

Sentencia T-1304/00

DERECHO AL MINIMO VITAL DEL PENSIONADO-Pago oportuno de mesadas

PREVENCION EN TUTELA-Alcance

Referencia: expediente T-333705

Acción de tutela de Segundo Leon Meneses Meneses, Jaime Ivan Guerrero Guerrero, Gil Eustorgio Montilla Benavides y Luis Gonzalo Escobar Ramirez contra La Gobernación de Nariño.

Magistrado Ponente:

Dr. FABIO MORON DIAZ

La Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Alvaro Tafur Galvis, Vladimiro Naranjo Mesa Y Fabio Moron Diaz, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en el proceso de revisión de los fallos expedidos por el JUZGADO PRIMERO PENAL DEL CIRCUITO DE LA CIUDAD DE SAN JUAN DE PASTO, proferido el 10 de abril de 2000, despacho que negó por improcedente la acción de tutela instaurada por SEGUNDO LEON MENESES MENESES, JOSE FRANCISCO MENESES MENESES, JAIME IVAN GUERRERO GUERRERO, GIL EUSTORGIO MONTILLA BENAVIDES Y LUIS GONZALO ESCOBAR RAMIREZ contra LA GOBERNACIÓN DE NARIÑO.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos

Los actores, todos, son personas mayores de sesenta (60) años, pensionados de la Gobernación del Departamento de Nariño, al cual prestaron sus servicios por veinte años o más, haciéndose acreedores a sus respectivas pensiones de jubilación.

Dado el incumplimiento del ente territorial acusado en el pago oportuno de sus mesadas pensionales, el cual se viene produciendo de manera reiterada desde 1998, los actores afrontan actualmente una crítica situación económica que ha afectado la tranquilidad de sus hogares, su salud y la de quienes dependen de ellos y su buen nombre, ante la imposibilidad de asumir sus obligaciones familiares; así mismo, los derechos fundamentales de las personas que tienen a su cargo, especialmente sus hijos, salud y educación principalmente, pues carecen de recursos para sufragarlos.

Esa situación, alegan los demandantes, vulnera de manera grave sus derechos fundamentales a la vida, al trabajo en condiciones dignas y justas, a la seguridad social y al pago oportuno de sus mesadas pensionales, para los cuales solicitan protección inmediata vía tutela.

2. Sentencias objeto de revisión.

Al Juzgado Primero Penal el Circuito de la ciudad de San Juan de Pasto, le correspondió conocer las tutelas de la referencia, las cuales acumuló dando aplicación al principio de economía procesal, dada la identidad de pretensiones, y el hecho de que estuvieran dirigidas contra la misma entidad; dicho juzgado, previa la recepción de declaraciones a los demandantes y el análisis de la respuesta que presentó el señor gobernador del departamento impugnado, decidió negar por improcedentes las acciones, teniendo en cuenta que los actores habían interpuesto antes sendas tutelas por los mismos hechos, que habían sido resueltas a su favor.

Para el a-quo, la tutela en esos casos no es procedente, si se tiene en cuenta que el amparo otorgado en la acción precedente, prevenía a la accionada en el sentido de que debía evitar que en lo sucesivo se presentara retraso en la cancelación de los sueldos y las mesadas pensionales; por lo tanto, si esa situación se llegare a presentar, lo procedente, señala el a-quo, es "...recurrir al desacato como mecanismo para obtener el cumplimiento del fallo y por ende la cancelación de las mesadas pensionales adeudadas."

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

Primera. Competencia.

La Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, es competente para revisar el fallo producido en el proceso acumulado de tutela de la referencia, según lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política, en armonía con los artículos 33, 34 y 35 del Decreto 2591 de 1991.

Segunda. La materia.

En esta oportunidad le corresponde decidir a la Sala, si en los casos sometidos a revisión la acción de tutela es procedente, teniendo en cuenta que se solicita el de pago de mesadas pensionales atrasadas, que adeuda una entidad pública, concretamente la Gobernación de Nariño, la cual presenta una situación financiera crítica, hecho que determinó atraso en el cumplimiento de sus obligaciones laborales desde enero de 1999, o si como lo sostiene el a quo, en los casos específicos que resolvió dicha acción es improcedente, dado que los actores con anterioridad habían interpuesto tutela por los mismos hechos y que ésta había sido resuelta a su favor, previniendo en cada caso al accionado para que en el futuro evitara que el retraso se volviera a producir, situación que permite tramitar, no una nueva tutela, sino un incidente de desacato.

Por tratarse de procesos de idénticas características a los que conoció la Sala Quinta de Revisión de Tutelas de esta Corporación, resueltos a través de sentencia T-245 de 6 de marzo de 20001, en esta oportunidad se reiterarán en su integridad los fundamentos de dicha decisión:

“Violación de los principios y preceptos constitucionales por no pago oportuno de mesadas pensionales. Cuando se ejercita nueva acción de tutela porque el demandado volvió a incurrir en hechos similares a los que fueron objeto de amparo anterior, no se presenta temeridad, ni es absolutamente necesario que el afectado promueva incidente de desacato

En los casos sometidos a examen está probado que la autoridad demandada ha incurrido en mora en el pago de varias mesadas pensionales, correspondientes al año 1999, [y a los primeros meses del año 2000] a las cuales tienen derecho los peticionarios, lo que indiscutiblemente pone en peligro el mínimo vital de éstos, toda vez que se trata de personas de edad avanzada que ya no están en condiciones de trabajar y que padecen trastornos de salud, [quienes] ... ven altamente reducidas sus posibilidades de conseguir un nuevo empleo, más aún en la actual circunstancia de crisis económica generalizada. Así, pues, los actores

dependen exclusivamente de lo que reciben por dicho concepto, y todos han tenido que recurrir a préstamos [incluso a la hipoteca de sus viviendas] o a la ayuda de sus familiares con el fin de proveer lo indispensable para su subsistencia.

La omisión acusada desconoce los conceptos de Estado Social de Derecho, de dignidad humana y de solidaridad, y viola los derechos a la igualdad material y efectiva, al mínimo vital y al trabajo.

Y, si bien es cierto el sistema jurídico prevé otros medios de defensa para hacer valer los derechos en juego, también lo es que, estando de por medio la digna subsistencia, aquéllos deben ser reemplazados por la acción de tutela, en cuanto por esta vía se obtiene la protección inmediata.”

Por otra parte, es importante señalar lo siguiente:

- En el caso de Segundo León Meneses Meneses, se encuentra plenamente demostrado que éste, en anterior proceso de tutela, impetrado ante el Juzgado Tercero Penal Municipal de la ciudad de Pasto, obtuvo sentencia favorable a sus pretensiones, en la que se ordenó el pago de varias mesadas atrasadas de los últimos meses del año 1998 y los primeros de 1999.

- En relación con José Francisco Meneses Meneses, también está probado que promovió acción de tutela con el fin de obtener el pago de mesadas atrasadas de períodos anteriores a las ahora reclamadas, y que culminó con fallo favorable a sus pretensiones, proferido por el Juzgado Tercero Penal del Circuito de la ciudad de Pasto, que incluyó un llamado a prevención al Gobernador de Nariño, para “...que en adelante cancele en forma puntual todas sus obligaciones a los accionantes.”

- Respecto de Gil Eustorgio Montilla Benavides, también se encuentra probado en el expediente que éste interpuso acción de tutela ante Juzgado Tercero Penal Municipal de Pasto, por el no pago de sus mesadas pensionales correspondientes a varios meses de 1999, que fue resuelta a su favor, previniendo al Gobernador para “...que en lo sucesivo no incurra en la omisión que ha afectado al accionante.”

- En cuanto a Luis Gonzalo Escobar Ramírez, quien interpuso tutela ante el Juzgado Primero Penal del Circuito de la ciudad de Pasto, con el objeto de que se ordenara el pago de sus

mesadas pensionales correspondientes a varios meses de 1998, éste también obtuvo el amparo solicitado, concedido por el a-quo con llamado a prevención al Gobernador para que "...que en lo sucesivo no incurra en la misma omisión ..."

- En el caso de Jaime Iván Guerrero Guerrero, no se encuentra en el expediente prueba alguna que permita concluir que haya presentado tutela por hechos similares.

"Ahora bien, esta Sala no comparte los argumentos aducidos por [el juez] de instancia con base en los cuales negó la protección solicitada. [Pues] resulta claro que los demandantes instauraron acciones de tutela para obtener el pago de mesadas que no habían sido objeto de reclamación en anteriores procesos de amparo constitucional. Se trata entonces de nuevos períodos y, pese a que los hechos sean parecidos a los que dieron origen a los anteriores procesos, no pueden catalogarse como iguales y, por tanto, no constituyen razón de peso para rechazar las solicitudes de tutela.

Y aunque en las anteriores sentencias de tutela se hubiese prevenido al demandado para que no volviera a cometer la conducta objeto de reproche judicial -lo cual compromete la responsabilidad del mismo en los términos de la normatividad vigente pero no soluciona de por sí la situación del perjudicado-, dicha orden no impide de manera alguna que el afectado con la ilegítima reincidencia de la autoridad demandada haga uso nuevamente del instrumento consagrado en el artículo 86 de la Carta para pedir una vez más que se ponga fin a la nueva violación de sus derechos fundamentales.

No se descarta que los actores, con el fin de obtener el pago de las sumas que ahora reclaman, hubiesen podido hacer uso del incidente de desacato, en la medida en que la prevención, como esta misma Sala lo ha señalado, no es un simple consejo ni declaración simbólica que carezca de efecto práctico alguno, sino un verdadero llamado al orden y al respeto de los derechos fundamentales (artículo 2 C.P.), que consiste finalmente en una disposición obligatoria del juez. Si ella se desobedece, configura flagrante incumplimiento de la sentencia dictada.

Sobre la naturaleza de la prevención se ha afirmado:

"El efecto de una advertencia judicial en el sentido de que la persona o autoridad contra la cual se instauró la tutela deje de incurrir en las conductas objeto de reproche no tiene un

alcance puramente teórico ni puede entenderse como la absolución del comportamiento del implicado frente a sus obligaciones constitucionales.

Por el contrario, quien es reconvenido por el juez de tutela, aunque ésta no se otorgue en razón de la carencia actual de objeto de la orden, tiene una sentencia judicial en su contra, previo proceso en el cual se ha demostrado que por su acción u omisión se generó el daño o se produjo la amenaza de derechos fundamentales. Por tanto, de una parte, debe responder, con arreglo al sistema jurídico vigente y según la magnitud de la conducta que le sea imputable, tal como resulta del artículo 6 de la Constitución Política.

De allí que la consecuencia ineludible de la verificación que haya hecho el juez de tutela acerca de la vulneración de derechos fundamentales y de la prevención dirigida a la autoridad deba ser la remisión de las diligencias a la autoridad judicial competente si de los antecedentes del caso resultan hechos punibles, o al correspondiente organismo disciplinario si las faltas cometidas son de esa índole, para que se adelanten las pertinentes investigaciones y sean impuestas las sanciones a que haya lugar. Así se hará en el presente caso, adicionando la providencia de instancia.

Pero, además, la advertencia judicial implica también una orden judicial vinculante, con efectos directos sobre la autoridad, ente o persona a quien se dirige, bajo el entendido de que su desobediencia ocasiona las sanciones contempladas en el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, previo incidente de desacato". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-555 del 5 de noviembre de 1997. M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo).

"Es verdad que en ocasiones, al momento de proferir el fallo, encuentra el juez que ya la situación objeto del mismo ha sido superada, bien porque han cesado los actos u omisiones que afectaban el derecho, o por haberse producido, en el caso de los actos administrativos, resolución judicial o providencia gubernativa que los revoca o modifica, con repercusión en la circunstancia concreta del accionante.

Y también es cierto que, en esas hipótesis, la orden judicial encaminada a que se haga algo que ya ha sido ejecutado o a que se suspenda una actividad que ya no se cumple, o a que se restablezca un derecho que en la actualidad no está siendo quebrantado, carece de sentido y utilidad.

Pero de allí no se deduce que el juez quede relevado de la obligación, que por el sistema jurídico se le ha impuesto, de definir si la acción de tutela ha prosperado o no.

Eso explica que, cuando el artículo 24 del Decreto 2591 de 1991 consagra la regla aplicable en semejantes eventos, dando lugar a la prevención judicial que debe entonces hacerse explícita, parta del supuesto de que se ha concedido la tutela. Entonces, la orden se sustituye por la advertencia, para casos futuros similares, pero la autoridad judicial dilucida el problema que ante ella ha sido planteado y mediante su dictamen, protege a la persona cuyos derechos fueron desconocidos, aunque la protección no se traduce en ese evento en un mandato específico referente a la situación superada sino en uno genérico, también obligatorio para el agente cuya conducta u omisión ha ocasionado la tutela..." (Cfr. Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-366 del 25 de mayo de 1999).

Debe tenerse en cuenta que sí existe apropiación presupuestal por casi nueve mil millones de pesos para el pago de pensiones a cargo del Departamento, y que las dificultades se presentan por falta de flujo de caja. Ahora bien, esta Sala debe aplicar los criterios expuestos en reciente sentencia de unificación, en la que la Corporación dispuso la aplicación del parágrafo 6 del artículo 2 de la Ley 549 de 1999, que establece lo siguiente:

"Para el año 2000 el Gobierno Nacional deberá anticipar a las entidades territoriales (departamentos, distritos y municipios) que tengan pendientes el pago de mesadas atrasadas al 30 de octubre de 1999, el valor correspondiente para cubrir dicha deuda pensional, descontando el valor del anticipo del mismo año o en los años subsiguientes, de los recursos que deba girar la Nación al Fonpet en la parte que corresponda a la respectiva cuenta de las entidades territoriales, tomando en consideración la destinación de estos recursos. El monto total a anticipar por parte de la Nación no excederá de ochenta mil millones de pesos. Dichos anticipos se destinarán exclusivamente a pagar las mesadas pensionales atrasadas. El Gobierno reglamentará la forma y oportunidad en que se acreditará el atraso de las mesadas pensionales en la fecha mencionada, la fórmula de cálculo del valor correspondiente y la distribución de los recursos cuando los mismos no alcancen a cubrir la totalidad de las mesadas atrasadas".

En consecuencia, esta Corte accederá al amparo invocado respecto de las mesadas pensionales que el Departamento ha dejado de pagar y que constituyen objeto de reclamo

en los procesos de la referencia.”

DECISION

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 el fallo proferido por el Juzgado Primero Penal del Circuito de la ciudad de San Juan de Pasto, proferido el 28 de abril de 2000, por medio del cual se negó la protección solicitada por los actores de las tutelas de la referencia. En su lugar, SE CONCEDE la tutela de los derechos invocados y, en consecuencia, se ordena al Gobernador del Departamento de Nariño que, dentro de los tres (3) meses siguientes a la notificación de esta sentencia, cancele, con cargo al anticipo contemplado en el parágrafo 6 del artículo 2 de la Ley 549 de 1999, la deuda contraída con los actores por causa de sus derechos pensionales.

Se previene de nuevo al demandado para que no vuelva a incurrir en conductas como las que originaron la instauración de las acciones de tutela en referencia.

Segundo. Por Secretaría General, LÍBRENSE las comunicaciones a que se refiere el artículo 36 del decreto 2591 de 1991.

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

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

IVAN ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (E)

1 M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo.