

Sentencia T-169/06

DERECHO AL MINIMO VITAL ANTE EL NO PAGO DE MESADAS PENSIONALES-
Reiteración de jurisprudencia

DEBER CONSTITUCIONAL DE CANCELAR DEBIDAMENTE MESADAS
PENSIONALES-Reiteración de jurisprudencia

DERECHO AL MINIMO VITAL-Pago oportuno de mesadas pensionales

FONDO TERRITORIAL DE PENSIONES DEL CAUCA-Incumplimiento en pago de mesadas
pensionales

DERECHO AL PAGO OPORTUNO DE MESADAS PENSIONALES-Suspensión del pago

Por regla general, para la suspensión del pago de las mesadas pensionales por parte de la Administración, es necesario que exista una decisión ejecutoriada suya que revoque legalmente el reconocimiento de la pensión respectiva o la declaración de nulidad del mismo por parte del juez competente. Actuar de otro modo, implica incurrir en una vía de hecho contraria al artículo 29 Superior e inadmisibles en nuestro sistema jurídico. De esta manera es oportuno concluir que hasta tanto se produzcan dichas decisiones, las entidades demandadas deben continuar cumpliendo con su obligación de cancelar las mesadas pensionales.

Referencia: expediente T-1220340

Acción de tutela instaurada por Ana Cecilia Pechene de Domínguez contra el Fondo Nacional del Pasivo Prestacional - Sector Salud del Ministerio de Protección Social y el Fondo Territorial de Pensiones y la Dirección Departamental de Salud del Cauca.

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Bogotá, D. C., siete (7) de marzo de dos mil seis (2006).

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados ALFREDO BELTRÁN SIERRA, MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA y JAIME ARAÚJO RENTERÍA, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión de los fallos proferidos por la Sala Civil Laboral del Tribunal Superior del distrito judicial de Popayán, en primera instancia, y por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de justicia, en segunda, dentro del trámite de la acción de tutela iniciada por la Señora Ana Cecilia Pechene de Domínguez contra el Fondo Nacional del Pasivo Prestacional - Sector Salud del Ministerio de Protección Social y el Fondo Territorial de Pensiones y la Dirección Departamental de Salud del Cauca.

I. ANTECEDENTES

Mediante escrito presentado el día veintinueve (29) de julio de dos mil cinco (2005), la Señora Pechene, actuando en nombre propio, solicita el amparo de sus derechos fundamentales a la

igualdad, la salud, el mínimo vital, la integridad personal, la seguridad social y la protección especial a las personas de la tercera edad, presuntamente vulnerados por la entidades demandadas.

La solicitud de amparo se sustenta en los siguientes:

1. Hechos.

La accionante, de 79 años de edad, manifiesta que en septiembre veinticinco (25) de 1961, mediante resolución N° 277, la Dirección Departamental de Salud del Cauca le reconoció a su extinto cónyuge, el Señor Gonzalo Domínguez Caicedo, el derecho al pago de la pensión mensual vitalicia de jubilación.

A su vez, mediante oficio autenticado de fecha mayo diecisiete (17) de 1985, este último efectuó el traspaso de su derecho pensional, desde el momento de su deceso, en favor de la Señora Pechene, manifestando para tal efecto no tener hijos menores ni incapaces.

Así las cosas, en septiembre primero (1) de 1998, luego del fallecimiento del Señor Domínguez acontecido en julio dos (2) del mismo año, la entidad en mención expidió la resolución N° 3532 en la que resolvió sustituir la pensión de jubilación de aquel a su consorte sobreviviente, quien a partir de entonces empezó a recibir el pago de las mesadas pensionales correspondientes.

No obstante lo anterior, expresa la peticionaria que en el mes de junio de 2005, le fue suspendido el pago de dicha acreencia con los respectivos aportes al sistema de seguridad social en salud, circunstancia que la ha dejado en estado de indefensión y vulnerabilidad extrema al quedarse de esta manera sin ninguna fuente de ingresos que le permita satisfacer sus necesidades básicas, en medio de su avanzada edad y su deteriorado estado de salud.

Finalmente, se lee en el escrito de tutela que la Señora Pechene se ha acercado en reiteradas oportunidades a las instalaciones de la Secretaría Departamental de Salud y del Fondo Territorial de Pensiones del Cauca, solicitando el restablecimiento del pago de su pensión sustitutiva y recibiendo a cambio tan solo respuestas evasivas como el traslado del pasivo pensional a otras entidades públicas, la carencia de recursos financieros para cubrirlo o la firma pendiente de un acuerdo de concurrencia que permita su cancelación efectiva.

2. Solicitud

La accionante dentro del presente proceso de tutela exhorta a la autoridad judicial para que ampare sus derechos fundamentales a la igualdad, la salud, el mínimo vital, la integridad personal, la seguridad social y la protección especial a las personas de la tercera edad, ordenando a la Nación, a través del Ministerio de Protección Social – Fondo del Pasivo Prestacional del Sector Salud y al departamento del Cauca, a través del Fondo Territorial de Pensiones y de la Secretaría Departamental de Salud, que en el término improrrogable de cinco (5) días procedan a realizar las gestiones necesarias para lograr el pago inmediato de sus mesadas pensionales atrasadas y para garantizar la oportuna cancelación de las que se generen a su favor hacia el futuro.

3. Trámite de instancia.

3.1 Mediante auto de agosto primero (1) de dos mil cinco (2005), el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Popayán se declara incompetente para conocer, en primera instancia, de la acción de

tutela que se revisa por cuanto una de las entidades demandadas corresponde a una autoridad pública del orden nacional y, en consecuencia, dispone su remisión al Tribunal Superior de la misma ciudad, en aplicación del artículo 1º, numeral 1 del decreto 1382 de 2000.

3.2 Surtido el trámite descrito, la Sala Civil Laboral del Tribunal Superior del distrito judicial de Popayán dictó auto admisorio de fecha agosto ocho (8) de dos mil cinco (2005), ordenando el correspondiente traslado a las entidades demandadas para efectos de garantizar su derecho de contradicción.

3.3 En este orden de ideas, estando dentro de la oportunidad procesal para hacerlo, el Señor Bolívar Herminio Riascos Idrobo se pronunció sobre los hechos expuestos en el escrito de tutela, en su calidad de Subdirector de la Dirección Departamental de Salud del Cauca con funciones asignadas de Director Departamental de Salud del Cauca. Al respecto, solicitó desestimarlos y, por ende, denegar las pretensiones de la acción, argumentando que la entidad encargada de pagar las mesadas pensionales pasadas y futuras de la Señora Pechene es el Departamento del Cauca – Fondo Territorial de Pensiones de acuerdo con lo establecido en el contrato interadministrativo de concurrencia N° 494 de 1999, a partir del año 2002 cuando éste fue modificado y adicionado, sin que hasta esa fecha su representada adeudara ninguna suma de dinero por tal concepto.

3.4 Por su parte, la Señora Teresa Quibano Sánchez, actuando en su condición de profesional especializada adscrita al Fondo Territorial de Pensiones del departamento de Cauca, solicitó no acceder a las peticiones de la accionante, teniendo en cuenta que las pensiones de los funcionarios y ex funcionarios del servicio seccional de salud y doce hospitales de Cauca son canceladas no con recursos propios del Departamento sino con los que le son girados por el Ministerio de Salud y que, ante el agotamiento de los mismos, se han realizado las gestiones para efectos de superar las inconsistencias presentadas en cumplimiento del contrato de concurrencia N° 494 de 1999, sin que hasta la fecha se haya obtenido respuesta alguna por parte de las autoridades nacionales y departamentales competentes.

3.5. Finalmente, el día 12 de agosto de 2005 fue radicado en escrito firmado por la Señora Alba Valderrama de Peña, en representación del Ministerio de Protección Social, el cual no fue tenido en cuenta por ser presentado de manera extemporánea.

4. Pruebas relevantes que obran en el expediente.

- Fotocopia de la cédula de ciudadanía de la Señora Pechene (folio 1)

- Fotocopia de la resolución N° 3532 de septiembre 1 de 1998 en la que el Director Departamental de Salud del Cauca reconoce el derecho a la pensión sustitutiva de la Señora Chávez (folios 2 y 3)

- Fotocopia del contrato interadministrativo de concurrencia N° 494 de 1999 (folios 4-15)

- Fotocopia de la resolución N° 2696 por la cual se encargan las funciones de Director Departamental de Salud de Cauca al Señor Bolívar Riascos (folio 36)

- Fotocopia del oficio N° 2120 de mayo 16 de 2002 dirigido a la Señora Martha Yaneth Benitez, profesional universitaria del Fondo Territorial de Pensiones de Cauca (folio 37)

- Fotocopia de los oficios N° 3067 y 2840 de julio 10 de 2002 y junio 25 de 2002 dirigidos a la Señora María Eugenia Castro, Jefe Administrativa y Financiera del Departamento de Cauca

(folios 38-42)

- Fotocopia del oficio N° 365 de agosto 2 de 2005 dirigido a la Señora Martha Lucía Medina Palomino, Jefe de la Oficina Jurídica de la Dirección Departamental de Salud de Cauca (folios 43 y 44)

- Fotocopia del oficio N° 3279 de junio 17 de 2005 dirigido al Señor Victorio Garrido Caicedo, Secretario Administrativo y Financiero del departamento de Cauca (folios 45 y 46)

II. LAS SENTENCIAS QUE SE REVISAN

1. Sentencia de primera instancia

Mediante sentencia de agosto 12 de 2005, la Sala de decisión Civil Laboral del Tribunal Superior del distrito judicial de Popayán, resuelve conceder la tutela de los derechos fundamentales de la accionante, ordenando al Ministerio de Protección Social – Fondo Nacional de Pasivo Prestacional Sector Salud y al Departamento de Cauca – Fondo Territorial de Pensiones realizar las gestiones pertinentes y necesarias para que a la Señora Pechene le sea pagada su mesada pensional correspondiente al mes de agosto de 2005, con exclusión de los meses de junio y julio del mismo año.

En relación con los meses excluidos, el A quo consideró que si bien la edad de la peticionaria la hace acreedora de una especial protección del Estado, no se encuentra probado en el expediente que ella ostente un grado de incapacidad e indefensión tal que, con el no pago de su mesada pensional, se pueda llegar a ver comprometida su calidad de vida o la de su núcleo familiar.

Asimismo, al valorar las actuaciones de rigor, destaca el juzgador el corto lapso temporal que transcurre entre la suspensión del pago de las mesadas pensionales acusada y la instauración de la acción como también la ausencia de circunstancias vivenciales particulares, debidamente acreditadas, que permitan presumir, por sí solas, la vulneración del mínimo vital de la actora, motivo por el cual decide no ordenar el pago de las mesadas pensionales atrasadas, las cuales deben ser exigidas por la vía ordinaria.

2. Impugnación

Inconforme con la decisión tomada por la Sala de Decisión Civil Laboral del Tribunal Superior del distrito judicial de Popayán, el Ministerio de Protección Social decide impugnarla con base en que el artículo 61 de la ley 715 de 2001 suprimió el Fondo del Pasivo Prestacional para el Sector Salud creado por el artículo 33 de la ley 60 de 1993, trasladando la responsabilidad financiera para el pago de las cesantías y pensiones de las personas beneficiarias de dicho Fondo al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo con los Convenios de concurrencia correspondientes.

Adicionalmente, se menciona en el escrito de impugnación que el extinto Fondo del Pasivo Prestacional para el Sector Salud, en su momento, efectuó al Departamento de Cauca – Fondo Territorial de Pensiones, el giro completo de los recursos requeridos para el pago de las pensiones de sus beneficiarios en cumplimiento de las obligaciones a cargo de la Nación establecidas en el Convenio interadministrativo de concurrencia 494 de 1999, en los términos establecidos en el decreto 530 de 1994 y demás disposiciones reglamentarias sobre la materia.

Finalmente, concluye el citado Ministerio que cualquier acción judicial tendiente al pago de

mesadas pensionales atrasadas debe dirigirse contra quien efectivamente tiene la carga de su pago que, en este caso, es el Departamento de Cauca – Fondo Territorial de Pensiones.

3. Sentencia de segunda instancia

En fallo de fecha septiembre 27 de 2005, la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia decidió revocar, en todas sus partes, la sentencia proferida por el A quo, y en su lugar negar el amparo solicitado por considerar que:

i) La acción de tutela solo procede cuando el afectado no disponga de otros recursos o medios de defensa judicial, salvo que exista probadamente un perjuicio irremediable que haga imperioso el amparo constitucional, como mecanismo transitorio, el cual no se configura en la presente causa jurídica.

ii) El carácter subsidiario de la acción de tutela, se traduce en que este mecanismo no constituye un dispositivo paralelo o alternativo, ni complementario, para alcanzar la protección judicial de los derechos, cuando existe otra vía de amparo idónea.

iii) Las pretensiones de la accionante no pueden recibir el amparo del juez constitucional, dado que entrañan discusiones de naturaleza legal y de contenido patrimonial que escapan a su órbita de competencia, de manera que el debate en torno al pago de las acreencias pensionales que se reclaman, debe suscitarse dentro del procedimiento idóneo para ello, es decir, la vía laboral ordinaria.

III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE.

1. Competencia

Esta Corte es competente para revisar el fallo de tutela dictado por la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia en la acción iniciada por Ana Cecilia Pechene de Domínguez contra el Fondo Nacional del Pasivo Prestacional para el Sector Salud del Ministerio de Protección Social y el Fondo Territorial de Pensiones y la Dirección Departamental de Salud del Cauca, de conformidad con lo previsto en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política, los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991 y por lo dispuesto en Auto de la Sala de Selección Número Once (11) de noviembre tres (3) de dos mil cinco (2005).

2. Problema Jurídico

La presente controversia plantea como interrogante a resolver, a la luz de los postulados constitucionales vigentes, si la acción de tutela constituye el instrumento procesal adecuado para que la demandante obtenga el pago de las sumas de dinero que le adeuda el Departamento del Cauca – Fondo Territorial de Pensiones, por concepto de pensión sustitutiva.

En este sentido se reseñará, a continuación, la línea jurisprudencial establecida por esta Corporación respecto de la protección de los derechos fundamentales de los pensionados a quienes su empleador no cancela, de forma completa y oportuna, el monto de sus mesadas pensionales y después se examinará el caso concreto.

3. La afectación del derecho al mínimo vital ante el no pago de mesadas pensionales. Reiteración de jurisprudencia

Esta Corte, ha enunciado un par de elementos principales que deben concurrir para que se pueda

establecer con certeza la existencia de una lesión del derecho al mínimo vital, como consecuencia del no pago de las mesadas pensionales, a saber:

(i) que existiendo un salario o mesada como ingreso exclusivo del trabajador o pensionado, o que habiendo otros ingresos adicionales sean insuficientes para asumir las necesidades básicas y que (ii) la falta de pago de la prestación reclamada cause un grave desequilibrio económico y emocional al afectado, derivado de un hecho injustificado, inminente y grave. (Sentencia T-027 de 2003, M.P. Jaime Córdoba Triviño).

No obstante, con el propósito de facilitar la defensa judicial efectiva de los derechos fundamentales del pensionado cuyas acreencias laborales no han sido satisfechas integralmente por su ex empleador, la jurisprudencia constitucional 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[1]. (Sentencia T-567 de 2005)

De esta manera, se impone que ante la omisión reiterada del empleador, durante varios periodos consecutivos, en cuanto al pago de las mesadas pensionales a su cargo, se presume judicialmente el menoscabo del derecho al mínimo vital del pensionado y de su núcleo familiar, invirtiéndose la carga de la prueba.

Solo resta mencionar, que conforme con lo expresado por esta misma Sala, en sentencia T-973 de 2005:

"Por vía de tutela, solo procede ordenar el pago de aquellas mesadas pensionales cuya no cancelación afecta, actual y efectivamente, el mínimo vital de su titular y de su núcleo familiar. Por tal motivo, es menester determinar, en cada caso, el momento desde el que se produce la vulneración de este derecho fundamental, la cual puede presumirse, de acuerdo con la razón y las reglas de la experiencia, a partir del tercer mes anterior a la presentación de la acción de tutela respectiva, sin perjuicio de que con base en los elementos fácticos y probatorios particulares, se establezca otro periodo de vulneración [2]."

4. Deber constitucional de cancelar cumplidamente las mesadas pensionales. Reiteración de jurisprudencia

Cuando una persona adquiere la calidad de pensionado, obtiene el derecho a que le sean canceladas, en forma puntual y completa, sus mesadas pensionales, como elemento necesario para continuar supliendo sus necesidades básicas de subsistencia y las de su familia. La Corte Constitucional ya se ha pronunciado en este mismo sentido:

"Debe recordarse entonces, que el pago de la mesada a que tiene derecho todo pensionado, no se limita al pago de una suma de dinero que sólo cubriría las necesidades meramente biológicas, sino que esta mesada debe garantizar una vida en condiciones de dignidad, la cual le permitirá tanto al pensionado como a las personas dependientes económicamente de él, suplir sus necesidades básicas, de alimentación, vivienda, vestuario, educación, salud, etc. De esta manera, el pago de la pensión, que por lo general se constituye en la única fuente de recursos económicos para cubrir su mínimo vital, requiere que su pago sea puntual y completo, pues de no suceder ello, la subsistencia digna y el mínimo vital del ex-trabajador se verían efectivamente

vulnerados". (Sentencia T-020 de 2003)

En consecuencia, cuando las mesadas pensionales no le son pagadas efectivamente al jubilado, su derecho al mínimo vital y el de su familia se amenaza gravemente y asimismo se vulnera su derecho a llevar una vida en condiciones dignas, más aún cuando no existen fuentes de ingresos adicionales o alternativas que le permitan suplir, siquiera parcial y transitoriamente, sus gastos básicos de manutención.

Al respecto, debe recordarse que el fin primordial de la acción de tutela es lograr una orden judicial que permita al agraviado el pleno goce de su derecho, y volver al estado anterior a la violación, en cuanto fuere posible. Por tanto, el juez constitucional debe adoptar todas las medidas que sean necesarias para lograr la protección efectiva del derecho fundamental respectivo, obviamente respetando el marco de la Constitución y la ley.

En este orden de ideas, cuando la vulneración de derechos fundamentales proviene del no pago de mesadas pensionales, esta Corporación ha ordenado su cancelación hacia el pasado, con limitaciones de tiempo y también hacia el futuro, sin limitaciones de tiempo. En efecto, la sentencia SU-090 DE 2000, reza:

"De esta manera, la Corte ha decidido en forma reiterada conceder las tutelas solicitadas y ha ordenado el pago de las pensiones, en unos casos en el sentido de que se reanude el pago de las mismas – es decir, hacia el futuro – y en otros, incluyendo dentro del mandato a las mesadas atrasadas. Además, la Corte ha señalado que si el departamento no contaba con los recursos necesarios para cumplir la orden, debía iniciar de manera inmediata los trámites necesarios para obtener el dinero requerido, diligencias éstas que debían culminarse en un término dado".

Por lo anterior, es perfectamente válido que entre las medidas que ordene el Juzgador para proteger el derecho que está siendo vulnerado, se encuentre la de ordenar el pago de las mesadas pensionales atrasadas y las que en el futuro se generen, siempre que las circunstancias particulares del caso así lo ameriten.[3]

5. Las consecuencias adversas de los manejos administrativos o financieros de la entidad obligada a pagar la mesada pensional no pueden ser asumidos por el pensionado. Reiteración de jurisprudencia

Los empleadores, sean estos públicos o privados, que hayan asumido de manera directa la responsabilidad de reconocer y pagar las mesadas pensionales de sus extrabajadores, se encuentran en la obligación de asignar dentro de su presupuesto, una partida destinada de manera exclusiva a garantizar el pago de dichos créditos, la cual debe ser ajustada periódicamente, cada vez que el número de pensionados a su cargo varíe. Por ello, la mora en el pago de estas obligaciones laborales no puede sustentarse en el incumplimiento de las metas financieras establecidas por el empleador, ni en su insolvencia económica

Sobre el particular, la Corte en sentencia T-180 de 1999, con ponencia del doctor Vladimiro Naranjo Mesa, señaló lo siguiente:

"...el derecho fundamental e inaplazable que tienen los pensionados a recibir oportunamente las mesadas, no puede verse sometido a la condición de que se resuelvan los problemas internos de tipo administrativo o presupuestal que afronten las entidades obligadas a soportar la deuda".

En este mismo sentido, conviene aclarar que:

"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" (Sentencia T-323 de 1996).

6. El caso concreto

Corresponde a esta Corte decidir el presente caso sobre prestaciones asistenciales en el que la accionante acude ante la jurisdicción constitucional en procura de lograr que le sean pagadas las mesadas pensionales atrasadas y las que se generen hacia el futuro a favor suyo, por concepto de su derecho a la pensión sustitutiva que le fuera reconocido en septiembre 1 de 1998, luego del fallecimiento de su cónyuge el Señor Gonzalo Domínguez Caicedo.

Para tal efecto es menester, a continuación, realizar un estudio de forma en el que se verifique si están satisfechos los presupuestos de procedencia de la acción de tutela descritos en la jurisprudencia atrás reseñada para, en seguida, abordar el estudio de fondo con base en el problema jurídico formulado.

8.1 De acuerdo con el material probatorio que obra en el expediente, el Departamento de Cauca – Fondo Territorial de Pensiones le adeuda a la Señora Pechene, las mesadas pensionales posteriores al mes de junio de 2005. Ante tal situación, y teniendo presente que se trata de una persona de la tercera edad y que esta acreencia periódica constituye su única fuente de ingresos, no cabe otra posibilidad distinta a presumir la afectación de su derecho al mínimo vital.

Por su parte las personas demandadas, en sus actuaciones procesales, omitieron referirse a este aspecto esencial del presente caso, desconociendo la mencionada presunción en su contra, y no cumplieron la carga procesal de desvirtuarla.

En consecuencia, solo hay lugar para concluir que la conducta omisiva bajo estudio, afecta negativamente los elementos necesarios para la congrua subsistencia de la peticionaria, legitimando la intervención del juez constitucional, a través de la acción de tutela.

8.2 Ahora, una vez constatada la procedencia del amparo solicitado, esta Sala debe realizar el análisis del problema jurídico de fondo ya planteado para determinar, a partir del mismo, si deben prosperar o no las pretensiones de la accionante dirigidas, en concreto, a lograr la cancelación efectiva de las mesadas pensionales que hasta la fecha le son adeudadas y las que, hacia el futuro, se generen.

Para tal efecto, y en consideración a que la existencia del crédito a favor de la Señora Pechene, por concepto de mesadas pensionales atrasadas, no fue controvertido dentro del trámite de instancia, enseguida, serán analizados individualmente los argumentos centrales expuestos por cada una de las entidades demandadas para justificar su negativa a cumplir con dicha obligación laboral y, en esa medida decidir sobre la validez constitucional de los mismos:

El departamento de Cauca - Fondo Territorial de Pensiones no desconoce la existencia de la obligación a su cargo y excusa su incumplimiento en dos razones concretas: i) La falta de

disponibilidad presupuestal a nivel interno, y ii) Las inconsistencias presentadas en la ejecución del contrato de concurrencia N° 494 de 1999:

Respecto al primer argumento principal, conviene precisar que ante todo confirma la incapacidad de dicha entidad territorial para emprender con éxito las gestiones a su alcance que permitan lograr el fiel cumplimiento de todas sus obligaciones laborales. Así las cosas, no resulta admisible pretender que sea el pensionado quien deba soportar las consecuencias lesivas de tal falta de diligencia, contraria a las pautas de comportamiento del servicio público en el Estado Social de Derecho. En este sentido, la Sala acoge el criterio expresado por esta Corte, en sentencia T-062 de 2000, que en lo pertinente dice:

"Según lo ha sostenido esta Corporación en varias oportunidades -y ahora lo reitera-, la penuria económica que aqueja a las distintas entidades territoriales no debe conducir al deterioro de la calidad de vida del personal que para ellas labora, en razón de la mora en el pago de los salarios y prestaciones que a los trabajadores corresponden, **máxime si se trata, como sucede en el caso de autos, de pensionados cuya subsistencia y la de su familia se encuentra ostensiblemente comprometida por la carencia de los recursos económicos solicitados -única fuente de ingresos- y se añade a ello un delicado estado de salud**"

"Es consciente la Sala de que la crisis financiera de los últimos años, ha perturbado los planes y programas que desarrollan las entidades territoriales, pero lo que sí debe llamar la atención de los jueces de tutela es el hecho de que **las administraciones deben disponer oportunamente en sus presupuestos de una cantidad suficiente para atender con carácter prioritario -por encima de otros gastos- los compromisos contraídos con sus trabajadores o extrabajadores**, de modo que no se vean entorpecidos por situaciones como las aquí señaladas" (negrita fuera del original).

Respecto al segundo argumento principal, conviene recordar que la jurisprudencia de esta Corporación ha sido recurrente en señalar que el trabajador que ha alcanzado la edad y el tiempo de servicios establecidos en normas legales o convencionales para acceder a su pensión de jubilación, tiene el derecho constitucional a que la misma le sea liquidada, reconocida y cancelada de manera completa y oportuna, de tal suerte que se le garantice su subsistencia y la de su familia en condiciones dignas.

Resulta claro, entonces, que los pensionados son sujetos de una especial protección del Estado, como quiera que su situación jurídica encuentra sustento en las normas Superiores que protegen el derecho al trabajo, por una parte, y el derecho al mínimo vital, por otra. De ahí, que esta Corporación haya aceptado en forma excepcional la procedencia de la acción de tutela cuando se trata del pago de mesadas pensionales dejadas de percibir por personas que no cuentan con otro ingreso que les permita tener una vida digna, como ha quedado establecido en el caso bajo análisis.

Desde esta perspectiva, el incumplimiento del Departamento de Cauca – Fondo Territorial de Pensiones que se pretende excusar con la presunta existencia de inconsistencias indeterminadas, en la ejecución del contrato interadministrativo de concurrencia N° 494 de 1999 no puede, en absoluto, mantener indefinidamente paralizado el pago de las mesadas pensionales ya reconocidas, en clara vulneración de los derechos constitucionales de las personas que se han hecho merecedoras, gracias a su trabajo de toda la vida, a una fuente de manutención con la cual garantizar dignamente el derecho a su subsistencia.

La Dirección departamental de Salud de Cauca y el Ministerio de Protección, por su parte, manifiestan haber cumplido oportunamente las obligaciones que adquirieron, en su momento, en el pago del pasivo pensional del Servicio Seccional de Salud y doce hospitales del departamento de Cauca. Asimismo, expresan que de conformidad con la modificaciones introducidas al Acuerdo de concurrencia en mención en el año 2002, el pago de las mesadas pensionales atrasadas y futuras de la Señora Pechene corresponde al Departamento de Cauca a través del Fondo Territorial de Pensiones, quien asumió dicha obligación legal con fundamento en lo dispuesto en el artículo 33 de la ley 60 de 1993 y el artículo 61 y siguientes de la ley 715 de 2001. Estas afirmaciones, al no ser objeto de contradicción dentro de la presente acción, se tienen por ciertas para los efectos de la decisión final.

Finalmente, esta Sala de Revisión se pronunciará sobre la validez constitucional de la conducta observada por el departamento de Cauca – Fondo Territorial de Pensiones en el sentido de suspender unilateralmente el pago de una mesada pensional a su cargo, sometiénolo a un hecho o circunstancia coyuntural e indeterminada, ante lo cual se enfatiza que esta actuación no encuentra asidero en el Estatuto Superior pues, en la práctica, equivale a crear una competencia, a favor de la Administración Pública, para modificar o incluso evitar indefinidamente el pago de sus deudas laborales. Al respecto, conviene recordar la recopilación jurisprudencial sobre esta materia, realizada en la sentencia T-567 de 2005, con ponencia de la doctora Clara Inés Vargas Hernández:

"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[4]. 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".

En efecto, por regla general, para la suspensión del pago de las mesadas pensionales por parte de la Administración, es necesario que exista una decisión ejecutoriada suya que revoque legalmente el reconocimiento de la pensión respectiva o la declaración de nulidad del mismo por parte del juez competente. Actuar de otro modo, implica incurrir en una vía de hecho contraria al artículo 29 Superior e inadmisibles en nuestro sistema jurídico. De esta manera es oportuno concluir que hasta tanto se produzcan dichas decisiones, las entidades demandadas deben

continuar cumpliendo con su obligación de cancelar las mesadas pensionales.

Finalmente, solo resta mencionar que, en el caso que se revisa, la omisión en el pago de las acreencias laborales de la peticionaria, a cargo del departamento de Cauca – Fondo Territorial de Pensiones se produjo desde el mes de junio de 2005 y la acción de tutela solicitando su satisfacción se presentó el día 29 de julio del mismo año, es decir, dos meses después de suspendido su pago. Por tanto, aplicando el criterio enunciado en la ya citada sentencia T-973 de 2005, se presume que la afectación del mínimo vital de la Señora Pechene, por la conducta de la demandada, se produjo a partir del momento preciso de configurada la omisión en su contra.

Por las razones anteriores, esta Sala revocará la sentencia dictada, en segunda instancia, por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia y, en su lugar, concederá el amparo de los derechos fundamentales al mínimo vital y a la seguridad social de la peticionaria. Para tal propósito, se ordenará al Departamento de Cauca – Fondo Territorial de Pensiones cancelar las mesadas pensionales adeudadas a la Señora Pechene a partir del mes de junio de 2005 y hasta la fecha en que le sea notificada esta providencia, así como las que se generen a su favor hacia el futuro.

IV. DECISION

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

RESUELVE

Primero. **REVOCAR** la sentencia de fecha septiembre veintisiete (27) de dos mil cinco (2005) proferida por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en segunda instancia, dentro de la acción de tutela promovida por Ana Cecilia Pechene de Domínguez contra el Fondo Nacional del Pasivo Prestacional - Sector Salud del Ministerio de Protección Social y el Fondo Territorial de Pensiones y la Dirección Departamental de Salud del Cauca. En su lugar, **CONCEDER** el amparo de los derechos fundamentales al mínimo vital y a la seguridad social de la peticionaria.

Segundo. **ORDENAR** al Departamento del Cauca – Fondo Territorial de Pensiones que en el término de cinco (5) días, contados a partir de la notificación de la presente providencia, si ya no lo hubiere hecho, proceda a cancelar las mesadas pensionales adeudadas a la Señora Pechene desde el mes de junio de 2005 y hasta la fecha en que sea notificada la presente sentencia.

Igualmente, deberá pagar las mesadas pensionales que se generen a favor de la accionante hacia el futuro.

Por último, deberá realizar oportunamente los descuentos y traslados de las cotizaciones al Sistema general de Seguridad Social en Salud, correspondientes a los pagos que sean realizados.

Tercero. **ADVERTIR** al Departamento del Cauca – Fondo Territorial de Pensiones que, hacia el futuro, debe cumplir oportunamente con sus obligaciones, legales y convencionales, en relación con el pago del pasivo pensional del servicio seccional de salud del mismo Departamento.

Cuarto. Por Secretaría General, líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del decreto 2591 de 1991.

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

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado Ponente

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

[1] 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.

[2] En similar sentido, se pronunció esta Corporación en la sentencia T-1023 de 2005, M.P. Alfredo Beltrán Sierra: "Aunque existe mora en el pago de los salarios por parte de la entidad demandada, no puede considerarse que se está afectando el mínimo vital de los trabajadores por cuanto se reclaman salarios atrasados que si bien pudieron generar dificultades económicas, han podido ser de una u otra forma superadas".

[3] Entre otras sentencias ver la SU-022 de 1998, SU-090 de 2000, T- 330 de 1998, T-528 de 1995, T-147 de 1995.

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



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

