de situaciones injustificadas, inminentes y graves que hacen urgente la intervención del juez de amparo [10] .

(…) c. En principio, la no cancelación de los salarios a un trabajador por parte de su empleador, configura un perjuicio irremediable que, como se ha anotado, pone en peligro el derecho fundamental a la subsistencia y los demás derechos conexos, en todos los casos en los que no se encuentre debidamente acreditado que el trabajador cuenta con rentas suficientes y distintas de las que provienen de su trabajo.

Sólo en los casos en los que esté acreditado que el actor cumple con las requisitos establecidos por las leyes tributarias para estar obligado a presentar declaración de renta y complementarios, es del caso que el juez de amparo juzgue qué tan

largo debe ser el lapso durante el cual la omisión del pago de su salario no le causa un perjuicio irremediable que amerite la procedencia de la tutela.

d. La formulación de estos requisitos, con todo y lo genérica que pueda parecer, respeta el carácter fundamental del que está revestido el pago oportuno de los salarios, y equilibra adecuadamente las cargas probatorias dentro del proceso. Se dejan intactas las atribuciones del juez de tutela que, una vez más, como en tantos otros asuntos, van de la mano de la adecuada valoración y análisis de los hechos que configuran cada caso.

Sería ingenuo, y en todo caso inconveniente, tratar de fijar por vía de la unificación, una serie de eventos ideales frente a los cuales procede o no la tutela. La realidad, mucho más en materia de protección de los derechos fundamentales, sobrepasa la imaginación del legislador o del intérprete, para pretender confiar a éste o a aquél, la confección de un listado taxativo o ejemplar de situaciones jurídicas relevantes que limiten el juicio del fallador.

(…) e. La informalidad de la acción de tutela, y el hecho de que la persona no tenga que probar que es titular de los derechos fundamentales reconocidos por la Carta Política a todos o a los que se encuentran en determinados supuestos normativos, no exoneran al actor de probar los hechos en los que basa sus pretensiones; sin embargo, en esta clase de procesos preferentes y sumarios, el régimen probatorio está orientado por las facultades excepcionales que confiere el Decreto 2591 de 1991 al juez de amparo, especialmente en los artículos 18, 20, 21 y 22. Además, en la aplicación de las reglas de la sana crítica, debe partir el fallador del principio de la buena fe, constitucionalizado en el artículo 83 de la Carta de 1991.

(…) Las reglas de procedencia que se han esbozado, resultan suficientemente amplias como para proteger en su esencia el componente del mínimo vital del salario (que no es sinónimo de salario mínimo), apreciado por el juez en cada caso concreto, y libre de cortapisas cuantitativas que desconocen la especificidad de las necesidades que cada trabajador encara y niegan la existencia de proyectos de vida individuales que se resisten a ser uniformados sin dar al traste con el orden justo constitucional; también en ellas se establecen claros límites, para impedir que se acuda a la tutela de manera injustificada e incontrolada, pues para los casos en que los hechos o las pruebas revelan la conservación de los derechos fundamentales que se alegan, o hacen innecesaria la intervención del juez constitucional, existirá siempre la vía laboral común" [11] .

2.4. La determinación de los salarios debidos Las condiciones que permiten establecer la vulneración del derecho fundamental al pago oportuno de salarios y la determinación de las cantidades debidas, han sido asuntos sobre los cuales la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha unificado criterios. Para esto, esta Sala sostendrá la doctrina ya establecida por la Corporación en la sentencia SU-995 de 1999 (Magistrado Ponente Dr.

Carlos Gaviria Díaz), donde se afirmó: "a. Ha de tenerse en cuenta que las cantidades que se reclaman a título de pago salarial, deben ser causadas por la prestación de un servicio personal que reúne todos los requisitos de una relación laboral subordinada, independientemente de la denominación jurídica que se le dé. Ni el juez, ni las partes, pueden escudar la inobservancia y falta de garantía de los preceptos constitucionales invocando una denominación legal determinada, para eludir el pago o el reconocimiento de salarios debidos. No puede olvidarse que la protección material de los derechos comprometidos, prevalece sobre las formalidades o mecanismos escogidos por las partes para lograr un acuerdo.

(…) Así, la relación laboral, cualquiera que sea la fuente de regulación, está amparada por la protección constitucional, siempre y cuando se cumplan las condiciones sustantivas que definen este tipo de relaciones -la prestación de un servicio, el pago de un salario y el carácter subordinado del vínculo-.

b. 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.

c. El retardo en el que incurre el empleador -privado o público-, que se verifica por el lapso transcurrido entre la fecha en que se causan los salarios y aquélla en que el pago se hace efectivo -máxime si dicho pago se produce en virtud de una orden judicial-, causa un grave perjuicio económico a los actores. Quienes están obligados a pagar salarios, prestaciones o pensiones, deben cubrir oportunamente todas las sumas adeudadas y actualizarlas [12] .

(…)" [13] . 2.5. La insolvencia del empleador no justifica el no pago de salarios Ha dicho la Corte Constitucional, insistentemente [14] , que la insolvencia del empleador o la falta de presupuesto de la Administración, como justificación del no pago de emolumentos salariales, no puede ser razón suficiente para que el juez de amparo desconozca la protección de derechos fundamentales como lo es la vida digna del trabajador y su familia. En palabras ya expresadas por este Tribunal, "la alegada insolvencia o crisis económica del Estado no es justificación suficiente para el no pago o el pago retardado de sus obligaciones, en la misma exacta medida en que resultan explicaciones inaceptables cuando son expuestas por el deudor particular que desea excusar de esta forma su incumplimiento" [15] .

En conclusión, bajo el supuesto que la entidad morosa sea de carácter público, la decisión del juzgador de tutela dirigida a restablecer el derecho vulnerado, "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" [16] 3.

Análisis del caso objeto de estudio 3.1. Procedencia de la Acción de Tutela en el caso sub-judice Ahora bien, teniendo en cuenta los supuestos de hecho y las consideraciones anteriormente expuestas, la Sala entra a analizar si la acción de tutela procede, en este caso concreto, para ordenar al empleador el pago oportuno del salario del accionante, es decir, el cumplimiento de un deber constitucional y legal, o si como lo afirma la decisión de segunda instancia, la jurisdicción ordinaria es la competente para conocer de las pretensiones objeto de estudio. Para ello, es necesario averiguar si existe vulneración del mínimo vital del trabajador.

La peticionaria sostiene que los ingresos que percibe en razón de su salario y de los demás acreencias laborales (primas, vacaciones, etc.) son indispensables para el sustento de su familia, el cubrimiento de los servicios de salud, y la manutención de su padre de 83 años, el cual enviudo recientemente. También, la accionante afirma que requiere de su salario para pagar el arrendamiento de la vivienda en la que vive con su familia, los servicios públicos y el pago de otras obligaciones. Por estas razones, y como quiera que las partes vinculadas no se opusieron a la veracidad de estas afirmaciones, ni la Corte encuentra razón para no presumirlas ciertas, la Sala considera que en el asunto a decidir es procedente la tutela, en tanto que el incumplimiento en el pago del salario del trabajador, en el cual, la Corte ha dicho, se incluyen las primas, vacaciones, etc.

[17] , vulnera su mínimo vital, pues de ese ingreso depende la satisfacción de necesidades básicas de la actora y de su familia. 3.2. Entidad responsable del pago de los salarios debidos Una vez establecida la procedencia de la tutela en este caso, es necesario identificar cuál es la entidad responsable del pago de los emolumentos salariales debidos a la Sra. Martha Luisa Garzón Rodríguez y, por lo tanto, cuál fue la entidad que vulneró los derechos fundamentales de la peticionaria y su familia. En este sentido, le corresponde a la Sala determinar si es la Alcaldía Municipal de Ibagué quien debe pagar los salarios de los funcionarios de la Contraloría Municipal, o es esta última la entidad que asume dicha responsabilidad.

Para tal cometido, y debido a la identidad fáctica, esta Sala procede a reiterar, en lo que concierne a este punto, lo expresado por la Sala Sexta de Revisión en la sentencia T-946 de 2000 (Magistrado Ponente Dr. Alejandro Martínez Caballero), en la que se sostiene que a pesar de la autonomía que caracteriza a los entes de control fiscal, específicamente a la Contraloría de Ibagué, y que por tanto los hace responsables del pago de los salarios de sus

trabajadores, no se exime de esta responsabilidad a la Alcaldía por considerarse necesario que para la cancelación de estos se requiere la diligencia y oportunidad del ejecutor del presupuesto en la transferencia de los recursos suficientes. Dice la Corte:

“Autonomía de los órganos de control y deber de transferir los recursos para garantizar la autonomía 6. La Constitución consagra de manera enfática la autonomía de los órganos de control, por lo que aquellos ya no dependen, en el ejercicio de sus funciones, ni del ejecutivo ni de ninguna rama del poder público. Ello obedece a la filosofía que inspira todo el ordenamiento constitucional contemporáneo, según la cual los órganos de control no deben subordinarse ni funcional ni orgánicamente a los organismos que ellos mismos controlan, porque tal dependencia implica no sólo una contradicción irreconciliable, sino que incide negativamente en el ejercicio efectivo del control.

En este orden de ideas, las contralorías son pues, entes independientes de las ramas del poder público, lo cual se traduce, tal y como lo ha manifestado en diversas oportunidades esta Corporación [18] , en tres facetas necesarias y concurrentes para garantizar la efectividad del control fiscal, a saber: la autonomía administrativa; autonomía presupuestal; y, autonomía jurídica. Por consiguiente, las contralorías gozan de independencia para el nombramiento de sus empleados, para el establecimiento de la responsabilidad fiscal, pues sus actuaciones no están sujetas a aprobación de los entes que controlan; para el manejo y utilización de los recursos económicos, en razón a que los órganos de control tienen la posibilidad de “ejecutar el presupuesto en forma independiente, a través de la contratación y de la ordenación del gasto” [19] 7. De lo anterior se colige que, en el asunto objeto de estudio, el primer obligado a pagar oportunamente los salarios de los empleados de la Contraloría de Ibagué es el jefe del organismo de control, esto es, el contralor municipal. Por lo tanto, la acción de tutela debe prosperar contra el servidor público.

8. Sin embargo, también lo ha dicho en varias oportunidades esta Corporación [20] , la “autonomía, no supone aislamiento, desconexión absoluta con los demás órganos de la administración municipal o distrital” [21] , por lo que a pesar de que los órganos y ramas del poder público tengan funciones separadas y autónomas, todos ellos deben colaborar armónicamente para la realización de sus fines (C.P. art.

113). De ahí pues que el señalamiento de las plantas de personal y la aprobación del presupuesto de las contralorías municipales, corresponde a los concejos, a quienes corresponde autorizar el movimiento económico de la respectiva entidad territorial, a través de la aprobación del presupuesto anual de gastos y rentas (inciso 10, art. 32 de la Ley 136 de 1994).

Ahora bien, es indudable que el concejo goza de un margen de discrecionalidad importante para aprobar el presupuesto de la contraloría municipal, pero esa facultad debe permitir el funcionamiento normal del órgano de control, pues no sería acorde con el carácter autónomo de la contraloría y, por ende, no sería válido constitucionalmente, que el ente administrativo autorice un presupuesto que no le permita funcionar adecuadamente al órgano fiscalizador. En efecto, los artículos 272 de la Constitución y 66 de la Ley 42 de 1993, establecen que los concejos deberán dotar a las contralorías de autonomía presupuestal, administrativa y contractual, de tal manera que les permita cumplir con sus funciones como entidades técnicas.

9. Así pues, una vez aprobado el presupuesto anual para las contralorías municipales, corresponde ejecutarlo a los alcaldes, quienes están obligados a transferir los respectivos recursos. El artículo 32 de la Ley 179 de 1994 señala que la ejecución de los gastos del presupuesto se hará a través del Programa Anual Mensualizado de Caja -PAC-, por medio del cual se definen los montos máximos mensuales de fondos disponibles en las cuentas municipales y los montos máximos mensuales de pagos.

En este contexto, la autonomía presupuestal del ente de control es verdadera, en la medida en que se efectúen las transferencias de los recursos necesarios para su funcionamiento. Por consiguiente, el cumplimiento en el pago de los

salarios de los empleados de la Contraloría de Ibagué, también depende de la diligencia y oportunidad del envío de los recursos al ordenador del gasto. Por esta razón, la sentencia T-688 de 1999 [22] , ya había ordenado que el alcalde de Ibagué provea los recursos necesarios para que el contralor pague los salarios de los trabajadores.

Por lo expuesto, también se concederá la tutela en contra del alcalde de Ibagué y se le ordenará que sitúe los recursos necesarios para que el contralor municipal pueda cumplir con su obligación de pagar los salarios de los trabajadores de esa entidad, teniendo en cuenta que existe partida presupuestal aprobada, puesto que el concejo, mediante Acuerdo del 10 de diciembre de 1999, autorizó el presupuesto de la Contraloría Municipal de Ibagué, para la vigencia fiscal del 2000, por $2.300.000.000.” 3.3.

Conclusión Así pues, una vez estudiado el caso en cuestión y en mérito de lo expuesto, la Corte procederá a revocar la decisión de segunda instancia y la de primera instancia parcialmente y, en consecuencia, concederá la tutela interpuesta por Martha Luisa Garzón Rodríguez contra el Municipio y la Contraloría de Ibagué.

Por tal razón, esta Sala ordenará a la Alcaldía que sitúe los recursos necesarios para que la Contraloría proceda a cumplir con el pago de todas las acreencias laborales debidas a la accionante.

Además, esta Sala encuentra necesario conminar a la Alcaldía de Ibagué, al Concejo Municipal y a la Contraloría Municipal, para que, dentro del menor tiempo posible, se tomen las medidas necesarias y se lleven a cabo todos procedimientos requeridos para reestructurar la entidad fiscal, de modo tal que se adecue a las nuevas condiciones presupuestales y, en lo sucesivo, sea viable en lo que respecta al pago de sus obligaciones laborales. De esta manera, se busca evitar que se vulneren nuevamente los derechos fundamentales de los trabajadores del municipio. Además, y en vista a la frecuente omisión del pago de los salarios de los trabajadores, en esta providencia se ordenará compulsar copias al Procurador General de la Nación para que, de acuerdo con el artículo 278 de la Constitución, investigue, de considerarlo pertinente, la conducta y responsabilidad de las autoridades municipales de Ibagué, en lo que aquí se ha hecho referencia.

III. DECISION Por lo expuesto, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución, RESUELVE Primero.- REVOCAR el fallo proferido por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, del dieciséis (16) de mayo de 2000. En su lugar CONCEDER la acción de tutela interpuesta por Martha Luisa Garzón Rodríguez contra el Municipio y la Contraloría de Ibagué.

Segundo. ORDENAR al Alcalde de Ibagué, que en el término de treinta (30) días provea los recursos necesarios a la Contraloría Municipal, para que ésta pueda cumplir con su obligación de pagar las acreencias laborales debidas a la accionante.

Tercero.- ORDENAR al Contralor de Ibagué, que en un término de cuarenta y ocho (48) horas, contadas a partir de la fecha en la que disponga de los recursos que sitúe la Alcaldía, pague los valores adeudados al actor de la presente tutela.

Cuarto.- CONMINAR a la Alcaldía de Ibagué, al Concejo Municipal y a la Contraloría Municipal, para que, dentro del menor tiempo posible, se tomen las medidas necesarias y se lleven a cabo todos procedimientos requeridos para reestructurar la entidad fiscal, de modo tal que se adecue a las condiciones presupuestales y sea viable en lo que se refiere al cumplimiento de sus obligaciones laborales.

Quinto.- REMITIR copia del presente fallo, al Procurador General de la Nación, para los fines señalados en la parte motiva de esta sentencia.

Sexto.- LÍBRESE por Secretaría la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados. Cópiese, notifíquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

CRISTINA PARDO SCHLESINGER Magistrada (e) ALVARO TAFUR GALVIS Magistrado ANTONIO BARRERA CARBONELL Magistrado IVAN H. ESCRUCERIA MAYOLO Secretario General (e) [1] Al respecto, pueden consultarse, entre muchas otras, las Sentencias SU-342 de 1995, T-019 de 1997, T-081 de 1997, T-261 de 1997. Sentencias T-144 de 1999, T-210 de 1998, T-01 de 1997, T-527 de 1997, T-063 de 1995, T-089 de 1999, T-211, T-213 de 1998, T-234 de 1997, SU-995 de 1999 y T-081 de 2000.

[2] Sentencia SU-995 de 1999, M.P. Carlos Gaviria Díaz [3] Sentencia T-063 de 1995, M.P. José Gregorio Hernández Galindo [4] Sentencia SU-995 de 1999, M.P. Carlos Gaviria Díaz [5] Sentencia T-015 de 1995 M.P. Hernando Herrera Vergara .

[6] Sentencia SU-995 de 1999, M.P. Carlos Gaviria Díaz [7] Sentencia SU-995 de 1999, M.P. Carlos Gaviria Díaz [8] Sentencia SU-995 de 1999, M.P. Carlos Gaviria Díaz [9] Sobre la definición de los criterios para determinar el carácter fundamental de los derechos, siempre será provechosa la referencia a la Sentencia T-02 de 1992, reiterada y perfeccionada a lo largo de la historia de la Corte Constitucional.

[10] Se pueden consultar, entre otras, las sentencias: T-225 de 1993 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa y T-125 de 1994. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

[11] Sentencia SU-995 de 1999, M.P. Carlos Gaviria Díaz [12] 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."

[13] Sentencia SU-995 de 1999, M.P. Carlos Gaviria Díaz [14] Sentencia SU-995 de 1999, M.P. Carlos Gaviria Díaz [15] Sentencia T-661 de 1997. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

[16] Sentencia SU-995 de 1999, M.P. Carlos Gaviria Díaz [17] “ (…) para efectos del significado que en nuestro ordenamiento ha de tener la voz salario y, sobre todo, para la protección judicial del derecho a su pago cumplido, deben integrarse todas las sumas que sean generadas en virtud de la labor desarrollada por el trabajador, sin importar las modalidades o denominaciones que puedan asignarles la ley o las partes contratantes. Así, no sólo se hace referencia a la cifra quincenal o mensual percibida por el empleado -sentido restringido y común del vocablo-, sino a todas las cantidades que por concepto de primas, vacaciones, cesantías, horas extras -entre otras denominaciones-, tienen origen en la relación laboral y constituyen remuneración o contraprestación por la labor realizada o el servicio prestado”.

Sentencia SU-995 de 1999, M.P. Carlos Gaviria Díaz [18] Al respecto pueden consultarse, entre otras, las sentencias C-100 de 1996 MP. Alejandro Martínez Caballero, C-272 de 1996. MP. Antonio Barrera Carbonell y C-499 de 1998 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz [19] Sentencia C-592 de 1995. MP. Eduardo Cifuentes Muñoz [20] Puede consultarse la sentencia C-178 de 1997. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa [21] Sentencia C-272 de 1996. M.P. Antonio Barrera Carbonell [22] M.P. Carlos Gaviria Díaz.

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 20 de octubre de 2026 desde el texto oficial publicado por la Corte Constitucional. Es informativa: el texto que vale es el que publica la Corte Constitucional.