

Sentencia T-148/02

ACCION DE TUTELA-Procedencia excepcional pago de acreencias laborales

DERECHO AL PAGO OPORTUNO DEL SALARIO-Hipótesis fácticas mínimas de vulneración/DERECHO AL MINIMO VITAL DEL TRABAJADOR-Hipótesis fácticas mínimas de vulneración por no pago de salarios

Las hipótesis fácticas mínimas que deben cumplirse para que puedan tutelarse el derecho fundamental al mínimo vital mediante la orden de pago oportuno del salario debido son las siguientes: (1) Que exista un incumplimiento salarial (2) que afecte el mínimo vital del trabajador, lo cual (3) se presume si el incumplimiento es prolongado o indefinido, salvo que (4) no se haya extendido por más de dos meses excepción hecha de la remuneración equivalente a un salario mínimo, o (5) el demandado o el juez demuestren que la persona posee otros ingresos o recursos con los cuales puede atender sus necesidades primarias vitales y las de su familia, (6) sin que argumentos económicos, presupuestales o financieros puedan justificar el incumplimiento salarial.

DERECHO AL MINIMO VITAL-Carácter individual

Es de anotar que el derecho fundamental al mínimo vital es un derecho fundamental individual y no colectivo. Ello es así por que el ejercicio y goce del mencionado derecho, en particular del aseguramiento de los recursos necesarios para una existencia digna, es individual. La persona humana, en sí misma considerada, requiere de los recursos materiales mínimos para asegurar su subsistencia. Siendo el ejercicio del derecho al mínimo vital algo personal, la caracterización de este derecho como uno colectivo, cuya titularidad estaría en cabeza de la familia, es errónea. Si bien el mínimo vital de una persona depende de si tiene personas a su cargo o no, lo cierto es que el alcance del mínimo vital – esto es si cubre también las necesidades de la familia – no debe confundirse con el carácter individual o colectivo del derecho mismo.

DERECHO AL MINIMO VITAL DEL TRABAJADOR-Presunción de afectación por ausencia prolongada en pago de salarios/JUEZ DE TUTELA-Actividad probatoria para determinar afectación del mínimo vital/PRINCIPIO DE LA AUTONOMIA INDIVIDUAL-Vulneración por incumplimiento del empleador en pago de salarios

Para la Corte no son de recibo las razones que el fallador aduce para desvirtuar la presunción de afectación del mínimo vital ante el incumplimiento prolongado – cuatro meses de salario – y reiterado – mínimo en dos ocasiones – en el pago del salario por la administración local de Colosó y, en consecuencia, denegar la tutela del derecho fundamental al mínimo vital. No bastaba al juez presuponer que si el cónyuge de la petente recibía su sueldo de docente, entonces la subsistencia digna de la petente estaba asegurada. Faltó entonces por parte del juez de tutela una actividad probatoria adecuada para determinar si en efecto el mínimo vital de la peticionaria no estaba comprometido por el no pago prolongado y reiterado de su salario por la administración municipal. Una razón normativa refuerza la necesidad de corregir la sentencia de tutela objeto de revisión. Se trata de la imposibilidad constitucional de desconocer el principio la autonomía individual. Tal principio se vería injustificadamente restringido al exigir al trabajador que ha cumplido con sus obligaciones pasar a depender integralmente de su cónyuge en caso del

incumplimiento salarial del empleador. La persona del trabajador perdería así gran parte de su independencia como consecuencia exclusiva del incumplimiento patronal, lo que es contrario a su libertad.

#### ADMINISTRACION CENTRAL-Decisiones no eximen a las autoridades locales del cumplimiento de obligaciones laborales

Es de observar que al Alcalde Municipal demandado no le bastaba simplemente exculpar su incumplimiento en el pago de los salarios a los docentes municipales con fundamento en las decisiones de la administración central. El descenso en la actividad económica y el menor recaudo de impuestos son hechos previsibles que pueden en cualquier momento afectar el monto de las partidas municipales correspondientes a la participación de los entes territoriales en los ingresos corrientes de la Nación. Es por ello que un mandatario local podía planear – como es su deber – el manejo de los recursos económicos y financieros del Municipio que gobierna de tal forma que tales eventualidades no afectaran el cumplimiento de las obligaciones laborales respecto de los servidores públicos, y en especial de los docentes a quienes está encomendada la educación de los futuros ciudadanos.

Referencia: expediente T-400077

Acción de tutela instaurada por HERNAN YOLANDA ROMERO ALVAREZ contra el Alcalde Municipal del Municipio de Colosó (Sucre).

Temas:

- Derecho fundamental al mínimo vital – Hipótesis fácticas mínimas de vulneración por el no pago de salarios
- Derecho al mínimo vital – Carácter individual
- Incumplimiento salarial en el sector docente y deberes de la administración local

Magistrado ponente:

Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Bogotá, D.C., marzo primero (1) de dos mil dos (2002).

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 del fallo del dieciocho (18) de octubre de dos mil (2000), proferido por el Juzgado Promiscuo Municipal de Colosó, Sucre, al resolver la acción de tutela instaurada por HERNAN YOLANDA ROMERO ALVAREZ contra el Alcalde Municipal del Municipio de Colosó (Sucre).

#### I. ANTECEDENTES

##### 1. Hechos

1.1 La señora Herna Yolanda Romero Alvarez, en su calidad de docente de tiempo completo en la Escuela Rural de Arenitas del municipio de Colosó (Sucre) e inscrita en la nómina municipal, presentó acción de tutela contra el Alcalde de la localidad. A su juicio, la omisión en el pago de los salarios correspondientes a los meses de diciembre de 1999, junio, julio, agosto y septiembre de dos mil (2000) y la no cancelación de los aportes al régimen de salud por parte del mandatario local, vulnera sus derechos fundamentales al trabajo, a la salud en conexidad con la vida, a la seguridad social, a la dignidad humana y a la subsistencia.

1.2 En declaración rendida por la accionante ante el juez de tutela manifestó que el salario devengado por el ejercicio de su labor docente era su única fuente de ingreso y que a su esposo, también docente, sí le paga el salario.

1.3. El Alcalde Municipal de Colosó (Sucre), señor Efraín Negrette Torres, reconoció ante el juez de tutela que la demandante está vinculada laboralmente como docente del municipio y que se le adeudan, así como a otros muchos empleados municipales incluido él mismo, varios meses de salario. La razón del retraso gubernamental en el pago de la nomina docente consiste en los recortes o reajustes de los recursos que el gobierno nacional debe girar al municipio. Manifestó que las fuentes de ingreso del municipio de Colosó (Sucre) provienen en un 95% de los ingresos corrientes de la nación y que el recorte en las transferencias del poder central ha ocasionado el incumplimiento en el pago de los salarios y los aportes al régimen de salud al cual están afiliados los docentes municipales.

## 2. Lo solicitado

La accionante solicita se condene "al municipio de Colosó (Sucre) y/o a su representante legal o a quien haga sus veces, al pago de los salarios vencidos y demás factores que deriven de ello".

## 3. Sentencia objeto de revisión

3.1. El Juzgado Promiscuo Municipal de Colosó – Sucre, en sentencia del dieciocho de octubre de dos mil (2000), no tuteló el derecho al trabajo. Se limitó a conceder la tutela del "derecho fundamental a la seguridad social" y ordenó a la administración municipal demandada, en un término de veinte días a partir de la notificación de la providencia, ponerse al día en el pago de los aportes en salud de la demandante.

3.2. El fallador fundamentó la denegatoria de la tutela del derecho al trabajo con el argumento de que la petente dispone de otros medios de defensa judicial y que en el presente caso no se ve comprometido su mínimo vital que habría podido hacer procedente la acción de tutela, ya que ella vive con su esposo quien recibe un sueldo, "de lo que se infiere que dicha accionante no está en un peligro inminente por afectación del mínimo vital, ya que es de suponer que su marido, quien vive con ella, le suministra lo necesario para su subsistencia".

3.3. La anterior decisión fue remitida a la Corte Constitucional para su eventual revisión. Habiendo sido seleccionada mediante auto del once (11) de diciembre de dos mil (2000), correspondió a la Sala Tercera de Revisión su conocimiento.

## 4. Pruebas decretadas y recibidas

4.1. Mediante auto de marzo veinte (20) de dos mil uno (2001), el magistrado sustanciador decretó la práctica de pruebas para establecer algunos aspectos concernientes a la cancelación de salarios y aportes al régimen de salud en el municipio demandado, en especial lo referente a los

factores que explican el incumplimiento estatal en el pago de los salarios del sector docente. El siguiente es un resumen de las pruebas acopiadas según la entidad pública consultada:

4.2. En abril 5 de 2001, el Alcalde Municipal comunica a la Corte que los salarios correspondientes a diciembre de 1999, agosto, septiembre, octubre y noviembre del año 2000 ya han sido cancelados a la demandante. Manifiesta que se adeuda a los docentes municipales los meses de diciembre de 2000, enero, febrero y marzo de 2001, para cuyo pago se están "gestionando los recursos" (folio 48).

4.3. El Ministerio de Educación Nacional suministra información sobre la situación de la educación en el municipio de Colosó:

- Los alumnos matriculados suman 2.618 y son atendidos por 155 docentes, para una relación de 17 alumnos por docente, cifra inferior al promedio nacional que es de 26.

- Del total de docentes municipales, el 58% es personal financiado con recursos del situado fiscal, 12% con recursos departamentales y 30% con recursos propios del municipio.

- Los sueldos y prestaciones sociales de los docentes municipales se cancelan con los recursos provenientes de la participación municipal en los ingresos corrientes de la Nación y con los recursos propios provenientes del presupuesto ordinario del municipio.

- La situación de no pago del salario a los docentes y los traumatismos que para la prestación del servicio de educación se derivan de ese hecho, son atribuidos (i) a las crisis fiscales por las que atraviesan las administraciones locales para atender las necesidades educativas, (ii) al nombramiento injustificado de docentes sin el respaldo presupuestal que asegure su sostenibilidad, (iii) la difícil situación de las finanzas de la nación o (iv) a la "falta de gestión de los alcaldes para reorganizar las plantas de docentes y mejorar las relaciones técnicas de alumno/docente".

- El departamento de Sucre – al igual que los demás departamentos del país – desarrollan planes de reorganización del sector educativo para racionalizar el personal docente y aliviar la carga salarial y prestacional de los entes territoriales mediante la aplicación de criterios de equidad en la distribución y reasignación de docentes financiados con recursos del situado fiscal.

4.4. El Departamento Nacional de Planeación (DNP) manifiesta que el servicio de educación posibilita tres tipos de planta, dependiendo de la procedencia de las fuentes de financiación: planta del situado fiscal, plantas departamentales y plantas municipales.

- En cuanto a la planta del situado fiscal, esta corresponde a los docentes que pertenecían a la nómina nacional antes de la descentralización de la educación iniciada en 1993. Los recursos y los docentes del situado fiscal son administrados por los departamentos y ubicados en cada municipio de su jurisdicción.

- En lo que se refiere a la planta departamental, las administraciones departamentales tienen que enfrentar factores como el desplazamiento de población, concentración de docentes en la capital del departamento, etc. Los docentes adicionales que contratan deben ser cancelados con recursos propios, bien sea vinculándolos a nómina o mediante orden de prestación de servicios. Los departamentos que han presentado déficit han recibido ayuda de la Nación mediante créditos o la incorporación de docentes al régimen del situado fiscal. Los docentes que pertenecen a la nómina municipal pueden ser asignados para prestar el servicio en alguno de sus municipios.

- Respecto de las plantas municipales, el Departamento Nacional de Planeación atribuye a las inequitativas distribuciones de docentes (de la nómina del situado fiscal y departamental) hacia los municipios, el que las administraciones municipales nombren maestros adicionales con cargo a sus propios recursos. El pago de los docentes de la planta municipal procede básicamente de la participación del Municipio en los ingresos corrientes de la Nación, los que se giran en un 90% durante la vigencia en cuotas bimestrales y el 10 % restante en el mes de abril del año inmediatamente siguiente. Es el municipio entonces quien debe programar los giros y asegurar los recursos necesarios para realizar el pago mensual de salarios y previsión de prestaciones a los docentes. Cuando los maestros son financiados con recursos municipales como es el caso de la señora Romero – sostiene el DNP – "la responsabilidad de su pago está en cabeza de la alcaldía municipal (...)".

4.4.1. Informa el DNP que aunque no dispone de información exhaustiva, es posible afirmar que "más del 80% de los municipios del país tienen o han tenido problemas para el pago de los maestros que están en su planta o que son vinculados con órdenes de prestación de servicios".

4.4.2. En cuanto a la debida provisión de recursos destinados al pago de los salarios y prestaciones a nivel municipal con antelación a la prestación del servicio por parte de los educadores, el DNP manifiesta que análogamente al proceso departamental, los municipios deben realizar un proceso eficiente de programación de su presupuesto para asegurar el flujo de recursos necesarios para el pago del personal, con la salvedad que la "principal fuente es la Participación del municipio en los ingresos corrientes de la Nación, la cual no depende de decisiones locales, sino que es calculada, comunicada y distribuida por el nivel nacional".

4.5. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social informa que carece de competencia en materia de control respecto del pago de salarios y prestaciones a los docentes municipales. En cuanto al incumplimiento en el pago de las prestaciones sociales, informa que el gerente Administrativo del Instituto de Seguros Sociales – Seccional Sucre, presentó denuncia contra el Alcalde Municipal de Colosó, y que se adelanta la investigación correspondiente.

4.6. Consultada sobre la situación de mora en el pago de salarios y prestaciones a los docentes municipales, la Federación Colombiana de Municipios conceptúa que "existe una disfunción estructural del sistema educativo oficial en Colombia, respecto de la enseñanza preescolar a media". Atribuye esta disfunción a que los Municipios deben asumir parte del costo de la educación y la salud, pese a que debería ser la Nación, a través del incremento del situado fiscal, la que asumiera dicho costo, para que los municipios pudieran destinar sus propios recursos a otras áreas prioritarias de inversión social, como por ejemplo agua potable, saneamiento básico y vivienda. "(L)os municipios se han visto obligados a sostener, sin fuentes financieras suficientes, estos servicios de educación, porque ni sumando el situado fiscal y la participación en los ingresos corrientes de la Nación se alcanza a cubrir sus costos". Considera, en consecuencia, que las autoridades nacionales, de planeación y de hacienda, son las responsables de la situación de mora en el pago de los docentes municipales. En su concepto, el Congreso de la República debería asumir el compromiso de ampliar el situado fiscal, una vez el gobierno nacional realice el estudio correspondiente, o de redistribuir los recursos existentes, en caso de que el problema radique en su errónea o inequitativa distribución, como asegura el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

4.7. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por su parte, afirma desconocer los factores que explican la situación de mora en el pago de salarios y prestaciones sociales a los docentes municipales del Municipio de Colosó-Sucre. Sostiene que dicho ministerio ha dado

cumplimiento a la Constitución y a la Ley girando los recursos a que está obligado. Informa que el Gobierno Nacional, altamente preocupado por la situación financiera y presupuestal de las entidades territoriales, propició la aprobación de la Ley 617 de 2000, la cual busca implementar un programa de saneamiento fiscal y financiero mediante la adopción de medidas de reorganización administrativa, racionalización del gasto, reestructuración de deudas, saneamiento de pasivos y fortalecimiento de los ingresos. Manifiesta igualmente que la responsabilidad del manejo financiero está en cabeza del gobierno municipal. Este debe expedir el respectivo certificado de disponibilidad presupuestal previo al nombramiento de cualquier funcionario público, de manera que se garanticen los recursos para su financiamiento. Por último, aduce que en virtud del artículo 357 de la Constitución, desarrollado por el artículo 21 de la Ley 60 de 1993, se regularon las competencias de la Nación y de las entidades territoriales, entre otras, en materia de educación, correspondiéndole al Municipio la prestación del servicio de educación y a la Nación, en virtud del principio de subsidiariedad, la toma de medidas excepcionales de intervención técnica y administrativa por motivos previamente calificados por el CONPES.

4.8. El Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales – CIDER – de la Universidad de los Andes rinde un informe al despacho en el que analiza la situación de incumplimiento en el pago de salarios y prestaciones a los docentes municipales. Afirma que dos tendencias generales pueden explicar esta situación: la desequilibrada distribución de la planta docente en el país y el debilitamiento financiero de las entidades territoriales. Con respecto a la primera, estima que si bien la descentralización preveía que el pago de docentes se haría principalmente con recursos del situado fiscal, lo cierto es que la asignación del situado fiscal no ha sido tan racional como sería deseable, "pues ha tenido un alto componente inercial" y ha tendido a desfavorecer a los municipios más pobres. Además, afirma el Cider, la planta docente se ha caracterizado por ser muy inflexible lo que, aunado a la insuficiencia de la planta del situado fiscal, ha llevado a las entidades municipales a contratar docentes financiados principalmente con la participación en los ingresos corrientes de la Nación. Ante el aumento de la nómina y la nivelación salarial, el Gobierno Nacional proporcionó recursos adicionales a los municipios a través del Fondo Educativo de Compensación, creado en la Ley del Plan de 1995. En relación con la segunda tendencia, el Cider considera que el debilitamiento de los fiscos territoriales obedece a factores como "la deficiente gestión tributaria, el crecimiento de los gastos de funcionamiento, el pago de pensiones, el servicio de la deuda y la desaceleración de la economía". Por último, en cuanto las medidas que deberían adoptarse para superar la situación de incumplimiento salarial y prestacional existente respecto de los docentes municipales, recomienda un tratamiento integral, el cual abarca desde el ajuste de las fórmulas de repartición del situado fiscal – para garantizar la correspondencia a la población a ser atendida, según los cambios en su composición y sus necesidades de educación – hasta el refinanciamiento, la reestructuración y recomposición de la deuda con el fin de permitir un alivio a las finanzas territoriales.

4.9. La Federación Colombiana de Educadores (FECODE) señala en su informe ante la Corte que los recursos correspondientes a situado fiscal y participación municipal en los ingresos corrientes de la Nación han disminuido ostensiblemente desde 1996 como consecuencia de un alto crecimiento en los gastos corrientes, un bajo crecimiento en los ingresos corrientes de la Nación y un acelerado ritmo de inversión acompañado de un elevado endeudamiento. A esto se suma que los ingresos tributarios de los departamentos y municipios, los cuales cubrían 65% y 40% de los gastos totales departamentales y municipales en 1990 respectivamente, en 1998 apenas representan el 20% de los gastos totales de ambos niveles.

Por otra parte anota la representante de FECODE que no es cierta la afirmación de que las

transferencias a los entes territoriales por concepto de educación y salud comprometen más del 50% de los ingresos totales de la Nación, ya que la Nación recibe cuantiosos recursos que no hacen parte de los ingresos corrientes y éstos últimos en realidad representan "menos del 20% de los recursos que tiene a su disposición y efectivamente maneja el Gobierno en el presupuesto nacional." Además acusa el incumplimiento de las normas sobre vinculación de docentes por parte de los Alcaldes, con lo que las administraciones municipales ponen a los educadores a soportar las cargas de la ineficiencia del Estado al no recibir cumplidamente sus salarios y prestaciones sociales. Afirma como, por ejemplo, en el municipio de Colosó fueron vinculados treinta y nueve docentes, nueve de los cuales no presentaron concurso. Es así como desde enero de 2000 dicho municipio presenta irregularidades en el pago de salarios.

4.10. La Corte decretó la práctica de nuevas pruebas mediante auto de junio 1º de 2001, con miras a establecer los factores que llevaron al incumplimiento estatal en el pago de los salarios a los docentes en el Municipio de Colosó, así como las posibles medidas que podrían adoptarse para evitar tal situación.

4.10.1. El Departamento Nacional de Planeación sostiene que con la aprobación del acto legislativo 012, "mejoraría la situación en mención, debido a que en la bolsa que conforma el sistema general de participaciones se incorpora el situado fiscal, el fondo educativo de compensación, la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación y el costo de los docentes departamentales y municipales pagados con recursos propios a diciembre de 2000." En relación con la pregunta sobre la periodicidad de los giros a los municipios por concepto de su participación en los ingresos corrientes de la Nación, el DNP manifiesta que se realizan por bimestre vencido, pero que los municipios reciben en el mes de enero el último giro del año inmediatamente anterior y en el mes de abril las reservas de los recursos del año anterior. Así las cosas, sostiene que "el problema de cumplimiento con el pago a los docentes a cargo del municipio de Colosó, es más un problema de programación de PAC que de disponibilidad de recursos". Finalmente sostiene que la obligación de cubrir el pago de nómina municipal es única y exclusiva del municipio.

4.10.2. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, ante la pregunta sobre la periodicidad y la modalidad en que se realizan los pagos al Municipio de Colosó por concepto de su participación en los ingresos corrientes de la Nación manifiesta que la Dirección del Tesoro Nacional se ciñe a los instructivos de pago enviados por el Departamento Nacional de Planeación de conformidad con lo dispuesto por la Ley 60 de 1993.

4.10.3. En respuesta a la remisión hecha por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Director de Desarrollo Territorial del Departamento Nacional de Planeación informa a la Corte lo siguiente:

4.10.3.1. Participación del Municipio de Colosó (Sucre) en los ingresos corrientes de la Nación

| Participación en los ingresos corrientes de la Nación | Asignación<br>(Pesos corrientes) | Variación nominal |
|-------------------------------------------------------|----------------------------------|-------------------|
| PICN 1994                                             | 375.430.000                      | %                 |
| PICN 1995                                             | 561.504.901                      | 1995-1996 38.4%   |
| PICN 1996                                             | 777.120.000                      | 1996-1997 46.4%   |
| PICN 1997                                             | 1.137.472.340                    | 1997-1998 25.3%   |
| PICN 1998                                             | 1.425.359.388                    | 1998-1999 22.9%   |
| PICN 1999 + REAFORO 1997                              | 1.752.247.427                    | 1999-2000 17.0%   |
| PICN 2000 + REAFORO 1998                              | 2.050.294.488                    | 2000-2001 -3.4%   |
| PICN 2001*                                            | 1.979.565.627                    |                   |

\* Corresponde al 90% de los recursos según Conpes de 2000.

#### 4.10.3.2. Asignación situado fiscal en educación para el Departamento de Sucre

| Situado Fiscal                                       | Asignación     | Variación nominal |
|------------------------------------------------------|----------------|-------------------|
| EDUCACIÓN 1995                                       | 25.202.988.437 | 1995-1996 36.4%   |
| EDUCACIÓN 1996                                       | 34.365.305.529 | 1996-1997 13.3%   |
| EDUCACIÓN 1997                                       | 38.932.115.308 | 1997-1998 14.2%   |
| EDUCACIÓN 1998                                       | 44.449.385.315 | 1998-1999 42.9%   |
| EDUCACIÓN 1999 INCLUYE LIBRE Y REAF 1997 Y REAF 1998 | 63.498.440.768 | 1999-2000 -2.9%   |
| EDUCACIÓN 2000                                       | 61.651.865.181 |                   |
| EDUCACIÓN 2001*                                      | 81.942.965.079 | 2000-2001 32.9%   |

\* Con base en la distribución de los recursos de libre destinación reportados por el departamento Conpes 051.

4.11. Mediante auto de junio 27 de 2000 la Corte apremio al Gobernador de Sucre y al Alcalde de Colosó para que suministraran la información solicitada en auto de junio 1 del mismo año.

4.11.1. El Gobernador de Sucre informa a la Corte que el Departamento cuenta con 25 municipios y que la planta de personal docente varía según los traslados avalados por la Junta Departamental de Educación, las necesidades de docentes en escuelas y colegios, la intensidad de las cargas académicas y los desplazamientos forzados de población. En cuanto al municipio de Colosó reporta que éste tiene un numero de 89 docentes. En cuanto a la variación del situado fiscal para educación sostiene que la variación fue la siguiente con respecto al año anterior: 1995, 7.91%; 1996, 48.80%; 1997, 22.44%; 1998, -2.46%; 1999, 44.60%; 2000, 3.53%.

4.11.2. El Alcalde de Colosó informa a la Corte respecto de la peticionaria y la situación de la educación en el municipio:

- La accionante está vinculada en propiedad a la nómina del Municipio desde el 21 de marzo de 1996 hasta la fecha de presentación de la tutela.

- El Municipio cuenta con 38 docentes en nómina.

- El número de docentes que laboran en el municipio financiado mediante diferentes fuentes es: con recursos del situado fiscal: 80 (67.2%); con recursos departamentales: 1 (0.9%); con recursos



propios del municipio: 0; con recursos de transferencias de los ingresos corrientes de la Nación: 38 (31.9%).

- La relación entre docente y número de alumnos en Colosó (1:17) en contraste con el promedio nacional (1:26) obedece al problema socio-político que afecta a la zona de los Montes de María, de los cuales Colosó no es la excepción, que ha provocado el desplazamiento forzado de habitantes y con ello la disminución del número de alumnos.

4.12. La Corte, mediante auto de agosto 30 de 2001 solicitó al Director de Desarrollo Territorial del Departamento Nacional de Planeación informar si la variación en el monto de los giros efectuados en el año 2000 al municipio de Colosó por concepto de su participación en los ingresos corrientes de la Nación obedeció exclusivamente a la variación en los ingresos corrientes de la Nación. Al respecto el mencionado servidor público respondió en oficio del 3 de septiembre de 2001:

"La distribución inicial de la participación en los ingresos corrientes de la Nación para la vigencia 2000 fue aprobada mediante el documento CONPES Social N° 048 del 18 de enero del 2000. Distribución del Situado Fiscal y de la Participación en los Ingresos Corrientes de la Nación de la vigencia 2000 y autorización de un sector de inversión. De acuerdo con la asignación aprobada en este documento al municipio de Colosó le correspondieron \$2.202.032.269.

Posteriormente, teniendo en cuenta que debido al descenso de la actividad económica y a la reducción del recaudo de los ingresos corrientes de la Nación estimados para la vigencia 2000, se efectuó una reducción del Presupuesto General de la Nación para ese año, mediante el Decreto 934 de 2000, la cual implicó una disminución de los recursos de la participación en los ingresos corrientes de la Nación. Con base en lo dispuesto por el Decreto 934 de 2000, se aprobó una reliquidación de las participaciones municipales mediante el documento CONPES Social 049 del 1 de junio de 2000. Según esta redistribución Colosó quedó con una asignación de \$ 2.004.643.811.

Por último, se presentó una nueva modificación a la distribución de las participaciones municipales correspondientes a la vigencia 2000, esta vez como consecuencia de la inclusión de un nuevo municipio como beneficiario de la participación en los ingresos corrientes de la Nación a instancias de los efectos de una sentencia del Consejo de Estado, expediente 5279 del 17 de marzo de 2000, que confirmó la validez de la creación de un municipio denominado El Roble segregado de Corozal, San Benito Abad y Sincé (Sucre). Ante esta situación se realizó una nueva reliquidación, la cual fue aprobada mediante el documento CONPES Social 050 del 14 de julio de 2000. De acuerdo con esta reliquidación a Colosó (Sucre) le fueron asignados \$2.003.100.919, por concepto de la participación en los ingresos corrientes de la Nación para la vigencia 2000."

## II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

### 1. Competencia

La Sala es competente para resolver el asunto de la referencia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 241, numeral 9° de la Constitución, y 33 y 34 del Decreto 2591 de 1991.

### 2. Situación fáctica

La accionante es una docente de tiempo completo, vinculada en propiedad a la nómina del municipio de Colosó desde marzo de 1996 hasta el presente y que, junto con 37 docentes más, es remunerada con recursos procedentes de transferencias de ingresos corrientes de la Nación, según consta en pruebas allegadas al proceso (folio 178). La mencionada enseña las asignaturas de básica primaria en la Escuela Rural de Arenitas del municipio de Colosó. Ante la no cancelación de su salario equivalente a los meses de diciembre de 1999 y de junio, julio, agosto y septiembre de 2000, así como la no cancelación de los aportes al régimen de salud por parte del Alcalde Municipal, la demandante aduce que se le vulneran sus derechos fundamentales al trabajo, a la salud en conexidad con la vida, a la seguridad social, a la dignidad humana y a la subsistencia. El Alcalde de Colosó reconoce el incumplimiento del pago de los salarios a los docentes municipales y lo explica con los recortes o reajustes realizados por el Gobierno Nacional a los recursos que debe girar al municipio.

La sentencia objeto de revisión deniega la tutela del derecho al trabajo, tutela el derecho a la seguridad social y ordena al Alcalde cancelar los aportes en salud de la tutelante. Considera el fallador que no hay lugar a tutelar el derecho al trabajo, ya que la petente dispone de otro medio de defensa judicial para el cobro de los salarios debidos y no se afecta su mínimo vital, ya que vive con su esposo, también docente, que sí recibe el sueldo, por lo que se presume que éste le suministra lo necesario para su subsistencia. La Corte pudo establecer que si bien a abril de 2001 lo adeudado a la peticionaria ya había sido cancelado, nuevamente se le adeudaban – así el propio Alcalde en su respuesta a la Corte – los sueldos correspondientes a diciembre de 2000, enero, febrero y marzo de 2001.

### 3. Problemas jurídicos

De la situación fáctica descrita y de las pruebas decretadas y practicadas por el despacho surge la pregunta de si el incumplimiento en el pago de salarios a una docente que vive con su esposo quien sí recibe sueldo, vulnera los derechos fundamentales de la docente, en particular su derecho fundamental al mínimo vital. Pero antes de resolver este aspecto, juzga la Corte relevante establecer las hipótesis fácticas mínimas que deben verificarse para declarar la vulneración del derecho fundamental al mínimo vital.

#### 4. Hipótesis fácticas mínimas de la vulneración del derecho fundamental al pago oportuno del salario por incumplimiento patronal y presunción de afectación del mínimo vital

4.1. En repetidas oportunidades la Corte constitucional ha sostenido que la acción de tutela no procede como mecanismo principal[1] para el cobro de acreencias laborales, salvo que se cumpla con precisas condiciones fácticas que exceptúan dicha regla general. Ha dicho la Corporación:

"La Corte Constitucional ha sostenido de manera reiterada que la acción de tutela no procede para el cobro de acreencias laborales, pues esta es una materia que, en principio, debe ser debatida ante los jueces que hacen parte de la jurisdicción laboral ordinaria a quienes corresponde resolver dichos asuntos de fondo. Sin embargo, esta regla general tiene una clara excepción en aquellos eventos en los que se comprueba que el no pago del salario atenta contra las condiciones mínimas vitales del empleado, pues en estos casos, en los que los que se constata que los ingresos del trabajador por tal concepto son su único medio de subsistencia, sin duda, se compromete su derecho fundamental al mínimo vital."[2]

De la jurisprudencia de la Corte en torno al incumplimiento en el pago de salarios y la consecuente vulneración de su derecho fundamental al mínimo vital es posible precisar las

siguientes hipótesis fácticas mínimas que gobiernan su reconocimiento por el juez de tutela. Tales supuestos son:

- 1) Que exista un incumplimiento en el pago del salario al trabajador que por su parte ha cumplido con sus obligaciones laborales;
- 2) Que dicho incumplimiento comprometa el mínimo vital de la persona. Esto se presume cuando
  - a) el incumplimiento es prolongado o indefinido[3]. La no satisfacción de este requisito lleva a que no se pueda presumir la afectación del mínimo vital, la cual deberá ser probada plenamente por el demandante para que proceda la acción de tutela.
  - b) el incumplimiento es superior a dos meses,[4] salvo que la persona reciba como contraprestación a su trabajo un salario mínimo.[5]
- 3) La presunción de afectación del mínimo vital debe ser desvirtuada por el demandado o por el juez, mientras que al demandante le basta alegar y probar siquiera sumariamente[6] que el incumplimiento salarial lo coloca en situación crítica,[7] dada la carencia de otros ingresos o recursos diferentes al salario que le permitan asegurar su subsistencia.[8]
- 4) Argumentos económicos, presupuestales o financieros no son razones que justifiquen el incumplimiento en el pago de los salarios adeudados al trabajador.[9] Lo anterior no obsta para que dichos factores sean tenidos en cuenta al momento de impartir la orden por parte del juez de tutela tendiente a que se consigan los recursos necesarios para hacer efectivo el pago.

En resumen, las hipótesis fácticas mínimas que deben cumplirse para que puedan tutelarse el derecho fundamental al mínimo vital mediante la orden de pago oportuno del salario debido son las siguientes: (1) Que exista un incumplimiento salarial (2) que afecte el mínimo vital del trabajador, lo cual (3) se presume si el incumplimiento es prolongado o indefinido, salvo que (4) no se haya extendido por más de dos meses excepción hecha de la remuneración equivalente a un salario mínimo, o (5) el demandado o el juez demuestren que la persona posee otros ingresos o recursos con los cuales puede atender sus necesidades primarias vitales y las de su familia, (6) sin que argumentos económicos, presupuestales o financieros puedan justificar el incumplimiento salarial.

5. El derecho fundamental al mínimo vital es un derecho individual. Vulneración del mismo en el caso objeto de revisión

En el presente caso el juez de tutela niega que el mínimo vital de la accionante se vea afectado por la mora prolongada en el pago de su salario como docente, ya que su esposo también docente sí recibe sueldo y es de suponer que "le suministra lo necesario para su subsistencia", razón que lo llevó a denegar la tutela solicitada. En vista de este argumento, estima la Corte que es necesario determinar si el derecho al mínimo vital ostenta el carácter de un derecho individual o de uno colectivo, cuyo titular sería en este caso la familia, no la persona de la tutelante.

5.1. La Corte constitucional ha definido en decisiones anteriores el mínimo vital a partir de su función que cumple en la vida de la persona:

"El concepto de mínimo vital, que se ha definido por la jurisprudencia como el conjunto de elementos necesarios e insustituibles para que una persona supla sus necesidades básicas en

condiciones de dignidad, se presume afectado ante la falta prolongada e indefinida del salario, que compromete las condiciones de vida del ex trabajador y su familia."[10]

El mínimo vital es concebido en la jurisprudencia constitucional como un concepto indeterminado cuya concreción depende de las circunstancias particulares de cada caso. De cualquier forma, la vulneración del derecho al mínimo vital puede establecerse atendiendo las consecuencias que para la persona tiene la privación de sus ingresos laborales en la situación concreta en que se encuentra. Los elementos mínimos incluidos en el concepto de mínimo vital también han sido determinados por la Corte:

"El pago oportuno y completo de un salario garantiza el goce de lo que se ha denominado el mínimo vital, considerado éste como aquellos recursos absolutamente imprescindibles para solucionar y satisfacer no solamente las necesidades primarias de alimentación y vestuario, sino aquellas relacionadas con la salud, educación, vivienda, seguridad social y medio ambiente, factores insustituibles para la preservación de calidad de vida."[11]

No sobra advertir que la Corporación no identifica el mínimo vital con el concepto de salario mínimo, pese a que tal tesis haya sido esgrimida en algún momento en el pasado.[12] Al respecto la Corte en sentencia SU-995 de 1999 unificó su jurisprudencia en el sentido de diferenciar entre el salario mínimo y el mínimo vital.[13]

5.2. Con relación al punto específico abordado por el juez de tutela al desestimar la tutela del derecho al mínimo vital por contar la petente con un esposo que ve por ella, la Corte considera necesario clarificar algunos puntos sobre el particular.

Ante todo es de anotar que el derecho fundamental al mínimo vital es un derecho fundamental individual y no colectivo. Ello es así por que el ejercicio y goce del mencionado derecho, en particular del aseguramiento de los recursos necesarios para una existencia digna, es individual. La persona humana, en sí misma considerada, requiere de los recursos materiales mínimos para asegurar su subsistencia. Siendo el ejercicio del derecho al mínimo vital algo personal, la caracterización de este derecho como uno colectivo, cuya titularidad estaría en cabeza de la familia, es errónea. Si bien el mínimo vital de una persona depende de si tiene personas a su cargo o no, lo cierto es que el alcance del mínimo vital – esto es si cubre también las necesidades de la familia – no debe confundirse con el carácter individual o colectivo del derecho mismo.

5.3. Para la Corte no son de recibo las razones que el fallador aduce para desvirtuar la presunción de afectación del mínimo vital ante el incumplimiento prolongado – cuatro meses de salario – y reiterado – mínimo en dos ocasiones – en el pago del salario por la administración local de Colosó y, en consecuencia, denegar la tutela del derecho fundamental al mínimo vital. No bastaba al juez presuponer que si el cónyuge de la petente recibía su sueldo de docente, entonces la subsistencia digna de la petente estaba asegurada. Ello no sería el caso, por ejemplo, si el salario del esposo, por sí mismo, no alcanzara para cubrir las necesidades básicas de la familia, en particular la alimentación, los servicios públicos, la educación de los hijos etc. Faltó entonces por parte del juez de tutela una actividad probatoria adecuada para determinar si en efecto el mínimo vital de la peticionaria no estaba comprometido por el no pago prolongado y reiterado de su salario por la administración municipal. Una razón normativa refuerza la necesidad de corregir la sentencia de tutela objeto de revisión. Se trata de la imposibilidad constitucional de desconocer el principio la autonomía individual. Tal principio se vería injustificadamente restringido al exigir al trabajador que ha cumplido con sus obligaciones pasar a depender integralmente de su cónyuge en caso del incumplimiento salarial del empleador. La persona del

trabajador perdería así gran parte de su independencia como consecuencia exclusiva del incumplimiento patronal, lo que es contrario a su libertad.

6. Las decisiones de las instancias administrativas centrales no eximen a las autoridades locales del cumplimiento oportuno de sus obligaciones laborales

6.1. De las pruebas decretadas por el despacho resulta fehacientemente demostrado que la iliquidez de la administración municipal a mitades del año 2000 obedeció a los recortes y reajustes de las partidas correspondientes a las transferencias del Gobierno Nacional por participación en los ingresos corrientes de la Nación. En efecto, según oficio del Director de Desarrollo Territorial del Departamento Nacional de Planeación fechado el 3 de septiembre de 2001, la participación de Colosó en los ingresos corrientes de la Nación presupuestados para el año 2000 se vio recortada por el descenso de la actividad económica que llevó a un menor recaudo de ingresos, así como a la creación de un nuevo municipio en el departamento de Sucre – el Roble –que implicaría una nueva reducción de los recursos destinados al Municipio de Colosó.

6.2. No corresponde a la Corte en esta ocasión pronunciarse sobre si las decisiones de la administración central – en particular del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) – consistentes en recortar los recursos destinados a educación y salud locales violan los derechos fundamentales de los docentes afectados por dichas determinaciones. Lo anterior porque contra tal autoridad pública no fue presentada la acción de tutela. No obstante, es de observar que al Alcalde Municipal demandado no le bastaba simplemente exculpar su incumplimiento en el pago de los salarios a los docentes municipales con fundamento en las decisiones de la administración central. Si bien la creación de nuevos municipios no es cuestión de todos los días y, en tal sentido, es este un hecho imprevisible, no sucede lo mismo con la menor disponibilidad de recursos presupuestados provenientes de los ingresos corrientes de la Nación de los que depende en gran parte el pago de los salarios de los docentes municipales. El descenso en la actividad económica y el menor recaudo de impuestos son hechos previsibles que pueden en cualquier momento afectar el monto de las partidas municipales correspondientes a la participación de los entes territoriales en los ingresos corrientes de la Nación. Es por ello que un mandatario local podía planear – como es su deber – el manejo de los recursos económicos y financieros del Municipio que gobierna de tal forma que tales eventualidades no afectaran el cumplimiento de las obligaciones laborales respecto de los servidores públicos, y en especial de los docentes a quienes está encomendada la educación de los futuros ciudadanos.

En consecuencia, la Corte revocará la sentencia objeto de revisión y tutelara a la accionante su derecho fundamental al mínimo vital, para lo cual ordenará al Alcalde Municipal de Colosó que cancele, si no lo ha hecho, los salarios adeudados a la petente, o que de afrontar problemas presupuestales o de liquidez debidamente justificados ante el juez de tutela de primera instancia, tome todas las medidas necesarias para que en el plazo máximo de tres meses contados desde la notificación de la presente sentencia pague a la accionante los salarios dejados de cancelar en el pasado.

### III. DECISIÓN

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 PARCIALMENTE el fallo del dieciocho (18) de octubre de dos mil (2000), proferido por el Juzgado Promiscuo Municipal de Colosó, Sucre, y CONCEDER la tutela de su derecho fundamental mínimo vital a la señora HERNAN YOLANDA ROMERO ALVAREZ.

Segundo.- ORDENAR al Alcalde del Municipio de Colosó (Sucre) que, si no lo ha hecho, en las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación del presente fallo, cancele a la peticionaria los salarios adeudados hasta la fecha contestación de la demanda de tutela. De no ser posible su cumplimiento por razones netamente presupuestales o de manifiesta iliquidez, deberá informar al Juzgado Promiscuo Municipal de Colosó, Sucre, en forma motivada, debiendo iniciar los trámites necesarios que deberán culminar con el pago en un término máximo de tres (3) meses.

Tercero.- ADVERTIR al Alcalde de Municipio de Colosó (Sucre) sobre la necesidad de llevar a cabo una debida planeación presupuestal que le permita asegurar el pago completo y cumplido de los salarios de los docentes municipales, lo cual incluye iniciar los tramites, recursos y acciones indispensables para obtener oportunamente los recursos económicos procedentes del sector central.

Cuarto.- El desacato a lo ordenado en esta providencia, se sancionará de conformidad con lo señalado en el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991.

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

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

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

[1] En cuanto a la procedencia de la acción de tutela como mecanismo transitorio para el caso del incumplimiento salarial se aplican las reglas generales concernientes a la existencia de un perjuicio irremediable.

[2] Corte Constitucional, Sentencia T-1088 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[3] Corte Constitucional, Sentencia T-725 de 2001, M.P. Jaime Araujo Rentería: "Sobre la afectación del mínimo vital o de subsistencia ha dicho la Corte, en reiterada jurisprudencia, que éste se presume afectado, cuando la suspensión en el pago del salario se prolonga indefinidamente en el tiempo, de tal suerte que se coloca al trabajador y a su familia en una

situación económica crítica que afecta sus derechos fundamentales y que hace necesaria la intervención rápida y eficaz del juez de tutela para restablecer su goce, correspondiéndole al demandado la demonstración de que el peticionario de la tutela cuenta con otros ingresos o recursos, con los cuales pueda atender sus necesidades primarias vitales y las de su familia" (subrayas fuera de texto).

[4] Corte Constitucional, Sentencia T-795 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa: "(L)a Corte ha establecido una presunción de afectación del mínimo vital cuando la suspensión en el pago del salario es prolongada o indefinida, salvo que se trate del incumplimiento de hasta dos salarios mínimos mensuales" (subrayas fuera de texto).

[5] Corte Constitucional, Sentencias T-241 de 2000, M.P. José Gregorio Hernández Galindo y T-1026 de 2000 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

[6] Corte Constitucional, Sentencia T-795 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa: "(L)a Corte ha precisado que si se afirma que el derecho al mínimo vital está siendo vulnerado y ello se demuestra indiciariamente, corresponde al juez de tutela determinar si en efecto se configura dicha vulneración. Ello se desprende de la especial función asignada al juez de garantizar los derechos fundamentales."

[7] "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", sentencias SU-342 de 1995, T-019 de 1997, T-081 de 1997, T-261 de 1997.

[8] Corte Constitucional, Sentencia T-683 de 2001, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra: "En efecto, si hay elementos de juicio que indican que el trabajador tiene otros ingresos que le permiten subsistir dignamente sin el salario, la tutela no puede prosperar." (subrayas fuera de texto)

[9] Corte Constitucional, Sentencia T-035 de 2001, M.P. Cristina Pardo Schlesinger: "Si bien es conocida por parte de la Corte Constitucional la crisis económica, presupuestal y financiera que aqueja a la mayoría de entidades locales, y asumiendo la misma posición adoptada en casos similares al que es objeto de revisión, esta Corporación ha señalado que una entidad pública o privada que se encuentre inmersa en problemas de orden económico o financiera, no la exime de su principal obligación como empleadora, cual es la de cumplir oportunamente con el pago de las acreencias laborales..." (subrayas fuera del texto).

[10] Corte Constitucional, Sentencia T-907 de 2001, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

[11] Corte Constitucional, Sentencia T-043 de 2001 M.P. Alvaro Tafur Galvis.

[12] En la sentencia T-081 de 1997, M.P. José Gregorio Hernández, la Corte adujo que el concepto de mínimo vital corresponde a la remuneración mínima vital y móvil a la que todo trabajador tiene derecho de manera proporcional a la cantidad y calidad de labor realizada. Tal tesis fue abandonada expresamente en decisiones posteriores, incluso en sentencias de unificación.

[13] Corte Constitucional, Sentencia SU-995 de 1999, M.P. Carlos Gaviria Díaz: "Si bien ciertos criterios económicos permiten fijar un salario mínimo, como base ineludible para la negociación colectiva o individual del salario entre las partes de una relación laboral, ésta es una medición que no agota el aludido concepto de mínimo vital protegida por la Constitución, ni puede

identificarse con él sin dar al traste con la cláusula del Estado Social de Derecho y desnaturalizar el principio de igualdad consagrado en el artículo 13 Superior. En efecto, 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."



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones

ISSN 2256-1633

Última actualización: 31 de agosto de 2019

