COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia T/946/00

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de tutela
Referencia	T/946/00
Expediente	—
Fecha	1999-12-10
Sala	Sala Sexta de Revisión
Magistrado ponente	Dr ALEJANDRO
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Derecho Al Pago Oportuno Del Salario
- Remuneracion Minima Vital Y Movil
- /Derecho A La Subsistencia
- Organos De Control
- /Organos De Control

Resumen del caso (según la propia sentencia)

Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido Sentencia en la acción de tutela interpuesta por Juan Carlos Pinzón encuentra vinculado laboralmente con la Contraloría de Ibagué.

Texto completo

T-946-00 Sentencia T-946/00 Sentencia T-946/00 DERECHO AL PAGO OPORTUNO DEL SALARIO -Fundamental REMUNERACION MINIMA VITAL Y MOVIL -Medición que no agota el concepto /DERECHO A LA SUBSISTENCIA -Retribución salarial ORGANOS DE CONTROL -Autonomía /ORGANOS DE CONTROL -Gestión presupuestal y distribución de partidas para pago oportuno de salarios Referencia:

expediente T-305.365 Magistrado Ponente: Dr. ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO Santa Fe de Bogotá, veinticuatro (24) de julio de dos mil (2000) La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido Sentencia en la acción de tutela interpuesta por Juan Carlos Pinzón Ramírez contra el Municipio y la Contraloría de Ibagué.

I. ANTECEDENTES 1. Hechos - El accionante se encuentra vinculado laboralmente con la Contraloría de Ibagué. - A la fecha de presentación de la acción de tutela -9 de febrero de 2000-, el actor no ha recibido los salarios correspondientes a los meses de diciembre de 1999 y enero de 2000, primas de vacaciones, navidad y de año nuevo.

- El actor afirma que el no pago de los salarios y las prestaciones le origina “un grave desequilibrio económico de mi núcleo familiar, además, me impide continuar con mis estudios universitarios y los que adelanta mi esposa… tengo que pagar intereses moratorios por créditos adquiridos con anterioridad, lo mismo que deudas contraidas por servicios públicos, por pago de arrendamiento, y pago de deudas a terceros”.

2. La Solicitud El accionante considera vulnerados su derechos a la vida, igualdad, trabajo, dignidad humana, educación y el “derecho a la asistencia, ya que el no pago oportuno de los salarios y primas, en mi condición de esposo originan que mi cónyuge se encuentre en condiciones de indefensión”. Por ello, el actor solicita el pago inmediato de los valores adeudados, con la correspondiente indexación y la cancelación de los intereses moratorios.

3. Pruebas que se allegaron al expediente Dentro del trámite de primera instancia, se recopiló una gran cantidad de material probatorio, por lo que la Sala se referirá a las pruebas más relevantes.

- El Tesorero del municipio de Ibagué certificó que, en 1999, la contraloría municipal recibió un total de $1.710.000.000, por concepto de trasferencias.

- De acuerdo con el Decreto 215 del 30 de junio de 1999, expedido por la Alcaldía de Ibagué, se reduce el presupuesto de gastos de la contraloría municipal, en un valor de $190.000.000.

- Mediante oficio DC.413 del 20 de octubre de 1999, el contralor municipal de Ibagué manifestó, a la Secretaría de Hacienda municipal, que “el recorte de $190.000.000 no era procedente realizarlo, sin antes existir un proceso de reestructuración, el cual no se ha llevado a cabo, por falta de la respectiva autorización para efectuarlo, por parte del Concejo municipal”. Agrega que “según informe de ejecución presupuestal de egresos comunes la situación para el organismo fiscal de Ibagué se complica, en el sentido que el personal seguiría laborando sin existir el respaldo (saldo) en el presupuesto general del municipio para sufragar los gastos correspondientes de nómina” - El artículo 1º del Acuerdo 01 de enero 3 de 2000, dispone la autorización al contralor para “determinar la estructura y funciones de cada una de las dependencias, para lo cual podrán crear, suprimir, fusionar, transformar o modificar la estructura administrativa de sus dependencias…” - La Secretaria General de la Contraloría de Ibagué, certificó que el actor labora en esa entidad, desde el 13 de abril de 1998. Así mismo, señaló que, a 11 de febrero de 2000, el empleador adeuda al actor los salarios de diciembre y enero, auxilio de transporte de los mismos meses, primas de vacaciones y de navidad, por cuanto “la alcaldía no ha situado los recursos necesarios del PAC del mes de enero/2000, que se pasó por $440.620.014, dentro del cual está presupuestado pagar el déficit de $305.000.000 que se tiene”. Finalmente, la funcionaria certificó que la prima de año nuevo no se cancela “en razón a que la norma que otorga el sustento legal (Decreto 100/90), fue suspendida provisionalmente mediante providencia de agosto 30 de 1999, emanada del Tribunal Administrativo del Tolima”.

4. Intervención de los accionados 4.1. La Alcaldía de Ibagué intervino en la presente acción de tutela, para solicitar que el juez constitucional “se abstenga de tutelar el derecho invocado por el accionante”.

Los aspectos centrales de la intervención se resumen a continuación: - El municipio de Ibagué cumplió con la obligación legal de transferir los recursos a la contraloría, los cuales se consideran “suficientes para garantizar el pago de la acción de tutela que nos ocupa, al igual que de los restantes funcionarios de la contraloría municipal”.

- La entidad territorial accionada no tiene ningún vínculo laboral con el accionante. - El contralor municipal, que es el ordenador del gasto y el nominador del accionante, es a quien corresponde cancelar las acreencias laborales adeudadas.

- Las contralorías son entes autónomos administrativa y presupuestalmente de los municipios, por lo que el contralor es quien determina las prioridades de gasto y el uso de los recursos transferidos.

- Para superar la crisis financiera por la que atravesó el municipio, esta entidad se comprometió a disminuir y racionalizar los gastos corrientes de la administración central y descentralizada.

4.2. El Contralor de Ibagué interviene en el procedimiento de la referencia para solicitar que la tutela no prospere en su contra, pero “a cambio debe proceder adversamente en contra del municipio en cabeza de la señora alcaldesa, solicitando respetuosamente al señor juez se falle en el sentido de ordenar a la alcaldía que gire de inmediato o en el tiempo que el señor juez estime conveniente, a la contraloría municipal el valor del PAC correspondiente al mes de enero de 2000 por

valor de $440.620.014 para así poder cancelar no sólo lo adeudado al accionante sino a todos los funcionarios… de lo contrario… sería imposible cancelar las acreencias laborales que con toda razón reclaman nuestros funcionarios". Los argumentos que apoyan la solicitud del jefe del órgano de control son:

- Pese a que la contraloría es un ente autónomo presupuestal y administrativamente, carece de rentas propias, pues sus ingresos ordinarios corresponden a las transferencias que provienen del tesoro municipal.

- La contraloría no ha pagado oportunamente las acreencias laborales, por falta de transferencia de recursos por parte del municipio de Ibagué.

- El órgano de control tiene una situación de déficit presupuestal acumulado de varios años. En concreto, para 1999 el déficit fue de $415.446.848 y se calcula que para el año 2000 sea de $1.219.005.533, pero para "quedar a paz y salvo con toda la carga laboral que la actual planta de personal representa hasta el 31 de diciembre de 1999, era necesario que los honorables concejales analizaran y aprobaran para la vigencia de 2000 la suma de … $2.377.262.515" - El recorte presupuestal que autorizó la administración municipal se realizó sin tener en cuenta que, antes de la disminución del presupuesto, era indispensable suprimir o recortar cargos de la planta de personal.

- El contralor municipal ha adelantado varias gestiones tendientes a obtener los recursos necesarios para el pago de las acreencias de los trabajadores al servicio del órgano de control.

- La sentencia T-688 de 1999, proferida por la Corte Constitucional ordenó, a la Alcaldía y al Concejo de Ibagué, que provean los recursos necesarios para que la contraloría cumpla con sus obligaciones laborales. No obstante, vencido el mes de enero de 2000, los entes locales no han transferido los recursos necesarios para el pago de salarios y prestaciones morosas, lo cual incluye ordenes de tutela.

4.3. Finalmente, se allega al expediente el oficio 048- SG, suscrito por el Secretario General del Concejo de Ibagué, en donde manifiesta que ese ente, "mediante Acuerdo del 10 de diciembre de 1999, aprobó el presupuesto de la Contraloría Municipal de Ibagué en la suma de … $2.300.000.000 para la vigencia fiscal del 2000" 5. Sentencia objeto de revisión La decisión que se revisa fue proferida el 23 de febrero de 2000, por el Juzgado 3º Laboral del Circuito de Ibagué, quien negó las pretensiones de la tutela. Según su criterio, la acción de tutela no procede para ordenar el pago de acreencias laborales, pues estos "no son derechos fundamentales sino derivados y su protección es de rango legal", por lo que deben discutirse en la jurisdicción ordinaria.

De otra parte, el A quo señala que, de acuerdo con el artículo 345 de la Constitución, no es posible ordenar gasto público que no haya sido decretado ni transferir recursos no contemplados en el presupuesto. Por lo tanto, el juez de tutela no puede ordenar el pago sin que exista la disponibilidad presupuestal necesaria, puesto que "de acuerdo con las pruebas aportadas por el Municipio de Ibagué y con la cual está demostrado que sí cumplió con la ubicación de los recursos económicos de acuerdo con lo presupuestado por el Concejo Municipal, que si bien la Contraloría Municipal no efectuó la debida distribución de tales recursos ello obedece a desavenencias presentadas entre los representantes de los entes accionados" II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS 1. El actor trabaja en la Contraloría de Ibagué, pero no recibe cumplidamente el pago de sus salarios y de las primas, por lo que interpone acción de tutela contra el jefe de órgano de control y contra el alcalde de la localidad, para que el juez constitucional ordene la cancelación oportuna. El contralor manifiesta que, en efecto, esa entidad no paga oportunamente los salarios de sus trabajadores porque el alcalde no transfiere los recursos necesarios para cumplir con sus obligaciones laborales.

Por ello, el contralor solicita que la tutela prospere contra la administración local. Por su parte, el alcalde de Ibagué considera que el juez debe negar el amparo de los derechos invocados por el actor, como quiera que el no labora para la alcaldía sino para un ente autónomo administrativa y presupuestalmente.

El juez de instancia, negó la acción de la referencia, por cuanto consideró que las pretensiones objeto de estudio deben resolverse en la jurisdicción ordinaria. Así mismo, el A quo opinó que la tutela no puede ordenar gastos sin que exista partida presupuestal que lo apoye.

A la luz de los antecedentes expuestos en precedencia, la Sala deberá resolver si, como lo afirma el juez de instancia, el derecho al pago del salario no es un derecho fundamental, por lo que la acción de tutela no es el medio judicial idóneo para solicitar el pago de acreencias laborales. Entra pues la Sala a reiterar su jurisprudencia en relación con el asunto sometido a su estudio.

Tutela, pago de salarios y mínimo vital 2. La jurisprudencia reiterada de la Corte Constitucional [1] ha sostenido que e l pago oportuno de los salarios no es sólo una garantía constitucional (art. 53) sino que también es un derecho fundamental, en tanto y cuanto es una consecuencia inmediata e inevitable del derecho al trabajo. Por lo tanto, ha dicho la jurisprudencia, el concepto de salario que protege la Constitución no necesariamente coincide con la definición legal del mismo, puesto que puede referirse tanto a la remuneración fija mensual del trabajador y a "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" [2] .

Ahora bien, el hecho de que el pago oportuno del salario sea un derecho fundamental no significa que su protección se realice siempre a través de la acción de tutela, pues la vía judicial idónea para garantizar la efectividad del mismo, es la jurisdicción laboral. No obstante, de manera excepcional, este derecho puede protegerse en la jurisdicción constitucional cuando el incumplimiento en el pago de los salarios pone en peligro "el derecho fundamental a la subsistencia" [3] .

En otras palabras, la acción de tutela procede sólo para proteger el mínimo vital del accionante, esto es, "para evitar que el trabajador sufra una situación crítica económica y psicológica" [4] .

3. Así pues, el mínimo vital o " mínimo de condiciones decorosas de vida" del trabajador se convierte en el elemento esencial para que el juez constitucional desplace la competencia del juez ordinario laboral. Ahora bien, el concepto de mínimo vital no se identifica con una valoración cuantitativa del salario o de los gastos del empleado sino que se refiere a una consideración cualitativa de los mismos, lo cual se evalúa en cada caso concreto. De ahí pues, que el mínimo vital no necesariamente coincide con el concepto de salario mínimo ni con el estrato que ocupa el individuo ni 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" [5] .

Por estas razones, tal y como lo sostuvo la Sala Plena de la Corte en la sentencia SU-995 de 1999 [6] , el análisis de las condiciones concretas del accionante deben encaminarse a establecer si el salario es la fuente principal para satisfacer las necesidades personales y familiares del trabajador, como quiera que no sólo se trata 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".

4. Con base en lo anteriormente expuesto, la Sala entra a analizar si la acción de tutela procede para exigir que el empleador cumpla con su deber legal y constitucional de pagar oportunamente el salario del accionante, o si como lo afirma la decisión de 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.

El actor sostiene que los ingresos que provienen de su salario son indispensables para continuar con su educación y con los estudios de su esposa. Así mismo, el accionante dice que requiere de su salario para pagar el arrendamiento, los

servicios públicos e intereses por deudas que contrajo con terceros. Por estas razones, la Sala considera que el incumplimiento en el pago del salario del trabajador vulnera su mínimo vital, pues de ese ingreso depende la satisfacción de necesidades básicas del actor y de su familia.

5. Ahora bien, con base en los supuestos fácticos planteados en el expediente la pregunta que surge es: ¿contra quien debe dirigirse la orden para garantizar el derecho al pago oportuno del salario del actor?. Entra pues la Sala a estudiar a cargo de quien está la obligación de pagar los salarios de la Contraloría de Ibagué, entidad donde trabaja el accionante.

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 [7] , 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” [8] 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 [9] , la “autonomía, no supone aislamiento, desconexión absoluta con los demás órganos de la administración municipal o distrital” [10] , 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 [11] , 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.

10. Finalmente, la Sala encuentra que la sentencia T-688 de 1999 decidió “prevenir” al alcalde para que evite incurrir nuevamente en la omisión del envío de los recursos pertinentes a la contraloría, para que ésta entidad pague oportunamente los salarios de sus trabajadores. En razón a que los hechos que originaron la decisión en comento son similares a los supuestos fácticos que aquí se analizaron, es posible concluir que la Alcaldía de Ibagué no tuvo en cuenta la prevención que realizó la Sala de Revisión, en la sentencia T-688 de 1999. Por lo tanto, 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 del Alcalde de Ibagué, en lo que aquí se ha hecho referencia.

IV. DECISIÓN En mérito de lo expuesto, la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución RESUELVE:

Primero.- REVOCAR el fallo proferido por el Juzgado 3º Laboral del Circuito de Ibagué, el 23 de febrero de 2000 . En su lugar CONCEDER la acción de tutela interpuesta por Juan Carlos Pinzón Ramírez 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.

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.- REMITIR copia del presente fallo, al Procurador General de la Nación, para los fines señalados en el numeral 10 de la parte motiva de esta sentencia.

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

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO Magistrado FABIO MORÓN DIAZ Magistrado VLADIMIRO NARANJO MESA Magistrado MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO Secretaria General [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 SU-995 de 1999. M.P. Carlos Gaviria Díaz. [4] Sentencia SU-995 de 1999. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

[5] Sentencia SU-995 de 1999. M.P. Carlos Gaviria Díaz. [6] M.P. Carlos Gaviria Díaz. [7] 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 [8] Sentencia C-592 de 1995. MP. Eduardo Cifuentes Muñoz [9] Puede consultarse la sentencia C-178 de 1997. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa [10] Sentencia C-272 de 1996. M.P. Antonio Barrera Carbonell [11] 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.