

Sentencia T-1129/05

DERECHO AL PAGO OPORTUNO DE MESADAS PENSIONALES DE PENSIONADOS DE UNIVERSIDAD DEL ATLANTICO

ACCION DE TUTELA-Procedencia excepcional pago de acreencias laborales

Esta Corporación ha señalado la procedencia del amparo cuando quiera que la falta de pago de las acreencias laborales produzca la vulneración del mínimo vital, la cual se presume en el evento de constatar dicha omisión reiteradamente, durante varios periodos consecutivos, sin que sea posible justificarla en la mala situación financiera del empleador. Al respecto, en procura de complementar y sistematizar unas pautas básicas a partir de las cuales entender vulnerado el mínimo vital, la jurisprudencia reciente ha establecido que ello se produce cuando es posible detectar, por lo menos, dos elementos: (i) que el salario o la mesada constituya un ingreso exclusivo, o que existiendo otros no alcancen a cubrir las necesidades básicas, y (ii) que la falta de pago genere una situación crítica para el afectado. En ambos casos, en el evento de evidenciar circunstancias críticas que afecten el nivel de subsistencia del pensionado, habrá de concluirse que la tutela constituye el mecanismo procedente para el amparo de los derechos fundamentales.

CONTRATO DE CONCURRENCIA PARA PASIVO PENSIONAL-Incumplimiento

No es constitucionalmente válido que la administración se abstenga de realizar los pagos a los pensionados alegando el incumplimiento de las cláusulas del contrato de concurrencia. En relación con éste tópico, la Corte hace un llamado a las partes del convenio para que en adelante se abstengan de suspender el pago a partir del incumplimiento de algunos de los elementos del contrato. En su lugar, se deben idear, estrategias y mecanismos para su cumplimiento y en caso de contravenir cualquiera de sus mandatos dar traslado a los organismos de control fiscal y disciplinario para que se promuevan los correctivos necesarios. Frente a la infracción de alguna disposición del contrato de concurrencia, es necesario propender por un arreglo eficaz de las diferencias, pero en todo caso, las partes deben garantizar que se sufrague lo necesario para el pago de las mesadas de los pensionados.

ACCION DE TUTELA-En el caso de pago de acreencias laborales le corresponde al demandado desvirtuar la vulneración del derecho fundamental

ACCION DE TUTELA-Omisión extendida y continua en el pago de acreencias laborales vulnera el mínimo vital

ACTO ADMINISTRATIVO PARTICULAR Y CONCRETO-Deber de la administración de demandar acto propio cuando se considera contrario a la Constitución o ley

ACTO ADMINISTRATIVO PARTICULAR Y CONCRETO-Casos en que puede ser revocado sin el consentimiento expreso y escrito del titular

ACTO ADMINISTRATIVO-Cuando el litigio en materia pensional versa sobre problemas de interpretación no procede su revocatoria directa

REVOCATORIA DIRECTA DE ACTO ADMINISTRATIVO PARTICULAR Y CONCRETO-Solo puede declararse cuando ha mediado un delito

DEBIDO PROCESO-Mientras permanezca vigente el acto administrativo que reconoce la

pensión deben cancelarse las mesadas causadas

DEBIDO PROCESO-No es posible suspender el pago de una mesada pensional condicionándola a cualquier hecho o circunstancia

MINIMO VITAL-Pensionada a quien se le deben mesadas atrasadas por no haber sido incluida esta obligación en el presupuesto anual

Referencia: expediente 1152863

Acción de tutela instaurada por Beatriz Isabel Ubarnez Shoonewolff contra la Universidad del Atlántico, la Gobernación del Atlántico y el Ministerio de Hacienda.

Magistrada Ponente:

Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ.

Bogotá, D. C. tres (3) de noviembre de dos mil cinco (2005).

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ, JAIME ARAÚJO RENTERÍA y ALFREDO BELTRÁN SIERRA, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, en particular las contenidas en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución y el Decreto 2591 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión del fallo dictado por el Tribunal Administrativo del Atlántico, en el trámite de la acción de tutela interpuesta por Beatriz Isabel Ubarnez Shoonewolff contra la Universidad del Atlántico, la Gobernación del Atlántico y el Ministerio de Hacienda.

I. ANTECEDENTES.

La señora Beatriz Ubarnes Schoonewolff presentó acción de tutela contra la Universidad del Atlántico, la Gobernación del Atlántico y el Ministerio de Hacienda debido a la falta de pago de sus mesadas pensionales, lo que a su juicio ha atentado contra sus derechos fundamentales a la igualdad, el mínimo vital, la vida, la seguridad social, la salud, la dignidad humana y el debido proceso.

Señala que mediante Resolución No. 000974 del 20 de mayo de 1997, le fue reconocida su pensión de jubilación, pero a la fecha de presentación de la demanda[1], se le deben 9 mesadas pensionales, como consecuencia de no haber incluido esta obligación en el presupuesto anual de rentas y gastos de dicha institución y en el convenio de concurrencia celebrado con la Nación y el Departamento. La respuesta frecuente e inmediata que se le ha dado es que “No hay rubro en el presupuesto de la Universidad para el pago de las mesadas pensionales”.

Agrega que la mesada pensional es su único medio de económico de subsistencia y, por tanto, el retraso en su pago ha afectado sus condiciones básicas de vida. Sostuvo que tiene 60 años de edad, es soltera, sufre quebrantos serios de salud, pues padece de cálculos renales y osteoporosis, y además mantiene a una de sus hermanas, también soltera de 63 años, que no tiene maneras económicas de sobrevivir sin la ayuda que ella le presta. Destacó igualmente, que debido a la situación económica de la Universidad, existe un considerable retraso en la transferencia de los

aportes para salud y ello repercute en el suministro oportuno de los medicamentos que requiere para mejorar su salud. Conforme a lo anterior, solicita se cancelen las mesadas adeudadas y se garantice el pago de las futuras.

2. Respuestas de las entidades demandadas

Como consecuencia de la admisión de la acción de tutela se requirió a cada una de las entidades demandadas para que explicaran los hechos que originaron la solicitud de amparo.

- La Gobernación del Departamento de Atlántico, a través de apoderada, presentó escrito en el que desestima que con su actuar haya provocado la vulneración de los derechos fundamentales de la accionante. Explica que conforme a lo establecido en el artículo 131 de la Ley 100 de 1993, se suscribió un convenio “en el cual concurre la Nación a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público con un porcentaje del 75,6% -el Departamento del Atlántico con un porcentaje de 12,5% y la Universidad del Atlántico con un 11,5%”. Agrega que conforme a lo anterior, el Departamento de Atlántico ha cumplido con el monto de la contribución a la que se obligó, siendo el responsable específico del pago de las mesadas pensionales, la Universidad del Atlántico por intermedio de sus diferentes autoridades.

-La Universidad del Atlántico, a través de apoderado, explicó que frente a la problemática que se presentaba en dicha institución con el pago de las mesadas pensionales, y como consecuencia de las exigencias de los pensionados que se tomaron la Universidad entre el 18 de febrero y el 30 de marzo de 2003, se firmó un convenio de concurrencia con el Departamento y el Ministerio de Hacienda, para de esta manera hacer viables los pagos de todas y cada una de las mesadas.

En virtud de tal convenio, el Ministerio de Hacienda debía aportar un 75.6 % de este pasivo, el Departamento del Atlántico en 12.1 % y la Universidad del Atlántico un 11.5 % de acuerdo a las condiciones del convenio, a lo cual el Ministerio de Hacienda aceptó solamente sobre los montos de pensiones calculadas con base en los factores de ley y hasta el 75% del valor de la asignación promedio. Siendo así las cosas, destacó la intervención de la Universidad del Atlántico, “sumado lo del Ministerio con los aportes que corresponden al Departamento del Atlántico, en total no alcanza para cubrir el monto total de las mesadas de los pensionados, puesto que sólo concurren tanto el Ministerio y el Departamento con las mesadas reconocidas de acuerdo a la ley y quedan a cargo de la Universidad en su totalidad, aquellas otorgadas con sustento en las convenciones colectivas o irregulares.”

Adicionalmente, indica que la tutela no es procedente para exigir el pago de las mesadas pensionales ya que dichos derechos no son de aplicación inmediata conforme al artículo 85 de la Constitución Política y dentro del caso en estudio existen otras vías judiciales para hacer efectivo el amparo.

- El Ministerio de Hacienda, por su parte, aduce que no es posible realizar el giro de recursos correspondiente al segundo semestre de 2004 ni al primer semestre de 2005, hasta que “la Universidad no atienda el requerimiento en torno a sus obligaciones contractuales” conforme al parágrafo de la cláusula sexta del contrato interadministrativo de concurrencia. Anota que desde el 30 de julio de 2004 solicitó a la institución de educación superior el cumplimiento de las obligaciones contractuales, sin que hasta la fecha de presentación del escrito se hubiere obtenido respuesta completa.

Conforme a lo anterior, el ente gubernamental hace un comentario sobre la naturaleza de la obligación que tiene la Nación para el pago de las pensiones en la Universidad del Atlántico,

acudiendo a la cita textual del artículo 131 de la Ley 100 de 1993, concluyendo que no es ella la que debe asumir la responsabilidad directa del pago de estas acreencias.

Posteriormente, analiza lo que denomina la “inconstitucionalidad de las pensiones reconocidas a empleados públicos con fundamento en convenciones colectivas”, y motiva la “evidente ilegalidad” en la que sobrevendría el Ministerio si participara de la concurrencia de las pensiones reconocidas de manera irregular, aplicando para el caso las normas orgánicas del presupuesto[2] y las leyes sobre responsabilidad fiscal[3] y disciplinaria[4], ante lo cual señala:

“Este Ministerio, al revisar la información enviada por la Universidad detectó que el reconocimiento de pensiones no se ajustaba a los parámetros legales, por lo que manifestó expresamente que la Nación solo puede contribuir en el pago de las obligaciones legalmente reconocidas y, solicitó a la Universidad revisar cada una de las pensiones para determinar su conformidad con la ley, demandar cada una de las pensiones ilegalmente reconocidas y pagarlas mientras se profieren los fallos dentro de los procesos instaurados”.

Ante lo planteado, el Ministerio estima que la Nación solo debe responder por el porcentaje del pasivo legal, mientras que la carga de los mayores valores irregularmente concebidos está en cabeza de la Universidad en calidad de empleadora y, por tanto, para el caso de la accionante, la Nación concurrirá en su pago, cuando la Universidad ajuste la resolución de reconocimiento de pensión. Lo anterior con fundamento en que “ el monto de la pensión de la accionante es del 100% del último sueldo devengado, conforme al artículo 9º. de la Convención Colectiva de 1976, por lo que excede el monto señalado en la Ley 33 de 1985 e incluye más factores salariales de los previstos en el decreto 1158 de 1994”. Por ello, para que la Nación concorra en su pago, la Universidad debe modificar la resolución de reconocimiento de pensión.

II. DECISIÓN OBJETO DE REVISIÓN

El Tribunal Administrativo del Atlántico, negó el amparo solicitado y fundamentó su decisión en que la acción de tutela constituye un instrumento excepcional en caso de que el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, a menos que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

De otra parte, sostuvo que la causa de la omisión en el pago de las mesadas se encontraba en los problemas financieros que soporta la Universidad. Agregó que la vulneración del mínimo vital no puede definirse sin tener en cuenta la situación económica de la universidad y el contexto del convenio de concurrencia sobre el cual se promovió una acción popular en la que se decretó como medida cautelar, adicionarlo para tener en cuenta las pensiones reconocidas por ese centro universitario.

Concluyó que la peticionaria goza de otros medios de defensa judicial para conseguir el pago de las pensiones adeudadas y la suspensión del contrato interadministrativo de concurrencia, razón por la cual la tutela devino improcedente.

III. PRUEBAS RELEVANTES

- Fotocopia de la Resolución N° 000974 de 1997 "Por la cual se reconoce una pensión de jubilación." proferida por el Rector de la Universidad del Atlántico (folio y 11).
- Fotocopia del certificado expedido por la Coordinadora del Fondo de Pensiones de la Universidad del Atlántico fechado el 2 de enero de 2005. (folio 13)

-Relación de las diferentes acreencias que la Universidad del Atlántico adeuda a la señora Beatriz Ubarnes (folio 52).

- Fotocopia de la cédula de ciudadanía de la accionante. (Folio 10)

-Fotocopia de certificados médicos .(folios 14 a 23)

IV. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. Competencia

Es competente esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional para revisar el fallo mencionado, de conformidad con lo establecido en los artículos 86, inciso tercero, y 241 numeral noveno de la Constitución Política y en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Planteamiento del problema jurídico

La demandante plantea que pese a ser pensionada de la Universidad del Atlántico no ha recibido las mesadas correspondientes a 9 meses, [5] lo que afecta sus derechos fundamentales al mínimo vital, la seguridad social, la igualdad, la dignidad humana y el debido proceso. El Ministerio demandado adujo que el pago de las pensiones no se puede realizar debido al incumplimiento de las obligaciones impuestas a la Universidad en el contrato interadministrativo de concurrencia; la Universidad se defienden señalando que " sumado lo del Ministerio con los aportes que corresponden al Departamento del Atlántico, no se alcanza a cubrir el monto de las pensiones", [6] mientras que el juez de instancia decidió denegar el amparo por considerar que existen otros medios idóneos para asegurar los derechos invocados como violados.

De acuerdo a lo anterior, corresponde a esta Sala determinar (i) si el incumplimiento en el pago de mesadas pensionales constituye una vulneración de derechos fundamentales que es posible proteger a través de la acción de tutela y (ii) si los criterios de incumplimiento de unas obligaciones previstas en un contrato de concurrencia o la presunta ilegalidad del acto administrativo que reconoce la pensión, constituyen factores admisibles para omitir o suspender el pago de las mesadas pensionales.

3. El derecho al pago oportuno de las mesadas pensionales. Procedencia excepcional de la tutela para el pago de acreencias laborales.

En varias decisiones esta Corporación ha señalado que: (i) la acción de tutela constituye un instrumento excepcional mediante el cual es posible reclamar el pago oportuno de acreencias laborales; (ii) La omisión continua y extendida en el tiempo de esta prestación hace presumir la vulneración del mínimo vital del trabajador o pensionado y de su familia; (iii) Ante tal evento, se invierte la carga de la prueba, correspondiendo al demandado desvirtuar la vulneración del derecho fundamental[7]/A>.

Para el cobro de salarios, pensiones u otras acreencias laborales, esta Corporación ha reconocido que existen otros medios para hacer efectivo su pago, no obstante lo cual, frente a especiales circunstancias de hecho que puede afrontar el trabajador o pensionado, se hace legítimo acudir a la protección por vía de tutela.

Una de esas circunstancias, desde donde esta Corte ha derivado la presunción de vulneración del mínimo vital, es la prolongada y continua omisión en el pago de las acreencias laborales[8].

Frente a ésta, la Corporación ha destacado las particularidades a las que se somete el trabajador

o pensionado que derivan en la afectación negativa de su cotidianidad y, en general, del acceso a un "mínimo de condiciones decorosas de vida"[9]. Sobre este asunto de tiempo atrás precisó la jurisprudencia:

"En síntesis, la Corte ha entendido que el derecho a la seguridad social y en especial el derecho a la pensión de jubilación o vejez, en los términos definidos por la ley, constituye un derecho de aplicación inmediata en aquellos eventos en los cuales está destinado a suplir el mínimo vital básico de las personas de la tercera edad. Lo anterior, no sólo por su estrecha relación con el derecho al trabajo, sino porque en tratándose de personas cuya edad hace incierta una virtual vinculación laboral, su transgresión compromete la dignidad de su titular, como quiera que depende de la pensión para satisfacer sus necesidades básicas.

"Sostener lo contrario implicaría desconocer evidentes razones de justicia material que llevaron al constituyente a vincular al Estado con la garantía de la dignidad de quienes, al término de su vida laboral, luego de contribuir con su trabajo a la construcción de la riqueza nacional, merecen de la sociedad, no sólo un justo reconocimiento sino una pensión equivalente a un porcentaje de su salario, para asegurar una vejez tranquila. Frente a este derecho, el Estado debe actuar con toda energía y prontitud, de manera tal que quienes han adquirido, en virtud de su edad y años de trabajo, una pensión de jubilación o vejez, no se vean, ni siquiera transitoriamente, desprotegidos frente a actos arbitrarios o negligentes del propio Estado o de los particulares que por ley estén obligados a asumir la prestación social".

(...)

"Someter a una persona de la tercera edad, que ha dedicado más de 26 años de su vida laboralmente productiva al crecimiento de una empresa y, por contera, de la economía nacional, a vivir de la caridad ajena, no solamente constituye una clara afrenta a su integridad, sino un desconocimiento del valor de su trabajo y, por ende, de la tarea que durante todos esos años lo dignificó como ser humano." [10]

Esta Corporación ha señalado la procedencia del amparo cuando quiera que la falta de pago de las acreencias laborales produzca la vulneración del mínimo vital, la cual se presume en el evento de constatar dicha omisión reiteradamente, durante varios periodos consecutivos, sin que sea posible justificarla en la mala situación financiera del empleador[11]. Al respecto, en procura de complementar y sistematizar unas pautas básicas a partir de las cuales entender vulnerado el mínimo vital, la jurisprudencia reciente[12] ha establecido que ello se produce cuando es posible detectar, por lo menos, dos elementos: (i) que el salario o la mesada constituya un ingreso exclusivo, o que existiendo otros no alcancen a cubrir las necesidades básicas, y (ii) que la falta de pago genere una situación crítica para el afectado. En ambos casos, en el evento de evidenciar circunstancias críticas que afecten el nivel de subsistencia del pensionado, habrá de concluirse que la tutela constituye el mecanismo procedente para el amparo de los derechos fundamentales.

4. Sustracción del pago de mesadas pensionales con base en la presunta ilegalidad de actos administrativos y el incumplimiento de un contrato de concurrencia para pasivo pensional.

En punto a la revocatoria o suspensión unilateral de un acto administrativo particular y concreto, la Corte ha señalado que sólo se puede efectuar con el consentimiento expreso del titular excepto en los casos en los que se compruebe una manifiesta ilegalidad, evento extraordinario en el que en protección del interés público se debe agotar el procedimiento establecido en el artículo 74 del

Código Contencioso Administrativo[13] e iniciar las acciones fiscales, judiciales, penales y disciplinarias pertinentes en procura de la restitución de los recursos y la imposición de las sanciones que correspondan a las actuaciones identificadas como ilegales.

La facultad de revisar y revocar los actos administrativos que conceden o reconocen pensiones sin la autorización expresa del titular del derecho, ha sido reglada dentro del propio ordenamiento jurídico. El artículo 19 de la Ley 797 de 2003[15], cuya constitucionalidad condicionada se estableció en la sentencia C-835 de 2003, prevé la facultad de que la administración realice un estudio de fondo sobre las sumas, pensiones o prestaciones económicas a cargo del tesoro público en las cuales existan serios indicios sobre su reconocimiento indebido. En desarrollo de esta competencia la Corte indicó en la sentencia anotada:

"Pues bien, en lo concerniente a la verificación oficiosa que la norma le impone como deber a los mencionados funcionarios, la Corte no encuentra reparo alguno. Antes bien, estima la Corporación que con un tal deber se tiende a proteger la objetividad, transparencia, moralidad y eficacia que la función administrativa requiere en orden al correcto reconocimiento y pago de las pensiones u otras prestaciones económicas propias del régimen de seguridad social. Y es que la labor de los citados funcionarios no puede enclaustrarse en el nicho de la apariencia ritual ni del manejo mecánico de los actos administrativos que les compete expedir, considerar, atender o satisfacer, incluidos los documentos que soporten el trámite y expedición de los respectivos actos de reconocimiento y pago. Asimismo, no se trata de prohiar la instauración de instancias administrativas contrarias a los principios de economía, celeridad y eficacia que la Carta destaca a favor de la función administrativa, que en todo caso debe resolverse en la materialización de los derechos y deberes de las personas. Por el contrario, con arraigo en los principios que informan la función administrativa, al igual que en aras de la legalidad de los derechos adquiridos y de la defensa del tesoro público, la verificación oficiosa que el artículo 19 impone como deber, confluye en la esfera positiva con claro linaje constitucional. Sin embargo, es de observar que la Administración no puede a cada rato estar revisando lo que ya revisó, derivando en un cuestionamiento recurrente sobre los mismos motivos y causas, que a más de no consultar el sentido y alcance del artículo 19, raya en el desconocimiento del non bis in idem. Revisado un asunto por la Administración éste debe ser decidido de manera definitiva y la Administración no puede volver a cuestionar el mismo asunto una segunda o tercera vez.

Adicionalmente, en la mencionada sentencia se consignó que la facultad para revisar los actos administrativos que conceden o reconocen pensiones debe estar precedida por unos motivos reales, objetivos y trascendentes. Al quedar explícita dicha facultad, esta Corporación precisa, conforme a la línea de jurisprudencia antes citada, que dentro de tal competencia la Administración se puede ver avocada ante tres diferentes situaciones: (i) La administración tendrá la facultad de revocar su propio acto aún sin consentimiento del beneficiario, siempre que se agote como mínimo el procedimiento previsto en los artículos 14, 28, 34, 35 y 74 del Código Contencioso Administrativo y que se identifiquen en la conformación del acto administrativo censurado conductas tipificadas en la ley penal, "aunque no se den los otros elementos de la responsabilidad penal"[16]; (ii) Se podrá revocar unilateralmente el acto propio cuando éste sea fruto de silencio administrativo positivo de acuerdo al artículo 73 del Código Contencioso Administrativo; (iii) La Administración deberá acudir directa e indefectiblemente ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo si no identifican en el acto que las irregularidades o anomalías constituyen conductas tipificadas en la ley penal. En todo caso, se debe tener en cuenta que mientras permanezca indemne el acto administrativo que reconoce la prestación, es preciso continuar con los pagos causados. Sobre todo lo anterior, la Corte concluyó en la

Sentencia que se viene citando:

"Por lo tanto, los motivos que dan lugar a la hipótesis revocatoria del artículo 19 no pueden entenderse de manera indeterminada, aislada, ni al margen del debido proceso. Antes bien, **la manifiesta ilegalidad**, tanto de las conductas reprochadas como de los medios utilizados para acceder a la prestación económica que se cuestione, debe probarse plenamente en el procedimiento administrativo que contemplan las prenotadas disposiciones, para lo cual el titular del derecho prestacional o sus causahabientes deberán contar con todas las garantías que inspiran el debido proceso en sede administrativa, destacándose el respeto y acatamiento, entre otros, de los principios de la necesidad de la prueba, de la publicidad y la contradicción; y por supuesto, imponiéndose el respeto y acatamiento que ameritan los términos preclusivos con que cuenta el funcionario competente para adelantar y resolver cada etapa o lapso procedimental. Así, la decisión revocatoria, en tanto acto reglado que es, deberá sustentarse en una ritualidad sin vicios y en una fundamentación probatoria real, objetiva y trascendente, en la cual confluyan de manera evidente todos los elementos de juicio que llevaron al convencimiento del funcionario competente para resolver. En conclusión, entre la parte motiva y la parte resolutive del acto de revocatoria directa deben mediar relaciones de consonancia que estén acordes con los respectivos mandatos constitucionales y legales, particularmente, con el debido proceso, la legalidad de los derechos adquiridos y la defensa del Tesoro Público. Recordando además que, en materia de supresión de actos administrativos, no es lo mismo cuando interviene un funcionario administrativo que cuando interviene el juez; y que, en todo caso, la revocatoria directa de un acto administrativo que reconoce una pensión o prestación económica sólo puede declararse cuando ha mediado un delito."

"La Corte deja claramente establecido que cuando el litigio versa sobre problemas de interpretación del derecho; como por ejemplo, el régimen jurídico aplicable, la aplicación de un régimen de transición; o la aplicación de un régimen especial frente a uno general; estos litigios deben ser definidos por los jueces competentes de conformidad con el artículo 20 de la Ley 797 de 2003 y que en consecuencia no procede la revocatoria directa del acto administrativo sin el consentimiento del particular."

Conforme a lo expuesto, debe concluirse que la revocatoria de un derecho prestacional sin el lleno estricto de cualquiera de los requisitos anotados, supone un acto arbitrario, opuesto a la Constitución y la Ley. Es posible entonces que la administración suspenda o altere el pago de una mesada pensional condicionándola a cualquier hecho o circunstancia.?

El tema fue abordado ya por esta Corporación en un asunto de similares contenidos, en donde esta misma Sala sostuvo lo siguiente :

"Es preciso evaluar, por tanto, si ante la existencia de un acto que reconoce una determinada prestación, la Administración tiene la facultad unilateral de condicionar o aplazar su pago a determinada eventualidad o coyuntura. Tal prerrogativa conllevaría in extremis, de acuerdo al criterio de esta Sala, a otorgar la competencia para modificar o incluso evitar indefinidamente el pago de las acreencias laborales. Respecto de la última, es decir, sobre la posibilidad de cancelar definitivamente el pago de la mesada, ya se indicó en esta providencia el procedimiento ineludible que debe adelantar la administración previo a la toma de esa decisión. Y en lo que tiene que ver con el aplazamiento, suspensión temporal del pago de la prestación, en aras de propender por la claridad suficiente, esta providencia hará una relación de algunas de las decisiones en las que se ha evaluado la posibilidad de condicionar el pago de una pensión."

En la sentencia T-516 de 1993 la Corte estudió la suspensión unilateral de una pensión de parte del Seguro Social; en la sentencia T-278 de 1997 se analizó la modificación del pago de varias pensiones del IDEMA a partir de un acuerdo en el que se sujetaba y condicionaba el pago de las mismas a los contratos de trueque de arroz; en la sentencia T-281 de 2002 se examinó la suspensión unilateral de una acreencia de parte de la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional debido a una "potencial causal de extinción de pensión"; en la sentencia T-1130 de 2001 la Corte examinó los cargos presentados frente a una suspensión ordenada por la jurisdicción de lo contencioso administrativo; y en el caso presente en la sentencia T 433 de 2002 la Corte reflexionó acerca del condicionamiento que el Seguro Social hizo de una pensión de sobreviviente por bajo rendimiento académico de la titular.

En todas las decisiones mencionadas la Corte censuró el condicionamiento que se le hizo al pago de la mesada pensional con excepción de la orden legítima proveniente del juez de lo contencioso administrativo visto en la sentencia T-1130 de 2001[17]. En la misma forma en que se hará en esta providencia, la Corte identificó en cada uno de los casos estudiados que la Administración, en lugar de acudir al juez competente, había echado mano de un acto unilateral y por ende arbitrario, que además de burlar el derecho de defensa de los titulares vulneraba explícitamente el debido proceso. En esas ocasiones, la Administración justificó su acción a partir de argumentos que pretendían legitimar el comportamiento unilateral en perjuicio de derechos subjetivos reconocidos por ellos mismos, obviando la forma propia prevista para cada juicio.

De hecho en uno de los casos, en el cual la empresa alegó no poder pagar las prestaciones derivadas de la convención colectiva[18], la Corte hizo énfasis en el procedimiento que debió seguir indicando que la vía apropiada era, entre otras, denunciar la convención. En otro asunto[19], frente a la suspensión temporal mediante un oficio interno la Corte anotó:

"Teniendo en cuenta que no sólo no existe causa legal que autorice la suspensión del pago de las mesadas pensionales, sino que además la resolución mediante la cual se reconoció la pensión constituye un acto administrativo que goza de la presunción de legalidad, y que de otra parte, contra el oficio que ordenó la suspensión de la ejecución de la citada resolución no proceden recursos ni medios de defensa judicial (por el hecho de no tener carácter ni naturaleza de acto administrativo), es por lo que surge la acción de tutela como el único mecanismo de protección ante la inexistencia de otros medios idóneos de defensa judicial que puedan asegurar la protección del derecho conculcado."

Así pues, concluyó la Corte que "no asiste fundamento constitucional alguno a la Administración para suspender el pago de una pensión previamente reconocida salvo las facultades explícitamente previstas en los artículos 19 y 20 de la Ley 797 de 2003 y en la sentencia C-835 de 2003. Por fuera de cualquiera de las hipótesis de hecho previstas en las normas mencionadas, se necesita la autorización del juez respectivo para válidamente suspender los pagos hacia el futuro. Actuar de otro modo lleva a la Administración a incurrir en vías de hecho contrarias al artículo 29 Superior e inadmisibles en perspectiva constitucional". T- 567 de 2005 (M. P. Clara Inés Vargas Hernández)

5. El caso concreto.

A la accionante, se le ha reconocido su derecho a pensión, no obstante lo cual los pagos respectivos han sido suspendidos y demorados con base en los siguientes argumentos: (i) la Universidad no ha dado cumplimiento a las cláusulas del contrato de concurrencia para el pago

del pasivo pensional, y (ii) el Ministerio de Hacienda considera que dichas acreencias laborales no se ajustan a los requisitos de ley.

En primer lugar observa la Sala que al momento en que se resolvió la tutela por el juez de instancia, a la demandante se le debían 9 mesadas pensionales y tales acreencias constituyen los únicos ingresos a partir de los cuales deriva lo necesario para atender su hogar y su familia.

Estos hechos, así como los graves inconvenientes generados para la demandante a causa de la omisión del pago de la pensión, no fueron desvirtuados en manera alguna por las entidades demandadas.

Así las cosas, concluye la Sala que la acción de tutela es procedente dado que se entiende vulnerado el mínimo vital de la demandante, pues acreditó los elementos mínimos para ello: demostró (i) que la pensión es el único medio del cual deriva el sustento cotidiano y (ii) que la falta de pago de la misma ha generado una situación apremiante para ella y sus familia, lo que se comprende fácilmente dado el número de mesadas que se le adeudan.

Ahora bien, la protección en sede constitucional de los derechos fundamentales de la peticionaria es aún más necesaria si se tiene en cuenta que de acuerdo a los hechos relatados -los cuales fueron aceptados por los demandados- se les han vulnerado el debido proceso y el derecho de defensa.

Obra en el expediente que con motivo de las jornadas de protesta adelantadas por los pensionados de la Universidad del Atlántico, esta institución como medida tendiente a solucionar el incumplimiento de las mesadas, suscribió un contrato de concurrencia para el pago del pasivo pensional con el Departamento del Atlántico y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público conforme al artículo 131 de la Ley 100 de 1993.

No obstante, pese a la entrada en vigor de dicho instrumento, los demandados unilateralmente han predicado la "inconstitucionalidad de las pensiones reconocidas a empleados públicos con fundamento en convenciones colectivas"; además la peticionaria se han visto afectada por el incumplimiento de las obligaciones a cargo de la Universidad de acuerdo a lo consignado en los diferentes oficios provenientes del Ministerio de Hacienda.

En suma, a la demandante no se le cancelan las mesadas que debían pagársele en virtud de tal acuerdo, por considerar motuo propio, es decir, sin acudir a la revocatoria directa o a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, que su pensión es ilegal. A partir de ello el Ministerio enlista normas de tipo presupuestal, disciplinario y fiscal que de acuerdo a su interpretación le impiden realizar los pagos de las pensiones.

Todo lo anterior confirma los cargos presentados por la demandante de tutela en la que sustenta la vulneración de sus derechos al debido proceso y la defensa. De acuerdo a lo previsto en el expediente, a la señora Beatriz Ubarnes se le reconoció una pensión por medio de acto administrativo en firme. En el entretanto se suscribió por tres organismos públicos un contrato de concurrencia cuyo fin más relevante es garantizar el pago de todas las mesadas a cargo de la Universidad. Sin embargo y sin que mediara autorización legal o procedimiento alguno, a la demandante no se le cancela su pensión y se hace caso omiso de los términos del contrato de concurrencia.

Esta Sala, utilizando el mismo razonamiento plasmado en la sentencia T-567 de 2005(M.P. Clara Inés Vargas Hernández), se permite reiterar que no encuentra incompatibilidad alguna entre las normas esgrimidas por el Ministerio y la obligatoriedad del pago que supone la mesada pensional

de la accionante. Por el contrario, todas esas reglas jurídicas deben ser interpretadas conforme al artículo 29 de la Constitución Política y deben reafirmar la presunción de legalidad del acto y el respeto por los derechos subjetivos reconocidos por la Administración.

Ahora bien, si el Ministerio considera que las pensiones reconocidas vulneran de manera sustancial el ordenamiento jurídico, debe iniciar inmediatamente las acciones y procedimientos correspondientes, algunos de los cuales ya fueron señalados en esta providencia. Lo que resulta inadmisibles para esta Corporación " es que pese a encontrarse incólume un acto administrativo, éste sea objeto de suspensión o diferenciación a partir de criterios interpretativos unilaterales que lo separan ilegítimamente de otros y lo excluyen del ámbito de aplicación de un contrato interadministrativo de concurrencia." (T- 567 de 2005).

Tampoco es constitucionalmente válido que la administración se abstenga de realizar los pagos a los pensionados alegando el incumplimiento de las cláusulas del contrato de concurrencia. En relación con éste tópico, la Corte hace un llamado a las partes del convenio para que en adelante se abstengan de suspender el pago a partir del incumplimiento de algunos de los elementos del contrato. En su lugar, se deben idear, estrategias y mecanismos para su cumplimiento y en caso de contravenir cualquiera de sus mandatos dar traslado a los organismos de control fiscal y disciplinario para que se promuevan los correctivos necesarios. Frente a la infracción de alguna disposición del contrato de concurrencia, es necesario propender por un arreglo eficaz de las diferencias, pero en todo caso, las partes deben garantizar que se sufrague lo necesario para el pago de las mesadas de los pensionados.[20]

Conforme a lo anterior, esta Sala de Revisión concluye que en el presente caso se han vulnerado los derechos al mínimo vital, la seguridad social y el debido proceso de la accionante. Por lo anterior, la Sala revocará el fallo proferido por el Tribunal Administrativo del Atlántico y, en su lugar, otorgará el amparo de los derechos fundamentales al mínimo vital, la seguridad social y el debido proceso. En consecuencia, ordenará a los entes accionados que en el término de cuarenta y ocho (48) horas, contadas a partir de la notificación de la presente sentencia, procedan a pagar (si no lo hubieren hecho) a la señora Beatriz Isabel Ubarnez Shoonewolff las mesadas pensionales a ella adeudadas, siempre y cuando el flujo de caja así se lo permita. Si ello no fuere posible, deberán iniciar y agotar todas las gestiones necesarias para pagar las mesadas adeudadas a la accionante, así como asegurar el pago de las futuras, lo cual se deberá hacer en un plazo máximo de un (1) mes.

V. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero: REVOCAR la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico en el proceso de la referencia. En su lugar, CONCEDER la tutela de los derechos al mínimo vital, la seguridad social y el debido proceso de la señora Beatriz Isabel Ubarnez Shoonewolff.

Segundo: ORDENAR a los entes accionados, Universidad del Atlántico, Departamento del Atlántico y Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que en el término de cuarenta y ocho (48) horas, contadas a partir de la notificación de la presente sentencia, procedan a pagar a la señora Beatriz Isabel Ubarnez Shoonewolff las mesadas pensionales a ella adeudadas, siempre y cuando el flujo de caja así se lo permita.

Si ello no fuere posible, deberán iniciar y agotar todas las gestiones necesarias para pagar las mesadas adeudadas a la accionante, así como asegurar el pago de las futuras, lo cual se deberá hacer en un plazo máximo de un (1) mes.

Tercero: PREVENIR a la Universidad del Atlántico, al Departamento del Atlántico y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para que en lo sucesivo se abstengan de suspender mesadas pensionales sin la conclusión de un proceso en el que se garantice el derecho de defensa de los interesados o sin que medie la orden del juez competente.

Cuarto: Por Secretaría librese la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1.991.

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

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada Ponente

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

AUSENTE CON EXCUSA

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

[1] De acuerdo al folio 9 del expediente la presentación de la demanda se efectuó el 15 de febrero de 2005.

[2] Sobre el Decreto 111 de 1996, el demandado cita y transcribe el artículo 38, subrayando que solo es posible incluir apropiaciones que correspondan con gastos decretados conforme a la ley.

[3] El Ministerio hace mención a las leyes 42 de 1993 y 610 de 2000.

[4] Sobre la Ley 734 de 2002, se señalan y reproducen los artículos 35 numeral 15 y 48 numeral 22.

[5] Según certificación de la propia universidad " se le adeuda el 25 % de las mesadas de abril de 2004, por valor de \$685.911.00, mayo del 2004 por valor de \$685.911.00 y junio de 2004 por valor de \$685.911.00, 100% del adicional de junio de 2004 por valor de \$ 2.743.644.00, julio de 2004 por valor de \$2.743.644.00, agosto de 2004, por valor \$2.743.644.00, septiembre de 2004 por valor \$ 2.743.644.00, octubre de 2004 por valor de \$ 2.743.644.00, noviembre de 2004 por valor de \$ 2.743.644.00, diciembre de 2004, por un valor de \$2.743.644.00. además, el 100% de la mesada del mes de enero de 2005 por valor de \$4.694.116.00 para un gran total de \$28.701.001.00 .

[6] Folio 49 y 50 del expediente.

[7] Sentencias T-426 de 1992, MP: Eduardo Cifuentes; T-01 de 1997, MP: José Gregorio Hernández; T-118 de 1997, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz; T-011 de 1998, MP: José Gregorio Hernández; T-544 de 1998, MP: Vladimiro Naranjo Mesa; T-387 de 1999, MP: Alfredo Beltrán Sierra; T-325 de 1999, MP: Fabio Morón Díaz; T-308 de 1999, MP: Alfredo Beltrán Sierra; SU-995 de 1999, MP: Carlos Gaviria Díaz; T-129 de 2000, MP: José Gregorio Hernández Galindo; T-130 de 2000, MP: José Gregorio Hernández; SU-090 de 2000, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz; T-959 de 2001 M.P. Eduardo Montealegre Lynett; SU-1023 de 2001, MP: Jaime Córdoba Triviño; T-751 de 2002. MP. Manuel José Cepeda; T-273 de 2003, MP. Jaime Córdoba Triviño; T-814 de 2004, MP: Rodrigo Uprimny; T-025 de 2005, MP: Marco Gerardo Monroy; T-133 de 2005, MP: Manuel José Cepeda.

[8] Este razonamiento se encuentra consignado, entre otras, en las sentencias: T 011 de 1998, T-554 de 1998, T-308 de 1999, SU 995 de 1999, SU 090 de 2000, T 025 de 2005 y T 133 de 2005.

[9] Sentencia SU-995 de 1999, M.P.: Carlos Gaviria.

[10] Sentencia T-323 de 1996, M.P.: Eduardo Cifuentes. En esta sentencia la Corte ordenó a una empresa privada en concordato preventivo obligatorio y a la Superintendencia de Sociedades adelantar y tener en cuenta los trámites necesarios para el pago de unas mesadas pensionales.

[11] Sentencias SU 1023 de 2001, M.P.: Jaime Córdoba y T-133 de 2005, M.P.: Manuel José Cepeda.

[12] Sentencia T-814 de 2004, M.P.: Rodrigo Uprimny.

[13] Sentencias T-376 de 1996 M.P. : Hernando Herrera Vergara; T-639 de 1996, M.P.: Vladimiro Naranjo; T-336 de 1997, M.P.: José Gregorio Hernández; C-672 de 2001, M.P.: Alvaro Tafur y C-835 de 2003, M.P.: Jaime Araujo.

[14] Sentencias T-347 de 1994, M.P.: Antonio Barrera ; T-246 de 1996, M.P.: José Gregorio Hernández; T-315 de 1996, M.P.: Jorge Arango y T-276 de 2000, M.P.: Alfredo Beltrán.

[15] Esta norma prescribe textualmente: "REVOCATORIA DE PENSIONES RECONOCIDAS IRREGULARMENTE. Los representantes legales de las instituciones de Seguridad Social o quienes respondan por el pago o hayan reconocido o reconozcan prestaciones económicas, deberán verificar de oficio el cumplimiento de los requisitos para la adquisición del derecho y la legalidad de los documentos que sirvieron de soporte para obtener el reconocimiento y pago de la suma o prestación fija o periódica a cargo del tesoro público, cuando quiera que exista motivos en razón de los cuales pueda suponer que se reconoció indebidamente una pensión o una prestación económica. En caso de comprobar el incumplimiento de los requisitos o que el reconocimiento se hizo con base en documentación falsa, debe el funcionario proceder a la revocatoria directa del acto administrativo aun sin el consentimiento del particular y compulsar copias a las autoridades competentes.

[16] Sentencia C 835 de 2003, fundamento jurídico número 4.

[17] La misma situación de hecho se encuentra en la sentencia T-438 de 2000, M.P.: Alejandro Martínez.

[18] Sentencia T 278 de 1997, M.P. : Vladimiro Naranjo.

[19] Sentencia T 516 de 1993, M.P. : Hernando Herrera.

[20] Similar razonamiento se utilizó en la sentencia T- 567 de 2005 M. P. Clara Inés Vargas Hernández.



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones

ISSN 2256-1633

Última actualización: 5 de febrero de 2021 - Diario Oficial No. 51567 - Enero 24 de 2021

