

Sentencia T-169/16

Referencia: expediente T-5.097.478

Acción de Tutela instaurada por la señora Natalia Villamil Sagre contra la Alcaldía Municipal de Moñitos (Córdoba) y la Tesorería de dicho ente territorial

Magistrado Ponente:
LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Bogotá DC, once (11) de abril de dos mil dieciséis (2016)

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Alejandro Linares Cantillo y Luis Guillermo Guerrero Pérez, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el trámite de revisión de los fallos de tutela dictados por el Juzgado Promiscuo Municipal de Moñitos y por el Juzgado Civil del Circuito de Lórica, en el asunto de la referencia.

I. ANTECEDENTES

El 11 de febrero de 2015, la señora Natalia Villamil Sagre instauró acción de tutela contra la Alcaldía Municipal de Moñitos y la Tesorería Municipal de dicho ente territorial, por la presunta trasgresión de sus derechos fundamentales a la vida, honra, trabajo, mínimo vital, salud y seguridad social¹.

1.1 Hechos

¹ Cabe aclarar que si bien en el líbello de la demanda se cuestionaron actuaciones de la Alcaldía y la Tesorería del municipio, al momento de abordar el problema jurídico y de proceder al examen del caso concreto, esta Corporación se referirá exclusivamente a la Alcaldía, en virtud de lo dispuesto en el numeral 3º del artículo 315 de la Constitución, según el cual hacen parte de las atribuciones del alcalde las de: “*dirigir la acción administrativa del municipio (...) y representarlo judicial y extrajudicialmente (...)*”.

La acción de tutela fue admitida por la autoridad judicial de primera instancia el 12 de febrero de 2015, y los hechos relevantes se resumen así:

1.1.1. La accionante se posesionó en el cargo de Personera Municipal encargada en el municipio de Moñitos desde el 17 de octubre de 2013. Señala que, a partir de dicho momento y hasta la fecha de interposición de la acción de tutela, el citado municipio no había girado de manera integral las transferencias a la Personería. En concreto, la accionante menciona como adeudados los meses de mayo, junio, julio, agosto, septiembre octubre, noviembre y diciembre de 2013; julio, agosto, septiembre, octubre, noviembre y diciembre de 2014; enero y febrero de 2015. Sobre el particular, es preciso destacar que, los meses de mayo a septiembre de 2013, son anteriores al período en que se produjo su posesión.

1.1.2. Según afirma la accionante, la sociedad Administradora de Fondos de Pensiones y Cesantías Porvenir S.A inició el 9 de diciembre de 2014 un proceso contra la Personería Municipal de Moñitos, por la no cancelación de los aportes equivalentes a la suma de \$ 3.960.000. De igual manera, la anterior Personera, esto es, la señora Maritza Acuña Altamar, promovió el 31 de julio de 2014 una demanda ejecutiva laboral en contra de la citada personería, con ocasión de la falta de pago de sus acreencias laborales. Por este último motivo, las cuentas de la Personería, así como los dineros que por concepto de transferencias recibe del municipio, se encuentran embargados.

1.1.3. Relata la accionante que ha solicitado en múltiples ocasiones a la Secretaría de Hacienda y a la Tesorería Municipal que le brinden información sobre el pago de los meses adeudados. En tal sentido, presentó varias solicitudes el 11 de diciembre de 2013, el 17² y 18 de diciembre de 2014 y el 2 de febrero de 2015, sin recibir respuesta en ninguna de dichas oportunidades. Por lo demás, el Procurador Provincial de Montería también solicitó el 26 de agosto de 2014 la transferencia de recursos a la Personería, sin que igualmente haya obtenido respuesta.

1.1.4. Por último, el día 5 de diciembre de 2014, advierte que la Tesorería realizó una consignación por la suma de \$ 15.328.826 en el Banco Agrario a nombre de la señora Maritza Acuña Altamar, correspondiente a una parte de las sumas adeudadas.

1.2. Solicitud de amparo constitucional

Con fundamento en los hechos relatados, la accionante solicitó que se ordenara a Alcaldía Municipal de Moñitos trasladar a la cuenta de la Personería, los recursos necesarios para proceder al pago de los meses adeudados por concepto de las transferencias que el ente territorial debe realizar a la entidad que por ella se preside.

² En esta oportunidad, se solicitó la entrega de una certificación sobre las transferencias pasadas a la Personería en el período 2012 a 2013, con el fin de “aclarar la situación de [la] anterior Personera[.] debido a que no reposa información sobre las cuentas de cobro realizadas a la Personería” (Cuaderno 1, folio 2).

1.3. Contestación de la parte demandada

La Alcaldía y la Tesorería del municipio de Moñitos intervinieron dentro del término concedido por la autoridad judicial de primera instancia, en un mismo escrito, para solicitar que la acción de tutela sea declarada improcedente. Al respecto, señalan que el amparo carece de inmediatez, pues la actora alega la falta de pagos desde el mes de mayo de 2013, pero sólo acudió al juez constitucional en febrero de 2015. De allí que no pueda inferirse que se encuentra afectado su mínimo vital.

Por lo demás, también se manifestó que para reclamar las transferencias que el municipio debe girar, la accionante cuenta con dos mecanismos de defensa judicial. Por una parte, puede instaurar un proceso ejecutivo y, por la otra, tiene a su disposición la acción de cumplimiento. En este sentido, el amparo impetrado resulta improcedente, al desconocer igualmente el principio de subsidiariedad, máxime cuando no se ha demostrado el acaecimiento de un perjuicio irremediable que le de viabilidad procesal transitoria.

II. SENTENCIAS OBJETO DE REVISIÓN

2.1. Sentencia de primera instancia

En sentencia del 25 de febrero de 2015, el Juzgado Promiscuo Municipal de Moñitos resolvió amparar los derechos invocados por la señora Villamil Sagre y, en consecuencia, ordenó al alcalde de dicho municipio que iniciara los trámites y gestiones necesarias para llevar a cabo los giros de las transferencias que se debían a la personería.

El *a-quo* consideró que, en principio, el mecanismo judicial para garantizar la transferencia de recursos es la acción de cumplimiento. Sin embargo, con ocasión de las declaraciones realizadas por la actora, se evidenciaba la incidencia del no pago en su mínimo vital, pues no recibía remuneración alguna hace más de 10 meses. Por lo demás, dicha omisión tenía impacto institucional, pues la falta de giro de los recursos ponía en riesgo el funcionamiento de la Personería, circunstancia que tornaba a la tutela procesalmente viable.

Aunado a lo anterior, no se acompañó constancia alguna que explicara las razones por las cuales no se habían realizado los pagos o transferencias de los recursos, a pesar de que se aduce la existencia de una certificación del Tesorero Municipal para tales efectos. De allí que, en atención a la afectación de los derechos fundamentales de la actora, se hacía necesario amparar los derechos invocados, máxime cuando –como ya se dijo– el no pago incidía en el despliegue de las funciones de la Personería.

2.2. Impugnación

Inconformes con la decisión de primera instancia, el Alcalde y el Tesorero del municipio de Moñitos instauraron el recurso de alzada, que sustentaron

alegando la imposibilidad jurídica de materializar la orden impartida por el juez constitucional, pues los recursos del citado ente territorial se encontraban embargados. En este sentido, enfatizaron que esta restricción se deriva de lo previsto en la Ley 1437 de 2011, para lo cual explicaron que “*el presupuesto general del municipio tiene dos secciones[:] el presupuesto del Concejo Municipal y el presupuesto de la Personería Municipal, cuyas transferencias hace el Alcalde de los recursos del sistema general de participaciones (...). Estos recursos están embargados (...) por el Juzgado Civil del Circuito de Lórica (...)*”³, como consecuencia de la causa promovida por la anterior personera, frente a quien ya habían consignado en el Banco Agrario una suma superior a los 30 millones de pesos al mes de abril de 2015.

2.3. Sentencia de segunda instancia

En sentencia del 17 de abril de 2015, el Juzgado Civil del Circuito de Lórica decidió revocar la decisión del *a-quo*. Al respecto, consideró que la discusión se centraba en torno al pago de derechos y acreencias laborales, frente a la cual se podía acudir a los otros mecanismos de defensa judicial, por lo que no se acreditaba el requisito de subsidiariedad.

III. PRUEBAS RELEVANTES APORTADAS AL PROCESO

3.4.1. Copia de cédula de ciudadanía de la señora Natalia Villamil Sagre, en la que consta que nació el 10 de enero de 1988 (cuaderno 1, folio 4).

3.4.2. Acta de posesión de la señora Natalia Villamil Sagre, como Personera encargada del municipio, del 17 de diciembre de 2013 (Acta No. 063).

3.4.3. Copia de estados de cuenta de ahorros de la Personería Municipal de Moñitos expedido por el Banco Agrario, por los meses de enero de 2015, agosto y noviembre de 2014. En estos meses, el saldo de la cuenta fue igual a cero, salvo en el mes de agosto, en el que existió una suma disponible equivalente a \$ 152.941 pesos (cuaderno 1, folios 7 a 9).

3.4.4. Resumen del movimiento de la cuenta de la Personería expedido por el Banco Agrario, por los meses de enero, febrero, marzo, abril y mayo de 2014. No se observa transacción alguna de parte del municipio a la Personería (Cuaderno 1, folios 10 a 23).

3.4.5. Petición formulada el 18 de diciembre de 2014 por la accionante a la Secretaría de Hacienda Municipal. En ella se solicita que se efectúe el giro de las transferencias que la ley ordena a favor de la Personería. Igualmente se indica que el municipio se encuentra en mora por los meses *de mayo a diciembre de 2013* –cada mes por el monto de \$ 7.202.306– y *de julio a diciembre de 2014* –cada uno de ellos por el valor de \$ 7.533.333–, para un total adeudado de \$ 102.818.446. A continuación, se expone que los recursos destinados al ente de control son asignados al Presupuesto de

³ Cuaderno 1, folio 132.

Ingresos y Gastos del Municipio, y que de allí deben ser girados a la Personería, por lo que su falta de pago dificulta el servicio que se presta e incide en los derechos de los funcionarios de dicha entidad. Finalmente, se reitera que la cuenta se encuentra embargada (Cuaderno 1, folios 25 a 27).

3.4.6. Petición instaurada por la demandante el 17 de diciembre de 2014 ante el Secretario de Hacienda del municipio de Moñitos, en la cual solicita que se expida una certificación sobre las transferencias realizadas por dicha dependencia a la Personería, en el período comprendido entre los años 2012 y 2013 (Cuaderno 1, folio 28).

3.4.7. Petición formulada el 11 de diciembre de 2013 al Tesorero del municipio de Moñitos, en la que se informa que el monto adeudado alcanzaba en ese año la suma de \$ 50.416.142 (cuaderno 1, folio 29 a 30).

3.4.8. Oficio remitido el 26 de agosto de 2014 por la Procuraduría Provincial de Montería a la Alcaldía Municipal de Moñitos, en el cual le solicita que informe si giró los recursos destinados al funcionamiento de la Personería, correspondientes a los meses de abril a diciembre de 2013 y de abril a junio de 2014 (Cuaderno 1, folio 35).

3.4.9. Oficio de Porvenir S.A a la Personería Municipal de Moñitos, con fecha del 9 de diciembre de 2014, en el que le reitera el deber que tiene de cancelar los aportes pensionales de sus afiliados. Al respecto, le indica que cuenta con cinco días para efectuar el pago o que, en caso contrario, se proseguirán las acciones judiciales pertinentes para garantizar la satisfacción de dicha obligación (cuaderno 1, folio 36).

3.4.10. Auto proferido el 31 de julio de 2014 por el Juzgado Civil del Circuito de Lorica (Córdoba)⁴, en el que se libra mandamiento de pago por vía ejecutiva laboral, en la causa iniciada por Maritza Acuña Altamar (anterior personera) en contra la Personería Municipal de Moñitos. En esta providencia se dispuso el embargo y retención de los dineros que dicha oficina de control llegase a tener en cuentas corrientes y de ahorros y de las sumas que por concepto de transferencias deba girar el municipio a la Personería, hasta un monto total de \$ 103.558.470 (cuaderno 1, folios 38 a 40).

3.4.11. Declaración juramentada rendida el 16 de febrero de 2015 por la señora Natalia Villamil Sagre ante el juez de primera instancia, en la que luego de manifestar que se encuentra casada, refiere que su única fuente de ingresos es lo que devenga como Personera, estando en mora desde hace más de 10 meses en cancelar sus aportes a la seguridad social. También menciona que se hace cargo de su esposo y que de las transferencias se asume el pago de los servicios prestados por el secretario y el contador de la Personería (Cuaderno 1, folio 113).

⁴ En el encabezado del Auto se observa como fecha el 31 de julio de 2008, sin embargo, en la constancia de notificación se señala que la fecha corresponde al año 2014.

3.4.12. Por último, se acompaña como prueba copia del Anexo 1 del Acuerdo No. 016 de noviembre de 2014, por el cual se fija el presupuesto de ingresos y gastos del municipio de Moñitos para la Vigencia Fiscal del año 2015 (Cuaderno 1, folio 140).

IV. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

4.1. Competencia

Esta Sala es competente para revisar las decisiones proferidas en la acción de tutela de la referencia, con fundamento en lo previsto en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política. El expediente fue seleccionado por medio de Auto del 15 de octubre de 2015, proferido por la Sala de Selección número Diez.

4.2 Insistencia del Defensor del Pueblo

El asunto fue insistido por el Defensor del Pueblo, el cual indicó que la acción de tutela resultaba procesalmente viable en atención a que se evidenciaba la concreción de un perjuicio irremediable, ya que la demora en realizar los giros de las transferencias a la Personería incidía en el mínimo vital de la accionante, puesto que depende de la cancelación de dichos recursos para asegurar la satisfacción de sus condiciones básicas de subsistencia. Por lo demás, enfatizó que se trataba de un asunto de relevancia constitucional, pues la falta de pago de estos recursos afectaba negativamente la posibilidad de que la citada entidad de control cumpliera a cabalidad con sus funciones misionales.

4.3. Actuación surtida en sede de revisión

4.3.1. En Auto del 19 de enero de 2016, se ofició a la Alcaldía Municipal de Moñitos para que, en el término de tres días hábiles, informara si le fueron girados los recursos provenientes de las transferencias adeudados a la Personería, cuya reclamación fue realizada por la accionante. En caso de que la respuesta fuese negativa, la Alcaldía debía informar los motivos por los cuales no había procedido con el cumplimiento de dicha obligación. Vencido el término concedido para el efecto, el citado ente territorial no dio respuesta al requerimiento efectuado por la Corte.

4.3.2. Con fundamento en lo anterior y dada la importancia de la prueba decretada, en Auto del 9 de febrero de 2016, se dispuso requerir a la Alcaldía para que remitiera la información solicitada. Sobre el particular, en escrito del 11 de febrero de 2016 y según certificación expedida por la Secretaria de Hacienda del municipio de Moñitos, el Alcalde informó que se realizaron los pagos de los meses de enero, febrero, marzo y abril de la vigencia del año 2013; de los meses de enero a diciembre de la vigencia del año 2014; y de enero, febrero y marzo de la vigencia del año 2015. En este orden de ideas, se certificó que los pagos adeudados corresponden a los meses de *mayo a diciembre de 2013, abril a diciembre de 2015 y enero de 2016*.

Para concluir se señaló que una vez lleguen los dineros a las arcas del municipio de la vigencia fiscal 2016, se procederá por parte de la administración municipal a efectuar las correspondientes transferencias.

4.4. Planteamiento del caso, problema jurídico y esquema de resolución

4.4.1. La señora Natalia Villamil Sagre, quien ejerce como Personera Municipal desde el 17 de diciembre de 2013⁵, demandó mediante acción de tutela a la Alcaldía y a la Tesorería del municipio de Moñitos, con ocasión de la demora en el giro de las transferencias que le corresponde realizar a la cuenta de la Personería Municipal. Tal omisión, según la demandante, no sólo incide en su mínimo vital, pues no recibe su sueldo desde julio de 2014, a pesar de tener a su cargo el soporte económico de su núcleo familiar⁶, sino también en la función misional que cumple la Personería y en los derechos fundamentales de los servidores que trabajan en el citado ente de control⁷.

Con anterioridad a la instauración de la acción de amparo, la demandante solicitó en varias oportunidades que se realizaran los giros de las transferencias que incluso se debían por períodos anteriores a su posesión⁸. Así, el 2 de febrero de 2015, le reclamó a la Secretaría de Hacienda Municipal que se adeudaban los meses comprendidos entre mayo y diciembre de 2013, entre julio y diciembre de 2014 y el mes de enero de 2015, para un total de \$ 117.885.112⁹. Igualmente, la omisión en los giros de esos recursos fue indagada por la Procuraduría Provincial de Montería, entidad que el 26 de agosto de 2014 solicitó a la Alcaldía de Moñitos que informara si había transferido los recursos para los meses comprendidos entre abril y diciembre de 2013 y abril y junio de 2014¹⁰.

Aunado a lo anterior, la señora Maritza Acuña Altamar, quien ejerció como predecesora de la accionante en el cargo de personera, demandó a la Personería Municipal de Moñitos por los salarios adeudados. Sobre el particular, el Juzgado Civil del Circuito de Lorica libró mandamiento de pago por vía ejecutiva laboral y decretó el embargo y retención de los dineros que se encontraban en las cuentas, así como los recursos que por concepto de transferencias debía girar el municipio al citado ente de control¹¹. Con todo, según mencionó la señora Villamil Sagre y la Alcaldía Municipal Moñitos, la Tesorería realizó dos consignaciones bancarias a nombre de la señora Acuña

⁵ Cuaderno 1, folios 5 y 6.

⁶ En la declaración rendida por la demandante ante el juez de primera instancia, ésta señaló que se hacía cargo económicamente de su esposo y que su único sustento era el salario que devengaba como Personera (cuaderno 1, folio 113).

⁷ Sobre el particular, resulta relevante mencionar el oficio remitido por Porvenir SA a la Personería Municipal de Moñitos, con fecha 9 de diciembre de 2014, en el que le reitera que no ha cancelado los aportes pensionales de sus afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Pensiones (cuaderno 1, folio 36).

⁸ Cabe señalar que en el acervo probatorio se encuentran otras dos peticiones calendadas el 11 de diciembre de 2013 y el 17 de diciembre de 2014. La primera instaurada ante el Tesorero Municipal (cuaderno 1, folios 29 y 30) y la segunda ante el Secretario de Hacienda del ente territorial (cuaderno 1, folio 28).

⁹ Cuaderno 1, folios 25 a 27.

¹⁰ Cuaderno 1, folio 35.

¹¹ Cuaderno 1, folio 41.

Altamar, una el 5 de diciembre de 2014 y otra el 13 de marzo de 2015, por la suma de \$ 15.328.826 cada una¹².

Ahora bien, según la certificación de la Secretaría de Hacienda Municipal de Moñitos obrante a folio 40 del cuaderno de revisión¹³, se tiene que durante el trámite de la acción de tutela, se giraron las transferencias de los meses comprendidos entre julio y diciembre de 2014, así como de enero y febrero de 2015. De modo que, respecto de su pretensión inicial, sólo resta por hacer las transferencias de mayo a diciembre de 2013. No obstante, también es posible observar que los incumplimientos han continuado en el tiempo, pues según la certificación reseñada, tampoco se han girado las transferencias de los meses de abril a diciembre de 2015, ni enero de 2016.

4.4.2 De los hechos relatados y probados en la presente causa, corresponde a esta Sala de Revisión determinar, en primera medida, si la acción de tutela instaurada por la señora Villamil Sagre contra la Alcaldía Municipal de Moñitos resulta procesalmente viable. En caso de que así lo sea, en segunda medida, la Sala abordará el examen acerca de si la demora en los giros de las transferencias a la Personería Municipal vulneró los derechos fundamentales de la accionante, en particular su derecho al mínimo vital.

Para resolver los problemas planteados, la Sala inicialmente examinará el cumplimiento de los requisitos de procedencia de la acción de tutela, para lo cual reiterará la jurisprudencia sobre el carácter excepcional del recurso de amparo para solicitar el giro de los recursos provenientes de las transferencias, cuando de por medio se encuentra el pago de obligaciones laborales y de la seguridad social vinculados con la salvaguarda del mínimo vital. Una vez superada esta instancia, y sólo si ello es necesario, la Corte se detendrá en el estudio del deber de los municipios de girar oportunamente los citados recursos a las personerías, en atención a la labor institucional que éstas cumplen. Por último, y con sujeción a lo expuesto, se abordará el estudio del asunto de fondo puesto a su consideración.

4.5. De la procedencia de la acción de tutela

4.5.1. En cuanto a la *legitimación por activa*, el artículo 86 de la Constitución Política reconoce el derecho de toda persona de reclamar mediante acción de tutela la protección inmediata de sus derechos fundamentales. Este precepto constitucional se desarrolla en el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 que consagra: *“la acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquiera persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos. También se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa. Cuando tal circunstancia ocurra, deberá manifestarse en la solicitud”*.

¹² Cuaderno 1, folio 156.

¹³ El documento en mención, fue puesto en conocimiento de la accionante, por medio de la Secretaría General de la Corporación el 8 de marzo de 2016.

En el caso bajo examen, a pesar de que la accionante refiere actuar en representación de la Personería Municipal de Moñitos, en la demanda de tutela no se persigue la protección de los derechos fundamentales de dicho ente de control sino los suyos propios, como se señala expresamente en el acápite de las pretensiones, en los siguientes términos: “TUTELAR en mi favor el (sic) derechos constitucionales involucrados, ordenándole a la Alcaldía Municipal que en un término de 48 horas traslade a la cuenta de la Personería los recursos suficientes para el pago de los meses adeudados y de igual forma el pago de la seguridad social” (énfasis por fuera del texto original). De ahí que, para esta Sala de Revisión, queda claro que la acción fue interpuesta de forma directa para la protección de los derechos fundamentales de quien actúa en condición de demandante, esto es, de la persona natural que promueve directamente el mecanismo tutelar de protección, por lo que se entiende satisfecho el requisito de legitimación en la causa por activa.

4.5.2. Respecto de la *legitimación por pasiva*, el artículo 86 del Texto Superior establece que la acción de tutela tiene por objeto la protección efectiva e inmediata de los derechos fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de las autoridades públicas o por el actuar de los particulares, en los casos previstos en la Constitución y en la ley¹⁴. En el asunto objeto de estudio, es claro que los municipios son autoridades públicas del orden territorial¹⁵, lo que torna procedente el amparo en su contra, como se demanda en la presente oportunidad, en lo que respecta a la acción u omisión en el cumplimiento de las funciones o deberes a su cargo, como ocurre con la obligación de girar de manera oportuna los recursos de las transferencias a favor de las personerías municipales.

4.5.3. Ahora bien, la procedibilidad de la acción de tutela también exige que su interposición se haga dentro de un plazo razonable, contabilizado a partir del momento en el que se generó la vulneración o amenaza de un derecho fundamental, de manera que el amparo responda a la exigencia constitucional de ser un instrumento judicial de aplicación inmediata y urgente (CP art. 86), con miras a asegurar la efectividad concreta y actual del derecho objeto de violación o amenaza¹⁶. Este requisito ha sido identificado por la jurisprudencia de la Corte como el *principio de inmediatez*¹⁷.

En criterio de este Tribunal, si con la acción de tutela se busca la protección *inmediata* de los derechos fundamentales, es imprescindible que su ejercicio tenga lugar dentro del marco de ocurrencia de la amenaza o violación de

¹⁴ El artículo 42 del Decreto 2591 de 1991 consagra las hipótesis de procedencia de la acción de tutela contra particulares.

¹⁵ Artículo 286 de la Constitución Política.

¹⁶ Precisamente, el artículo 86 dispone que: “*Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales (...)*”. Énfasis por fuera del texto original.

¹⁷ Véanse, entre otras, las Sentencias SU-961 de 1999, T-344 de 2000, T-1169 de 2001, T-105 de 2002, T-575 de 2002, T-843 de 2002, T-315 de 2005, T-993 de 2005 y T-1140 de 2005.

dichos derechos. Una actuación en sentido contrario, desvirtúa el alcance jurídico dado por el Constituyente a la acción, pues cuando el accionante no actúa con prontitud en la solicitud del amparo, se infiere que éste no requiere de una protección urgente, efectiva e inmediata, más allá de que también pueda convertirse en un factor de inseguridad jurídica y de posible afectación de los derechos de terceros¹⁸.

En relación con el caso objeto de estudio, la accionante instauró la acción de tutela el día 11 de febrero de 2015¹⁹ y la primera omisión en realizar las transferencias por parte del municipio, desde que la señora Villamil Sagre fue posesionada en el cargo de Personera Municipal, data de octubre de 2013. Lo anterior, en principio, pareciera denotar la ausencia de inmediatez en la presentación del amparo. No obstante, esta Sala de Revisión encuentra que la presunta afectación de los derechos fundamentales de la accionante, por la no transferencia de los recursos a la Personería, ha continuado en el tiempo, de manera que la afectación es permanente y actual, tanto así que para el momento de interponer la acción, se le adeudaban 7 meses de salario.

A continuación, le corresponde a la Corte realizar el estudio de subsidiariedad en el caso concreto. Sin embargo, por la importancia del tema para resolver el caso objeto de revisión, la Sala reiterará las consideraciones generales sobre el carácter excepcional de la acción de tutela para reclamar el pago de acreencias laborales, luego de lo cual enfocará su estudio en el asunto de fondo sometido a revisión, esto es, en el deber de los municipios de girar las transferencias a las personerías. Con sujeción a lo expuesto, se abordará el examen del caso concreto, en el que se incluirá el estudio sobre la satisfacción o no del requisito de subsidiariedad.

4.6. Del principio de subsidiariedad y de la acción de tutela como mecanismo excepcional para reclamar el pago de acreencias laborales. Reiteración de jurisprudencia

4.6.1. Queda por examinar entonces lo referente al cumplimiento del principio de subsidiariedad, respecto del cual se encuentra que el ya citado artículo 86 de la Constitución Política señala que la acción de amparo constitucional sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable²⁰. Esto significa que la acción de tutela tiene un carácter residual o subsidiario, por virtud del cual “procede de manera excepcional para el amparo de los derechos fundamentales vulnerados, por cuanto se parte del supuesto de que en un Estado Social de Derecho existen mecanismos judiciales ordinarios para asegurar su protección”²¹. El carácter residual obedece a la necesidad de preservar el reparto de competencias atribuido por la Constitución Política y la ley a las diferentes autoridades judiciales, lo cual

¹⁸ Sentencia T-279 de 2010, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

¹⁹ Cuaderno 1, folio 3.

²⁰ Véanse, entre otras, las Sentencias T-336 de 2009, T-436 de 2009, T-785 de 2009, T-799 de 2009, T-130 de 2010 y T-136 de 2010.

²¹ Sentencia T-723 de 2010, M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

se sustenta en los principios constitucionales de independencia y autonomía de la actividad judicial.

No obstante, aun existiendo otros mecanismos de defensa judicial, la jurisprudencia de esta Corporación ha admitido que la acción de tutela está llamada a prosperar, cuando se acredita que los mismos no son lo suficientemente idóneos para otorgar un amparo integral²², o no son lo adecuadamente expeditos para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable²³.

4.6.2. Comoquiera que en el caso concreto la accionante alega que la omisión en la realización de las transferencias genera la imposibilidad de pago de su salario y de los aportes a seguridad social, es preciso destacar que la Corte ha señalado que, por regla general, la pretensión vinculada con la cancelación de acreencias laborales es improcedente por la vía del juicio de amparo, por cuanto en el ordenamiento jurídico se prevén otros mecanismos de defensa judicial para resolver este tipo de controversias, ya sea ante el juez ordinario laboral o ante el juez contencioso administrativo, dependiendo de si la vinculación de un servidor público –como ocurre en el asunto bajo examen en el que la accionante tiene la condición de Personera– se realizó mediante contrato de trabajo o por relación legal y reglamentaria. Sin embargo, de manera excepcional, se ha contemplado la viabilidad del amparo para obtener la realización de este tipo de acreencias, cuando por virtud de su desconocimiento se afectan los derechos fundamentales de los accionantes, concretamente el derecho al mínimo vital.

Sobre este punto, en la Sentencia T-457 de 2011²⁴, se indicó que: “Por regla general, la resolución de las controversias relativas al incumplimiento en el pago de acreencias laborales, entre ellas el salario o contraprestación mensual, es un asunto que compete a la jurisdicción laboral. (...) Sin embargo, la sólida

²² Se entiende que el mecanismo ordinario previsto por el ordenamiento jurídico para resolver un asunto no es idóneo, cuando, por ejemplo, no permite resolver el conflicto en su dimensión constitucional o no ofrece una solución integral frente al derecho comprometido. En este sentido, esta Corporación ha dicho que: “el requisito de la idoneidad ha sido interpretado por la Corte a la luz del principio según el cual el juez de tutela debe dar prioridad a la realización de los derechos sobre las consideraciones de índole formal. La aptitud del medio de defensa ordinario debe ser analizada en cada caso concreto, teniendo en cuenta, las características procesales del mecanismo, las circunstancias del peticionario y el derecho fundamental involucrado”. Sentencia T-705 de 2012, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

²³ La jurisprudencia constitucional ha establecido que la acción de tutela procede como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, cuando se presenta una situación de amenaza de vulneración de un derecho fundamental susceptible de concretarse y que pueda generar un daño irreversible. Este amparo es temporal, como lo reconoce el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991, en los siguientes términos: “*En el caso del inciso anterior, el juez señalará expresamente en la sentencia que su orden permanecerá vigente sólo durante el término que la autoridad judicial competente utilice para decidir de fondo sobre la acción instaurada por el afectado*”. Para determinar la configuración de un perjuicio irremediable, en criterio de este Tribunal, deben concurrir los siguientes elementos: (i) el perjuicio ha de ser *inminente*, esto es, que está por suceder; (ii) las medidas que se requieren para conjurarlo han de ser *urgentes*, tanto por brindar una solución adecuada frente a la proximidad del daño, como por armonizar con las particularidades del caso; (iii) el perjuicio debe ser *grave*, es decir, susceptible de generar un detrimento trascendente en el haber jurídico (moral o material) de una persona; y la (iv) respuesta requerida por vía judicial debe ser *impostergable*, o lo que es lo mismo, fundada en criterios de oportunidad y eficiencia con el fin de evitar la consumación de un daño antijurídico irreparable²³. En desarrollo de lo expuesto, en la Sentencia T-747 de 2008, M.P. Clara Inés Vargas Hernández, se consideró que cuando el accionante pretende la protección transitoria de sus derechos fundamentales a través de la acción de tutela, tiene la carga de “presentar y sustentar los factores a partir de los cuales se configura el perjuicio irremediable, ya que la simple afirmación de su acacimiento hipotético es insuficiente para justificar la procedencia la acción de tutela.”

²⁴ M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

línea jurisprudencial que por varios años ha trazado esta Corporación²⁵, plantea de forma pacífica una única excepción sobre la improcedencia general anotada. Ella se presenta en aquellos eventos en los que el no pago de la prestación tiene como consecuencia directa la afectación de derechos fundamentales, concreta y especialmente, el del mínimo vital”.

Para tal efecto, el citado derecho ha sido entendido como: “aquella porción del ingreso que tiene por objeto cubrir las necesidades básicas como alimentación, salud, educación, recreación, servicios públicos domiciliarios, etc.”²⁶ De ahí que su conceptualización no sólo comprenda un *componente cuantitativo* vinculado con la simple subsistencia, sino también un *elemento cualitativo* relacionado con el respeto a la dignidad humana como valor fundante del ordenamiento constitucional. En todo caso, siempre que se alega su vulneración, es necesario que el interesado enuncie los motivos que le sirven de fundamento para solicitar su protección, de manera que el juez pueda evaluar la situación concreta del accionante.

²⁵ Sobre el tema se pueden consultar, entre otras, las Sentencias SU-995 de 1999, T-898 de 2004, T-916 de 2006, T-232 de 2008, T-582 de 2008 y T-552 de 2009, T-007 de 2010, T-205 de 2010 y T-535 de 2010.

²⁶ Sentencia T-457 de 2011, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

No obstante, la jurisprudencia ha señalado algunos supuestos en los cuales se *presume la vulneración del derecho al mínimo vital*, los cuales se limitan a las siguientes situaciones de hecho: (i) que no se encuentre acreditado en el expediente que el accionante cuenta con otros ingresos o recursos que permitan su subsistencia; (ii) que se trate de un incumplimiento prolongado e indefinido <http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/t-1046-12.htm> - [_ftn11](#), y (iii) que las sumas que se reclamen no sean deudas pendientes.

Frente al primer supuesto, esta Corporación ha explicado que no es exigible la plena demostración de que no se tienen otros ingresos, pues esto sería una prueba ‘diabólica’, sino que basta con aportar elementos de juicio que le permitan al juez de tutela inferir que el salario es el único ingreso y que su no pago afecta gravemente las condiciones de vida del trabajador²⁷. En cuanto al segundo supuesto, relacionado con el incumplimiento prolongado e indefinido, la Corte ha precisado que éste debe ser mayor a dos meses, a menos que se trate de personas que devenguen un salario mínimo y, por último, frente a que no se trate de deudas pendientes, este Tribunal ha encontrado que la presunción no se activa cuando lo que está en juego es un interés meramente patrimonial, tanto así que “*el amparo laboral no se extiende a todo el salario adeudado, sino a la parte de éste que corresponda al mínimo vital*”²⁸.

De manera que, siempre que se acredite en el trámite de un proceso cualquiera de los anteriores supuestos, el juez de tutela puede proceder al análisis de fondo del asunto planteado, a pesar de que el accionante no acredite directamente la afectación de su mínimo vital, por el no pago de acreencias laborales.

4.6.3. Finalmente, en caso de que se encuentre probada la afectación al mínimo vital, bien sea por vía de presunciones o por prueba directa, se ha señalado que no serán admisibles argumentos presupuestales o financieros, como razones que justifiquen el incumplimiento en el pago de salarios, sin que ello obste para que sean elementos a tener en cuenta por parte del juez al momento de impartir las órdenes de protección. Al respecto, este Tribunal ha señalado que: “*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, cuál es la de cumplir oportunamente con el pago de las acreencias laborales (...)*”²⁹.

Lo anterior ha llevado a que la Corte adopte decisiones que armonicen la situación de incumplimiento laboral con las dificultades presupuestales que atraviese la entidad. Por ejemplo, en la Sentencia T-148 de 2002³⁰, que por su

²⁷ Véanse, al respecto, las Sentencias T-1088 de 2000 y T-683 de 2003.

²⁸ A.V. Sentencia SU-995 de 1999, Magistrado Carlos Gaviria Díaz citada en T-162 de 2004, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

²⁹ Sentencia T-035 de 2001, M.P. Cristina Pardo Schlesinger

³⁰ M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

pertinencia para el caso objeto de estudio será estudiada con detalle en el siguiente acápite, se ordenó el pago de los salarios que le adeudaba el municipio al personero, pero se advirtió que en caso de que no fuera posible dar cumplimiento a dicha orden por razones presupuestales o de iliquidez, debería informársele esta situación al juez de primera instancia de forma motivada y al mismo tiempo iniciar con los trámites necesarios para realizar dichos pagos en un término no superior a tres meses.

4.6.4. Ahora bien, como ya se enunció, el examen puntual de si se cumple con el principio de subsidiariedad en la tutela de la referencia, se realizará al momento de proceder con el examen del caso concreto. En este orden de ideas, se pasará a realizar las consideraciones generales sobre el deber de los municipios de efectuar las transferencias a las personerías.

4.7. Del deber de los municipios de efectuar transferencias a las personerías municipales

4.7.1. Como órganos de control del Estado a las personerías municipales se les otorga autonomía presupuestal y financiera para el ejercicio de sus funciones. No obstante, los recursos para dicho funcionamiento provienen del presupuesto del municipio, de forma que es éste quien debe realizar las transferencias a las cuentas de esas entidades. En efecto, antes de ser derogado, el artículo 168 de la Ley 136 de 1994³¹, modificado por el artículo 8 de la Ley 177 de 1994³², disponía que: *“Las personerías del distrito capital, distritales y municipales, cuentan con autonomía presupuestal y administrativa. En consecuencia, los Personeros elaborarán los proyectos de presupuesto de su dependencia, los cuales serán presentados al Alcalde dentro del término legal, e incorporados respectivamente al proyecto de presupuesto general del municipio o distrito, el cual sólo podrá ser modificado por el Concejo y por su propia iniciativa. Una vez aprobado, el presupuesto no podrá ser objeto de traslados por decisión del Alcalde.”*

A pesar de que esta norma perdió vigencia por la derogación expresa realizada en el artículo 96³³ de la Ley 617 del 2000³⁴, subsisten en el ordenamiento jurídico otras prescripciones legislativas, que permiten advertir que se mantiene el mismo modelo de financiamiento y de obtención de recursos presupuestales por parte de las Personerías. En efecto, el artículo 108 del

³¹ *“Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”.*

³² *“Por la cual se modifica la Ley 136 de 1994 y se dictan otras disposiciones”.*

³³ Artículo 96.- Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga los Artículos: 17 de la Ley 3ª de 1991; Parágrafo 3º del Artículo 11 de la Ley 87 de 1993; el segundo inciso del Parágrafo del Artículo 97 de la Ley 99 de 1993; 57 de la Ley 101 de 1993; 96 y 106 del Decreto 1421 de 1993; la Ley 166 de 1994; Artículos 1º, 3º, 5º, 6º, 8º y 11 de la Ley 177 de 1994; el Artículo 68 de la Ley 181 de 1995; 53 de la Ley 190 de 1995; los Artículos 7º, 11, 12 y 13 de la Ley 330 de 1996; 23 de la Ley 397 de 1997 y las demás disposiciones que le sean contrarias. Se deroga lo establecido en el numeral 4º del Artículo 95 de la Ley 136 de 1994 y la expresión "quienes dentro de los seis meses anteriores a la fecha de la elección hayan sido empleados públicos o trabajadores oficiales, ni" del numeral 5º del Artículo 44 de la Ley 200 de 1995. (subrayado fuera del texto original).

³⁴ *“Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional”.*

Decreto 111 de 1996³⁵, dispone que las personerías municipales tendrán autonomía presupues-tal, para cuya realización el artículo 106 del mismo Decreto dispone que: “Los alcaldes y los concejos distritales y municipales, al elaborar y aprobar lo presupuestos, respectivamente, tendrán en cuenta que las apropiaciones para gastos de funcionamiento de las contralorías y personerías, no podrán ser superiores a las que fueron aprobadas en el presupuesto vigente, incrementadas en un porcentaje igual al índice de precios al consumidor esperado para la respectiva vigencia fiscal” (subrayas fuera del texto original).

En este punto resulta importante resaltar, en el mismo sentido que lo hace la Defensoría del Pueblo en su insistencia, la importante misión que cumplen las personerías municipales como entidades que ejercen control sobre los órganos del orden territorial, de ahí que resulte de vital importancia que dichos órganos de control cuenten con los recursos necesarios para un funcionamiento autónomo e independiente (numerales 3 y 4 del artículo 178 de la Ley 136 de 1994). En efecto, la omisión en el giro oportuno de los recursos que por concepto de transferencias le corresponden a las personerías, pone en riesgo la realización de sus funciones constitucionales y legales, entre las que se encuentran vigilar el cumplimiento de la Constitución, la ley y demás normas de nivel territorial, así como defender los intereses de la sociedad (artículo 178 de la Ley 136 de 1994).

4.7.2. Dentro de este contexto, en distintas oportunidades, esta Corporación se ha pronunciado sobre casos vinculados con afectaciones al derecho al mínimo vital, ocasionados por el no giro de las transferencias por parte de los entes municipales a las personerías, entre los cuales se destacan los siguientes:

4.7.2.1. En la Sentencia T-420 de 1997³⁶, la Corte estudió por primera vez el caso de un personero municipal que afirmaba que ni a él ni a los empleados de la personería les habían pagado sus salarios, en una mora que más o menos ascendía a cinco meses. Al momento de examinar el caso concreto, la Sala concluyó que el amparo no era procedente por cuanto el accionante –en su condición de personero– no tenía legitimación por activa para actuar a nombre de todos los empleados y éstos no se encontraban en una situación de indefensión que avalara una actuación de dicho funcionario sin poder.

4.7.2.2. Posteriormente, la Corte profirió la Sentencia T-221 de 2000³⁷, en la cual abordó el caso de un personero municipal que reclamaba la protección de su derecho al mínimo vital, el cual se vio afectado por la omisión de la Alcaldía de efectuar las transferencias con las cuales se paga su salario. Para la Sala, los medios probatorios aportados por el accionante (certificación donde constan los salarios adeudados y declaraciones de personas a quienes el peticionario les había pedido dinero prestado) y su afirmación en el sentido de

³⁵ “Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto”.

³⁶ M.P. Jorge Arango Mejía.

³⁷ M.P. José Gregorio Hernández.

que carecía de otros ingresos, demostraba la vulneración del derecho al mínimo vital, por lo que ordenó efectuar el pago de los salarios adeudados.

4.7.2.3. Más adelante, en la Sentencia T-348 de 2001³⁸, la Corte conoció el caso de un personero municipal a quien el municipio no le había girado las transferencias correspondientes a siete meses. La alcaldía alegó problemas financieros y de iliquidez como razón para el atraso en el pago de dichas sumas. A pesar de ello, en criterio de la Sala de Revisión, dicha circunstancia afectaba su derecho fundamental al mínimo vital, toda vez que, según su dicho, el cual no fue controvertido, el ingreso reclamado correspondía al único recurso con el que contaban él y su familia. Así las cosas, concedió el amparo y ordenó a la accionada a pagar las sumas adeudadas al personero municipal.

4.7.2.4. Al año siguiente, en Sentencia T-1034 de 2002³⁹, la Sala Cuarta de Revisión conoció de otro caso de un personero municipal, que padecía un problema renal y que no se encontraba al día en los aportes a la seguridad social en salud, a partir de la falta de pago de las transferencias por parte del municipio. Para la Corte, el amparo no resultaba procedente, toda vez que no se probó que se le estuviera negando la prestación de los servicios, de forma que la pretensión únicamente se circunscribía al pago de las transferencias adeudadas, para cuya satisfacción el accionante contaba con demandas ejecutivas o con la acción de cumplimiento.

4.7.2.5. Con posterioridad, en Sentencia T-632 de 2003⁴⁰, la Corte resolvió el caso de una personera municipal, a quien le adeudaban los salarios de seis meses, así como los aportes respectivos a la seguridad social, como consecuencia de la omisión del ente territorial de transferir los recursos necesarios para el funcionamiento de la personería. Esta omisión continuó incluso en los meses posteriores a la interposición de la acción de tutela. En dicha oportunidad, este Tribunal presumió la afectación del mínimo vital, por cuanto la omisión de pago del salario era prolongada el tiempo. Sin embargo, encontró la acreditación parcial de un hecho superado, por cuanto la entidad accionada realizó las transferencias posteriores a la presentación de la acción de tutela, quedando únicamente adeudados los seis meses anteriores a la presentación de la acción. Con fundamento en lo anterior, ordenó el pago de las transferencias por los meses adeudados.

4.7.2.6. Más adelante, en Sentencia T-760 de 2005⁴¹, la Sala Séptima de Revisión estudió el caso de otro personero municipal que solicitaba mediante acción de tutela el pago de las transferencias correspondientes a tres meses que no fueron giradas a la personería. Concretamente, en la acción se señaló que dicha omisión hacía imposible la cancelación oportuna de su salario, lo que vulneraba sus derechos al mínimo vital, a la salud y a la vida. Para la Sala, el amparo debe ceder –por mandato legal– a favor de la acción de tutela, siempre

³⁸ M.P. Jaime Araujo Rentería.

³⁹ M.P. Jaime Córdoba Triviño.

⁴⁰ M.P. Jaime Araujo Rentería.

⁴¹ M.P. Humberto Sierra Porto.

que se observe la vulneración de derechos fundamentales⁴², como en efecto ocurría en este caso, ya que el accionante manifestaba que su único ingreso era su salario, de forma que la falta de su reconocimiento conducía a la ausencia de ingresos necesarios y suficientes para vivir en condiciones dignas⁴³. En este caso, la Corte declaró la existencia de un hecho superado, pues durante el trámite tutelar se giraron las transferencias.

4.7.3. Como puede verse, en la mayoría de las oportunidades, ante la afectación del mínimo vital por el no pago de las transferencias a las personerías municipales, la Corte ha considerado que la acción de tutela resulta procedente, sin profundizar en la naturaleza de dichos recursos y condenando indistinta-mente al pago de salarios o al giro de las transferencias adeudadas y sin diferenciar, las más de las veces, el papel que cumple el municipio como ente girador, frente a los empleados de las personerías.

Dada la ausencia de desarrollo en estas providencias sobre ese aspecto, esta Sala estima pertinente precisar que los recursos que gira el municipio a las personerías, conforman un componente global y único que corresponde a una suma específica de dinero, sin que ésta pueda ser dividida y segmentada por el municipio, toda vez que dentro de su autonomía presupuestal y financiera, es el ente de control quien está encargado de discriminar los *ítems* en los cuales se deberán repartir las transferencias –entiéndase como gastos por concepto de servicios prestados y demás de funcionamiento de la personería–. Así las cosas, no resulta preciso que el juez de tutela ordene directamente al ente territorial el pago de un salario, ya que la suma que debe girar corresponde a un todo indivisible y no a un valor segmentado de dinero.

De ahí que también resulte importante precisar el papel que cumple el municipio como ente girador de los recursos de los cuales depende el salario de los trabajadores de la personería y no como empleador de dicho organismo de control. Sobre el particular, es preciso enfatizar que si vienen las obligaciones laborales y de la seguridad social dependen del presupuesto del municipio, es la personería y no el citado ente territorial el empleador de los funcionarios del organismo de control. Sobre la naturaleza de la relación entre el municipio como ente girador de las transferencias y la personera como empleada de la personería Municipal, señaló en la Sentencia T-632 de 2002 que:

“Esta Sala no desconoce lo sostenido por los demandados en el sentido de que, no es el municipio de Rovira (Tolima) el ente empleador de la tutelante, pues ésta, como cabeza del ministerio público en el citado municipio, depende de la Personería de este ente territorial, pero esta Sala tampoco puede pasar por alto que los

⁴² Ley 393 de 1997, Artículo 9: “La Acción de Cumplimiento no procederá para la protección de derechos que puedan ser garantizados mediante la Acción de Tutela. En estos eventos, el Juez le dará a la solicitud el trámite correspondiente al derecho de Tutela”.

⁴³ La Sala en aquella oportunidad señaló que: “*es pertinente tener en cuenta, que, si bien, el pago de transferencias presupuestales no puede catalogarse per se como un derecho fundamental, su protección por medio de la acción de tutela está reservada a aquellos casos en que el mínimo vital resulte vulnerado o amenazado lo cual dependerá del estudio de las circunstancias fácticas del caso concreto*”.

recursos de los cuales depende el cabal funcionamiento de la personería municipal, incluidos los salarios y los aportes a la seguridad social integral (salud, pensión y riesgos profesionales) de la actora, se obtienen de las transferencias que debe hacer la alcaldía municipal a la mencionada entidad, no siendo de recibo los argumentos de los demandados de que por encontrarse en proceso de reestructuración, no es posible cancelar las acreencias que requiere no solamente la actora para su subsistencia, sino también para el buen funcionamiento del ministerio público de esa entidad territorial, pues cuando se trata de salarios, “sean estos anteriores o posteriores a dicho proceso, constituyen gastos de administración que deben ser cancelados de preferencia, a fin de no comprometer ni vulnerar derechos fundamentales”. (Sentencia T-1160/01).”

4.8. Caso concreto

4.8.1. La Personera Municipal de Moñitos solicita la protección de su derecho al mínimo vital, el cual estima vulnerado por la Alcaldía Municipal del ente territorial, como consecuencia de su omisión en realizar el giro de las transferencias correspondientes a algunos meses de los años 2013 a 2015, sumas de las cuales depende el pago de su salario y de las prestaciones de la seguridad social.

Atendiendo a lo señalado en el planteamiento del problema jurídico, es preciso resaltar que a lo largo del trámite de la acción de tutela la Alcaldía de Moñitos informó del giro a la Personería Municipal de algunas de las transferencias reclamadas en la presente acción de tutela, básicamente señaló que había cancelado las sumas correspondientes a los meses de *julio a diciembre de 2014* y de *enero y febrero de 2015*, sin que dicha situación haya sido controvertida por la accionante⁴⁴. No obstante, también se acreditó en la misma certificación realizada por la Alcaldía, que incluso después de haberse interpuesto la acción de tutela, se continuó con la situación de incumplimiento en el pago de las transferencias. En efecto, se observa que aún se encuentran adeudados los meses de *abril a diciembre de 2015*, así como *enero de 2016*.

De esta manera, el objeto de la presente acción de tutela con miras a preservar el derecho al mínimo vital, se concreta en el pago de los meses de *octubre a diciembre de 2013*, *abril a diciembre de 2015*, *enero de 2016* y los demás meses del año en curso que se encuentran en mora hasta el momento en que se profiera esta sentencia. Así las cosas, antes de proceder al examen de fondo y según se manifestó con anterioridad en esta providencia, es preciso determinar si la pretensión propuesta satisface el principio de subsidiaridad.

4.8.2. Al respecto, nótese cómo la pretensión principal está dirigida a que se realicen las transferencias de algunos meses de los años 2013, 2015 y 2016 por parte del municipio de Moñitos a la Personería Municipal. Para esta Sala de

⁴⁴ Al respecto cabe recordar que el certificado remitido por la Secretaría de Hacienda del municipio de Moñitos que da cuenta de dichos pagos fue puesto en conocimiento de la accionante, quien no realizó pronunciamiento alguno sobre el particular.

Revisión, en principio, la pretensión en cuestión puede ser satisfecha a través de otros medios de defensa judicial distintos a la acción de tutela. Así, por una parte, la actora cuenta con la acción de cumplimiento ante la jurisdicción contencioso administrativa, por medio de la cual puede exigir a la autoridad renuente que proceda a la satisfacción de los deberes consagrados en el Decreto 111 de 1996, referentes a la obligación de tener en cuenta las apropiaciones de los gastos de funcionamiento de las personerías, así como el compromiso de proceder a su posterior giro, con la finalidad de que éstas puedan realizar sus labores misionales. En este caso, no cabría la prohibición del párrafo del artículo 9 de la Ley 393 de 1997, en el que se dispone la improcedencia de la citada acción frente a normas que establezcan gastos, pues se trata de unos recursos que ya están autorizados y que sólo faltaría su ejecutoria, hipótesis exceptiva que ha sido avalada por el Consejo de Estado⁴⁵. Precisamente, al estudiar la procedencia de la acción de cumplimiento para que la administración efectúe transferencias, este Tribunal ha señalado que:

“(...) el Consejo de Estado ha señalado que incluida una apropiación en el presupuesto y la expedición de éste por la Corporación Pública, queda autorizado el gasto y, a partir de ahí, corresponde a la autoridad ejecutarlo, lo cual hace exigible su cumplimiento. De conformidad con lo anterior, se concluye que con la acción de cumplimiento ejercitada no se pretende establecer un gasto, sino ejecutar uno establecido, toda vez que el mismo ya fue reconocido y se encuentra presupuestado. De lo expuesto se concluye que tratándose de movimientos presupuestales dentro del presupuesto de rentas y gastos no siempre se trata del establecimiento de un gasto, pues, se reitera, podríamos estar frente a la ejecución de un gasto cuyo establecimiento viene de tiempo atrás⁴⁶. (...)”⁴⁷

No obstante, en el caso concreto, este medio de defensa no brinda la idoneidad necesaria para descartar la procedencia de la acción de tutela, principalmente por dos razones: primero, porque según lo informa la misma Alcaldía, en el año 2014 se embargaron los dineros que por concepto de transferencias debe girar el municipio de Moñitos a la Personería, de forma que el asunto desborda la ejecución de un gasto ya autorizado, por lo menos en lo referente a las sumas adeudadas en dicho año y en el año 2015, ya que los recursos fueron consignados en una cuenta del Banco Agrario para el cumplimiento de una orden judicial, de suerte que no podría ordenarse la ejecución de algo que ya fue ejecutado. Y, segundo, porque la acción de cumplimiento por disposición

⁴⁵ Sobre el particular, se pueden consultar las siguientes sentencias del Consejo de Estado: Sección Tercera, Sentencia del 25 de enero de 1999, expediente ACU-552, C.P. Daniel Suarez Hernández y Sección Primera, Sentencia del 7 de febrero de 2002, expediente No. 88001-23-31-000-2001-0002-01(ACU), C.P. Camilo Arciniegas Andrade. Por lo demás, y en relación con lo expuesto, se observa a folio 140 del cuaderno 1 una copia del Acuerdo No. 016 de noviembre de 2014, en donde aparece la relación del presupuesto de ingresos y gastos del municipio de Moñitos para la vigencia fiscal 2015. Allí se puede observar que el presupuesto aprobado para la Personería Municipal en el año 2014 fue de \$ 92.400.000 y en el año 2015 de \$ 97.020.000. De lo anterior se desprende que los recursos que deben ser girados al citado ente de control no corresponden a gastos que deban aprobarse, sino que, por el contrario, se trata de gastos incluidos dentro de los presupuestos anuales del municipio.

⁴⁶ Sentencia 0034 (Acu-1165) Del 02/01/31, Ponente: María Elena Giraldo Gómez, Actor: Nelson Arturo Velásquez Madero, Demandado: Alcaldía Municipal De Arjona -Bolívar-

⁴⁷ Sentencia T-760 de 2005, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

legal debe ceder ante la acción de tutela, cuando se encuentren comprometidos los derechos fundamentales⁴⁸. En sentido, en el asunto *sub-judice*, la accionante señala que la omisión en realizar el giro de las transferencias a la Personería afecta su mínimo vital, puesto que depende de la cancelación de dichos recursos para asegurar la satisfacción de sus condiciones básicas de subsistencia.

Además de la citada acción de cumplimiento, es claro que el amparo también podría ser enervado, como lo manifestó el Juzgado Civil del Circuito de Lórica, autoridad judicial de segunda instancia en el asunto bajo examen, a través del proceso administrativo laboral, como vía para que la accionante reclame los derechos que le asisten como trabajadora, en concreto el pago de los salarios y prestaciones dejados de percibir durante su período como personera municipal. De resultar favorable este proceso, además, se generaría a su favor un título ejecutivo para requerir la satisfacción de lo debido⁴⁹, con cargo a los recursos que por concepto de las transferencias debe girar el municipio de Moñitos, tal como sucedió con la personera que antecedió a la accionante en dicho cargo.

4.8.2. No obstante lo anterior, a partir del numeral 1 del artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, que ordena examinar la idoneidad de cada acción según las características del caso concreto⁵⁰, esta Sala de Revisión observa que dicho medio de defensa judicial no resulta procedente en el asunto bajo examen, atendiendo a la consideración vinculada con la afectación del derecho al mínimo vital de la accionante, en el contexto en el que ella particularmente se encuentra. Al respecto, este Tribunal advierte que la señora Villamil Sagre sustenta el desconocimiento del citado derecho, en la circunstancia de que el salario que percibe como personera es el único ingreso con el que cuenta, aunado a que su esposo depende económicamente de ella y que se encuentra en mora en los aportes del Sistema de Seguridad Social en Pensiones y Salud.

Por su parte, la Alcaldía no aportó ningún medio probatorio que desvirtuara las afirmaciones realizadas por la accionante, en especial, lo relacionado con la ausencia de otros ingresos que le permitan atender sus necesidades básicas, por lo que esta Sala infiere que se activan dos de las presunciones destinadas a proteger el derecho al mínimo vital, como lo son que (i) la persona no tenga ingresos diferentes al salario y (ii) que se trate de una deuda prolongada en el tiempo, pues para el momento de interposición de la acción de tutela, la actora se encontraba sin recibir su salario por 7 meses. Aunque después de la interposición del amparo se realizaron algunas transferencias, es claro, como

⁴⁸ El artículo 9 de la Ley 393 de 1997 dispone que: “La acción de cumplimiento no procederá para la protección de derechos que pueden ser garantizados mediante la acción de tutela. En estos eventos, el juez le dará a la solicitud el trámite correspondiente al derecho de tutela”.

⁴⁹ El artículo 297 de la Ley 1437 de 2011 establece que: “**Título Ejecutivo.** Para los efectos de este Código, constituyen título ejecutivo: **I.-** Las sentencias debidamente ejecutoriadas proferidas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, mediante las cuales se condene a una entidad pública al pago de sumas dinerarias.”

⁵⁰ La norma en cita dispone que: “(...) La acción de tutela no procederá: **I.-** Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquéllas se utilicen como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos recursos será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante. (...)”. Énfasis por fuera del texto original.

ya se ha expuesto en esta providencia, que desde el mes de abril de 2015 no se giran los recursos que permitan el pago de su remuneración básica, mínima y vital, lo cual se traduce en un período de ocho meses en que la accionante no ha recibido su salario.

Con fundamento en lo anterior y al igual que lo han concluido otras Salas de Revisión en casos similares al expuesto, la acción de tutela resulta procedente en tanto quedó probada mediante presunciones la afectación del mínimo vital, de manera que se desplazan los otros medios de defensa judicial a favor de la acción de tutela, por las circunstancias particulares y específicas del caso.

4.8.3. En cuanto al fondo del asunto, es decir, en relación con el incumplimiento del deber de la Alcaldía Municipal de Moñitos de realizar las transferencias de las sumas necesarias para el funcionamiento de la Personería Municipal no existe discusión, pues el mismo representante legal del ente territorial no desconoció dicha omisión, sino que la justificó en el embargo que pesaba sobre esos recursos. Al respecto, cabe recordar que los temas presupuestales –per se– no pueden justificar los incumplimientos dinerarios que repercuten en el salario de un trabajador, cuando de él depende la realización de su derecho al mínimo vital. En todo caso, se advierte que cuando se le preguntó al municipio en sede de revisión por las razones de la mora en que se había incurrido, ya no se adujo ninguna, sino que, por el contrario, se señaló que “*una vez lleguen los dineros a las arcas del municipio vigencia fiscal 2016, se procederá por parte de esta administración a efectuar las correspondientes transferencias*”⁵¹.

4.8.4. Así las cosas, corresponde a esta Sala determinar cuál será la orden de amparo a dictar, toda vez que al existir la afectación del derecho al mínimo vital, lo correspondiente debería ser disponer el pago del *salario* de la accionante junto con los aportes obligatorios al *sistema de seguridad social*. Sin embargo, la Sala advierte que no es posible dictar dicha orden, pues como se explicó en el numeral 4.7.3 de esta providencia, el municipio de Moñitos se encuentra encargado de girar las transferencias más no de pagar las obligaciones laborales de los empleados de la Personería, pues dicha atribución le corresponde a esta última, en virtud de la autonomía presupuestal y financiera que le otorga el hecho de ser un órgano independiente de control⁵².

En este orden de ideas, a partir de la indivisibilidad de los recursos al momento de ser girados por el municipio, el objeto de las órdenes de protección será la suma total correspondiente a las transferencias que por ley le corresponde girar a dicho ente territorial, para que sea la Personería Municipal, en ejercicio de su autonomía orgánica y funcional, quien se

⁵¹ Cuaderno de revisión, folio 39.

⁵² Al respecto, la Corte en Sentencia C-365 de 2001, M.P. Clara Inés Vargas Hernández, señaló que: “La facultad autónoma de ordenación del gasto de las Contralorías y Personerías del nivel local es un atributo fundamental para mantener su independencia e imparcialidad, puesto que si las decisiones sobre la contratación y, en fin, el compromiso de los recursos necesarios para su operación administrativa, corresponde a un órgano ajeno a la entidad, no hará autonomía presupuestal y, en últimas, se estaría limitando la capacidad de acción de los órganos de control (Cfr. Sentencia C-283 de 1997)”.

encargue de efectuar los pagos a la accionante. Lo anterior, igualmente, repercute en la protección del órgano de control, en lo referente a la disponibilidad de los recursos básicos para poder cumplir a cabalidad con sus funciones, de las cuales depende la realización de una de las funciones básicas que fueron identificadas por la Constitución de 1991.

Encuentra la Sala que dentro de las sumas reclamadas por la accionante están las transferencias por algunos meses del año 2013. Sobre el particular, es necesario realizar dos precisiones: la primera, es que dado que la acción de tutela la interpone la señora Villamil Sagre, a nombre propio por la presunta afectación de sus derechos fundamentales, no es posible que esta Corporación ordene el pago de los meses anteriores a su posesión, esto es, de *mayo a septiembre de 2013*, pues no existe legitimación para tal reclamación.

No obstante lo anterior, la ausencia de pago de las sumas de los *meses de octubre a diciembre de 2013*, en los que ella si ejerció como personera, si bien debido a su antigüedad no tiene la virtualidad de incidir en la afectación de su mínimo vital, esta Corporación igualmente los incluirá dentro de las órdenes de protección, toda vez que resultaría desproporcionado exigirle a la accionante que acuda a la jurisdicción administrativa para el pago de tres meses, máxime cuando se creará un mecanismo para facilitar los desembolsos correspondientes por parte del ente territorial, como se verá más adelante. Por lo demás, no puede dejarse de lado, como ya fue expuesto, la misión institucional que cumplen las personerías municipales dentro del orden local y los efectos que la omisión en el giro oportuno de los recursos implica para el cabal cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales.

De esta manera, y cuanto a las sumas adeudadas del año 2013, así como las de 2015 y las de los meses que no se han cancelado en el año en curso, esta Sala creará una fórmula que tenga en cuenta el embargo al que estuvieron sujetas las cuentas de la Personería y el monto adeudado, en la que se destaca que si bien las dificultades de orden presupuestal no excusan la satisfacción de las obligaciones que repercuten en los derechos laborales de los trabajadores, sí permiten al juez de tutela adoptar soluciones que tengan en cuenta la situación económica del obligado, en este caso, el municipio de Moñitos.

A partir de lo anterior, esta Sala dictará dos órdenes de protección: la primera consistente en ordenar al representante legal del municipio girar en el término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de este fallo, las transferencias correspondientes al mes en que se comunique esta providencia. Y, la segunda, disponer a cargo de la misma autoridad administrativa y en el mismo término señalado, que realice un cronograma de pagos correspondiente al valor de las transferencias que dejó de recibir la Personería Municipal en los meses de octubre a diciembre de 2013, abril a diciembre de 2015 y las que hayan dejado de pagarse en lo corrido del año 2016. Los plazos señalados en dicho cronograma para el pago total de las transferencias no podrán exceder de seis (6) meses contados a partir del momento de notificación de esta providencia. Los valores a los que se hace referencia y que deberán ser

incluidos en el cronograma, se someterán a la condición de que la Alcaldía aún no los haya cancelado.

Por último, la Sala prevendrá a la Alcaldía Municipal de Moñitos para que en lo sucesivo gire cumplidamente las transferencias a la Personería Municipal para su correcto funcionamiento.

4.8.5. Por lo anterior, se revocará la sentencia de segunda instancia proferida el 17 de abril de 2015 por el Juzgado Civil del Circuito de Lorica y, en su lugar, se amparará el derecho fundamental al mínimo vital de la señora Villamil Sagre, a través de las órdenes de protección previamente reseñadas.

V. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero.- REVOCAR la sentencia del 17 de abril de 2015 proferida por el Juzgado Civil del Circuito de Lorica y, en su lugar, **AMPARAR** el derecho fundamental al mínimo vital de la accionante.

Segundo.- ORDENAR al Alcalde del municipio de Moñitos o a quien haga sus veces, que en el término cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la comunicación de esta sentencia, si aún no lo ha hecho, realice a favor de la Personería Municipal del citado ente territorial la transferencia correspondiente al mes en que se notifique esta providencia, siempre que la accionante continúe ejerciendo el cargo de Personera Municipal y sin perjuicio de lo dispuesto en el numeral cuarto de la parte resolutive del presente fallo.

Tercero.- ORDENAR al Alcalde del municipio de Moñitos o a quien haga sus veces, que en el término cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la comunicación de esta sentencia, realice un cronograma de pagos con la Personería Municipal correspondiente a las sumas que por concepto de transferencias dejó de trasladar al mencionado ente de control, en los meses de octubre a diciembre de 2013, abril a diciembre de 2015 y los que hayan dejado de pagarse en lo corrido del año 2016, siempre que se trate de períodos en los que la accionante haya ejercido su cargo de Personera Municipal. Los plazos señalados en dicho cronograma para el pago total de las transferencias no podrán exceder de seis (6) meses contados a partir del momento de la comunicación de esta providencia. Los valores a los que se hace referencia y que deberán ser incluidos en el cronograma, se someterán a la condición de que la Alcaldía aún no los haya cancelado.

Cuarto.- PREVENIR al Alcalde del municipio de Moñitos o a quien haga sus veces, para que en lo sucesivo gire cumplidamente las transferencias a la Personería Municipal para su correcto funcionamiento.

Quinto.- Por Secretaría General, **LÍBRESE** la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

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

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado
Con aclaración de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General