

Sentencia T-248/06

ACCION DE TUTELA-Improcedencia general pago de acreencias laborales

ACCION DE TUTELA-Procedencia excepcional pago mesadas pensionales

Cuando se están afectando derechos fundamentales como la vida, la dignidad humana, la integridad física y moral es procedente que mediante este mecanismo residual y subsidiario se ordene el pago cumplido de sus mesadas a la persona que adquirió debidamente el estatus de pensionado, pues el pago oportuno de las mismas, se presenta como la manera de asegurar el derecho a vivir dignamente de los pensionados. En ese sentido ha señalado este Tribunal que el ser pensionado no es un privilegio, sino una compensación a la cual tienen derecho todos los trabajadores que han cumplido con los requisitos establecidos legalmente, quienes por haber agotado su capacidad de laboral, merecen una especial protección del Estado. El sustento constitucional para dicho amparo tiene fundamento en el artículo 53 de la Constitución Política que a la letra dice “El Estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales”; así como los mandatos superiores que establecen como fin esencial del Estado la efectividad de los principios, derechos y deberes establecidos constitucionalmente, así como el que ordena dar primacía al derecho sustancial (C.P. arts. 2o., 8o. y 228).

JURISDICCION LABORAL-Pago de prestaciones laborales

DERECHO AL MINIMO VITAL DEL PENSIONADO-Presunción de afectación por ausencia prolongada en pago de mesadas

EMPLEADOR-Deber constitucional de cancelar cumplidamente mesadas pensionales

Cuando un trabajador adquiere el status de pensionado por cumplir los requisitos que le fueron exigidos para acceder a tal beneficio y además ha logrado el reconocimiento de la entidad que tenía a su cargo dicha obligación, no puede soportar que posteriormente ésta, alegando razones de diferente índole, se abstenga de hacer efectivos los derechos que le han sido válidamente reconocidos, desconociendo que el pensionado necesita de ese pago para poder subsistir, por lo que requiere que el acto de ejecución se haga efectivo mediante la inclusión en la respectiva nómina. En conclusión, cuando un trabajador adquiere el status de pensionado, tiene derecho a que la entidad que le reconoció tal derecho cancele sus mesadas completa y puntualmente, para que de esta manera pueda continuar supliendo las necesidades básicas de subsistencia de él y su familia.

EMPLEADOR-Situación económica o presupuestal no es óbice para desconocer acreencias laborales

FUNDACION SAN JUAN DE DIOS-Controversia jurídica entre entes administrativos no puede afectar derechos fundamentales de pensionados

Si bien puede parecer reprochable la actuación de la entidad departamental y sus dilaciones en la suscripción del documento que permite el pago de las mesadas pensionales, en todo caso esta conducta parece ser indicativa de un conflicto jurídico entre las entidades demandadas, por saber cual de ellas es la responsable de efectuar los pagos de las mesadas pensionales de los jubilados de la extinta Fundación San Juan de Dios. Esta controversia jurídica debe ser resuelta por la concertación entre los distintos entes convocados o por las vías administrativas o judiciales apropiadas para tal fin. Sin embargo, mientras se determina cuál entidad es la responsable de

hacer dichos pagos, los pensionados de la extinta fundación no deben ser vulnerados en sus derechos fundamentales a la salud, a la dignidad humana y al mínimo vital como consecuencia de las controversias entre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Gobernación de Cundinamarca y la Beneficencia de Cundinamarca.

MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO-Pago mesadas pensionales Fundación san Juan de Dios

El Adicional No 8 al Contrato de Concurrencia No 799 de 1998, suscrito por el Ministerio de Hacienda, el Distrito Capital – Fondo Financiero Distrital de Salud- y la Beneficencia de Cundinamarca, no es propiamente un contrato de concurrencia en el cual las partes se obligan a asistir en el pago de una obligación, pues en este caso, si bien quienes suscriben el Adicional en mención son tres entidades distintas, sólo una adquiere, en virtud de éste, la obligación de hacer el pago de las mesadas pensionales de los jubilados de la extinta Fundación San Juan de Dios, ésta es, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. En efecto, tal y como lo consagra la consideración No 2 del Adicional en comento, con la ley 715 de 2001 se suprimió el Fondo del Pasivo Pensional del Sector Salud y se transfirió la responsabilidad financiera de la Nación, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por lo que, las cláusulas primera (objeto) y segunda (valor del convenio), y el parágrafo del Adicional ídem obligan al Ministerio a girar los recursos para el pago de las mesadas pensionales de los jubilados de la Fundación San Juan de Dios. En esa medida el Ministerio es la entidad responsable del pago de las mesadas pensionales atrasadas.

Referencia: expedientes T-1233004 y T-1233012

Acción de tutela instaurada por Blanca Inés Pachón Castro y otra contra el Departamento de Cundinamarca, la Beneficencia de Cundinamarca y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Magistrado Ponente:

Dr. HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Bogotá, D.C., veintiocho (28) de marzo de dos mil seis (2006)

La Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional integrada por los Magistrados Clara Inés Vargas Hernández, Álvaro Tafur Galvis y Humberto Antonio Sierra Porto, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución Política y en los artículos 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión de los fallos dictados por el Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Bogotá, por el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Bogotá y por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, dentro de las acciones de tutela presentadas por la señora Blanca Inés Pachón Castro y María Elena David García contra el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento de Cundinamarca y la Beneficencia de Cundinamarca

I. ANTECEDENTES.

Las señoras Blanca Inés Pachón Castro y María Elena David García, instauraron acción de tutela

contra el Departamento de Cundinamarca, la Beneficencia de Cundinamarca y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público por considerar que se vulneraron sus derechos a la vida, a la dignidad humana, a la salud, a la seguridad social, al trabajo y al mínimo vital.

Hechos.

1. Afirman las demandantes que son pensionadas del Hospital San Juan de Dios, y que desde el mes de mayo de 2005 no le han sido canceladas sus mesadas.
2. Manifiestan que el Hospital San Juan de Dios y el Instituto Materno Infantil, hasta el 15 de febrero de 1979, eran administrados por la Beneficencia de Cundinamarca.
3. Señalan que mediante los decretos 290 del 15 de febrero de 1979 y 1374 de 8 de junio del mismo año, se creó la Fundación San Juan de Dios, conformada por el Hospital San Juan de Dios y por el Instituto Materno Infantil.
4. No obstante lo anterior, informan que mediante fallo del 8 de marzo de 2005, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado declaró la nulidad de los mencionados decretos, lo que significa que la persona jurídica Fundación San Juan de Dios dejó de existir.
5. Como consecuencia de lo anterior, el Hospital San Juan de Dios y el Instituto Materno Infantil, volvieron al estado en que se encontraban antes de la expedición de los decretos citados, por lo que ahora son administrados por el Departamento de Cundinamarca y la Beneficencia de Cundinamarca.
6. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Distrito Capital -Fondo Financiero Distrital de Salud- y la Fundación San Juan de Dios, en cumplimiento de lo ordenado por la Ley 715 de 2001, -por medio de la cual se suprime el Fondo del Pasivo Prestacional del Sector Salud y se traslada su responsabilidad financiera al Ministerio de Hacienda y Crédito Público-, han suscrito varios contratos de concurrencia para el pago de las mesadas pensionales de los pensionados de la extinta Fundación San Juan de Dios y el Ministerio de Hacienda desde el mes de diciembre de 2002 cancelaba las pensiones.
7. El 12 de mayo de 2005, mediante la celebración del adicional No 7 al contrato de concurrencia No 799 de 1998, suscrito entre el Distrito Capital -Fondo Financiero Distrital de Salud-, la extinta Fundación San Juan de Dios y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, éste último se comprometió a concurrir al pago de las mesadas pensionales de los trabajadores de la Fundación San Juan de Dios, sin embargo, el pago de la mesada pensional de las demandantes fue suspendida desde el mes de mayo de ese año.
8. Precisan que las pensiones son su única fuente de ingresos, por cuanto son personas de edad avanzada y cesantes y por tanto, no tienen otro medio judicial eficaz para la defensa de los derechos fundamentales vulnerados.

Solicitud de tutela.

9. Las demandantes solicitan el amparo de sus derechos fundamentales a la vida, a la dignidad humana, a la salud, a la seguridad social, al trabajo y al mínimo vital y, en consecuencia, se ordene a los representantes legales del Departamento de Cundinamarca, la Beneficencia de Cundinamarca, y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el pago inmediato de las mesadas pensionales adeudadas.

Intervención de las entidades demandadas.

Beneficencia de Cundinamarca

10. Mediante oficio del 25 de agosto de 2005, la Gerente General de la Beneficencia de Cundinamarca se pronunció respecto de las pretensiones de las acciones de tutela de la referencia, y sostuvo que no procede ninguna de ellas, ya que las demandantes nunca prestaron sus servicios a la entidad que representa. De acuerdo a lo anterior, señala que la Beneficencia de Cundinamarca no tiene ninguna responsabilidad de carácter laboral o prestacional con las accionantes.

Como fundamento de lo anterior, señala que dicha entidad no es responsable del pago de la mesada pensional de las accionantes, toda vez que en el año 1979 saneó totalmente el pasivo prestacional que para el momento se había causado y la Fundación por mandato del Gobierno asumió la administración y todas las obligaciones laborales y pensionales de los trabajadores de las instituciones de salud que la conformaban, y de este modo operó la sustitución patronal[1].

Igualmente, manifiesta que al declararse la nulidad de los decretos que le reconocieron personería jurídica a la Fundación San Juan de Dios, lo que procede es la disolución y liquidación de la misma incluyendo las obligaciones laborales que estén vigentes. Deberán, añade la representante legal de la entidad, hacerse las provisiones necesarias en cuanto a los posibles derechos pensionales de los trabajadores y extrabajadores que han laborado a su servicio.

Aclara que la Beneficencia de Cundinamarca no puede asumir la garantía de derechos y el cumplimiento de obligaciones contraídas durante la existencia jurídica de la Fundación San Juan de Dios, puesto que la sentencia del Consejo de Estado que declaró la nulidad de los decretos que la crearon no contempló la subrogación de la misma ni existe reglamentación legal que radique dicha responsabilidad en cabeza del Departamento de Cundinamarca ni de la Beneficencia.

Por lo anterior, la representante legal de la Beneficencia de Cundinamarca considera, que dicha entidad debe ser exonerada de toda obligación.

Departamento de Cundinamarca.

11. El apoderado del Departamento de Cundinamarca, en la intervención presentada ante el juez de primera instancia, propuso falta de legitimación en la causa por pasiva, pues el ente territorial no le reconoció la pensión a la actora ni está obligado al pago de la misma. Apoyado en varias sentencias de tutela que se han proferido al respecto, la entidad demandada considera que el encargado de hacer el pago de las pensiones de las accionantes es el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En ese sentido indicó que el artículo 61 de la Ley 715 de 2001 suprimió el Fondo Prestacional del Sector Salud y definió que la responsabilidad financiera estaría a cargo de la Nación, quien debe pagar las cesantías y pensiones de las personas beneficiarias del mencionado fondo, teniendo en cuenta los convenios de concurrencia respectivos.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

12. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público fundamenta su intervención en la inexistencia

de la persona jurídica Fundación San Juan de Dios. En efecto, reconoce que mediante los contratos de concurrencia suscritos entre la Nación, el Distrito Capital y la Fundación San Juan de Dios, siendo el último el Adicional No 7 al contrato 799 de 1998, se permitió el desembolso de recursos para cancelar las mesadas adeudadas a los jubilados desde diciembre de 2004 hasta abril de 2005. Advirtió, sin embargo, que con la ejecutoria del fallo de 8 de marzo de 2005 de la Sala Plena del Consejo de Estado, por medio del cual se declaró la nulidad de los decretos que crearon la Fundación San Juan de Dios, esta entidad desapareció del ámbito jurídico y, en consecuencia, perdió la capacidad para ser sujeto de derechos y obligaciones, lo que le impide a la Nación celebrar algún convenio con una persona jurídica que ya no existe.

Así las cosas, la Nación -Ministerio de Hacienda y Crédito Público-, con el propósito de continuar financiando el pasivo pensional de la Fundación solicitó a la Beneficencia de Cundinamarca como la persona jurídica propietaria de los Hospitales San Juan de Dios e Instituto Materno Infantil que suscribieran el Adicional No 8 al contrato de concurrencia 799 de 1998, lo que permitirá girar los recursos para tal fin, siendo ésta una solución transitoria.

Estimó que la Beneficencia de Cundinamarca debe ser la entidad con quien suscriba el Adicional No 8 al contrato de concurrencia 799 de 1998, pues teniendo en cuenta el fallo del Consejo de Estado, ahora los Hospitales San Juan de Dios y el Instituto Materno Infantil dependen de dicha entidad descentralizada del orden departamental, que tiene personería jurídica, lo que significa que tiene la facultad de ser sujeto de derechos y obligaciones y puede suscribir contratos.

No obstante, la Beneficencia manifestó que no debe suscribir el contrato de concurrencia y a lo único que está obligada es a recibir los bienes que entregó a la Fundación San Juan de Dios, puesto que el mencionado fallo no podía decretar obligaciones de carácter económico a su cargo. El Ministerio considera que esta actitud impide que continúe financiando el pasivo pensional de los jubilados del Hospital San Juan de Dios y del Instituto Materno Infantil, toda vez que si se tiene en cuenta la Ley 715 de 2001, no existe un título jurídico que apoye el desembolso de los recursos necesarios para cubrir las mesadas que venían pagándose a través del Fondo del Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia.

Finalmente, solicita que no se ordene a la Nación el giro de recursos para el pago de las mesadas pensionales de los jubilados de la fundación, hasta que no se disponga de un soporte jurídico para tal fin. Además, que se ordene a la Beneficencia de Cundinamarca suscribir de forma inmediata el Adicional No 8 al contrato de concurrencia No 799 de 1998 como una medida transitoria mientras se decide de forma definitiva el asunto.

Pruebas relevantes que obran en el expediente.

13. Copia de la Adicional No 7 al contrato de concurrencia No 799 de 1998 suscrito entre el Ministerio de Hacienda y la Fundación San Juan de Dios.

14. Copia de la comunicación del 13 de junio de 2005, mediante la cual el señor Gobernador del Departamento de Cundinamarca, reconoce la pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo de reconocimiento de personería jurídica de la Fundación San Juan de Dios.

15. Copia del escrito de fecha 21 de julio de 2005, mediante el cual el Presidente de la Asociación de Pensionados de los Hospitales San Juan de Dios e Instituto Materno Infantil ASPESAMI, solicita que sea firmado el Adicional No 8 al contrato de Concurrencia, que le corresponde al Ministerio de Hacienda – Secretaria Distrital de Salud y Beneficencia de Cundinamarca, en virtud del fallo del 8 de marzo de 2005, emitido por la Sala Plena del Consejo

de Estado.

16. Copia del oficio de fecha 1 de agosto de 2005, mediante el cual el Gerente de la Beneficencia de Cundinamarca da respuesta a la petición presentada el día 21 de julio de 2005 por el Presidente de ASPESAMI, reitera que la entidad no está llamada a firmar un contrato de concurrencia que en su momento fue suscrito por la Nación –Ministerio de Salud, Distrito Capital y Fundación San Juan de Dios, acción revestida de la presunción de legalidad conforme lo establece el Consejo de Estado en su fallo del 8 de marzo de 2005, al considerar válidas todas las acciones suscritas con anterioridad a su vigencia.

17. Copia de la escritura división material de bienes entre: Beneficencia de Cundinamarca y Fundación San Juan de Dios.

18. Copia del proyecto de adicional No 8 al contrato de concurrencia No 799 de 1998 suscrito entre el Ministerio de Hacienda, el Distrito Capital y la Fundación San Juan de Dios con envió a la representante de la Beneficencia de Cundinamarca.

19. Copia del Acuerdo No 007, por medio del cual se adoptan medidas en relación con la infraestructura física y los bienes que conformaban el Hospital San Juan de Dios, suscrito por el Delegado del gobernador de Cundinamarca y el Secretario General de la Beneficencia de Cundinamarca.

II. Sentencias objeto de revisión.

Expediente T-1233004. Blanca Inés Pachón Castro.

Primera instancia.

20. El Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Bogotá, mediante fallo del 19 de septiembre de 2005, resolvió no amparar los derechos fundamentales invocados, al considerar que la demandante no probó su condición de pensionada, “omisión probatoria que lleva al traste con la prosperidad de la presente acción, ya que al no demostrarse su status de pensionada, mal podría generar la obligación o los derechos fundamentales derivados de esta condición, razón por la cual no se amparan los derechos invocados por la demandante”. [2]

Impugnación.

21. La señora Blanca Inés Pachón Castro impugnó la anterior decisión, por considerar que el decreto 2591 de 1991 consagra la presunción de veracidad de los hechos alegados en las acciones de tutela, siempre y cuando estos no hayan sido controvertidos durante el trámite de dicha acción, situación que no se presentó en el proceso.

Segunda Instancia.

22. La Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, mediante fallo del 18 de octubre de 2005, confirmó el fallo del a-quo, al concluir que no existe claridad respecto de cual de las entidades demandadas es la responsable del pago de las mesadas pensionales de la señora Pachón Castro. Además señaló, que aunque se lograra probar cual de las entidades demandadas es la responsable del pago de la pensión la acción de tutela no es el mecanismo idóneo.

Expediente T-1233012. Demandante Maria Elena David García.

Primera instancia.

23. Mediante fallo del 5 de septiembre de 2005, el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Bogotá, decidió negar por improcedente la solicitud de amparo. Como fundamento de su decisión señaló que la acción de tutela no es el mecanismo judicial procedente para obtener el reconocimiento de los derechos que considera vulnerados la demandante, debido a que existen otros mecanismos ordinarios para tal fin.

Segunda instancia.

24. La Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, resolvió confirmar el anterior fallo, por considerar que de acuerdo con el artículo 86 de la Constitución Política la acción de tutela sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable. Teniendo en cuenta lo anterior, concluyó que le corresponde a la accionante instaurar proceso ejecutivo laboral de competencia de la jurisdicción ordinaria, en donde una vez aportadas las pruebas que acreditan su condición de pensionada, podrá exigir el pago de las mesadas pensionales reclamadas.

Revisión por la Corte Constitucional.

25. Remitidos los expedientes a esta Corporación, mediante auto del veintiocho (28) de noviembre de dos mil cinco (2005), la Sala de Selección correspondiente dispuso su revisión por la Corte Constitucional.

Así mismo, la Sala de Selección ordenó acumular los expedientes de la referencia, por presentar unidad de materia.

Pruebas allegadas en sede de revisión.

26. Por auto del 13 de marzo de 2006, el Magistrado Sustanciador decretó la práctica de pruebas, toda vez que en el presente caso antes de proferir una decisión era necesario conocer el contenido del adicional No 8 al Contrato de Concurrencia No 799 de 1998, suscrito por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Secretaria de Salud Distrital y la Beneficencia de Cundinamarca. En consecuencia, se le solicitó al citado Ministerio que enviará a esta Corporación copia del adicional.

Mediante oficio del 16 de marzo de 2006, suscrito por el Ministro de Hacienda y Crédito Público, se aportó copia del adicional solicitado y se informó que en cumplimiento de la Sentencia de fecha 15 de diciembre de 2005 proferida por esta Sala de Revisión, “el Ministerio proyectó el modificadorio No 1 al adicional No 8, que permite desembolsar recursos de la vigencia fiscal de 2006, para continuar pagando las mesadas pensionales del presente año, teniendo en cuenta que los recursos que quedaron comprometidos en el citado adicional no alcanzaron para continuar el pago de las mesadas pensionales de los jubilados y que debemos mantener vigente el mecanismo jurídico que nos permite pagar las mesadas pensionales de estos jubilados en los términos señalados en la sentencia mencionada”.

Igualmente alega el Ministerio, que este modificadorio ha sido enviado en tres oportunidades a la Beneficencia de Cundinamarca y que hasta el momento no ha sido aceptado.

Pruebas aportadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

27. Copia del adicional No 8 al Contrato de Concurrencia No 799 de 1998, suscrito entre el Ministerio de Hacienda, el Distrito Capital - Fondo Financiero Distrital de Salud y la Beneficencia de Cundinamarca.

- Copia de los oficios de fecha 13 de febrero, 9 de marzo y 14 de marzo del 2006, mediante los cuales el Ministerio de Hacienda y Crédito Público remite a la Beneficencia de Cundinamarca el proyecto del modificatorio No 1 al adicional No 8 del contrato de concurrencia No 799 de 1998, para su correspondiente firma.

III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia

1- Esta Corte es competente para conocer de los fallos materia de revisión, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991 y demás disposiciones pertinentes, así como por la escogencia del caso por la Sala de Selección.

Presentación del caso y planteamiento del problema jurídico.

2- Las demandantes presentaron acción de tutela contra el Departamento de Cundinamarca, la Beneficencia de Cundinamarca y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público por considerar que se vulneraron sus derechos fundamentales a la vida, a la dignidad humana, a la salud, a la seguridad social, al trabajo y al mínimo vital, por el incumplimiento en el pago de sus mesadas pensionales desde el mes de mayo de 2005.

A juicio de las accionantes, las entidades en mención son las encargadas del pago de las mesadas pensionales reconocidas por la Fundación San Juan de Dios, ya que, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Distrito Capital –Fondo Financiero Distrital de Salud- y la Fundación San Juan de Dios en cumplimiento de lo ordenado por la Ley 715 de 2001, -por medio de la cual se suprime el Fondo del Pasivo Prestacional del Sector Salud y se traslada su responsabilidad financiera al Ministerio de Hacienda y Crédito Público-, han suscrito varios contratos de concurrencia para el pago de las mesadas pensionales, en virtud de las cuales dicho Ministerio desde el mes de diciembre de 2002, venía cancelando las pensiones.

3. Los jueces de instancia decidieron denegar el amparo, al considerar que la acción de tutela no es la vía idónea para proteger los derechos fundamentales de las peticionarias, debido a que existen otros mecanismo de defensa ordinarios.

4. De acuerdo a lo anterior, esta Sala de Revisión debe determinar, en primer lugar si existe vulneración a los derechos fundamentales de las demandantes por el incumplimiento en el pago de su pensión de jubilación, toda vez que ésta es su único medio de subsistencia. En segundo lugar, deberá determinar cual es la entidad obligada al pago de las mesadas pensionales de las demandantes.

Para resolver los problemas jurídicos planteados, esta Sala reiterara la jurisprudencia en torno a la procedencia de la acción de tutela para obtener el pago de deudas laborales y respecto del deber constitucional de cancelar puntual y cumplidamente las mesadas pensionales.

La acción de tutela como mecanismo para obtener el pago de deudas laborales: improcedencia y excepción

5- Por regla general la acción de tutela, como mecanismo de protección y defensa de los derechos fundamentales cuando estos han sido violados o se encuentran en amenaza, es, en virtud del artículo 86 de la Carta Política de Colombia, del orden subsidiario y residual[3]. Esto quiere decir, en principio, que su procedibilidad depende de la inexistencia de otros medios idóneos de defensa al alcance de quien demanda. Sin embargo, puede ocurrir, y así lo ha manifestado la Corte, que a pesar de contar los sujetos procesales con los medios ordinarios dentro del proceso para defender sus concretos intereses, ninguno de estos mecanismos actúe de manera efectiva y eficiente. Es precisamente en dichos casos, que el juez de tutela debe hacer un examen razonable y ponderado en cuanto a la validez y efectividad del medio judicial alternativo. Este dinamismo judicial consolida en un Estado Social de Derecho la presencia de uno de sus fines, que es, el asegurar la vigencia de un orden justo, de conformidad a lo establecido en el artículo 2 Constitucional.

En relación con el argumento anterior, en un pronunciamiento reciente, este Tribunal señaló:

“En diferentes fallos esta Corporación ha reiterado que la acción de tutela no procede, en principio, para el reconocimiento o pago de obligaciones pensionales, pues es claro que para ello existen otros medios de defensa judicial, a los cuales ese mecanismo consagrado en el artículo 86 de la Carta Política no puede sustituir ni reemplazar. Con todo, la Corte Constitucional, en reiterada jurisprudencia ha considerado que por vía de tutela se podrá exigir el pago de aquellas mesadas pensionales dejadas de cancelar, cuando con el no pago de las mismas se pone en peligro o atenta contra los derechos fundamentales a la vida digna y el mínimo vital; particularmente cuando las mesadas dejadas de cancelar se constituyen en la única fuente de recursos económicos para sufragar las necesidades básicas, tanto personales como familiares o se haya demostrado la afectación del mínimo vital del pensionado y de su familia, pues con dicha omisión, se está poniendo a dichas personas en una situación de indefensión y subordinación respecto de la entidad encargada de pagarles la correspondiente mesada”[5].

Consecuente con lo anterior puede afirmarse, que la acción de tutela no es la vía judicial apropiada para lograr el efectivo pago de acreencias laborales, como es en este caso el pago de pensiones atrasadas. Sin embargo, esta Corporación ha reconocido que, excepcionalmente, la acción de amparo de los derechos fundamentales será procedente si se presenta una situación en la que esté demostrado la vulneración de los derechos fundamentales a la vida, a la salud, al mínimo vital y a la dignidad humana ante la ausencia de pago de las obligaciones laborales reclamadas[6].

Lo anterior por la relevancia vital que tiene la mesada para el pensionado, que como lo ha señalado esta Corporación “es una fuente de manutención, una forma de asegurar dignamente el estado de sobrevivencia, como lo ha considerado la doctrina constitucional, cuando ha precisado que el ser pensionado no es un privilegio, sino una compensación que se ha ganado previo cumplimiento de los requisitos establecidos para tal fin, lo que indica que los pensionados merecen la protección del Estado, por cuanto su capacidad laboral ya se extinguió.

Por regla general, quien vivió siempre del salario y ahora lo hace de su pensión, especialmente si es exigua, ve afectada su posibilidad real de subsistencia al no poder procurársela por otros medios, y por tanto, sus derechos esenciales se ven atropellados por la falta de pago de las mesadas que legítimamente le corresponden.”[7]

Teniendo en cuenta lo anterior, se puede deducir que cuando se están afectando derechos fundamentales como la vida, la dignidad humana, la integridad física y moral es procedente que

mediante este mecanismo residual y subsidiario se ordene el pago cumplido de sus mesadas a la persona que adquirió debidamente el estatus de pensionado, pues el pago oportuno de las mismas, se presenta como la manera de asegurar el derecho a vivir dignamente de los pensionados. En ese sentido ha señalado este Tribunal que el ser pensionado no es un privilegio, sino una compensación a la cual tienen derecho todos los trabajadores que han cumplido con los requisitos establecidos legalmente, quienes por haber agotado su capacidad de laboral, merecen una especial protección del Estado.[8]

El sustento constitucional para dicho amparo tiene fundamento en el artículo 53 de la Constitución Política que a la letra dice “El Estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales”; así como los mandatos superiores que establecen como fin esencial del Estado la efectividad de los principios, derechos y deberes establecidos constitucionalmente, así como el que ordena dar primacía al derecho sustancial (C.P. arts. 2o., 8o. y 228).

Por último, debe observarse que la Corte ha concebido como una presunción de afectación del mínimo vital del pensionado, la mora de varios meses en el pago de las mesadas pensionales. Esto quiere decir que la mera prueba de incumplimiento periódico en el pago de las pensiones hace presuponer que el derecho fundamental del pensionado y de sus dependientes se está vulnerando[9], por lo que la procedencia de la acción de tutela, en principio, no estará condicionada a otro tipo de prueba.

Deber constitucional de cancelar puntual y cumplidamente las mesadas pensionales.

6- La Corte ha reiterado en diferentes oportunidades que las dificultades económicas y financieras por las que atraviesa un empleador, sea éste de carácter público o privado, no son admisibles como excusa válida para sustraerse de la obligación contraída con sus trabajadores y extrabajadores de garantizar el pago completo y cumplido de las obligaciones laborales, de tal manera que ha concedido la protección constitucional en casos en que está claramente amenazado el mínimo vital, el cual se ha definido como aquella suma absolutamente indispensable para cubrir las necesidades básicas de educación, alimentación, vestuario y seguridad social y, sin la cual, la dignidad humana se ve afectada[10].

Así, este Tribunal ha entendido que “los pensionados son ajenos a los temas administrativos o financieros que comprometen la función de la entidad encargada del pago de sus mesadas pensionales, por lo que la falta de disponibilidad presupuestal o cualquier otra dificultad financiera que afronten entidades como la accionada, no justifica el incumplimiento en el pago de las obligaciones laborales y menos aún, exime al ente del deber de pagar oportunamente las mesadas pensionales, pues existe un imperativo constitucional (art. 53 C.P.), que obliga al Estado a garantizar el pago oportuno de las pensiones legales”[11].

En efecto, los pensionados tienen el derecho fundamental e inaplazable de recibir oportunamente sus mesadas y de no ser sometidos a la condición de que previamente se resuelvan los problemas económicos internos para justificar la demora en el pago de sus obligaciones y, en esta medida, las excusas de orden administrativo que puedan llegar a darse por parte de la entidad obligada a pagar la pensión, no son de recibo por la Corte Constitucional según el criterio jurisprudencial expuesto[12], pues el beneficiario de dicha pensión y su familia no deben asumir las consecuencias negativas de tales gestiones.

En reciente pronunciamiento de esta Corporación, la Sala de Revisión No 8, al estudiar un caso

similar al que se analiza en esta oportunidad señaló:

“Debe tenerse en cuenta que las acreencias laborales constituyen gastos de administración de prioritario cumplimiento por lo que no puede avalarse la imprevisión presupuestal en que con frecuencia incurren los empleadores, por cuanto los entes pagadores deben prever las partidas presupuestales suficientes que garanticen el pago oportuno y completo de las obligaciones laborales contraídas previamente con sus pensionados.

Toda entidad independiente de su naturaleza pública o privada que haya asumido de manera directa la responsabilidad de reconocer y pagar las pensiones de sus extrabajadores, tiene la obligación de asignar dentro de su presupuesto, una partida destinada de manera exclusiva a garantizar el pago de dichas mesadas pensionales, las que deberán ajustarse periódicamente, cada vez que el número de pensionados a su cargo varíe”.

De acuerdo a lo anterior, puede afirmarse que cuando un trabajador adquiere el estatus de pensionado por cumplir los requisitos que le fueron exigidos para acceder a tal beneficio y además ha logrado el reconocimiento de la entidad que tenía a su cargo dicha obligación, no puede soportar que posteriormente ésta, alegando razones de diferente índole, se abstenga de hacer efectivos los derechos que le han sido válidamente reconocidos, desconociendo que el pensionado necesita de ese pago para poder subsistir[13], por lo que requiere que el acto de ejecución se haga efectivo mediante la inclusión en la respectiva nómina.

En conclusión, cuando un trabajador adquiere el estatus de pensionado, tiene derecho a que la entidad que le reconoció tal derecho cancele sus mesadas completa y puntualmente, para que de esta manera pueda continuar sufriendo las necesidades básicas de subsistencia de él y su familia.

Análisis del caso concreto.

7. Las demandantes consideran que el Departamento de Cundinamarca, la Beneficencia de Cundinamarca y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público vulneraron sus derechos fundamentales a la vida, a la dignidad humana, a la salud, a la seguridad social, al trabajo y al mínimo vital, por no pagar sus mesadas pensionales desde el mes de mayo de 2005.

8. En las respuestas de demanda de cada uno de los accionados, no se hace expresa la aceptación de estar en mora en el pago de la mesada pensional de las demandantes. En efecto, tanto en respuesta de la Beneficencia de Cundinamarca, como en la de la Gobernación de Cundinamarca dicen no constarles dicho incumplimiento, puesto que, según ellos, no fueron quienes otorgaron la pensión de jubilación a las accionantes, ni tampoco los encargados de desembolsar los pagos correspondientes a la mesadas pensionales.

Por su parte, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, no se pronuncia al respecto.

9. Los jueces de instancia consideraron para negar la protección de los derechos fundamentales de las demandantes, que estas no acreditaron su condición de pensionadas de la Fundación San Juan de Dios, por lo que carecían de legitimidad activa en la causa. También argumentaron que la acción de tutela no es el mecanismo idóneo.

Esta Sala encuentra que, efectivamente, es importante que la persona que busca el pago de pensiones atrasadas vía acción de tutela, pruebe tanto su condición de pensionada, así como el incumplimiento en el pago de la mesada pensional. Ahora bien, aunque en efecto las accionantes

no aportaron, por desconocimiento o imprevisión, la prueba que demostrara su condición de pensionadas, considera esta Corporación que el juez constitucional de tutela no puede decidir fundado en esa omisión, condecor que dentro de sus facultades se encuentra la de solicitar, decretar y practicar pruebas de manera oficiosa.

No obstante lo anterior, las demandantes al sustentar los respectivos recursos de impugnación aportaron copias de las respectivas resoluciones mediante las cuales les fue reconocida la pensión de jubilación, sin embargo los jueces de segunda instancia decidieron confirmar los fallos del a-quo, debido a la supuesta improcedencia de la acción de tutela para el pago de las mesadas pensionales atrasadas.

Respecto de este último argumento, encuentra esta Sala de Revisión que ni el obligado a pagar la mesada pensional ni el juez que conoce de la solicitud de tutela pueden pretender que quien lleva varios meses sin recibir el pago de su mesada pensional, sin una nueva vinculación laboral, sea sometido al trámite de un dispendioso proceso ejecutivo laboral, sin que en esa situación se vean comprometidos derechos constitucionales fundamentales como la vida, la dignidad humana, la salud y la seguridad social.

En conclusión, es claro para esta Sala de Revisión, una vez analizados los hechos expuestos por las tutelantes, así como las pruebas aportadas a los respectivos procesos, que la cesación prolongada e indefinida en el pago de las mesadas pensionales hace evidente la vulneración del mínimo vital de las pensionadas y de las personas que de ellas dependen. Por tal razón, se concederá el amparo solicitado. Adicionalmente el Ministerio de Hacienda y Crédito Público manifestó, en sus intervenciones en los procesos de la referencia, la necesidad de un soporte legal que permita a dicha entidad seguir colaborando con la financiación del pasivo pensional de la Fundación San Juan de Dios. Lo anterior hace presumir que ante la supuesta ausencia de título legal, ninguna de las anteriores entidades se ha hecho cargo del pago de las mesadas pensionales debidas, de lo que se deduce el incumplimiento del deber prestacional y, de contera, la violación de los derechos fundamentales de las demandantes.

10. Demostrada la vulneración de los derechos fundamentales de las demandantes, esta Sala deberá determinar cual es la entidad responsable de efectuar el pago de las pensiones de los jubilados de la extinta Fundación San Juan de Dios.

El día 12 de mayo de 2005, el Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Secretario de Salud Distrital y el Representante Legal de la Fundación San Juan de Dios suscribieron el adicional No 7 al contrato de concurrencia No 799 de 1998, en virtud del cual se permitió el desembolso de los recursos de la colaboración de la Nación para cancelar las mesadas adeudadas a los pensionados desde el mes de diciembre de 2004 hasta el mes de abril de 2005. Dicho Adicional debería seguir sirviendo como base legal para el cumplimiento de la obligación recaída en cabeza del Ministerio, cual es, la colaboración en el pago de las pensiones de los jubilados de la Fundación San Juan de Dios. Sin embargo, con la declaratoria de nulidad, por parte de la Sala Plena del Consejo de Estado[14], de los decretos 290 de 1979 y 1374 de 1979 por medio de los cuales se otorgó personería jurídica a la Fundación San Juan de Dios, se produjo su desaparición del ámbito jurídico y, por lo tanto, la pérdida de capacidad para ser sujeto de derechos y obligaciones, lo que impidió la continuidad de los efectos del Adicional No 7, por haber sido la Fundación extinta una de las partes que lo suscribió.

11. Mediante la intervención presentada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público ante esta Sala de Revisión, el señor Alberto Carrasquilla Barrera, aduce que el proyecto del Adicional

No 8, el cual adjunta, constituye soporte legal necesario para continuar colaborando en la financiación de las mesadas pensionales de los jubilados de la extinta Fundación San Juan de Dios. No obstante lo anterior, informa que dicho Ministerio proyectó el modificadorio No 1 al adicional No 8 que permite desembolsar recursos de la vigencia fiscal de 2006 y mantener vigente el mecanismo jurídico para el pago de las mesadas pensionales del presente año, toda vez que los recursos que fueron comprometidos con el adicional en mención no alcanzaron para continuar con el pago de las mesadas pensionales de los jubilados de la extinta Fundación San Juan de Dios. Agrega, que dicho modificadorio ha sido enviado en tres oportunidades a la Beneficencia de Cundinamarca y que no ha sido posible su suscripción por parte de dicha entidad, a pesar de que se han acogido las modificaciones por ella planteadas.

Si bien puede parecer reprochable la actuación de la entidad departamental y sus dilaciones en la suscripción del documento que permite el pago de las mesadas pensionales, en todo caso esta conducta parece ser indicativa de un conflicto jurídico entre las entidades demandadas, por saber cual de ellas es la responsable de efectuar los pagos de las mesadas pensionales de los jubilados de la extinta Fundación San Juan de Dios. Esta controversia jurídica debe ser resuelta por la concertación entre los distintos entes convocados o por las vías administrativas o judiciales apropiadas para tal fin. Sin embargo, mientras se determina cuál entidad es la responsable de hacer dichos pagos, los pensionados de la extinta fundación no deben ser vulnerados en sus derechos fundamentales a la salud, a la dignidad humana y al mínimo vital como consecuencia de las controversias entre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Gobernación de Cundinamarca y la Beneficencia de Cundinamarca.

12. En la sentencia T-1329 de 2005, esta Sala de Revisión consideró pertinente aclarar, que el Adicional No 8 al Contrato de Concurrencia No 799 de 1998, suscrito por el Ministerio de Hacienda, el Distrito Capital – Fondo Financiero Distrital de Salud- y la Beneficencia de Cundinamarca, no es propiamente un contrato de concurrencia en el cual las partes se obligan a asistir en el pago de una obligación, pues en este caso, si bien quienes suscriben el Adicional en mención son tres entidades distintas, sólo una adquiere, en virtud de éste, la obligación de hacer el pago de las mesadas pensionales de los jubilados de la extinta Fundación San Juan de Dios, ésta es, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. En efecto, tal y como lo consagra la consideración No 2 del Adicional en comento, con la ley 715 de 2001 se suprimió el Fondo del Pasivo Pensional del Sector Salud y se transfirió la responsabilidad financiera de la Nación, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por lo que, las cláusulas primera (objeto) y segunda (valor del convenio), y el parágrafo del Adicional ídem obligan al Ministerio a girar los recursos para el pago de las mesadas pensionales de los jubilados de la Fundación San Juan de Dios. En esa medida el Ministerio es la entidad responsable del pago de las mesadas pensionales atrasadas.

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

RESUELVE:

PRIMERO.- REVOCAR, por las razones expuestas los fallos proferidos por el Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Bogotá, el día 19 de septiembre de 2005, por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá, el día 18 de octubre de 2005, por el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Bogotá, el 5 de septiembre de 2005 y por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá, que denegaron la protección de los derechos fundamentales invocados dentro de las acciones de tutela instauradas por las señoras Blanca Inés Pachón Castro y María Elena David García contra

el Departamento de Cundinamarca, la Beneficencia de Cundinamarca y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

SEGUNDO.- En su lugar, CONCEDER la protección de los derechos a la vida, a la salud, a la seguridad social, a la dignidad humana y al mínimo vital de las demandantes. En consecuencia, ORDENAR al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que dentro del término de cinco (5) días siguientes a la notificación de este fallo, si no lo hubiere hecho, efectúe el pago de las mesadas pensionales debidas desde el mes de mayo de 2005 y, así mismo, prorrogue los efectos del Adicional No 8 al contrato de concurrencia No 799 de 1998 para garantizar en el futuro el pago de las mesadas pensionales de las demandantes, mientras se determina cuál es la entidad encargada de pagar las mesadas pensionales de los jubilados de la Fundación San Juan de Dios.

TERCERO.- LÍBRESE por Secretaría la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado Ponente

ÁLVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] Adujo la representante de la entidad, "es claro que la Beneficencia de Cundinamarca, saldó su obligación prestacional con la Fundación San Juan de Dios, de manera que es inconducente que veinticinco años después se le pretenda endilgar una responsabilidad que no le corresponde" Cuaderno 2, Folios 36 a 44.

[2] Cuaderno 2, folios 210 a 212.

[3] Ver sentencias T-408 de 2002, T-432 de 2002, SU-646 de 1999 y T-007 de 1992

[4] Ver entre otras las sentencias T-479 de 2004, T-303 y T-067 de 2004, T139 de 2004, T-1166 de 2003, T-524 de 2004, T-04 de 2004, T-1142 de 2004, T-390 de 2003, T-751 de 2002, T- 408 de 2002, T-432 de 2002 y SU- 646 de 1999.

[5] Ver sentencia T-715 de 2005.

[6] Ver entre otras, sentencias T- 948 de 2005, T-049 de 2003, T-1097 de 2002, T-175 de 2003, T-601 de 2003, T-703 de 2002, T-1221 de 2001, T-263 de 2000.

[7] Sentencia T-126/00.

[8] Sentencia T-126 de 2000.

[9] Ver Sentencias T-234 y T-524 de 2004.

[10] Ver entre otras, las Sentencias T-479 de 2004, T-1166 de 2003.

[11] Sentencia T-479 de 2004.

[12] Además de la sentencia T-479 de 2004 ver también T-067 de 2004, T139 de 2004 y T-1166 de 2003.

[13] Respecto al derecho fundamental a la subsistencia ver la Sentencia de Unificación 995 de 1999.

[14] Sentencia del 8 de marzo de 2005.



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

