

Sentencia No. T-147/95

MESADA PENSIONAL-Pago oportuno/PARTIDA PRESUPUESTAL-Ejecución/DERECHOS DE PERSONA DE LA TERCERA EDAD-Protección/DERECHO A LA SUBSISTENCIA

El Estado adquiere el compromiso de garantizar el pago oportuno de las pensiones, para lo cual debe proveer en los respectivos presupuestos del orden nacional, departamental, distrital y municipal las partidas necesarias para atender de manera cumplida y satisfactoria su obligación constitucional, especialmente cuando quienes se ven afectados por el incumplimiento o la desidia de las autoridades estatales, son personas de la tercera edad, a quienes en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 46 constitucional, el Estado debe concurrir con la sociedad y la familia a su protección y asistencia, así como a garantizarles los servicios de la seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia. Estas personas requieren del pago oportuno de sus mesadas pensionales en orden a garantizar su subsistencia y las condiciones mínimas para su existencia digna. Se trata además, de personas quienes legítimamente tienen el derecho a un pago oportuno y cumplido, teniendo en cuenta que han prestado sus servicios al Estado y esperan de él como mínima retribución, que se les paguen sus mesadas pensionales.

MESADA PENSIONAL-Pago por prelación/DERECHOS ADQUIRIDOS EN EL TIEMPO-Prelación

En casos como el que se examina, en el cual se presenta un desfase en cuanto a la partida que se requiere para cancelar el total de la nómina de pensionados de la entidad, de donde se infiere que no se logra cancelar oportuna ni debidamente las mesadas a todos los pensionados, lo indicado para estos eventos es establecer un orden de prioridades en virtud del cual la distribución de esos pagos debe hacerse con fundamento en un criterio de justicia social y de derechos adquiridos en el tiempo. Se deberán cancelar dando prelación a los pensionados más antiguos, es decir, que debe establecerse una regla de distribución de esos pagos según el tiempo en que se adquirió el derecho a la pensión.

PETICIONARIO: Carlos Bermudez Cañizares contra la Caja de Previsión Social del Magdalena.

PROCEDENCIA: Juzgado Tercero Civil del Circuito de Santa Marta.

MAGISTRADO PONENTE:

DR. HERNANDO HERRERA VERGARA

Santa Fé de Bogotá, D.C., Abril cuatro (4) de mil novecientos noventa y cinco (1995).

Procede la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados HERNANDO HERRERA VERGARA, ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO Y FABIO MORON DIAZ, a revisar los fallos proferidos por el Juzgado Segundo Civil Municipal de Santa Marta, el 27 de septiembre de 1994 y por el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Santa Marta el 22 de noviembre del mismo año, dentro del proceso de tutela de la referencia.

El negocio llegó al conocimiento de esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional, por la vía ordinaria de la remisión que hizo el Juzgado Tercero Civil del Circuito, en virtud a lo dispuesto por el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991.

Conforme a los artículos 86 de la Constitución Política y 33 del Decreto 2591 de 1991, la Sala Segunda de Selección de la Corte escogió para efectos de revisión la presente acción de tutela.

I. ANTECEDENTES.

A. HECHOS.

El ciudadano Carlos Bermudez Cañizares instauró acción de tutela contra la Caja de Previsión Social del Magdalena con el objeto de que se le proteja su derecho fundamental a la seguridad social, representado en el pago de las mesadas pensionales correspondientes.

El peticionario fundamenta su solicitud, en que mediante Resolución Número 578 del 26 de mayo de 1980 fue pensionado por la Caja de Previsión Social del Departamenteo del Magdalena. No obstante, señala que se le viene incumpliendo con dicha obligación y que en la actualidad se le están adeudando las mesadas correspondientes desde el mes de julio de 1993 hasta la fecha de la presentación de la demanda de tutela, lo cual asciende a la suma de \$7.635.003 pesos.

Estima que con dicha actitud omisiva de la Caja, se le desconoce adicionalmente su derecho

a la igualdad, pues existen otros pensionados a quienes se les viene cancelando oportunamente su mesada pensional.

En virtud a lo anterior, solicita se ordene a la Caja de Previsión Social del Departamento del Magdalena que se le cancelen las mesadas pensionales a que tiene derecho, así como el pago oportuno hacia el futuro de las mismas.

II. LAS PROVIDENCIAS JUDICIALES QUE SE REVISAN.

A. Sentencia de Primera Instancia.

El Juzgado Segundo Civil Municipal de Santa Marta, mediante providencia del 27 de septiembre de 1994, resolvió tutelar el derecho fundamental a la igualdad del señor Carlos Bermudez Cañizares, ordenando a la Caja de Previsión Social del Magdalena cancelarle las mesadas pensionales que le adeudan desde el mes de julio de 1993.

Fundamentó su decisión el mencionado despacho judicial, en que la omisión en el pago oportuno de las mesadas pensionales es objeto de tutela cuando según las circunstancias de cada caso, tiene la potencialidad de poner en peligro y vulnerar derechos y principios fundamentales como la vida, la dignidad humana, la integridad física y moral, el libre desarrollo de la personalidad y los derechos de las personas de la tercera edad, quienes requieren de un mínimo de elementos materiales para subsistir, medios que sólo pueden adquirir a través de sus mesadas pensionales, pues carecen de capacidad laboral y de medios físicos para proporcionárselos él mismo.

Con base en lo anterior y en las pruebas recaudadas, observa el Juzgado un retraso no justificado y una conducta morosa que contraría con un Estado social de derecho, imparcial y célere, razón por la cual encuentra viable el amparo de los derechos constitucionales fundamentales del solicitante.

B. Impugnación.

La Sentencia de primera instancia fue impugnada por el apoderado de la Caja Departamental de Previsión Social del Magdalena quien manifestó que el actor dispone de otros medios de defensa judicial para la protección de sus derechos, motivo por el cual la tutela en los términos del artículo 6o del Decreto 2591 de 1991 es improcedente. Señala que al

petionario no se le ha negado su derecho fundamental, pues su pensión está reconocida mediante resolución expedida por la autoridad departamental y en consecuencia, para el cobro de la misma existen los procesos ejecutivos laborales que son la vía expedita para obtener por ese mecanismo judicial el pago de los dineros adeudados. Finalmente, aduce que es un hecho notorio que la Caja Departamental de Previsión Social del Magdalena no tiene suficiente capacidad económica, por lo que solicita se revoque en todas sus partes la providencia impugnada.

C. Sentencia de Segunda Instancia.

Mediante fallo de 22 de noviembre de 1994, el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Santa Marta resolvió revocar el fallo de tutela impugnado, y en su lugar, denegar la tutela instaurada por Carlos Bermudez Cañizares.

El Juzgado fundamenta su decisión en diversas providencias emanadas del Tribunal Administrativo del Magdalena y del Consejo de Estado, en las cuales se negó la tutela para el pago de las mesadas atrasadas, por cuanto como lo pretendido es el pago de las mesadas pensionales atrasadas, “el petente para lograr la plena satisfacción de sus acreencias, debe acudir al proceso ejecutivo laboral”. Por lo tanto, estima que al disponer el petionario de otros medios de defensa judicial, la acción de tutela es improcedente.

IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Primera. La competencia.

De conformidad con lo dispuesto por los artículos 86, inciso tercero y 241 numeral noveno de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33 a 36 del Decreto 2591 de 1991, esta Sala es competente para revisar el fallo proferido por el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Santa Marta.

Segunda. Problema Jurídico.

Advierte la Sala que el accionante pretende mediante el ejercicio de la acción de tutela el pago de las mesadas atrasadas y sucesivas, que le fueron reconocidas mediante Resolución No. 578 de mayo 26 de 1980, emanada de la Caja de Previsión Social del Departamento del Magdalena, las cuales le han dejado de cancelar desde el mes de julio de 1993.

En virtud a lo anterior, deberá la Sala de Revisión con fundamento en las pruebas que obran en el expediente y de acuerdo con las normas constitucionales, determinar si la acción de tutela es el instrumento idóneo para lograr la cancelación de las mesadas pensionales que la entidad de previsión demandada le adeuda al accionante.

* De las pruebas que obran en el expediente.

a) Según certificación expedida por la Caja Departamental de Previsión Social del Magdalena el 9 de septiembre de 1994:

= “El señor CARLOS BERMUDEZ CAÑIZARES es pensionado de esa institución según Resolución No. 578 de mayo 26 de 1980”.

= “No se le han cancelado al señor BERMUDEZ hasta la fecha las Mesadas, Primas y diferencias Pensionales correspondientes a:

*	Difer. Enero a Junio/90. Res. 2129. Sept.13/90.	\$ 328.444
*	Meses Abril a Dic./91. Res. 0428. Julio 5/91	\$ 3.014.298
*	Meses Julio a Dic./93. Res. 0034. Feb. 11/93	\$ 3.165.006
*	Meses Feb. a Agos./94. Res. 0181. Marzo 3/94	\$ 4.472.125

Valor Total: \$10.431.354

b) Memorial dirigido al Juez Civil Municipal de Santa Marta por el Gerente de la Caja Departamental de Previsión Social del Magdalena, fechado 26 de septiembre de 1994, en el cual manifiesta:

“Las razones que me asisten para no haberle cancelado los meses de (...) al accionante de la referencia son las mismas que afectan a los demás pensionados que tampoco se le ha cancelado, el desfase que existe en esta Entidad en relación a los dineros que ingresan para el pago de pensionados Departamentales, y la nómina de los mismos, ya que ingresan \$62.287.156,78 correspondientes al 15% del valor global de las nóminas Departamentales,

de aquellas entidades afiliadas a la Caja, y las nóminas de pensionados Dptales asciende a la suma de \$134.361.161,00 (900 pensionados), con este desfase notorio que tenemos es imposible poder cancelarle a todos los pensionados oportunamente como es el querer, la voluntad de la Gerencia de esta Caja atender en sus pagos a los pensionados de esta entidad” (negritas y subrayas fuera de texto).

Tercera. Procedencia de la acción de tutela para lograr el reconocimiento y pago de las mesadas pensionales atrasadas y sucesivas.

Respecto a los mecanismos jurídicos y legales para hacer efectivos los derechos a la seguridad social, en principio puede afirmarse que quien así encuentre afectados o lesionados sus derechos fundamentales, dispone de medios de defensa judicial para reclamar el pago de las mesadas pensionales adeudadas, como lo son las acciones ejecutivas laborales o las acciones ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

No obstante que el afectado en el derecho al pago oportuno de sus mesadas pensionales dispone de otro medio de defensa judicial, como lo es acudir al proceso ejecutivo laboral, debe analizarse si en presencia de los derechos constitucionales fundamentales de las personas de la tercera edad, es viable acceder a la acción instaurada por el demandante, pues estima la Corte que el Juez de tutela no puede ser indiferente ante la situación de los pensionados, ni puede dejar de considerar las condiciones específicas de debilidad en las que se encuentran las personas de la tercera edad y la protección especial que la Constitución y los convenios internacionales les conceden en el artículo 46 del ordenamiento superior.

De esta manera, se busca que el Estado promueva y garantice en la medida de sus posibilidades, las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva (CP. artículo 13), y nada más apropiado para ello que se proteja efectivamente a los ciudadanos de la tercera edad, quienes por sus condiciones constituyen un sector de la población que merece y requiere de una especial protección por parte del Estado -como obligación constitucional- y de la sociedad, dentro del principio de la solidaridad social en que éste se cimienta (CP. artículo 48).

Esta Sala de Revisión considera que las conductas omisivas de las entidades de previsión encargadas de atender y cumplir debida y prontamente con sus obligaciones frente a los pensionados, atenta contra el principio fundamental que rige nuestro Estado social de

derecho y que constituye uno de sus fines esenciales, consistente en la eficacia real y no formal de los derechos fundamentales de los asociados.

En efecto, el simple reconocimiento de las pensiones no implica que el derecho haya sido satisfecho en debida forma. Para ello es indispensable en aras de darle eficacia material, que efectivamente al pensionado se le cancelen cumplidamente las mesadas futuras y atrasadas, y que se le reconozca en aquellos casos que así se solicite. Obligación que debe hacerse efectiva dentro de los términos legales previstos para ello, en aras a no afectar ni desmejorar los derechos ni la calidad de vida de los pensionados.

No en vano el constituyente de 1991 tuvo en cuenta la situación de desprotección ante la cual se encuentran los pensionados, razón por la cual plasmó en el inciso tercero del artículo 53 de la Carta Política la obligación a cargo del Estado de garantizar el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales. Por ello, no puede aceptarse el argumento expuesto por el representante de la entidad de previsión accionada, según el cual los derechos de los pensionados pueden suspenderse por la falta de presupuesto de la entidad. Señaló el citado funcionario en oficio remitido al Juez de instancia, que las razones que le asisten para no cancelarle las mesadas al accionante y demás pensionados “es el desfase que existe en la entidad en relación a los dineros que ingresan para el pago de pensionados departamentales y la nómina de los mismos”.

Estas personas requieren del pago oportuno de sus mesadas pensionales en orden a garantizar su subsistencia y las condiciones mínimas para su existencia digna. Se trata además, de personas quienes legítimamente tienen el derecho a un pago oportuno y cumplido, teniendo en cuenta que han prestado sus servicios al Estado y esperan de él como mínima retribución, que se les paguen sus mesadas pensionales.

En tal virtud, cuando no se atiende en forma oportuna el pago de las pensiones legales por parte de las entidades del Estado, deben adoptarse los mecanismos correspondientes y adecuados en orden a hacer efectiva la garantía constitucional plasmada en el artículo 53 de la Carta, especialmente cuando están de por medio los derechos fundamentales a la vida y a la salud de las personas de la tercera edad.

Por lo tanto, el pago de las pensiones legales cuando éstas han sido ya reconocidas legalmente mediante el respectivo acto administrativo emanado de la entidad de previsión,

deben mantener un nivel de eficiencia aceptable para dar respuesta a las necesidades sociales, en orden a la realización de los fines sociales del Estado, a la justicia social y a promover frente a los demás pensionados, una igualdad real y efectiva.

Más aún, habiéndose dado al Estado colombiano por el constituyente de 1991 un carácter social, se hace indispensable que acometa acciones positivas en favor de la comunidad. En este contexto, el pago cumplido de las pensiones legales es una de tales actuaciones positivas a las que está obligado el Estado.

Por ello, es para la Sala fundamental que las autoridades del orden nacional, departamental, distrital y municipal adopten de manera prioritaria las medidas encaminadas a que se incluyan en los proyectos de presupuesto las partidas suficientes en orden a que los pensionados, en particular los de las entidades de previsión, reciban en forma oportuna el pago de sus mesadas.

Sobre el particular, es del caso referirse a la jurisprudencia que sobre el tema ha producido esta Corporación, la cual en la Sentencia No. T-168 de 1994, emanada de esta misma Sala de Revisión, expresó:

“Es así como las entidades que se encargan del pago de esas pensiones no deben incurrir en mora al tiempo de cancelarlas, puesto que ello significaría poner en peligro la vida y la integridad de quienes se hallan sujetos a esos pagos para subsistir.

En el caso que se examina, encontramos que se omitió hacer, en forma oportuna, el pago correspondiente al actor y aunque se trata de un retraso, más no de la suspensión del derecho pensional como lo afirma el actor, sí encuentra la Sala que se ha incurrido en retrasos para efectuarlo, con lo cual se está vulnerando el derecho al pago oportuno de las pensiones que tiene el actor y que se halla consagrado en el artículo 53 de la Constitución Nacional y por ende, el derecho a la seguridad social” (negrillas y subrayas fuera de texto).

Por su parte, en la Sentencia No. T-184 de 1994, MP. Dr. Alejandro Martínez, se expresó acerca del pago de las mesadas pensionales:

“En cuanto a la eficacia que deben tener los medios alternativos de defensa judicial llamados a “sustituir” la tutela, es claro que el otro medio de defensa judicial debe poseer

necesariamente, la misma eficacia en materia de protección inmediata de derechos constitucionales fundamentales que, por su naturaleza tiene la acción de tutela. En el caso de las pensiones de jubilación, la acción ejecutiva laboral ha resultado inoperante para la defensa efectiva de los derechos de los pensionados, debido a la existencia de la norma legal que prohíbe la inembargabilidad de los bienes y rentas del presupuesto. En este sentido, son improcedentes los argumentos sobre el “otro mecanismo de defensa”. El Juez de tutela no puede ser indiferente ante la situación de los pensionados y no puede por tanto, dejar de considerar las condiciones específicas de debilidad en las que se encuentran las personas de la tercera edad y la protección especial que los Convenios Internacionales y la Constitución les conceden. El simple reconocimiento de las pensiones no implica que el derecho haya sido satisfecho en debida forma. Para ello es indispensable en aras de darle eficacia material, que al pensionado no sólo se le reconozca su derecho al cumplir con los requisitos legales, sino que adicionalmente, se le cancelen las mesadas atrasadas o futuras a que tiene derecho. Obligación que debe hacerse efectiva dentro de los términos legales previstos para ello, en aras a no afectar ni desmejorar los derechos ni la calidad de vida de los pensionados” (negritas y subrayas fuera de texto).

* El caso concreto y el amparo de los derechos del peticionario.

En el caso concreto, se observa que a pesar que desde el año de 1980 se le reconoció al accionante su pensión legal, la cual se le canceló hasta el mes de julio de 1993, no encuentra la Sala justificación alguna que exima de responsabilidad a la entidad de previsión accionada, para haber suspendido el pago de las mesadas pensionales al peticionario, acumulándose un total de \$10.431.354, como valor total de lo adeudado desde el citado mes de julio de 1993 hasta la fecha al señor Bermudez por concepto de mesadas, primas y diferencias pensionales, especialmente teniendo en cuenta que tiene 80 años de edad.

No puede aceptarse como argumento que la entidad carece de recursos para cancelarle a los pensionados, cuando ellas están en la obligación constitucional y legal de constituir fondos y reservas destinadas a la cancelación de las pensiones legales, cuya falta de pago oportuno, no sólo vulnera el ordenamiento constitucional -artículo 53-3-, sino que afecta de manera ostensible los derechos fundamentales en relación con la seguridad social del accionante.

Así mismo, es necesario hacer referencia a la información suministrada por el señor Gerente

Regional de la Caja de Previsión Social del Magdalena, según la cual para el pago de mesadas pensionales, la entidad recibe una suma equivalente al 15% del valor global de las nóminas departamentales (\$62.287.156,78), la cual distribuye entre el total de pensionados de la Caja. Y señala que “con este desfase notorio que tenemos es imposible poder cancelarle a todos los pensionados oportunamente”.

Con base en lo anterior, estima la Sala oportuno indicar que en casos como el que se examina, en el cual se presenta un desfase en cuanto a la partida que se requiere para cancelar el total de la nómina de pensionados de la entidad, de donde se infiere que no se logra cancelar oportuna ni debidamente las mesadas a todos los pensionados, lo indicado para estos eventos es establecer un orden de prioridades en virtud del cual la distribución de esos pagos debe hacerse con fundamento en un criterio de justicia social y de derechos adquiridos en el tiempo. Así entonces, con esa partida que recibe la Caja de Previsión Social del Departamento del Magdalena, que es insuficiente para atender el pago de las mesadas de todos los pensionados, se deberán cancelar dando prelación a los pensionados más antiguos, es decir, que debe establecerse una regla de distribución de esos pagos según el tiempo en que se adquirió el derecho a la pensión.

No puede aceptarse por la Sala un criterio contrario que desconozca los derechos de los pensionados más antiguos, no sólo por el momento en que se hicieron acreedores a su derecho, sino por la edad que tienen. No es igual la situación de un pensionado de 80 años - como el caso del accionante-, que no tiene medios ni posibilidades de acceder a obtener otro tipo de ingresos, frente a otros de edad inferior que si bien es cierto tienen el mismo derecho pensional reconocido, este tan solo se ha decretado en época más reciente.

Así pues, tiene plena aplicación en el caso concreto, el principio según el cual “primero en el tiempo, primero en el derecho”, por lo que, la entidad accionada debe adoptar las medidas encaminadas a que de los dineros que ingresan para el pago de pensionados departamentales, se destinen en forma prioritaria al pago oportuno de las mesadas de los pensionados más antiguos, pues lo contrario sería no sólo injusto, sino desconocedor de los principios de la justicia social y del Estado social de derecho.

Cuarta. Conclusión.

En virtud a lo anterior, concluye la Sala que habrá de revocarse la Sentencia proferida por el

Juzgado Tercero Civil del Circuito de Santa Marta, y en su lugar confirmar la providencia del Juzgado Segundo Civil Municipal de esa ciudad, en cuanto concedió la tutela de los derechos del señor CARLOS BERMUDEZ CAÑIZARES, consistente en el pago oportuno de su pensión de jubilación que le había sido reconocida por la Caja de Previsión Social del Departamento del Magdalena.

Por lo tanto, se ordenará en la parte resolutive de esta providencia a la Caja de Previsión Social del Departamento del Magdalena, cancelarle al señor BERMUDEZ las mesadas, primas y diferencias pensionales que le adeudan correspondientes a los meses de abril a diciembre de 1991 (Resolución No. 0428 de julio 5 de 1991), julio a diciembre de 1993 (Resolución No. 0034 de febrero 11 de 1993) y febrero a agosto de 1994 (Resolución No. 0181 de marzo 3 de 1994), siempre y cuando dicho pago no se hubiese efectuado con anterioridad a la notificación de esta providencia, advirtiéndole adicionalmente a la entidad accionada, su obligación constitucional de pagar en forma oportuna las mesadas pensionales futuras al accionante.

VI. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, obrando en nombre del pueblo, y por mandato de la Constitución,

R E S U E L V E :

PRIMERO. REVOCAR el fallo proferido por el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Santa Marta, el 22 de noviembre de 1994, y en su lugar conceder la tutela del derecho a la seguridad social del señor CARLOS BERMUDEZ CAÑIZARES.

SEGUNDO. ORDENAR a la Caja de Previsión Social del Departamento del Magdalena, a través de su Gerente, a que dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la notificación de la presente providencia, proceda a cancelarle al señor CARLOS BERMUDEZ CAÑIZARES, las mesadas pensionales que se le adeudan, de conformidad con el certificado suscrito por la misma Caja el 9 de septiembre de 1994 (el cual obra en el expediente), siempre y cuando dicho pago no se hubiese efectuado con anterioridad a la notificación de esta providencia.

TERCERO.- Por la Secretaría General de la Corte Constitucional, líbrense las

comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

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

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado Ponente

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General