

Sentencia T-022/06

ACCION DE TUTELA-Procedencia excepcional pago de acreencias laborales/DERECHO AL MINIMO VITAL DEL PENSIONADO-Pago oportuno de mesadas

DERECHO AL MINIMO VITAL DEL PENSIONADO-Se ocasiona perjuicio irremediable cuando se depende de la mesada para subsistir

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Accionante: María Cenaida Larios de Rincón

Demandado: Departamento de Santander, Fondo de Pensiones Territoriales de Santander Sector Salud y Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Magistrado Ponente:

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

Bogotá, D.C., veinticinco (25) de enero de dos mil seis (2006).

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra y Humberto Antonio Sierra Porto, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha pronunciado la siguiente:

SENTENCIA

en el proceso de revisión del fallo proferido por el Tribunal Administrativo de Santander y la Sección Segunda Subsección "A" de la Sala de lo contencioso Administrativo del Consejo de Estado, dentro de la acción de tutela instaurada por María Cenaida Larios de Rincón contra Departamento de Santander, Fondo de Pensiones Territoriales de Santander Sector Salud y Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos

Refiere la accionante que mediante Resolución No. 002248 de diciembre 31 de 1993, le fue reconocida pensión de jubilación por parte del Hospital Universitario Ramón González Valencia y que en virtud de la creación del Fondo del Pasivo Prestacional para el sector Salud, dicha obligación fue asumida por el Departamento de Santander a través del Fondo de Pensiones Territorial de Santander.

Manifiesta que el Fondo le adeuda las mesadas pensionales de febrero a mayo de 2005, en tanto que a otros pensionados y en virtud de acciones de tutela se les viene pagando oportunamente las mesadas.

Indica que en virtud de lo anterior “.... he tenido que recurrir a familiares, que me presten dinero para poder cubrir el monto de mis necesidades básicas, tales como, alimentación, vestuario, medicamentos y otros para poder subsistir.”

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

2. Fundamentos de la acción y pretensiones

La accionante considera que con la actuación del Departamento de Santander y del Fondo de Pensiones Territoriales de Santander Sector Salud se vienen vulnerando sus derechos fundamentales al trabajo, a la subsistencia y al mínimo vital como emanación de las garantías a la vida consagrados en los artículo 25 y 11 de la Constitución,

Solicita en consecuencia que, se ordene a los demandados pagar las mesadas adeudadas, y en forma puntual las que se continúen causando.

3. Oposición a la demanda de tutela

La Secretaria General de la Gobernación de Santander en su condición de Directora del Fondo de Pensiones y por delegación del señor Gobernador de Santander, en escrito presentado ante el Juez del conocimiento, acepta que a la demandante se le adeudan las mesadas reclamadas, siendo responsabilidad del Fondo Pasivo Pensional del sector salud su pago, conforme al convenio de concurrencia suscrito entre el Ministerio de Salud -Fondo Nacional del Pasivo Prestacional del Sector Salud y el Departamento de Santander correspondiéndole a la Nación un porcentaje del 70.6% y al Departamento en un 29.4% . Finalmente indica que la omisión en el pago obedece a la carencia de recursos económicos.

Es de anotar que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público no contestó la acción interpuesta.

4. Pruebas que obran en el expediente

- A folio 1, cédula de ciudadanía de la demandante María Cenaida Larios de Rincón.

- A folio 2 y 3, copia informal de la Resolución No. 002248 de Diciembre 31 de 1993 expedida por el Director del Hospital Universitario Ramón González Valencia de Bucaramanga, por medio de la cual se le reconoce pensión de jubilación a la demandante.

- A folio 4, copia informal de una Certificación del Fondo de Pensiones Territorial de Santander Sector Salud, en la que se exponen los motivos por los cuales no se cancelan las mesadas a todos los pensionados en forma oportuna.

II. DECISIONES JUDICIALES QUE SE REVISAN

1. Primera instancia

El Tribunal Administrativo de Santander en providencia de julio seis de dos mil cinco concede la acción interpuesta al considerar que, "...se trata de una persona de las tercera edad, que..... carece de otros ingresos, lo que está determinándole un perjuicio que consiste en un deterioro de su calidad de vida y la de su familia...". De otra parte afirma que, no se puede supeditar el pago de las mesadas adeudadas al recálculo de la deuda y el giro de lo que le corresponde al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, conforme lo estipulado en el convenio puesto que en anteriores acciones de tutela se ordeno al referido Ministerio efectuar el recálculo respectivo, lo que ya ha debido ocurrir y que en consecuencia, los pensionados no deben sufrir las consecuencias de la negligencia de la administración que no tienen el deber jurídico de soportar.

2. Segunda instancia

La Sección Segunda Subsección "A" de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en sentencia de septiembre primero del mismo año, revoco la decisión anterior al considerar que, dada la naturaleza del conflicto presentado el mismo debe ser resuelto por la jurisdicción ordinaria laboral constituyéndose como mecanismo judicial idóneo para obtener lo pretendido. Igualmente pone de presente que no se demostró la existencia de un perjuicio irremediable que se ocasione con el no pago de las mesadas adeudadas y que afecte la vida o la integridad física del accionante o que este se encuentre en condiciones de debilidad manifiesta debido a la carencia de otros medios de subsistencia.

III. CONSIDERACIONES

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Esta Sala de la Corte Constitucional es competente para revisar las decisiones proferidas dentro de la acción de tutela de la referencia, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Problema Jurídico.

De acuerdo con los hechos que han dado lugar a la controversia objeto de la presente acción de tutela, le corresponde a esta Sala de Revisión establecer si los demandados vulneraron los derechos invocados por el demandante al no cancelar las mesadas pensionales reclamadas por el actor y a las que tenía legítimo derecho.

2.1. Procedencia excepcional de la tutela para el pago de acreencias laborales.

La acción de tutela se consagró en nuestro orden constitucional como un mecanismo preferente, sumario e inmediato de protección de los derechos fundamentales, cuando quiera que estos resulten amenazados o vulnerados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o de particulares que presten un servicio público respecto de los cuales el afectado se encuentre en circunstancias de subordinación o indefensión.

En varias decisiones esta Corporación ha señalado que: (i) la acción de tutela constituye un instrumento excepcional mediante el cual es posible reclamar el pago oportuno de acreencias laborales; (ii) La omisión continua y extendida en el tiempo de esta prestación hace presumir la vulneración del mínimo vital del trabajador o pensionado y de su familia; (iii) Ante tal evento, se invierte la carga de la prueba, correspondiendo al demandado desvirtuar la vulneración del derecho fundamental¹.

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

Una de esas circunstancias, desde donde esta Corte ha derivado la presunción de vulneración del mínimo vital, es la prolongada y continua omisión en el pago de las acreencias laborales sin que sea posible justificarla por la mala situación financiera del empleador². Frente a ésta, la Corporación ha destacado las particularidades a las que se somete el trabajador o pensionado que derivan en la afectación negativa de su cotidianidad y, en general, del acceso a un mínimo de condiciones decorosas de vida. Sobre este asunto de tiempo atrás precisó la jurisprudencia:

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

como quiera que depende de la pensión para satisfacer sus necesidades básicas.

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

(...)

“Someter a una persona de la tercera edad, que ha dedicado más de 26 años de su vida laboralmente productiva al crecimiento de una empresa y, por contera, de la economía nacional, a vivir de la caridad ajena, no solamente constituye una clara afrenta a su integridad, sino un desconocimiento del valor de su trabajo y, por ende, de la tarea que durante todos esos años lo dignificó como ser humano.” 3

Al respecto, en procura de complementar y sistematizar unas pautas básicas a partir de las cuales entender vulnerado el mínimo vital, la jurisprudencia⁴ ha establecido que ello se produce cuando es posible detectar, por lo menos, dos elementos: (i) que el salario o la mesada constituya un ingreso exclusivo, o que existiendo otros no alcancen a cubrir las necesidades básicas, y (ii) que la falta de pago genere una situación crítica para el afectado. En ambos casos, en el evento de evidenciar circunstancias críticas que afecten el nivel de subsistencia del pensionado, habrá de concluirse que la tutela constituye el mecanismo procedente para el amparo de los derechos fundamentales.

2.2. Deber de cancelar cumplidamente las mesadas pensionales.

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” (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.

2.3. El incumplimiento de los convenios entre las entidades encargadas del pago de las pensiones o las consecuencias adversas de los manejos administrativos o financieros no puede ser asumidas por el pensionado.

Según lo ha señalado la jurisprudencia, toda entidad de 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.

Consecuente con lo indicado anteriormente se puede afirmar que el trabajador que adquirió la condición de pensionado por haber cumplido los requisitos exigidos para acceder a tal beneficio, y que además ha obtenido el reconocimiento de la entidad que tiene a su cargo dicha obligación, no tiene porqué soportar que posteriormente ésta, por razones presupuestales o de otra índole incumpla con el pago de las mesadas, 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.

Así las cosas, resulta claro entonces, que cuando una persona adquiere el estado de pensionado, obtiene coetáneamente el derecho a que sus mesadas se le cancelen de manera puntual y completa por parte de la entidad que le reconoció tal derecho, para que de esta manera pueda continuar supliendo las necesidades básicas de subsistencia de él y su familia.

3. Caso Concreto.

Los demandados, en sus distintas intervenciones procesales, omitieron referirse en detalle a este aspecto esencial, limitándose a señalar que no les constaba las afirmaciones de la demandante respecto de la vulneración del mínimo vital, con lo cual pretendieron desconocer la mencionada presunción en su contra olvidándose de la carga procesal de desvirtuarla.

En el caso en estudio, la deuda está reconocida por el Fondo de Pensiones Territorial de Santander, quien afirma que si se está presentando violación al derecho de igualdad se debe al cumplimiento de los fallos de tutela provenientes de diferentes despachos quienes ordenan continuar con el pago; siendo razones suficientes para considerar como verdaderas las afirmaciones de la actora y presumir que sus derechos fundamentales se encuentran afectados. La actora tiene cincuenta y ocho (58) años de edad, sus condiciones y oportunidades en el mercado laboral son mínimas y su único ingreso económico depende de su mesada pensional, de tal manera que al omitirse el pago de las mesadas pensionales se está vulnerando su mínimo vital.

En consecuencia, debe concluirse que la conducta omisiva bajo estudio, afecta negativamente los elementos necesarios para la congrua subsistencia de la peticionaria y de su grupo familiar, configurando así un perjuicio irremediable en su contra, que legitima la intervención a través de la presente acción.

No resulta admisible pretender que únicamente sea el pensionado quien deba soportar las consecuencias lesivas de la falta de diligencia de la entidad encargada del pago de las pensiones, contraria a las pautas de comportamiento del servicio público en un Estado Social de Derecho.

En tal sentido es bueno recordar lo que al respecto esta Corporación expresó en sentencia T-062 de 2000 y 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.”

En virtud a lo anterior, esta Corporación ha sido insistente 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 y la entidad obligada a su pago el deber, de liquidar, reconocer y cancelar de manera completa, oportuna y sin condicionamiento alguno tal prestación, de tal suerte que se le garantice su

subsistencia y la de su familia en condiciones dignas.

Finalmente, con respecto a lo manifestado por el Consejo de Estado y relacionado con que no se probó la existencia del perjuicio irremediable, la Corte Constitucional ha sostenido que la falta de pago de los salarios y de las mesadas pensionales, cuando el afectado asegura que depende de ellos para subsistir, permite presumir el perjuicio irremediable en materia de mínimo vital. De acuerdo con la argumentación de la Corte, si quien recibe una suma de dinero mensual depende de ella para subsistir, exigirle que pruebe la existencia de un perjuicio irremediable implica someterlo a una prueba excesiva⁵. Así, la Corte ha dicho que es legítimo presumir la inminencia del perjuicio irremediable del individuo que pierde súbitamente su única fuente de subsistencia. “Por ello, una mesada de escaso valor se considera prueba de que se le afecta el mínimo vital al pensionado si no se le paga la mesada”, dijo la Corte, a lo cual agregó:

Es de sentido común que si un trabajador demuestra que lo es, afirma (sin prueba que lo contradiga) que no se le ha pagado el salario y que de él depende tanto el trabajador como su familia, (con mayor razón si hay prueba que lo corrobore), pues se concluye que se le ha ocasionado un perjuicio irremediable por el no pago oportuno y en esta circunstancia prospera la tutela.

Por supuesto que no incluir en nómina a un pensionado es prácticamente no facilitar el pago de la mesada y afecta el derecho tanto al mínimo vital como a la seguridad social. (Sentencia T-1155/00, M.P. Alejandro Martínez Caballero)

En el caso particular, la demandante ha probado que contaba 58 años a la fecha de la tutela y que en 1993 le fue reconocida pensión de jubilación. Aduce que la pensión es el sustento de su familia y que como consecuencia del no pago se deterioran sus condiciones de vida.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

En primer lugar, la Sala encuentra que no existe prueba en contrario que acredite que la subsistencia de la tutelante no depende de su mesada pensional. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, el aserto de la demandante debe ser considerado como cierto pues no fue objetado ni desmentido en el proceso. Adicionalmente, aun cuando la actora no supera los 60 años de edad, a su edad (58) es difícil competir en el mercado laboral.

En estos términos, el perjuicio irremediable denunciado por la demandante se encuentra probado, pues el mismo es verificable, es inminente, es urgente y exige medidas inmediatas que prevengan la prolongación del daño que podría originarse.

En este orden de ideas, a continuación, esta Sala revocará la decisión del juez de segunda instancia y en su lugar confirmará la del juez de primera instancia.

IV. DECISIÓN.

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

RESUELVE:

Primero.- REVOCAR la sentencia proferida la Sección Segunda Subsección "A" de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado proferida en segunda instancia y en su lugar CONFIRMAR la proferida por el Tribunal Administrativo de Santander, dentro de la acción de tutela promovida por María Cenaida Larios de Rincón contra Departamento de Santander, Fondo de Pensiones Territoriales de Santander Sector Salud y Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Segundo.- Por Secretaría, líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado Ponente

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Sobre el tema se pueden consultar entre otras las siguientes sentencias: 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 Al respecto se pueden consultar, entre otras, en las sentencias: SU 090 de 2000, T 025 de 2005 y T 133 de 2005.

3 Sentencia T-323 de 1996, M.P.: Eduardo Cifuentes.

4 Sentencia T-814 de 2004, M.P.: Rodrigo Uprimny.

5 Cfr. T-1155 de 2000