

Sentencia T-008/08

DERECHO AL MINIMO VITAL-Casos en que se presume afectación

DERECHO AL MINIMO VITAL DEL PENSIONADO-No se vulneró por cuanto aparece probado que solamente se le dejó de pagar un mes la mesada pensional/ACCION DE TUTELA-Improcedencia por cuanto no se afectó el mínimo vital del pensionado

Esta Sala de Revisión entiende que ha existido un incumplimiento de la mesada pensional del mes de abril y esa es la única prueba que reposa en el expediente. De ese modo, sólo aparece probado el incumplimiento por el mes de abril, y no por los meses siguientes. Ni el actor, ni los jueces de instancia realizaron actividad probatoria alguna enderezada a obtener los elementos que permitieran aplicar las presunciones de afectación al mínimo vital, como hubiera sido indagar si el incumplimiento fue superior a dos meses, o si inferior a ese término pero de una mesada inferior a dos salarios mínimos; tampoco el actor afirmó siquiera a cuánto ascendía su mesada pensional. Esas falencias no pueden ser suplidas en sede de revisión. Tampoco hay lugar para aplicar la presunción de afectación del derecho al mínimo vital, toda vez que en ninguna pieza del expediente aparece enunciado alguno que permita subsumir los hechos en las hipótesis que acarrean como consecuencia la presunción, porque el tutelante no informa a cuánto asciende su pensión, ni da cuenta del cargo que desempeñaba cuando era trabajador, base para poder inferir el monto aproximado de su pensión. Sólo expresa que se le dejó de pagar la mesada pensional del mes de abril, y nada más.

Referencia: expediente T-1700134

Acción de tutela interpuesta por Enrique Antonio Cuadrado Parra contra la Universidad del Magdalena.

Magistrado Ponente

Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Bogotá, D.C., diecisiete (17) enero de dos mil ocho (2008).

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Manuel

José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Escobar Gil, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

Enrique Antonio Cuadrado Parra interpone acción de tutela contra la Universidad del Magdalena, por considerar que el incumplimiento en el pago de la mesada pensional correspondiente al mes de abril de 2007 vulnera su derecho a llevar una vida digna.

En enero 22 de 2007, la rectora encargada de la Universidad del Magdalena envió comunicación a la Asociación de Pensionados de la Universidad del Magdalena, en la cual se informaba que a partir de enero de 2007 no serían pagadas las mesadas pensionales. La razón aducida en su momento fue que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público había expresado dudas acerca de la legalidad de la concurrencia en el pago del pasivo pensional de la entidad universitaria, ya que a su juicio era al Departamento del Magdalena a quien correspondía cubrir el pasivo pensional, y por tanto no estaba obligado a concurrir. Con todo, las mesadas correspondientes a los meses de enero, febrero y marzo fueron pagadas, lo que no ocurrió con la de abril.

El 17 de mayo de 2007, la Sala Civil-Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Marta integró al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Departamento del Magdalena al proceso, y concedió la tutela. En su sentir, el incumplimiento en el pago de las mesadas del mes de abril “y las subsiguientes”, significa una vulneración de los derechos del actor al mínimo vital y, por conexidad, a la seguridad social.

Impugnada la providencia, conoció en segunda instancia la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia, la cual revocó la sentencia de primera instancia y en su lugar denegó las peticiones del actor. A su juicio, existen otras acciones legales para alcanzar la finalidad buscada en este caso, amén de que no se encuentran elementos de juicio que permitan inferir la afectación del derecho al mínimo vital del actor.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

Esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar los fallos de tutela proferidos dentro del trámite de la referencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86 inciso tercero, y 241 numeral noveno de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Problema jurídico

En esta ocasión, la Sala debe responder dos preguntas. En primer lugar: ¿es procedente la acción de tutela para exigir el pago de la mesada pensional dejada de pagar por un mes?

En segundo lugar, ¿el incumplimiento por un mes en el pago de la mesada pensional, vulnera el derecho fundamental mínimo vital del actor?

3. Procedencia de la acción de tutela para exigir el pago de mesadas pensionales cuando está comprometido el derecho al mínimo vital. Carga probatoria mínima del accionante

El artículo 86 de la C.P. preceptúa que la acción de tutela procede si hay una afectación de un derecho fundamental y no se cuenta con otro medio de defensa judicial, a menos que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. En ese orden, la jurisprudencia de esta Corporación ha reiterado que, a pesar de existir otro medio de defensa judicial para exigir el pago de mesadas pensionales, la acción de tutela procede cuando quiera que se demuestre la afectación del derecho fundamental al mínimo vital.¹

Sobre las condiciones que deben concurrir para concluir que el incumplimiento en el pago de mesadas pensionales vulnera el mínimo vital, la Corte ha señalado lo siguiente.

En primer término, la Corte ha establecido, en esencia, dos presunciones de afectación al mínimo vital.² De un lado, cuando se dé un incumplimiento prolongado o indefinido de las prestaciones, estimándose el término de más de dos meses como suficiente para tal efecto;³ y, de otro, un incumplimiento aún inferior a dos meses, si la prestación es menor a dos salarios mínimos.⁴ Si no se dan las condiciones reunidas en estas hipótesis, aunque no se presume su afectación, todavía puede considerarse vulnerado el derecho al mínimo vital cuando el actor pruebe aunque sumariamente, que su subsistencia digna se ve conculcada por el incumplimiento.

De no concurrir las presunciones, la carga estará en cabeza del demandado, ya que es a él a

quien corresponde acreditar unos elementos mínimos que están a su disposición o en su poder. La insatisfacción de esa carga acarrea la improcedencia de la acción.

“En suma, quien instaure una acción de tutela por estimar vulnerados o amenazados sus derechos fundamentales tiene la carga procesal de probar sus afirmaciones; tan sólo en casos excepcionales, dadas las especiales condiciones de indefensión en que se encuentra el peticionario, se ha invertido jurisprudencialmente la carga de la prueba a favor de aquél.”⁶

Es así que, en un momento anterior, la Corporación estimó conducente formular la presunción de veracidad en las acciones de tutela que pretenden el pago de mesadas pensionales:

“En estos casos, y pese a que la jurisprudencia de la Corporación no lo diga expresamente, es menester establecer que, por tratarse del pago de pensiones, ha de presumirse que su no pago está afectando el mínimo vital del pensionado y, por ende, corresponderá a la entidad encargada de pagar esta prestación”.⁷

Pero esa consideración debe ser valorada en el contexto de los demás parámetros establecidos por esta Corporación, como aquél en virtud del cual “del solo hecho de pertenecer al grupo poblacional de la tercera edad, si bien el Estado, la sociedad y la familia deben concurrir para la protección de éste (art. 46 C.P.), no se deriva la vulneración del mínimo vital por el no pago de una deuda”,⁸ o el precedente que últimamente se ha consolidado: “La cesación prolongada en el pago de la mesada pensional, es decir, aquella que se extiende por más de dos períodos, permite presumir la vulneración del mínimo vital del pensionado y su grupo familiar.⁹ En consecuencia, en tales eventos corresponde a la administración la carga de demostrar que con el desconocimiento del derecho pensional no se ha vulnerado el mínimo vital del afectado”¹⁰ (subrayas añadidas). En definitiva, no basta con que el incumplimiento sea de una mesada pensional, o de que se trate de una mesada pensional de vejez, para que se presuma de inmediato vulnerado el mínimo vital. Hay una carga mínima: o afirmar lo suficiente como para que el caso se inscriba en el ámbito de las presunciones o, si no es así, probar sumariamente la afectación al mínimo vital.

De hecho, en una oportunidad anterior, la Corte estudiaba el caso de dos personas a quienes se les adeudaban dos meses de prestaciones, superiores a los dos salarios mínimos -es decir, se encontraban por fuera de las presunciones en materia de salarios- y no acreditaron, la

afectación al mínimo vital, por lo que se consideró:

“En efecto, el transcurso de dos (2) meses no es un período prolongado e indefinido –como razonablemente ha establecido la jurisprudencia constitucional- que permita presumir la afectación del derecho al mínimo vital de los demandantes por privarles de las condiciones necesarias para su subsistencia. Tampoco se trata en el presente caso del no pago de un salario muy bajo (hasta dos salarios mínimos), ya que los peticionarios venían devengando un salario mensual superior a dos millones de pesos. Siendo así las cosas, no les bastaba afirmar la vulneración de su derecho fundamental al mínimo vital sin aportar los elementos indiciarios necesarios para demostrar dicha afectación”.¹¹

A juicio de esta Sala, no es nada desproporcionado exigir del demandante, cuando menos, dar cuenta de cuánto devenga como pensionado –para que el juez establezca si está dentro de las presunciones- o probar la afectación de su derecho fundamental –si no lo está-. Una vez el accionante aporte elementos probatorios que indiquen la afectación de su derecho al mínimo vital, le corresponde al demandado demostrar lo contrario. Si el demandado no ejerce ninguna actividad probatoria, opera la presunción de veracidad establecida en el Decreto 2591 de 1991, artículo 20, a la cual se ha referido en múltiples ocasiones esta Corte.¹² Por tal razón, en una reciente Sentencia de tutela, proferida por la Sala Quinta de Revisión, en la cual se reclamaba precisamente de la Universidad del Magdalena el pago oportuno de la pensión correspondiente al mes de enero, se concedió el amparo porque el demandante afirmó que “tiene una hija con discapacidad (mielitis transversa) de 30 años de edad que depende totalmente de él y otra hija también mayor que depende de él. Adicionalmente, por la ausencia de pago ha tenido que adquirir una serie de deudas entre las que se encuentran las facturas de los servicios públicos, necesarios para una subsistencia digna y otras que ha adquirido con particulares y sobre las cuales tiene que pagar intereses a altas tasas (con el fin de probar esto, el accionante presenta constancias ante notarios de sus acreedores)”.¹³

Lo anterior no significa que el juez de tutela se halle imposibilitado para que, de oficio, busque esclarecer la verdad y acopiar elementos probatorios en orden a determinar si se está afectando, y en qué grado, el derecho fundamental invocado por el tutelante. Ciertamente, los jueces constitucionales cuentan con la potestad de decretar pruebas de manera oficiosa, de cara a lograr el cometido que precisamente inspira el proceso de tutela:

la garantía de los derechos fundamentales.¹⁴ Pero las cargas probatorias mínimas, y los deberes probatorios de las instancias, no pueden ser suplidos enteramente por la revisión, porque son otras las finalidades que inspiran este momento de la justicia constitucional. Ello no significa que la Corte Constitucional esté desprovista de las facultades que tienen los jueces constitucionales de instancia, sino que hacer uso de ellas para enmendar las cargas mínimas del accionante cuando éste no ha efectuado siquiera afirmaciones que guíen la actividad oficiosa en sede de revisión, desnaturaliza sus funciones, salvo que del expediente sea claro que el tutelante se encuentre en condiciones de debilidad manifiesta o que puede llegar a requerir protección urgente.

4. Pago de mesadas pensionales, controversias administrativas y déficit financiero

Para la Corte, como ha sido reiterado, la aducción de causas financieras o de disputas administrativas, como talanquera para el pago de las mesadas pensionales, no resulta legítima en el proceso de tutela. Así, en la Sentencia T-180 de 1999 se enjuiciaba un caso en el cual la entidad Universitaria accionada por incumplir el pago de algunas mesadas pensionales, aducía como causa de su incumplimiento el hecho de que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público hubiera dejado de aportar los Bonos de Valor Constante. En aquella ocasión, esta Corporación llamó la atención justamente en el sentido anotado y dijo:

“De igual modo resulta inaceptable la excusa presentada por la Universidad del Valle en el sentido de que los aportes que deberían hacer el Ministerio de Hacienda y el Departamento del Valle del Cauca no se han abonado, pues 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 aporten las entidades obligadas a soportar la deuda”.¹⁵

Entonces, ordenó a la Universidad del Valle el pago de las mesadas pensionales debidas, por ser la que en principio aparecía como responsable de las mismas. Con ello, la Corte no interviene en el conflicto administrativo, ni pretende tampoco zanjarlo. Antes bien, hace abstracción de tal, enfocándose sólo en la actuación que resulta conculcando el derecho al mínimo vital del accionante. Como lo expresó en otro momento:

“La Corte ha considerado que la carga que conlleva la incertidumbre entre distintas entidades sobre cuál de ellas debe asumir el pago de obligaciones pensionales ciertas e

indiscutibles, no puede ser trasladada al titular del derecho. Menos aún, cuando dicho titular depende del pago de la mesada para satisfacer el derecho al mínimo vital. En este último caso, para evitar que la persona titular del derecho resulte puesta en una situación de indignidad, debe operar el recurso jurídico que resulte más eficaz. Por ahora, dicho recurso parece ser la acción de tutela y su propósito no sería otro que el de impedir la vulneración continuada del derecho fundamental al mínimo vital y evitar que la persona afectada y su familia sean sometidas a sufrimientos o humillaciones desproporcionados e injustos por meras disputas interadministrativas.

En estos casos la tutela procede, de manera transitoria, para ordenarle el pago a la entidad que, en principio, aparezca como responsable de la obligación. Esta entidad, sin embargo, queda autorizada para repetir contra la otra o las otras entidades que, en su criterio, deben asumir, total o parcialmente, la respectiva obligación. En un proceso posterior, el juez competente puede reasignar la responsabilidad por el pago de la obligación y condenar a la entidad responsable al pago de los perjuicios causados.”¹⁶

No obstante, siendo que las discrepancias interpretativas entre las entidades públicas acarrear a menudo la afectación de derechos fundamentales, esta Corte ha impulsado a las partes involucradas a la solución de sus diferencias, de cara a evitar incumplimientos injustificados y perjudiciales para los titulares de derechos fundamentales. Tal es la razón por la cual ha dicho:

“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.¹⁷”¹⁸

Hechas las anteriores precisiones, pasa la Sala a revisar el caso concreto.

El Señor Enrique Antonio Cuadrado Parra pide la protección de su derecho al mínimo vital, que se habría visto vulnerado por el incumplimiento en el pago de la mesada pensional del mes de abril de 2007. El Tribunal de Santa Marta juzgó, el 17 de mayo de 2007, que el incumplimiento en el pago de la mesada del mes de abril “y las subsiguientes”, afectaban los derechos al mínimo vital y, por conexidad, a la seguridad social.

La Sala Civil de la H. Corte Suprema de Justicia, por su parte, consideró, de un lado, que existían otros medios judiciales para lograr el pago de la mesada pensional, y de otro, que no existían elementos para inferir una afectación al mínimo vital.

Pues bien: esta Sala de Revisión entiende que ha existido un incumplimiento de la mesada pensional del mes de abril y esa es la única prueba que reposa en el expediente, además de la afirmación contenida en la acción de tutela, en el sentido de que el incumplimiento en el pago de la mesada pensional afecta el derecho al mínimo vital del pensionado. De ello no se podría colegir, como lo hace el Tribunal en primera instancia, que hubieran de incumplirse las mesadas subsiguientes, porque, como se vio, en enero había comunicado la Universidad que el cese en el pago de las mesadas se produciría a partir de entonces, y sin embargo fueron canceladas las de ese mes y las de febrero y marzo.

De ese modo, sólo aparece probado el incumplimiento por el mes de abril, y no por los meses siguientes. Ni el actor, ni los jueces de instancia realizaron actividad probatoria alguna enderezada a obtener los elementos que permitieran aplicar las presunciones de afectación al mínimo vital, como hubiera sido indagar si el incumplimiento fue superior a dos meses, o si inferior a ese término pero de una mesada inferior a dos salarios mínimos; tampoco el actor afirmó siquiera a cuánto ascendía su mesada pensional. Esas falencias no pueden ser suplidas en sede de revisión, como ya se dijo.

Tampoco hay lugar para aplicar la presunción de afectación del derecho al mínimo vital, toda vez que en ninguna pieza del expediente aparece enunciado alguno que permita subsumir los hechos en las hipótesis que acarrearán como consecuencia la presunción, porque el tutelante no informa a cuánto asciende su pensión, ni da cuenta del cargo que desempeñaba cuando era trabajador, base para poder inferir el monto aproximado de su pensión. Sólo expresa - se reitera- que se le dejó de pagar la mesada pensional del mes de abril, y nada

más.

Por consiguiente, dadas las especificidades de éste caso, lo conducente es declarar improcedente la presente acción de tutela, a diferencia de lo que decidió en otra oportunidad reciente esta Corte, y que ya se trató en un punto anterior de esta providencia, pues en ese caso el actor aportó una prueba de que necesitaba de su mesada pensional para que no peligrar su derecho a la vida digna.¹⁹

Naturalmente, la constatación de que son insuficientes los elementos obrantes en el expediente para concluir que hay una afectación del mínimo vital, no es más que eso, y de ninguna manera que el mínimo vital no se encuentre afectado. En este orden, y siendo el proceso de tutela un escenario de protección de derechos fundamentales, si ocurre un hecho nuevo, como otras mesadas sin pagar, el interesado podrá acudir nuevamente a la acción de tutela y deberá evaluarse el mérito de la misma para ser concedida,²⁰ sin que pueda el juez de tutela calificar la segunda acción de temeraria.

Finalmente, esta Sala debe señalar que las disputas interadministrativas no pueden ser excusas para incumplir el pago de mesadas pensionales. El derecho al pago de la pensión del accionante no está en disputa, ni es negado en manera alguna en esta providencia. Tan sólo se constata que no se reúnen los requisitos probatorios exigidos para la procedencia de la acción de tutela en esa materia.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Primero.- REVOCAR el fallo proferido el seis (6) de julio de 2007 por la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia, que revocó el expedido por la Sala Civil-Familia del Tribunal de Santa Marta del 17 de mayo de 2007, y en su lugar declarar IMPROCEDENTE la acción de tutela, por las razones expuestas en la parte motiva.

Segundo.- Por Secretaría General, líbrense las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Cfr., entre otras, las sentencias T-323 de 1996, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz y T-814 de 2004, M.P. Rodrigo Uprimny Yepes.

2 Cfr. Sentencias T-259 de 1999, M.P. Alfredo Beltrán Sierra, T-818 de 2000, M.P. Alejandro Martínez Caballero, T-370 de 2001, M.P. Jaime Córdoba Triviño, T-725 de 2001 y T-148 de 2002, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, T-326 de 2004, M.P. Clara Inés Vargas Hernández, T-133 de 2005 y T-809 de 2006, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, T-404 de 2007, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

3 Sentencias T-362 de 2004, M.P. Clara Inés Vargas Hernández, T-148 de 2002, T-133 de 2005 y T-896 de 2006, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

4 Sentencias T-795 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

5 Sentencias T-131 de 2007, M.P. Humberto Sierra Porto, T-653 de 1999, M.P. Fabio Morón Díaz.

6 Sentencia T-131 de 2007, M.P. Humberto Sierra Porto.

7 Sentencia T-259 de 1999, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

8 Sentencia T-146 de 2002, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

9 Ver Sentencias T-246 de 1996 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), T-011 de 1998 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), T-544 de 1998 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), T-025 de 2000 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), SU-090 de 2000 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), T-908 de 2002 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), T-814 de 2004 (M.P. Rodrigo Uprimny Yepes), T-133 de 2005 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), T-1129 de 2005 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández), T-567 de 2005 (Clara Inés Vargas Hernández), T-241 de 2007 (M.P. Álvaro Tafur Galvis) y T-460 de 2007 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra).

10 Sentencia T-600 de 2007, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

11 Sentencias T-795 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

12 Cfr., Sentencias T-391 de 1997 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, T-644 de 2003, M.P. Jaime Córdoba Triviño, T-562 de 2007, M.P. Clara Inés Vargas Hernández, T-582 de 2007, M.P. Humberto Sierra Porto, T-704 de 2007, M.P. Jaime Araújo Rentería.

13 Sentencia T-912 de 2007, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. Y así concluye el razonamiento: “Después de examinar lo anterior y sin que existiese controversia en el trámite de la acción, respecto de la capacidad económica del accionante, la Sala estima que la acción de tutela interpuesta por éste resulta procedente para reclamar sus mesadas pensionales, puesto que con su falta de pago, no solamente se afectan sus derechos fundamentales al mínimo vital y a la vida digna, sino que directamente se ven afectados los mismos derechos fundamentales de su hija Nadia Arrieta Herrera que sufre de discapacidad y que debe ser objeto de una especial protección constitucional”.

14 Sentencia T-818 de 2000, M.P. Alejandro Martínez Caballero y T-795 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

15 Sentencia T-180 de 1999, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

16 Sentencia T-691 de 2001, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

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

18 Sentencia T-1129 de 2005, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

19 Cfr. Sentencia T-912 de 2007, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

20 Cfr., Sentencia T-707 de 2002, M.P. Álvaro Tafur Galvis y T-330 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.