

Sentencia T-1417/00

DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL-Fundamental por conexidad

DERECHO AL MINIMO VITAL DEL PENSIONADO-Presunción de afectación por no pago oportuno de mesadas

Referencia: expedientes T-341319, T-341690, T-348076, T-348179 y T-348183 (acumulados).

Peticionarios:

Nelly Galindo De Becerra

Rosa Ines Lopez De Rodriguez

Lucía Rodríguez De Vargas

María Adielá León De Saenz Y

Publio Roa Baron.

Departamento de Boyacá y Otros

Magistrado Ponente:

Dr. FABIO MORON DIAZ

Bogotá, D.C., octubre diecinueve (19) del dos mil (2000)

La Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados CRISTINA PARDO SCHLESINGER (e), ALVARO TAFUR GALVIS 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 proferidos por el Consejo de Estado (Secciones Primera y Segunda Subsección A) dentro de las acciones de tutela instauradas por los ciudadanos

Nelly Galindo de Becerra, Rosa Inés López de Rodríguez, Lucía Rodríguez de Vargas, María Adiel León de Saenz y Publio Roa Barón contra el Departamento de Boyacá y Otros.

La Sala Séptima de Revisión, mediante Auto del cinco (5) de septiembre de 2000, decidió acumular los expedientes T-348076, T-348179 y T-348183 al expediente T-341319 y acumulados, por existir identidad de objeto e identidad del ente acusado.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos

Los hechos de las tutelas responden a un mismo patrón, la no cancelación de algunas mesadas pensionales a los demandantes. En efecto se tiene según comunicación de la tesorera de la Caja de Previsión Social de Boyacá - Fondo Territorial de Pensiones del Departamento de Boyacá de fecha 12 de septiembre que:

- A la ciudadana Rosa Inés López de Rodríguez se le deben los meses de enero del 200 a la fecha.
- Por su parte a la señora Lucía Rodríguez de Vargas se le debe desde enero del 2000 a la fecha.
- A la demandante María Adiel León de Saenz se le adeudan los meses de marzo del 2000 a la fecha.
- A Nelly Galindo de Becerra no se le cancela desde enero del 2000 a la fecha.
- A Publio Roa Barón se le adeudan los meses de enero a agosto del 2000 y la mesada adicional.

Circunstancia que según los demandantes les ocasiona graves perjuicios pues del pago oportuno de sus pensiones dependen para satisfacer sus necesidades básicas, razón por la cual solicitan la protección del derecho a la seguridad social materializado en la cancelación de las mesadas dejadas de recibir.

2. Sentencias Objeto de Revisión

A través de diversos proveídos, el Consejo de Estado (Secciones Primera y Segunda - Subsección A), decidió revocar las decisiones de primera instancia que habían concedido las pretensiones de los demandantes, al estimar que:

“De manera reiterada y uniforme esta Sala ha señalado que el pago de mesadas atrasadas no constituye un derecho fundamental, puesto que aún cuando el pago oportuno de la pensión se encuentra consagrado en el artículo 53 de la Constitución, forma parte de los llamados derechos sociales, económicos y culturales; y, además, requiere desarrollo legal dado que el derecho al trabajo, al cual aquéllas se encuentran asociadas, no es de aplicación inmediata, por lo cual su protección solo puede lograrse mediante los procedimientos y acciones legalmente consagrados”.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Cuestión Preliminar

Teniendo en cuenta que el Gobernador de Boyacá manifestó en la contestación de los libelos, que los demandantes habían sido pensionados por la Contraloría General de Boyacá, por lo cual se debía hacer parte de la tutela a este ente de control y observando la Sala que no se le notificó de la acción de amparo al organismo de la referencia, tercero con interés legítimo, se decidió poner en conocimiento la demanda, mediante Auto del 5 de septiembre del 2000, con el fin de que se pronunciara sobre la misma, obteniendo como respuesta una comunicación de fecha septiembre 15 del 2000, suscrita por un apoderado especial, texto del cual la Sala transcribe los pronunciamientos más relevantes:

“...

“En relación a lo afirmado por el Departamento de Boyacá al contestar las demandas de tutela en cuanto a que los actores fueron pensionados por este ente de Control Fiscal, no es cierto, puesto que la Contraloría General de Boyacá no ha pensionado directamente a ninguno de sus ex funcionarios, sino la Caja de Previsión Social como se demostrará con las copias de las resoluciones que reconocieron las pensiones a los tutelantes, los cuales deberá aportar la citada Entidad de Previsión Social, proferidos todos con anterioridad a la expedición de la ley 330 del 11 de diciembre de 1996 por la cual se otorgó Autonomía Administrativa y Presupuestal a las contralorías territoriales.

Los accionantes prestaron sus servicios a la Contraloría General de Boyacá, y estuvieron afiliados y pensionados por la Caja de Previsión Social de Boyacá como sigue:

NELLY GALINDO DE BECERRA: Laboró del 16 de julio de 1965 a septiembre 25 de 1986 y durante su vinculación estuvo afiliada para pensión a la Caja de Previsión Social de Boyacá.

ROSA INÉS LÓPEZ DE RODRÍGUEZ: Del 29 de octubre de 1960 a 1º. de abril de 1986 y durante su vinculación estuvo afiliada para pensión a la Caja de Previsión Social de Boyacá.

LUCÍA RODRÍGUEZ DE VARGAS: Del 18 de mayo de 1972 al 26 de noviembre de 1973 y del 16 de enero de 1976 a abril 11 de 1985 y durante su vinculación estuvo afiliada para pensión a la Caja de Previsión Social de Boyacá.

MARÍA ADIELA LEÓN DE SAENZ: Del 15 de marzo de 1963 a diciembre 30 de 1983 y durante su vinculación estuvo afiliada para pensión a la Caja de Previsión Social de Boyacá.

PUBLIO ROA BARÓN: Del 4 de enero de 1972 al 11 de abril de 1985 y del 15 de abril de 1988 al 11 de diciembre de 1989 y durante su vinculación estuvo afiliado para pensión a la Caja de Previsión Social de Boyacá. Durante los tiempos en que duraron vinculados los accionantes a la Contraloría General de Boyacá, esta hizo los aportes del trabajador y del patrono a la Caja de Previsión Social de Boyacá.

Los accionantes como lo certifican la Secretaría de Talento Humano de la Contraloría General de Boyacá estuvieron afiliados a pensiones a la Caja de Previsión Social de Boyacá y por lo mismo ellos fueron pensionados por dicha entidad de Previsión Social y no por la Contraloría.

Habiendo hecho los trabajadores sus aportes a pensiones, igual que la Contraloría los patronales por dicho concepto, a la Caja de Previsión Social de Boyacá, es esa entidad de Previsión Social, la obligada a pagar a sus pensionados las mesadas pensionales y no el patrono quien cumplió con su obligación de hacer los aportes por pensiones a la entidad de Previsión durante todo el tiempo en que duró la relación laboral con cada uno de ellos conforme lo ordenan las leyes expedidas sobre el particular.

En efecto, del contenido del artículo 27 del decreto 3135 de 1968, del art. 75 del decreto 1848 de 1969 que lo reglamentó, del art. 1º de la ley 33 de 1985 y del art. 128 de la ley 100 de 1993 se establece que el legislador siempre ha ordenado que la entidad de previsión social a la cual el servidor público fue afiliado y a la que cotizó durante su relación laboral, sea quien reconozca y pague la pensión de jubilación. Excepcionalmente en el caso de que el trabajador no haya estado afiliado a ninguna entidad de previsión social, el empleador asume directamente la responsabilidad del pago de la pensión.”

“.....

“En Boyacá con fundamento en el Decreto 1296 de 1994 se expidió la ordenanza 17 del 9 de junio de 1995 por medio de la cual se creó el Fondo Territorial de Pensiones del Departamento, adscrito a la Caja de Previsión Social de Boyacá, como cuenta especial y sin personería jurídica. Examinada su normatividad se aprecia que en los arts. 3º y 4º se establece como función del fondo la sustitución de la Caja de Previsión Social en las pensiones pasadas y por reconocer y en el artículo 5º se establecen cuáles son los recursos que nutren a los fondos.

El Gobernador de Boyacá en uso de las facultades otorgadas por la Ley 100 de 1993 y los decretos nacionales 1296 de 1994 y 1068 de 1995 debido a la inexistencia de reservas para el pago de pensiones, emitió el decreto 796 del 29 de junio de 1995, declarando la insolvencia respecto de las pensiones de la Caja de Previsión Social de Boyacá, ordenó su liquidación y adoptó, en lo que no resulte contrario, lo preceptuado en la ordenanza 17 del 9 de junio de 1995 que creó el Fondo Territorial de Pensiones del Departamento de Boyacá y en lo que no se oponga al contenido de los decretos nacionales 1296 de 1994 y 1086 de 1995.

En el art. 10º se contemplan los recursos de que se nutre el Fondo Territorial de Pensiones de Boyacá, los aportes que por leyes, ordenanzas y demás normas legales estén obligadas a presupuestar la administración central y entidades del orden departamental como la Contraloría General de Boyacá, se resalta, la Asamblea Departamental, para el pago de las pensiones a su cargo a partir del 1º de enero de 1996. Otra fuente de ingresos la constituyen las cuotas partes que le corresponden a la Caja de Previsión Social de Boyacá por concepto de las pensiones reconocidas para la fecha en que entró a regir ese decreto.

Del estudio de las funciones del Fondo consagradas en el art. 7º, se ha estimado que el párrafo de esa disposición corresponde al numeral 8º del art. 7º que trata exclusivamente de la liquidación y sustitución en el pago de los bonos pensionales, creados por la ley 100 de 1993. Dicha limitante del párrafo del numeral 8º no es aplicable a los numerales 1, 2 y 3 del mismo artículo analógicamente, pues como se ha reiterado 'no tendría ningún sentido lógico obligar a los pensionados a no poder obtener el pago de sus mesadas si los terceros acreedores del fondo no le pagan a este sus deudas. Caso distinto es que, como lo regulan el numeral 8 y su párrafo, el Fondo no esté obligado a liquidar y sustituir en el pago de los bonos pensionales creados por la ley 100 de 1993, mientras la administración central, la Contraloría y la asamblea no le consignen los recursos para el cumplimiento de esas obligaciones'.

Por ello se concluye que en las hipótesis de los numerales 1, 2 y 3 del art. 7º del decreto 796 sin la limitante que regula el párrafo del numeral 8 del artículo citado, el Fondo Territorial de Pensiones debe pagar las pensiones allí referidas.

Ahora bien, el Gobernador del Departamento expidió el Decreto 026 del 12 de enero de 1996 para adscribir el Fondo Territorial de Pensiones del Departamento de Boyacá a la Caja de Previsión Social del Departamento, como una cuenta especial de la Caja de Previsión sin personería jurídica, cuyo gerente es el ordenador del gasto y administrador del fondo.

Por ello correspondería en principio al Fondo Territorial de Pensiones pagar directamente las mesadas pensionales de los afiliados y cumplir con las demás funciones asignadas en el art. 7º del decreto 796 sin condicionar necesariamente ese pago al recibo de los aportes de otras entidades, con excepción de los establecidos en el numeral 8º del art. 7º del mismo decreto.

Por otro lado teniendo en cuenta que los accionantes adquirieron el estatus de pensionados en los años de 1983, 1985, 1986 y 1989 significa que de conformidad con el numeral 1º del art. 7º del decreto 796 de 1995, el Fondo Territorial de Pensiones debía sustituir en el pago de la pensión de los accionantes a la Caja Departamental de Previsión, estatus que adquirieron como trabajadores de la Contraloría General de Boyacá. Dicho de otra manera, como las pensiones fueron reconocidas antes del 1º de enero de 1996 indiscutiblemente corresponde esa carga al Fondo Territorial de Pensiones que sustituyó a la Caja

Departamental de Previsión a la que la Contraloría General de Boyacá cotizó todo el tiempo en que duró vigente la relación laboral con cada uno de los accionantes.

Siendo clara la obligación legal de la Caja de Previsión Social de Boyacá, de reconocer y pagar la pensión de sus afiliados por haber recibido los aportes para ello de los patronos y de los trabajadores durante todo el tiempo en que duró el vínculo laboral, como lo venía haciendo hasta diciembre de 1999 la entidad de Previsión Social citada, no puede pretender ésta, ni su dueño que no es otro que el Departamento de Boyacá, que las entidades a las cuales se prestó el servicio paguen a la Caja lo correspondiente a las mesadas pensionales después de terminada la relación laboral con cada uno de sus ex servidores porque ese accionar violaría lo establecido por las leyes que regulan la materia pensional en especial la ley 100 de 1993 la cual en el artículo 17 dispone que ‘... la obligación de cotizar cesa al momento en que el afiliado reúna los requisitos para acceder a la pensión mínima de vejez o cuando el afiliado se pensione por invalidez o anticipadamente’, además por el hecho de que a la Contraloría General de Boyacá se le otorgó personería jurídica con Autonomía Administrativa y Presupuestal solo con la expedición de la ley 330 de diciembre 11 de 1996, fecha para la cual la Contraloría ya no tenía ninguno de sus funcionarios afiliados a la Caja de Previsión Social de Boyacá.”

“.....

“Por otro lado se debe expresar que en concordancia con las leyes que regulan la materia prestacional de pensiones la Asamblea Departamental dispuso en el artículo 27 de la Ordenanza No. 14 del 04 de diciembre de 1995 que le corresponde a la Caja de Previsión Social de Boyacá pagar a sus afiliados forzosos la pensión vitalicia de jubilación, para lo cual debe hacer cada año una proyección presupuestal y asignar en el presupuesto, con destino al pago de pensiones, al menos el 50% de sus ingresos por concepto de cuotas patronales. Y agrega que la parte del valor de las pensiones que no quede cubierto por el presupuesto de la Caja, será incluida por la Secretaría de Hacienda en el presupuesto Departamental con esa destinación.

Si la Contraloría General de Boyacá, con anterioridad a la expedición de la Ley 30 de 1996 no hubiera cumplido con su obligación de hacer los respectivos aportes y del trabajador durante todo el tiempo en que duró la relación laboral con sus ex servidores, a una entidad de

Previsión Social, como fue a la Caja de Previsión Social de Boyacá, lo cual no ha argumentado ni el Departamento ni la Caja de Previsión, porque no fue así, tal vez se podría pensar que la Contraloría General de Boyacá tendría en ese momento que hacer dichos aportes, lo cual tampoco es cierto, por cuanto con anterioridad a la expedición de la ley 330 de 1996 (diciembre 11 de 1996) la Contraloría General de Boyacá, formaba parte del Gobierno Central Departamental y a esa entidad de control fiscal solo se le transfirieron los recursos estrictamente necesarios para su funcionamiento de los cuales giraba a la Caja de Previsión Social de Boyacá lo que legalmente le correspondía aportar para pensiones de sus servidores. Por lo anterior si en este momento se dijera que se deben hacer aportes para pago de pensiones de ex funcionarios que prestaron servicios a la Contraloría general de Boyacá, con anterioridad a la expedición de la Ley 330 de 1996, los recursos tendrían que ser dispuestos por el departamento de Boyacá, en razón a que para entonces la Contraloría formaba parte y dependía económicamente del Gobierno central Departamental.

El hecho que la Caja de Previsión Social de Boyacá haya sido declarada insolvente o más bien “en quiebra” por parte de la Asamblea Departamental y del señor Gobernador, por malos manejos administrativos, no puede tener como consecuencia que se quiera resolver el problema trasladando las obligaciones legales de la Caja de Previsión a las entidades patronales como la Contraloría General de Boyacá que siempre ha cumplido con lo dispuesto por la ley respecto a los aportes para pensiones durante todo el tiempo en que duró la relación laboral con cada uno de sus servidores”.

Una vez hechas las anteriores consideraciones se procede a

2. El Caso Concreto

Del análisis del acervo probatorio del expediente se desprende que el fondo del asunto se contrae a la negativa de las entidades demandadas a cancelar las mesadas pensionales de las cuales venían disfrutando los libelistas. En efecto, se tiene que “a los accionantes en los años inmediatamente anteriores se les venía cancelando las mesadas pensionales con los recursos que el gobierno central giraba al Fondo Territorial de Pensiones, esto fue hasta diciembre de 1999.

A partir de la presente vigencia, el Fondo Territorial de Pensiones del Departamento dando aplicación al Decreto No. 00796/95, resolvió cancelar las mesadas pensionales de los

pensionados de aquellas entidades que dan cumplimiento al párrafo dos del artículo séptimo el que determina lo siguiente:

“El pago de los derechos pensionales por parte del Fondo Territorial de Pensiones del Departamento de Boyacá, solo obliga a este siempre y cuando la administración central y sus entidades descentralizadas del orden departamental, Contraloría General de Boyacá y Asamblea Departamental hayan consignado oportunamente y a satisfacción del Fondo Territorial de Pensiones del Departamento de Boyacá, los recursos necesarios para el cumplimiento de estas obligaciones”. Las anteriores apreciaciones fueron expresadas por el Jefe de la Oficina Jurídica de la Caja de Previsión Social de Boyacá mediante comunicación enviada al Magistrado Sustanciador.

Así las cosas, llama la atención de la Sala que la Caja de Previsión Social de Boyacá – Fondo Territorial de Pensiones del Departamento de Boyacá, haya cumplido oportunamente hasta diciembre del 99 con el pago de las mesadas pensionales a los libelistas, y de forma intempestiva suspendió a partir de enero del 2000 la cancelación de las mismas, basándose en el supuesto incumplimiento por parte de la Contraloría General de Boyacá, del artículo séptimo del decreto 000796/95; dejando transcurrir cuatro años, sin hacer efectiva dicha normatividad, lo cual no puede trasladársele a los pensionados por ser unos terceros a esa problemática, y más cuando se certifica por parte de esa entidad que Rosa Inés López de Rodríguez, Lucía Rodríguez de Vargas, María Adielia León de Saenz, Nelly Galindo de Becerra y Publio Roa Barón “son pensionados en razón a sus servicios prestados por el Departamento en el ramo administrativo departamental”.

Por consiguiente, la Corte teniendo en cuentas las anteriores circunstancias ampara el derecho a la seguridad social vulnerado por la conducta de los demandados, en razón a su negativa de seguir cancelando las mesadas pensionales causadas, para de esa forma viabilizar el derecho constitucional consagrado en el artículo 48 del máximo estatuto sobre el cual esta Corporación se ha referido intensamente, al respecto es bueno recordar lo expresado en la Sentencia T-140/2000, sobre el tema:

“a) El derecho a la seguridad social, que puede hacerse efectivo a través del pago oportuno de las mesadas pensionales, adquiere el rango de fundamental cuando su incumplimiento vulnera o amenaza los derechos a la vida o a la salud del pensionado. Sentencias T-147 y

T-156 de 1995, T-554 de 1998, T-658 de 1998, SU-430 de 1998.

“.....

“e) La cesación prolongada e indefinida de pagos de las mesadas pensionales “hace presumir la vulneración del mínimo vital del trabajador, del pensionado y de los que de ellos dependen”. De ahí pues que le corresponde a “la entidad encargada de pagar esta prestación, desvirtuar tal presunción”¹. Sentencias T-308 de 1999, T-259 de 1999 y T-554 de 1998.

“....

“g) La crisis económica o presupuestal por la que pueda estar atravesando el empleador o la entidad responsable del pago de la pensión, no la exime de la obligación de pagar oportunamente la mesada pensional. Sentencias T-387 de 1999, T-259 de 1999 y T-286 de 1999.”

En este orden de ideas la Sala ordenará a la última entidad que venía cancelando las mesadas pensionales, reanudar sus obligaciones con los libelistas, esto es la Caja de Previsión Social de Boyacá - Fondo Territorial de Pensiones del Departamento de Boyacá, para lo cual deberán pagarse las sumas adeudadas en un término de 48 horas, siempre y cuando exista disponibilidad presupuestal; en caso contrario, dicho término deberá utilizarse para adelantar las gestiones presupuestales pertinentes para tal fin, que deberán culminar con dicho pago en un período no mayor a los 30 días.

Finalmente la Corte hace un llamado a prevención a las entidades que tienen que ver con las obligaciones pensionales de los ex funcionarios de la Contraloría General de Boyacá, para que mediante acuerdos conciliatorios busque la solución más rápida y ágil para el problema del pago de dichos pensionados, los cuales son terceros a la problemática analizada en esta providencia.

Ahora bien, la Caja de Previsión Social de Boyacá - Fondo Territorial de Pensiones del Departamento de Boyacá, si lo considera pertinente podrá a su arbitrio repetir los pagos contra la Contraloría General del Departamento, a través de las acciones judiciales idóneas para el caso, sin suspender los pagos a los pensionados, que, se reitera, son ajenos a dicha

controversia.

III. 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 Política,

RESUELVE

Primero.- REVOCAR las decisiones del Consejo de Estado (Secciones Primera y Segunda Subsección A) dentro de las acciones de tutela instauradas por los ciudadanos Nelly Galindo de Becerra (T-341319), Rosa Inés López de Rodríguez (T-341690), Lucía Rodríguez de Vargas (348076), María Adielia León de Saenz (T-348179) y Publio Roa Barón (T-348183).

En consecuencia, se CONCEDE la tutela al derecho a la seguridad social en los referidos procesos.

Segundo. ORDENAR a la Caja de Previsión Social de Boyacá – Fondo Territorial de Pensiones del Departamento de Boyacá, que dentro del término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de esta providencia, proceda a cancelar las sumas adeudadas a los libelistas siempre y cuando exista disponibilidad presupuestal; en caso contrario, dicho plazo deberá utilizarse para iniciar las gestiones presupuestales pertinentes para tal fin, que deberán culminar con el pago efectivo de las mesadas adeudadas en un período no superior a los 30 días.

Tercero. Por Secretaría General, líbrense las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

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

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada (E)

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

IVAN ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (E)

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