

Sentencia T-1500/00

ACCION DE TUTELA-Procedencia excepcional pago de mesadas pensionales

DERECHO AL MINIMO VITAL DEL PENSIONADO-Pago oportuno de mesadas

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

Referencia: expedientes acumulados T-362021 y 362030

Magistrada Ponente (E):

Dra. MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ.

Bogotá D.C., noviembre dos (2) de dos mil (2000)

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Martha V. Sáchica Méndez, Carlos Gaviria Díaz y José Gregorio Hernández Galindo, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

## SENTENCIA

en el proceso de revisión de los fallos adoptados por el Tribunal Administrativo de Boyacá dentro de las acciones de tutela instauradas, individualmente, por Rosa Elvira Bernal de Gómez y Edelmira Niño Álvarez contra el Departamento de Boyacá, la Secretaría de Hacienda, la Caja de Previsión Social y la Administradora del Fondo Territorial de Pensiones del Departamento de Boyacá

### I. HECHOS

1. Las señoras Rosa Elvira Bernal de Gómez y Edelmira Niño Álvarez fueron pensionadas por la Caja de Previsión Social del Departamento de Boyacá, y, según señalaron, a partir del momento de su jubilación, recibieron regularmente su mesada pensional, hasta el mes de diciembre de 1999, fecha en la que sin justificación alguna, dejaron de percibirla.

2. Mediante escritos separados, pero con idéntico contenido, las señoras Rosa Elvira Bernal de Gómez y Edelmira Niño Álvarez, interpusieron acción de tutela contra el Departamento de Boyacá, la Secretaría de Hacienda, la Caja de Previsión Social y la Administradora del Fondo Territorial de Pensiones del Departamento de Boyacá, acciones éstas que fueron tramitadas ante el Tribunal Administrativo de Boyacá, en donde se solicita ordenar a las entidades demandadas, el pago de las mesadas atrasadas con la correspondiente indexación.

3. En escritos idénticos presentados en cada proceso el 4 y el 22 de mayo de 2000, respectivamente, el Gobernador del Departamento de Boyacá señaló que no es el departamento el responsable del pago de las mesadas pensionales de las actoras ya que ellas prestaron sus servicios y fueron pensionadas por la Contraloría General del Departamento de Boyacá y el Instituto de Tránsito de Boyacá, respectivamente, entidades públicas con autonomía presupuestal y administrativa. Por tanto, no corresponde a la administración central, responder por las obligaciones adquiridas por las entidades descentralizadas.

4. Por su parte, mediante escrito allegado al proceso de la señora Bernal de Gómez, la Caja de Previsión Social de Boyacá manifestó que “a partir de la presente vigencia, el Fondo Territorial de Pensiones del Departamento, dando aplicación al Decreto No. 00796 de 1995 [reglamentario de la ordenanza departamental N° 017 de 1995]”, resolvió cancelar únicamente las mesadas pensionales de aquellas entidades que consignen oportunamente el monto necesario para el cubrimiento de su carga prestacional, conforme lo establece el inciso segundo del artículo 7º del citado decreto. Así las cosas, en criterio de la Caja, la obligación que le asiste a ellos de cancelar las mesadas pensionales oportunamente, depende de que cada una de las entidades obligadas, envíe oportunamente y a satisfacción, los recursos para el cubrimiento de dichos pagos.

## II. SENTENCIAS OBJETO DE REVISIÓN

1. Por sentencias del 31 y 29 de mayo de 2000, respectivamente, las Salas de Decisión Segunda y Tercera del Tribunal Administrativo de Boyacá, concedieron el amparo solicitado por las actoras.

Para estas Salas del Tribunal, la actitud omisiva de las autoridades departamentales demandadas, resulta indiscutiblemente violatoria de los derechos de las actoras, toda vez

que en ambos casos, se trata de personas de la tercera edad que dependen de su mesada pensional, como único ingreso con que cuentan para su subsistencia.

Consideró el a-quo, de acuerdo con las pruebas recaudadas en éstos y en otros procesos en los cuales se ha debatido la misma causa, que si bien es cierto que las finanzas del departamento son deficitarias, también lo es que las fórmulas de inversión utilizadas por el gobierno departamental no se compadecen con la protección y garantía de los derechos fundamentales de los pensionados que ordena la Carta Fundamental, ya que se ha dado prioridad a gastos de inversión y funcionamiento sobre el cubrimiento de mesadas pensionales y salariales, lo que resulta constitucionalmente inaceptable.

Así las cosas, las Salas de Decisión Segunda y Tercera del Tribunal Administrativo de Boyacá, ordenaron a los señores Gobernador del Departamento de Boyacá, Secretario de Hacienda y Gerente de la Caja de Previsión Social de Boyacá, respectivamente, dar prioridad al gasto público a fin de dar prevalencia al reconocimiento y el pago de las acreencias laborales y pensionales de las actoras.

2. Las sentencias fueron impugnadas por la Caja de Previsión Social de Boyacá, con los mismos argumentos con los que dieron contestación a la acción presenta en su contra y reseñados en el acápite de hechos.

El Consejo de Estado consideró que en los casos bajo estudio, las actoras contaban con otro mecanismo de defensa judicial para hacer valer sus pretensiones, de manera que al no haber presentado las acciones de tutela indicando que lo hacían como mecanismo transitorio, éstas resultaban improcedentes. Así mismo, porque en los casos bajo estudio, no obraba prueba del perjuicio irremediable que pudieran estar sufriendo las actoras de no concedérseles el amparo solicitado. Adicionalmente, no encontró prueba de que la no cancelación oportuna de las mesadas pensionales, estuviera provocando una vulneración del mínimo vital de las petentes.

### III. PRACTICA DE PRUEBAS EN LA CORTE CONSTITUCIONAL

Por auto del diez y ocho (18) de octubre de dos mil (2000), la Magistrada Sustanciadora ordenó que por la Secretaría General de la Corte se oficiara a la Caja de Previsión Social de Boyacá, a fin de que esta entidad certificara sobre la fecha de concesión de la pensión, la

fecha del último pago de la mesada pensional y la relación de las mesadas pensionales dejadas de pagar a cada una de las actoras.

Mediante escrito recibido en la secretaría de la Corte el día veintisiete (27) de octubre de dos mil (2000), la Caja de Previsión Social de Boyacá informó a la Corte que la señora Rosa Elvira Bernal de Gómez, identificada con Cédula de ciudadanía N° 23'253.935 es pensionada en razón de los servicios prestados al departamento en el ramo Administrativo Departamental, con una pensión actual de Cuatrocientos sesenta y siete mil, ciento sesenta y nueve pesos (\$467.169). A la fecha, según la certificación, se le adeudan las mesadas correspondientes a los meses de julio a septiembre y la mesada adicional del año 2000.

La Caja de Previsión Social del Boyacá, no dio respuesta al cuestionario que le fuera elevado, con respecto a la señora Edelmira Niño Álvarez. Así las cosas, y no habiendo la parte demandada desvirtuado los hechos aseverados por esta actora, la Sala dará por ciertos los hechos narrados por ella, bajo el entendido de que, a la fecha, la demandada no ha cancelado sus mesadas pensionales desde el pasado mes de diciembre de 1999.

#### IV. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Las actoras consideran que el incumplimiento reiterado en los pagos de sus mesadas pensionales, vulnera sus derechos fundamentales a la seguridad social, al pago oportuno de pensiones, al mínimo vital y a la protección de los derechos de la tercera edad. Por lo anterior, las petentes manifiestan que la acción de tutela es el mecanismo idóneo para la defensa de los derechos constitucionales infringidos. Por su parte, el Consejo de Estado considera que la acción de tutela es improcedente, como quiera que la vía judicial para hacer efectivo el pago de acreencias, es el proceso ejecutivo laboral.

##### 1. Competencia

La Corte es competente, de conformidad con los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución, y el decreto 2591 de 1991.

##### 2. Problema Jurídico

Corresponde a la Corte determinar si el incumplimiento en el pago de mesadas pensionales por parte de las entidades acusadas, constituye una vulneración de los derechos fundamentales de las actoras que, por su naturaleza, merezcan ser protegidos a través de un mecanismo judicial residual, como lo es la acción de tutela. Para ello, en esta providencia, la Corte reiterará su jurisprudencia y, en especial, las decisiones unificadas que la Sala Plena de la Corporación adoptó mediante sentencias SU-090 de 2000 y SU-995 de 1999.

3. Procedencia de la tutela como mecanismo judicial para reclamar el pago de mesadas pensionales – Jurisprudencia de la Corte Constitucional -.

Conforme a la reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional, respecto del asunto que ahora ocupa a esta Sala de Revisión, es posible deducir los siguientes parámetros:

a) Una de las formas mediante las cuales el derecho a la seguridad social puede hacerse efectivo, es a través del pago oportuno y efectivo de las mesadas pensionales. Tal derecho adquiere el carácter de fundamental cuando con su incumplimiento, se vulneran o amenazan los derechos a la vida o a la salud del pensionado, o se ponen en entredicho las condiciones mínimas de existencia para que éste o su núcleo familiar tengan una vida digna (sentencias T-147 y T-156 de 1995, T-554 de 1998, T-658 de 1998, SU-430 de 1998 y T-140 de 2000, entre otras).

b) El pago oportuno de las mesadas pensionales debe reclamarse, por regla general, a través del proceso ejecutivo laboral. Sin embargo, en casos excepcionales y con el fin de proteger el mínimo vital del pensionado, es procedente la acción de tutela. (Sentencias T-01 de 1997, T-118 de 1997, T-544 de 1998, T-387 de 1999, T-325 de 1999, T-308 de 1999, entre otras).

c) “La valoración del mínimo vital del pensionado no es una calificación objetiva, sino que depende de las situaciones concretas del accionante. Por consiguiente, el concepto de mínimo vital no se identifica con el monto de las sumas adeudadas o con “una valoración numérica de las necesidades biológicas mínimas por satisfacer para subsistir, sino con la apreciación material del valor de su trabajo” (Sentencia SU-995 de 1999). De ahí que la jurisprudencia ha considerado que son factores importantes, pero no exclusivos, para su análisis, la edad del pensionado y la dependencia económica que éste tenga frente a la mesada pensional (sentencias SU-995 de 1999 y T-011 de 1998). En este orden de ideas, la jurisprudencia de esta Corporación ha señalado que la indefinida y prolongada cesación en el

pago de las mesadas pensionales hace presumir la vulneración del mínimo vital del pensionado y de los que de él dependen. Así las cosas, se presenta una inversión de la carga de la prueba, correspondiéndole a la entidad encargada de pagar esta prestación desvirtuar tal presunción (sentencias T-308 de 1999, T-259 de 1999 y T-554 de 1998, entre otras).

d) El mínimo vital del pensionado resulta vulnerado no sólo por la falta de pago de las mesadas pensionales sino, incluso, por el retraso injustificado en la cancelación de las mismas. Así las cosas, comprobada la vulneración de los derechos del pensionado en los términos expuestos, corresponde al juez de tutela ordenar bien la reanudación del pago (hacia el futuro), bien la cancelación de las mesadas pensionales dejadas de percibir (hacia el pasado) (sentencia SU-090 de 2000).

e) 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).

f) La acción de tutela sólo ampara el derecho al pago oportuno de mesadas pensionales ciertas e indiscutibles, pues aquellos montos que se discuten o que no hubieren sido expresamente reconocidos, deberán cobrarse en la justicia ordinaria laboral (sentencias T-637 de 1997 y T-135 de 1993, entre otras).

g) Si bien la tutela resulta procedente para reclamar el no pago oportuno de las mesadas pensionales, en los términos hasta ahora expuestos, ello no implica que suceda lo mismo con los intereses moratorios que producen las acreencias laborales dejadas de cancelar en forma oportuna. La correspondiente indexación sobre los dineros dejados de percibir en tiempo, como consecuencia de la demora en el pago de las mesadas pensionales no puede ser cobrada a través de la acción de tutela, como quiera que éste es un asunto que involucra aspectos eminentemente legales - tales como la valoración y liquidación de intereses -. Para tal efecto, el interesado debe acudir a la jurisdicción ordinaria laboral (sentencias T-435 de 1998 y T-323 de 1996, entre otras).

h) La vulneración del derecho al mínimo vital de los pensionados del país se ha generalizado, asunto éste que no puede ser tolerado por los jueces constitucionales. Tampoco puede aceptarse el incumplimiento sistemático de las órdenes impartidas por los jueces de tutela

sobre este particular. Por esta razón, la Corte debe, en cumplimiento de su deber de velar por la vigencia de los derechos fundamentales de los asociados, ordenar la cesación de la transgresión constitucional, disponiendo las medidas necesarias para restablecer los derechos conculcados (sentencia SU-090 de 2000).

#### 4. Análisis del caso concreto

Como se observa en los antecedentes de esta sentencia, las accionantes Rosa Elvira Bernal de Gómez y Edelmira Niño Álvarez, son personas de la tercera edad que, según plantean en los escritos de tutela, dependen de su mesada pensional para su subsistencia, hecho éste que no fue desvirtuado por las entidades demandadas. Por tanto, conforme a la jurisprudencia constitucional arriba reseñada, entiende la Corte que, efectivamente, el no pago de las mesadas pensionales a las actoras por parte de las entidades demandadas constituye violación clara a su derecho al mínimo vital, razón que hace procedente la acción de tutela en los dos casos en análisis.

Ahora bien, según se desprende de los escritos de impugnación presentados por la Caja de Previsión Social de Boyacá, y del escrito de contestación de la demanda de tutela, propuesto por la misma entidad, la razón por la que dicha entidad no ha hecho los pagos de las mesadas pensionales a las actoras desde el mes de diciembre del año de 1999, es que, conforme al inciso segundo del artículo 7 del Decreto N. 00796 de 1995 (reglamentario de la ordenanza departamental N° 017 de 1995), el Fondo Territorial de Pensiones del Departamento sólo cancela las mesadas pensionales de aquellos pensionados cuyas entidades hayan consignado oportunamente el monto necesario para el cubrimiento de su correspondiente carga prestacional. En aplicación de tal determinación, desde diciembre de 1999, la Caja de Previsión Social de Boyacá, se ha abstenido de cancelar las mesadas pensionales de los pensionados de la Contraloría General del Departamento de Boyacá y del Instituto de Tránsito de Boyacá, ya que dichas entidades no le han transferido los montos correspondientes a dichos pagos.

Considerando entonces que, como se señaló anteriormente, una de las formas de hacer efectivo el derecho a la seguridad social es a través del pago oportuno de las mesadas pensionales, y teniendo en cuenta que la renuencia de las entidades acusadas de cumplir con su carga prestacional, no puede afectar los derechos fundamentales del pensionado a la

seguridad social y al mínimo vital, la Sala debe ordenar a la entidad encargada del pago de las mesadas pensionales continuar pagando a los pensionados y ejercer, en contra de las entidades obligadas al pago prestacional y renuentes a efectuar sus transferencias, todas las acciones legales y administrativas tendientes al cobro de sus obligaciones.

En el caso bajo estudio, es claro que existe una estrecha relación de conexidad entre el derecho a la seguridad social y el mínimo vital de las actoras, debido a que la conducta negligente de los entes obligados con la carga prestacional -v.g. Contraloría General del Departamento de Boyacá y el Instituto de Tránsito de Boyacá - afecta el núcleo esencial del derecho al mínimo vital, pero ello no exime al Fondo de Prestaciones de Boyacá cumplir con la obligación que adquirió para con los pensionados. La actitud omisiva de esta entidad, desconoce el principio constitucional de irrenunciabilidad de los derechos de la seguridad social.

En este orden de ideas, y con el fin de lograr una efectiva protección de los derechos de las actoras, habrá la Corte de ordenar a la Caja de Previsión Social de Boyacá que inaplique el mencionado inciso segundo del artículo 7º del Decreto 00796 de 1995 (reglamentario de la ordenanza departamental No. 017 de 1995) en el caso de las señoras Bernal de Gómez y Niño Álvarez, ya que con su aplicación se están vulnerando los derechos fundamentales de éstas. Con base en lo anterior, se ordenará a la mencionada Caja de Previsión que cancele efectivamente las mesadas pensionales atrasadas que adeuda a cada una de las actoras desde julio de 2000 y diciembre de 1999, respectivamente, y que se abstenga, hacia el futuro, de incurrir en la cesación de pagos que dio origen al presente proceso, independientemente de las vicisitudes que surjan en las relaciones jurídicas entre dicha entidad y las entidades que, para cada caso, tienen la obligación de cubrir la carga prestacional.

Lo anterior, por cuanto como lo ha señalado reiteradamente la Corte, “[l]a 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. (...)” (sentencia T-140 de 2000, entre otras).

De otra parte, la Sala de Revisión ordenará a la Caja de Previsión Social de Boyacá tomar todas las medidas legales y administrativas que considere necesarias, con relación a la

Contraloría General del Departamento de Boyacá y al Instituto de Tránsito de Boyacá, por no transferir los dineros requeridos para cancelar oportunamente las mesadas pensionales de sus pensionados.

Con todo, y nuevamente en consideración de la jurisprudencia constitucional que se reitera, no prospera la acción respecto de los intereses moratorios reclamados por las actoras. Para su cobro, habrán de acudir ante la jurisdicción ordinaria laboral. En igual sentido, vale aclarar que sólo procede la acción en cuanto atañe a la Caja de Previsión Social de Boyacá, toda vez que, según se desprende del contenido del expediente, es esa entidad la encargada del pago de las mesadas pensionales de las actoras.

En igual forma, esta Sala prevendrá a la Caja de Previsión Social de Boyacá para que se apreste a dar cumplimiento a lo establecido en este fallo, so pena de incurrir en desacato.

Igualmente, la Corte advertirá a los entes demandados para que, en adelante, se abstengan de incurrir en omisiones como las que dieron origen a la presente acción de tutela. Las entidades accionadas deberán realizar todas las diligencias pertinentes para lograr el pago oportuno de las acreencias pensionales a su cargo, o para realizar la transferencia que al respecto haya lugar, con destino a la entidad pagadora.

Para tal efecto, considera la Corte prudente recordar a dichas entidades públicas que la Ley 549 de 1999 dispuso que tanto la Nación como las entidades territoriales habrán de destinar una serie de recursos para cubrir sus pasivos pensionales. La administración de estos recursos estará a cargo del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET), fondo dentro del cual las entidades territoriales contarán con una cuenta destinada al pago de las mesadas pensionales atrasadas.

Finalmente, la Sala reitera que le corresponderá a los jueces de instancia, en este caso al Tribunal Administrativo de Boyacá, verificar y exigir el cumplimiento de la presente sentencia, conforme a los mecanismos que, para el efecto, contempla el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991.

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.- REVÓCANSE los fallos proferidos 19 de julio de 2000 por las Subsecciones A y B de la Sección Segunda del Consejo de Estado dentro de los procesos de tutela instaurados por las señoras Rosa Elvira Bernal de Gómez y Edelmira Niño Álvarez. En su lugar, CONCÉDASE la tutela para la protección de los derechos fundamentales de las actoras.

Segundo.- ORDÉNASE a la Caja de Previsión Social del Boyacá, inaplicar el inciso segundo del artículo 7º del Decreto 00796 de 1995 (reglamentario de la ordenanza departamental N° 017 de 1995), en el caso de las señoras Rosa Elvira Bernal de Gómez y Edelmira Niño Álvarez.

Tercero.- ORDÉNASE a la Caja de Previsión Social del Boyacá que, en el término de un (1) mes contado a partir de la fecha de notificación de la presente sentencia, cancele efectivamente las mesadas pensionales que adeuda a las señoras Rosa Elvira Bernal de Gómez y Edelmira Niño Álvarez desde julio de 2000 y diciembre de 1999, respectivamente.

Cuarto.- ORDÉNASE a la Caja de Previsión Social de Boyacá tomar todas las medidas legales y administrativas que considere necesarias, en relación con la Contraloría General del Departamento de Boyacá y el Instituto de Tránsito de Boyacá por no transferir los dineros requeridos para cancelar oportunamente las mesadas pensionales a sus pensionados

Quinto.- PREVÉNGASE a la Caja de Previsión Social de Boyacá para que se apreste a dar cumplimiento a lo establecido en este fallo, so pena de incurrir en desacato.

Sexto.- ADVIÉRTASE a los entes demandados - Departamento de Boyacá, Secretaría de Hacienda, Caja de Previsión Social y la Administradora del Fondo Territorial de Pensiones del Departamento de Boyacá - para que, en adelante, se abstengan de incurrir en omisiones como las que dieron origen a la presente acción de tutela. Las entidades accionadas deberán realizar todas las diligencias pertinentes para lograr el pago oportuno de las acreencias pensionales a su cargo, o para realizar las transferencias que al respecto haya lugar, con destino a la entidad pagadora.

Séptimo.- LÍBRESE por Secretaría la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte

Constitucional.

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Magistrada (e)

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

IVAN ESCRUCERÍA MAYOLO

Secretario General (e)

1 El concepto de mínimo vital deriva del principio de dignidad humana y de los derechos al trabajo y a la igualdad de los trabajadores y de los pensionados. Al respecto pueden consultarse las sentencias SU-995 de 1995, T-011 de 1998, T-072 de 1998, T-384 de 1998 y T-365 de 1999, entre muchas otras.