

Sentencia T-1005/01

DERECHO AL MINIMO VITAL DEL PENSIONADO-Pago de mesadas atrasadas

EMPLEADOR-Situación económica o presupuestal no es óbice para desconocer pago de mesadas pensionales

DERECHO AL MINIMO VITAL DEL PENSIONADO-Pago de mesadas actuales y futuras

Referencia: expediente T-397437

Acción de Tutela instaurada por Ricaurte Buendía Pineda en contra de la Universidad del Valle, la Nación-Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Gobernación del Departamento del Valle del Cauca.

Magistrado Ponente:

Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Bogotá, D.C, septiembre veinte (20) de dos mil uno (2001).

La Sala Tercera 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

En el proceso de revisión del fallo proferido por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia dentro del proceso de tutela instaurado por Ricaurte Buendía Pineda contra de la Universidad del Valle, la Nación-Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Gobernación del Departamento del Valle del Cauca.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos

1.1 El señor Ricaurte Buendía Pineda, de 55 años de edad, trabajó veintiséis (26) años al servicio del Estado, veinte (20) de los cuales fueron al servicio de la Universidad del Valle.

1.2 La Universidad del Valle, mediante Resolución No. 2.471 del 25 de noviembre de 1997, reconoció y autorizó el pago de la pensión mensual vitalicia de jubilación al señor Buendía Pineda a partir del primero (1) de enero de 1997 (Folio 27al 30).

1.3 El 28 de agosto de 2000, el señor Buendía Pineda presentó acción de tutela por el incumplimiento de la Universidad en el pago de su pensión de jubilación. A esa fecha, la Universidad debía al accionante el saldo de tres mesadas de 1999 (cuatro mesadas fueron pagadas parcialmente), la totalidad de las pensiones causadas desde enero de 2000, y la correspondiente prima semestral de mitad de año (Folio 30).

1.4 La pensión a que tiene derecho el accionante esta integrada así: un 70% aportado por la Nación, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público; un 20% por el Departamento del Valle – Gobernación; y un 10% por la Universidad misma. El agente pagador de la pensión es la Universidad del Valle.

1.5 El señor Buendía Pineda está casado y tiene dos hijos. Según el accionante, su pensión es la única fuente de ingresos del hogar. Manifiesta que por el incumplimiento en el pago de su pensión se encuentra en una situación de inestabilidad económica: ha incumplido sus obligaciones crediticias (folio 37); ha incurrido en préstamos para cubrir las necesidades básicas del hogar; estima no poder continuar sufragando los gastos de la educación de sus hijos quienes se encuentran matriculados en odontología y enfermería (folios 35 y 36); adquirió prestamos extra-bancarios para poder completar la cobertura de la seguridad social para su esposa, en lo que respecta al pago del costo de la cirugía de oído que tuviera que practicársele (folios 33 y 34); y no ha podido comprar los audífonos que necesita con urgencia su cónyuge quien tiene comprometida su capacidad auditiva en un 65-75% (folio 32).

1.6 Argumenta que se encuentra en un estado emocional de ansiedad y nerviosismo, causado por la expectativa continua del pago y el incumplimiento de sus obligaciones personales. Sostiene que por no poder cubrir los gastos del hogar, su esposa y sus dos hijos se trasladaron a vivir a la casa materna en el municipio de Filandia, Quindío (Folio 31). Dice además que por todo lo anterior el deterioro de la relación familiar es cada vez mayor y él esperaría vivir sus últimos años rodeado por su familia en un hogar de condiciones dignas.

1.7 El señor Buendía Ricaurte solicita la protección del derecho constitucional fundamental

“al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales” consagrado en el artículo 53 de la Constitución.

En consecuencia, solicita que se ordene a la Universidad del Valle, la Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y el Departamento del Valle del Cauca – Gobernación, la cancelación de la totalidad del dinero al que tiene derecho.

2. Fallo de Primera Instancia

Sólo el Ministerio de Hacienda dio respuesta a la demanda y se opuso a las pretensiones del actor.¹ La Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali, concedió el amparo solicitado por considerar que existió una violación a “los derechos fundamentales al mínimo vital y a la seguridad social”² . Estima el a quo que este caso es idéntico³ a otros adelantados contra la misma entidad demandada y en que la H. Corte Constitucional ha concedido la protección solicitada. Esto porque, de una parte, la carencia en el pago oportuno de las mesadas pensionales vulnera el mínimo vital; y de otra, la crisis económica de la entidad y el incumplimiento de las entidades que concurren al pago de las mesadas no es un argumento de recibo toda vez que la entidad debe realizar oportunamente las acciones, gestiones y previsiones necesarias para obtener recursos así como el recaudo de los valores que le adeudan las otras entidades por concepto de pensiones.

Por lo anterior el a quo concedió la tutela y ordenó al Rector de la Universidad del Valle cancelar la totalidad de las mesadas pensionales adeudadas al actor, siempre y cuando exista disponibilidad presupuestal. En caso contrario, dispuso que se debían agotar las gestiones necesarias con el fin de atender lo ordenado.

3. Fallo de Segunda Instancia

Correspondió a la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia conocer de la impugnación interpuesta por la Universidad del Valle contra el fallo de primera instancia. La Sala revocó la sentencia proferida en primera instancia.

Para el ad quem las razones expuestas en el memorial de impugnación de la Universidad son suficientes para negar la tutela porque, en efecto, “las acreencias laborales o prestaciones económicas como las que aquí se quieren hacer valer, constituyen derechos de rango legal,

que sólo pueden controvertirse a través de los medios judiciales ordinarios y no mediante el ejercicio de la acción de tutela que sólo procede para proteger exclusivamente los derechos constitucionales fundamentales de las personas... [y]... el pago de mesadas atrasadas, reitera la sala, no es por sí mismo un derecho fundamental.”⁴ Así, estima el ad quem, el medio idóneo para el pago de las mesadas atrasadas con la corrección y los intereses moratorios es la jurisdicción del trabajo mediante el ejercicio de una acción ejecutiva laboral.

Agrega que la tutela no es viable ni siquiera ejercida como mecanismo transitorio. No sólo porque no es viable invocar protección constitucional para un derecho de rango legal, sino porque además los supuestos del perjuicio irremediable no están demostrados en el expediente. No es suficiente pues, afirmar la existencia del perjuicio irremediable sino que este debe ser cierto, determinado y comprobado por el juez de tutela. De no ser así se estaría tratando con suposiciones o meras conjeturas y la prueba es uno de los soportes básicos que establece la ley para la acción. El ad quem estima que, por el contrario, el perjuicio se torna en remediable si el interesado ejercita las acciones judiciales ordinarias pertinentes.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

La Corte Constitucional, a través de esta Sala, es competente para revisar las providencias proferidas por los jueces de instancia dentro del proceso de referencia, en desarrollo de las facultades conferidas en los artículos 86 y 241 numeral 9 de la Constitución Política, y de conformidad con los artículos 33 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

1. Problema Jurídico

De acuerdo con los hechos reseñados, procede la Corte Constitucional a establecer si la mora en el pago oportuno de las mesadas pensionales al señor Buendía Ricaurte vulnera sus derechos fundamentales, si la acción de tutela es la vía judicial adecuada para exigir su

protección, y si las dificultades económicas del ente demandado excusan el incumplimiento del pago de las mesadas.

1. Vulneración del derecho al mínimo vital

3.1 Como bien lo señala el *ad quem*, por regla general el pago de mesadas pensionales atrasadas no es exigible por vía de la acción de tutela. Sin embargo, cuando el derecho fundamental al mínimo vital se encuentra vulnerado o amenazado como consecuencia de la omisión de dicho pago, la tutela procede para proteger dicho derecho:

“En efecto, la acción de tutela no es el mecanismo que debe utilizarse para lograr la cancelación de sumas adeudadas cuyo origen radique en una relación laboral, pues si bien el derecho al trabajo es de naturaleza fundamental, según lo consagra el artículo 25 de la Carta Política, debe tenerse en cuenta que el sistema jurídico contempla las vías adecuadas para hacer efectivo su pago. Sólo en casos excepcionales, cuando el juez constitucional encuentre violados otros derechos fundamentales que no puedan ser amparados por el juez ordinario, cuando el medio de defensa judicial ordinario no sea efectivo, o se esté ante la posibilidad de la ocurrencia de un perjuicio irremediable, se debe conceder el amparo; de lo contrario, el juez de tutela estaría invadiendo campos de competencia que no le han sido asignados por el Constituyente.”⁵

En varias ocasiones la acción de tutela ha sido procedente para enfrentar el incumplimiento en el pago de pensiones. Son estos casos en los que la violación del derecho al pago oportuno de acreencia laborales – ordinariamente de protección legal –, vulnera el derecho fundamental al mínimo vital.

“Para exigir el pago de las pensiones que han sido reconocidas por el empleador, existe en la jurisdicción laboral el denominado proceso ejecutivo laboral. Sin embargo, cuando se afecta el mínimo vital básico, la jurisprudencia constitucional le ha reconocido una mayor eficacia a la tutela para lograr una protección inmediata y efectiva del derecho fundamental afectado. En efecto, ante la inminencia de un perjuicio irremediable causado por el retraso en el pago de las mesadas pensionales, lo cual afecta la normal atención de las necesidades básicas, representadas en los derechos y obligaciones adquiridos por el pensionado, es necesario que

la autoridad judicial respectiva, produzca una decisión ágil y oportuna para conjurar el incumplimiento. Es claro que dicha efectividad no se puede obtener por la vía.”⁶

Así, el derecho al mínimo vital como “consecuencia directa de los principios de dignidad humana y de Estado Social de Derecho...”,⁷ justifica obtener la protección constitucional que ofrece la acción de tutela.

3.2 Ahora bien, esta Corporación, tratándose del incumplimiento en el pago de mesadas pensionales a jubilados, ha igualmente sostenido que cuando el pensionado es una persona de la tercera edad se presume de hecho la vulneración del mínimo vital cuando no se le paga la pensión.⁸ Esta presunción no opera cuando el demandante no es de la tercera edad. En este caso, debe demostrar que la mora en el pago de las mesadas pensionales, dada su especial situación, vulnera su derecho al mínimo vital.

3.3 Aunque en este caso el señor Buendía Pineda no argumentó explícitamente⁹ la afectación del derecho al mínimo vital, de la situación por él expuesta se desprende efectivamente que dicho derecho viene siendo vulnerado. El accionante dice hallarse en una situación de inestabilidad económica, ansiedad, alteración nerviosa y viviendo el deterioro cada vez mayor de la relación familiar. Los hechos por él descritos y resumidos en el apartado 1.5 de esta providencia revelan el apremio vital en que se encuentra. En este caso pues, estima la Sala que los argumentos, y sus soportes contenidos en los folios 27 a 37 del expediente, indican la afectación del mínimo vital del señor Buendía Pineda, sin que tal situación haya sido desvirtuada en el proceso de tutela.

3.4 Las razones de la impugnación aceptadas por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, además de la improcedencia de la tutela, se centraron también en la crisis económica de la Universidad del Valle y la diligencia en las gestiones del Rector para el pago del pasivo pensional de la institución, al que concurren la Nación y el Departamento del Valle. Dentro de este contexto, el ad quem manifestó que “... la tutela no tiene la virtud de hacer aparecer un dinero que el deudor obligado no tiene... y que lo único que se lograría por ello, a lo sumo sería llevar al Rector obligado a la cárcel por desacato.”¹⁰

Considera esta Sala que respecto del problema de orden económico es pertinente reiterar la doctrina constitucional sentada por la Corte en sentencia T-1540 de 2000:

“(L)as dificultades económicas que pueda afrontar la entidad demandada, aunado al incumplimiento de las otras entidades responsables que deben concurrir en el pago de las mesadas, no es aceptable por esta Sala de Revisión, y tampoco es excusa válida para incumplir el pago de dichas mesadas, toda vez que la entidad demandada debe adelantar de manera oportuna, todas las gestiones y tomar todas las medidas encaminadas a que los recursos y la transferencia de aquellos que corresponde hacer a las otras entidades estatales sean aportados de manera puntual y completa.

Teniendo en cuenta la reiterada jurisprudencia que ya existe en esta Corporación en contra de la Universidad del Valle, en las cuales se planteaban situaciones similares a las que son objeto de la presente sentencia (T-259, T-308, T-385, T-318, T-680 T-928 de 1999, T-357 y T-677 de 2000), se ha procedido a otorgar el amparo tutelar solicitado ante la evidente afectación del mínimo vital del accionante...”.¹¹

Concretamente sobre las gestiones permanentes del Rector de la Universidad del Valle, la sentencia T-677 de 2000 precisa que:

“En informe allegado a todos los expedientes, el Rector de la Universidad del Valle, detalla a los jueces de instancia las gestiones permanentes de la Universidad ante los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Educación Nacional, así como la forma cómo se han utilizado créditos bancarios y los recursos ordinarios de las respectivas vigencias fiscales para el pago de las pensiones en los últimos años.

Sin embargo, en la constante jurisprudencia que ya existe en esta Corporación en contra de la Universidad del Valle, resolviendo acciones de tutela por los mismos conceptos, T-259, T-308, T-385, T-318, T-680 T-928 de 1999 y T- 357 de 2000, se ha ordenado la protección solicitada ante el apremio que demandan los intervinientes afectados con las medidas de no pago tomadas por la Universidad durante tiempo prolongado.

Así, pues siguiendo lo reiterado en los mencionados fallos, especialmente lo consignado en la sentencia T-259 de 1999, se concederá la tutela impetrada en este caso y se solicitará al Gobierno Nacional, a través de los Ministerios de Educación Nacional y de Hacienda y Crédito Público, así como a la administración Departamental del Valle del Cauca, que continúen prestando su colaboración, a efecto de buscar una salida definitiva a la crisis por la que está atravesando la Universidad del Valle.”

Por todo lo anterior, se procederá a conceder el amparo del derecho fundamental al mínimo vital del demandante, ordenando para ello al rector de la Universidad del Valle pagar cumplidamente las mesadas adeudadas, presentes y futuras al señor Ricaurte Buendía Pineda. En caso de que no disponga de la liquidez para hacerlo inmediatamente, se le concederá un plazo para conseguir los recursos.

DECISION

Esta Sala reitera que las dificultades económicas y las gestiones del Rector de la Universidad del Valle tendientes a cancelar el pasivo de esa entidad, no son excusa para el incumplimiento en el pago de las mesadas pensionales ante la situación de apremio en la que se encuentra el accionante.

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

RESUELVE:

Primero.- REVOCAR la sentencia proferida por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia.

Segundo.- CONCEDER la protección solicitada por Ricaurte Buendía Pineda y, en consecuencia ORDENAR al Rector de la UNIVERSIDAD DEL VALLE que en el término de un (1) mes contado a partir de la notificación de la presente providencia, si ya no lo hubiere hecho, proceda cancelar las mesadas pensionales adeudadas, presentes y futuras al demandante, señor Ricaurte Buendía Pineda, siempre y cuando exista disponibilidad presupuestal. En caso contrario, dentro del mismo tiempo, deberá agotar las acciones que le permitan cumplir con lo ordenado.

Para tal efecto, el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, así como la administración Departamental del Valle del Cauca, deberán, si ya no lo hubieren hecho, proceder a realizar las transferencias de recursos que son de su responsabilidad, dentro de un plazo no mayor a tres (3) meses siempre y cuando exista la disponibilidad presupuestal para ello. Si no la hubiere, deberán adelantar las gestiones pertinentes para obtener las disponibilidades presupuestales necesarios para dicho pago, además de

continuar las acciones y políticas dirigidas a resolver los problemas estructurales de la Universidad del Valle, para permitirle a esa Institución obtener los recursos que le permitan cumplir con sus obligaciones pensionales.

El Rector de la Universidad del Valle responderá personalmente por el cumplimiento exacto y oportuno de este fallo, bajo el apremio de las sanciones previstas por el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991.

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

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

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado Ponente

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARTHA V. SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 El Ministerio de Hacienda y Crédito Público allegó un comunicado en el cual informa que en cumplimiento de la Ley 30 de 1992 sobre financiación de la Universidad pública, la Nación ha asignado a la Universidad del Valle recursos en forma global que la Universidad distribuye según sus necesidades. Que en aplicación de los Decretos 2337 de 1996 y 1181 de 1998 la Nación expide Bonos de Valor Constante con el fin de rembolsar a la Universidad el pasivo pensional a cargo de la Nación; y que por tratarse de un reembolso, éste solo procede una vez la Universidad realiza la cancelación total de los pasivos. Que el Vice-Ministerio Técnico

esta concretando con el Banco de la República la forma de manejo de los Bonos tipo “B” y que posteriormente deberá celebrarse el convenio tripartito previsto en la Ley 100 de 1993 y en el Decreto 2337 de 1996 con el objeto de que la Universidad, la entidad territorial y la Nación se comprometan en el pago de los pasivos pensionales que les corresponda.

2 Folio 63.

3 Sentencia T-677 de 2000: “Los actores son personas de la tercera edad, dependen de la remuneración de sus mesadas pensionales para cubrir sus necesidades básicas, y en razón de su edad se encuentran imposibilitados para obtener otros ingresos”.

De las pruebas practicadas y aportadas dentro de cada una de las acciones de tutela a que se refiere la presente providencia, se evidencia que los demandantes no disponen de otros medios económicos diferentes a su mesada pensional para garantizar su subsistencia y la de sus familias, debiendo acudir en algunos casos a obtener los alimentos para su manutención mediante el sistema de crédito, endeudarse con altos intereses, y en general incumplir sus compromisos y obligaciones creando una inestabilidad familiar que deteriora sus condiciones sociales y físicas. Son estas las circunstancias que deben enfrentar ante la carencia del pago oportuno de sus mesadas pensionales, y lo que torna evidente la vulneración a su mínimo vital por la omisión y falta de previsión y/o gestión de la demandada en la cancelación efectiva de lo adeudado...”.

4 Folio 15.

5 Corte Constitucional, Sentencia T-011 de 1998, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

6 Corte Constitucional, Sentencia T-326 de 2001, M.P. Jaime Araujo Rentería.

7 Corte Constitucional, Sentencia T-426 de 1992, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz: “El Estado social de derecho exige esforzarse en la construcción de las condiciones indispensables para asegurar a todos los habitantes del país una vida digna dentro de las posibilidades económicas que estén a su alcance. El fin de potenciar las capacidades de la persona requiere de las autoridades actuar efectivamente para mantener o mejorar el nivel de vida, el cual incluye la alimentación, la vivienda, la seguridad social y los escasos medios dinerarios para desenvolverse en sociedad.

Toda persona tiene derecho a un mínimo de condiciones para su seguridad material. El derecho a un mínimo vital – derecho a la subsistencia como lo denomina el peticionario-, es consecuencia directa de los principios de dignidad humana y de Estado Social de Derecho que definen la organización política, social y económica justa acogida como meta por el pueblo de Colombia en su Constitución. Este derecho constituye el fundamento constitucional del futuro desarrollo legislativo del llamado “subsidio de desempleo”, en favor de aquellas personas en capacidad de trabajar pero que por la estrechez del aparato económico del país se ven excluidos de los beneficios de una vinculación laboral que les garantice un mínimo de condiciones materiales para una existencia digna.”

8 Corte Constitucional, sentencias T-278 de 1997, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, y T-650 de 1998, M.P. Antonio Barrera Carbonell.

9 Corte Constitucional, sentencia T-399 de 1998: “...el juez de tutela ... [tiene el] deber, como garante de los derechos fundamentales, y en uso de la facultad oficiosa que le es reconocida, agotar los medios que tenga a su alcance para determinar la alteración de este mínimo.”

10 Folio 16.

11 Corte Constitucional, Sentencia T-1540 de 2000, M.P. Fabio Morón Díaz.