T-193-97

Sentencia T-193/97

ACCION DE TUTELA-Improcedencia general pago de acreencias laborales/ACCION DE TUTELA-Procedencia excepcional pago de acreencias laborales

La regla general es que la tutela no procede cuando se trata de liquidación o pago de prestaciones sociales, y las excepciones han de ser estudiadas por el juez de tutela, teniendo en cuenta los derechos fundamentales violados en el caso particular, el perjuicio irremediable que se pudo causar con tal vulneración, la situación en que se encuentra el actor, y la efectividad del mecanismo alterno de defensa judicial para la protección plena de los derechos fundamentales afectados.

PROCESO EJECUTIVO LABORAL-Pago de mesadas pensionales/PROCESO EJECUTIVO LABORAL-Embargo del patrimonio público

Si la garantía consagrada en el inciso tercero del artículo 53 Superior se vulnera con la omisión del pago de una o varias mesadas, y se restablece su eficacia con el pago de lo debido, el proceso ejecutivo laboral en el que el juez ordinario puede ordenar el embargo del patrimonio público es una vía judicial alterna para la defensa del derecho del pensionado, tan eficaz como la tutela y, por tanto, suficiente para hacer improcedente el amparo.

MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL INEFICAZ-Pago oportuno de mesadas pensionales/MINIMO VITAL EN PENSION DE JUBILACION-Pago oportuno de mesadas/PENSION DE JUBILACION-Primero en el tiempo primero en el derecho

En los casos bajo revisión, la mesada pensional es la única fuente de ingreso para los actores, y éstos no están en condiciones físicas que les permitan concurrir nuevamente al mercado laboral para procurarse el sustento. Así, no sólo ha de declarar el juez de tutela la efectiva violación de los artículos 48 y 53 Superiores, sino que, además, con esa vulneración la administración departamental afectó el sustento mínimo vital de los actores y el respeto que se debe a la dignidad humana, a más de haber incurrido de nuevo en una discriminación, debió procederse de acuerdo con el principio según el cuál: primero en el tiempo, primero en el derecho.

DERECHOS FUNDAMENTALES-Vulneración reiterada y agravada/PREVALENCIA DE TUTELA-Vulneración reiterada y agravada de derechos/PENSION DE JUBILACION-No pago reiterado de mesadas/INCIDENTE DE DESACATO-No inclusión de prevención/PARTIDA PRESUPUESTAL-Apropiación para pago oportuno de mesadas pensionales

A pesar de que en la sentencia T-156 de 1995 se indicó a los funcionarios demandados cuál era su deber constitucional y qué debían hacer para cumplirlo, éstos no remediaron el problema, y en el año fiscal de 1996 también la partida resultó notoriamente alejada del monto de las obligaciones laborales consolidadas en cabeza del Departamento. La única razón para que esta Sala no ordene la iniciación del correspondiente incidente por desacato, es que en la parte resolutiva de esa sentencia no se incluyó la prevención a las autoridades. A cambio de cumplir con sus obligaciones constitucionales respecto de los pensionados del Departamento, el Gobernador y el Director del Fondo Territorial mantuvieron un presupuesto que sabían insuficiente para pagar cumplidamente las mesadas pensionales, y repitieron la violación de los derechos fundamentales por la que ya habían sido sentenciados en 1995. Frente a estos hechos, no sólo es evidente que el proceso ejecutivo laboral es menos efectivo que la tutela para la defensa de los derechos de los actores, sino que deviene en la vía judicial prevalente para ese fin, porque es la única que permite al juez evitar que una tras otra vigencia fiscal, las autoridades demandadas repitan la violación de los derechos fundamentales de personas a quienes deberían dar una protección especial.

Referencia: Expedientes acumulados T-116720 y T-116722

Acción de tutela en contra del Gobernador del Magdalena y el Director del Fondo Territorial de Pensiones y Cesantías del mismo departamento, por violación de una de las garantías consagradas en el artículo 53 Superior y del derecho a la igualdad.

Temas:

Reiteración de la Jurisprudencia.

Violación reiterada y agravada de los derechos fundamentales de los actores por parte de las mismas autoridades.

Actor : Rafael Aponte Colón y Leyla Dolores Labastidas Rúa

Magistrado Ponente:

Dr. CARLOS GAVIRIA DIAZ

Santafé de Bogotá D.C., quince (15) de abril de mil novecientos noventa y siete (1997).

La Sala Cuarta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, compuesta por los magistrados José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara, y Carlos Gaviria Díaz, este último en calidad de ponente,

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

procede a dictar sentencia de revisión en los procesos radicados bajo los números T-116720 y T-116722.

ANTECEDENTES

1. Hechos.

Los ciudadanos Rafael Aponte Colón y Leyla Dolores Labastidas Rua, de 65 y 58 años de edad respectivamente, son jubilados del Departamento del Magdalena, y dependen del pago oportuno de sus mesadas pensionales para atender a su subsistencia.

El Fondo Territorial de Pensiones y Cesantías del Magdalena, encargado de pagar las mesadas de los pensionados de ese Departamento, incurrió durante el año 1996 en múltiples retrasos en el cumplimiento de esa función y, según afirman los demandantes, en prácticas discriminatorias.

2. Demanda.

Los actores coinciden en el relato de los hechos ya referidos, en solicitar el amparo judicial para sus derechos a la vida, la igualdad y el trabajo, y pretenden que se ordene a las autoridades demandadas cancelar las mesadas correspondientes a los meses de junio, julio,

agosto, septiembre, octubre, y la prima de junio de 1996.

3. Fallos de instancia.

Ambos procesos fueron fallados en primera instancia por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Marta, y ninguna de las sentencias fue impugnada, aunque en virtud de ellas se negó la tutela solicitada, y se varió la jurisprudencia que en materia de revisión había fijado la sentencia T-156/95 (Magistrado Ponente Hernando Herrera Vergara), en un proceso similar, en el que también fue actor el señor Rafael Aponte Colón.

Consideró la Sala Penal de Tribunal de Santa Marta, que los actores no merecían la protección especial debida a los ancianos, puesto que aún no cumplen los 71 años, y contaban con la vía ejecutiva laboral para la defensa judicial de sus derechos.

CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1- Competencia.

2. Reiteración de lo considerado y decidido en la sentencia T-156/95.

a) Doctrina constitucional sobre la procedencia de la tutela en asuntos laborales.

Antes de examinar los aspectos específicos de los procesos bajo revisión, esta Sala encuentra oportuno insistir en la doctrina constitucional sobre la procedencia de la tutela para la liquidación y pago de obligaciones laborales, en los términos de la sentencia T-01/97, Magistrado Ponente José Gregorio Hernández Galindo; tal doctrina se puede resumir así:

“Para los efectos de establecer cuándo cabe y cuándo no la instauración de una acción de tutela, el juez está obligado a examinar los hechos que ante él se exponen así como las pretensiones del actor, a verificar sí, por sus características, el caso materia de estudio puede ser resuelto, en relación con los derechos fundamentales posiblemente afectados o amenazados, y con la efectividad indispensable para su salvaguarda, por los procedimientos judiciales ordinarios, o sí, a la inversa, la falta de respuesta eficiente de los medios respectivos, hace de la tutela la única posibilidad de alcanzar en el caso concreto los

objetivos constitucionales”

“La jurisprudencia de la Corte ha sido enfática en sostener que la liquidación y pago de obligaciones laborales escapa al ámbito propio de la acción de tutela, y si bien es cierto ha admitido su procedencia en algunos casos, ellos han sido excepcionales y, primordialmente sustentados en la falta de idoneidad del medio ordinario en los términos que se dejan expuestos, relativos siempre de manera específica y directa a las circunstancias en las que se encuentra el actor, lo cual excluye de plano que pueda concederse el amparo judicial para los indicados fines, masiva e indiscriminadamente”

“Así, ha encontrado la Corte que puede tutelarse el derecho del trabajador a obtener el pago de su salario cuando resulta afectado el mínimo vital (Cfr. sentencias T-426 del 24 de junio de 1992, T-063 del 22 de febrero de 1995, y T-437 del 16 de septiembre de 1996); que es posible intentar la acción de tutela para que se cancelen las mesadas pensionales dejadas de percibir por una persona de la tercera edad en circunstancias apremiantes y siendo ese su único ingreso (Cfr. sentencias T-426 del 24 de junio de 1992, T-147 del 4 de abril de 1995, T-244 del 1 de junio de 1995, T-212 del 14 de mayo de 1996 y T- 608 del 13 de noviembre de 1996); que cuando la entidad obligada al pago de la pensión revoca unilateralmente su reconocimiento, procede la tutela para restablecer el derecho del afectado (Crf. sentencia T-246 del 3 de junio de 1996); que es posible restaurar, por la vía del amparo, la igualdad quebrantada por el Estado cuando se discrimina entre los trabajadores, para fijar el momento de la cancelación de prestaciones, favoreciendo con un pago rápido a quienes se acogen a determinado régimen y demorándolo indefinidamente a aquellos que han optado por otro (Cfr. sentencia T-418 del 9 de septiembre de 1996); que resulta admisible la tutela para eliminar las desigualdades generadas por el uso indebido de los pactos colectivos de trabajo con el objeto de desestimular la asociación sindical“ (sentencia SU-342 del 2 de agosto de 1995, M .P. Antonio Barrera Carbonell)

b) Pertinencia del fallo T- 156/95.

Por medio de él, el 5 de abril de 1995, la Corte revisó 48 procesos acumulados, en los que las autoridades demandadas, los hechos, y los derechos fundamentales violados, son iguales a los de los dos procesos que ahora se revisan, coincidiendo también uno de los actores, el señor Rafael Aponte Colón (expediente T-54903). Así, el asunto a resolver también es igual

en esa y esta providencia, por lo que la parte considerativa de aquella puede simplemente transcribirse acá, excepción hecha de lo referente al mecanismo alterno de defensa judicial, punto sobre el cual se hará una consideración especial.

En el aparte dedicado al examen del caso objeto de revisión, la Corte consideró en esa oportunidad, y esta Sala ratifica frente a la repetición de la violación de los mismos derechos fundamentales que:

"En relación con los derechos a la igualdad y a la tercera edad que invocan los accionantes en las demandas de tutela, la falta de pago oportuno de las mesadas pensionales representa una vulneración de los artículos 13 y 46 de la Constitución Política, por cuanto es deber del Estado dar especial protección 'a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta' (artículo 13 inciso final), y tal deber merece especial atención en el caso de las personas de la tercera edad en cuanto 'El Estado les garantizará los servicios de la seguridad integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia' (artículo 46 inciso final). Además, como ya se advirtió, los artículos 48 y 53 inc. 3o de la Carta consagran una especial protección por parte del Estado y de la sociedad, dentro del principio de solidaridad social, y en particular el último precepto establece que 'El Estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales'

"La manifestación clara e indiscutible del principio de igualdad en el caso sub-exámine, no es otro que el pago oportuno de las mesadas pensiónales por parte de la Caja de Previsión Social del Magdalena a todas las personas a las que se les haya reconocido tal derecho de conformidad con los requisitos establecidos por la ley. Y, tratándose de mesadas, se restablece el derecho a la igualdad de los pensionados cancelando el monto total de aquellas, en el orden cronológico o de antigüedad de las mismas.

"Esta Sala de Revisión considera que las conductas omisivas de las entidades de previsión encargadas de atender y cumplir debida y oportunamente con sus obligaciones en relación con sus pensionados, atenta no solamente contra los derechos enunciados, sino también contra el principio fundamental que rige nuestro Estado Social de Derecho como es el de la eficacia real y no formal de los derechos fundamentales de los asociados. El simple

reconocimiento de las pensiones no implica que el derecho haya sido satisfecho en debida forma. Para ello es indispensable, en aras a darle eficacia material, que efectivamente al pensionado se le cancelen cumplidamente las mesadas pensionales, y que se le reconozca en aquellos casos que así se solicite, la liquidación parcial cuando se cumplan los requisitos establecidos por la ley, obligación que debe hacerse efectiva dentro de los términos previstos para ella, en aras a no afectar ni desmejorar los derechos y 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 3o. del artículo 53 de la Carta la obligación a cargo del Estado de garantizar el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales. Por ello no es de recibo el argumento de que los derechos de los pensionados puedan suspenderse por falta de presupuesto de la entidad"

Así, es claro que se deben revocar los fallos de primera instancia y, en su lugar, amparar los derechos invocados por los actores, y dar a las autoridades demandadas la misma orden que se les impartió en 1995, cuando incurrieron en similar violación.

c) Mecanismo alterno para la defensa judicial de los derechos violados.

En la sentencia T-156/95 se consideró que: "en 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 prohibe la inembargabilidad de los bienes y rentas del presupuesto. En este sentido, son improcedentes los argumentos sobre el otro mecanismo de defensa"

Sin embargo, la Corte cambió su jurisprudencia al respecto, tal y como se expone profusamente en la sentencia T-01/97, antes citada1; baste aquí transcribir el siguiente párragrafo, en el que se alude al argumento de la sentencia T-156/95:

"La Corte no puede aceptar este argumento, que ya había desechado en providencias anteriores, puesto que la normatividad en vigor ha sido ajustada con carácter obligatorio, mediante sentencias de exequibilidad condicionada, que dejan a salvo los derechos de los trabajadores por cuanto estatuyen un trato excepcional, derivado de la misma Constitución (art. 25), en cuya virtud el patrimonio público es embargable cuando están de por medio acreencias de tipo laboral"

La regla general entonces, es que la tutela no procede cuando se trata de liquidación o pago de prestaciones sociales, y las excepciones han de ser estudiadas por el juez de tutela, teniendo en cuenta los derechos fundamentales violados en el caso particular, el perjuicio irremediable que se pudo causar con tal vulneración, la situación en que se encuentra el actor, y la efectividad del mecanismo alterno de defensa judicial para la protección plena de los derechos fundamentales afectados.

Si la garantía consagrada en el inciso tercero del artículo 53 Superior se vulnera con la omisión del pago de una o varias mesadas, y se restablece su eficacia con el pago de lo debido, el proceso ejecutivo laboral en el que el juez ordinario puede ordenar el embargo del patrimonio público es una vía judicial alterna para la defensa del derecho del pensionado, tan eficaz como la tutela y, por tanto, suficiente para hacer improcedente el amparo.

Pero en los casos bajo revisión, la mesada pensional es la única fuente de ingreso para los actores, y éstos no están en condiciones físicas que les permitan concurrir nuevamente al mercado laboral para procurarse el sustento. Así, no sólo ha de declarar el juez de tutela la efectiva violación de los artículos 48 y 53 Superiores, sino que, además, con esa vulneración la administración departamental del Magdalena afectó el sustento mínimo vital de los actores (C.P. art. 11), y el respeto que se debe a la dignidad humana (C.P. art. 1), a más de haber incurrido de nuevo en una discriminación expresamente condenada en la sentencia T-156/95, puesto que si no había con qué pagarle las mesadas a todos los pensionados (ya de por sí una situación irregular de la que es responsable la administración departamental), debió procederse de acuerdo con el principio según el cuál: primero en el tiempo, primero en el derecho, y no fue así como se hicieron los pagos de las mesadas atrasadas en 1996, con lo que los demandados también violaron el derecho a la igualdad de los demandantes (C.P. art. 13).

Estas razones fueron suficientes para que la Corte otorgara la tutela en 1995, y con más razón lo son ahora, cuando la violación de los mismos derechos se repite, y lo que ha cambiado respecto de los actores es que están más viejos y es más evidente su situación de debilidad manifiesta. Así, esta Sala concluye que los procesos bajo revisión cumplen con los requisitos para la procedencia de la tutela.

3. Violación reiterada y agravada de los derechos fundamentales de los actores.

a) Procedencia de la tutela como mecanismo judicial de defensa prevalente, cuando la autoridad demandada pudo evitar que se repitiera la violación de los derechos fundamentales de los actores y no lo hizo.

En la consideración de los múltiples procesos revisados por medio de la sentencia T-156/95, esta Corte indicó al Gobernador del Magdalena y al Director del Fondo Territorial de Pensiones y Cesantías de ese departamento, cuál es el alcance del inciso segundo del artículo 2 Superior, en cuanto hace a los pensionados:

"El Estado adquiere por mandato del inciso 3o del artículo 53 Superior, 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 del artículo 46 de la Carta Política, el Estado debe concurrir con la sociedad a su protección y asistencia, y a garantizarles los servicios de la seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia. Estas personas requieren el pago oportuno de sus mesadas pensionales en orden a que se les garantice su subsistencia y las condiciones mínimas de dignidad que merecen.

"Se trata además de personas quienes como consecuencia de que prestaron sus servicios al Estado y adquirieron su derecho de conformidad con la ley, esperan de él como mínima retribución que les pague sus mesadas pensionales. En virtud de los anterior se deben adoptar las medidas necesarias para hacer efectiva la garantía constitucional plasmada en el artículo 53 Constitucional, 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 por medio del correspondiente acto administrativo emanado en este caso de la Caja de Previsión Social del Magdalena, ésta debe 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”

Resultó probado en esos procesos que la partida del presupuesto departamental del Magdalena, destinada al pago de las pensiones de sus antiguos servidores, era insuficiente para atender a quienes con derecho debieron entrar a la nómina de pensionados, y aún para pagar las mesadas de los que desde años anteriores formaban parte de ella.

A pesar de que en la sentencia T-156, de abril 5 de 1995, se indicó a los funcionarios demandados cuál era su deber constitucional y qué debían hacer para cumplirlo, éstos no remediaron el problema, y en el año fiscal de 1996 también la partida resultó notoriamente alejada del monto de las obligaciones laborales consolidadas en cabeza del Departamento del Magdalena, como se hizo evidente en los dos procesos que acá se revisan. De esta manera, la única razón para que esta Sala no ordene la iniciación del correspondiente incidente por desacato, es que en la parte resolutiva de esa sentencia no se incluyó la prevención a las autoridades de que trata el artículo 24 del Decreto 2591 de 1991.

A cambio de cumplir con sus obligaciones constitucionales respecto de los pensionados del Departamento del Magdalena, el Gobernador y el Director del Fondo Territorial mantuvieron un presupuesto que sabían insuficiente para pagar cumplidamente las mesadas pensionales, y repitieron la violación de los derechos fundamentales por la que ya habían sido sentenciados en 1995.

Frente a estos hechos, no sólo es evidente que el proceso ejecutivo laboral es menos efectivo que la tutela para la defensa de los derechos de los actores, sino que deviene en la vía judicial prevalente para ese fin, porque es la única que permite al juez evitar que una tras otra vigencia fiscal, las autoridades demandadas repitan la violación de los derechos fundamentales de personas a quienes deberían dar una protección especial.

Deben finalmente entender las autoridades administrativas del Departamento del Magdalena que, si bien bajo el ordenamiento constitucional anterior un ente público podía limitar su servicio a los particulares, a aquellas prestaciones para cuya exigencia éstos tenían acción, no ocurre igual durante la vigencia de la Carta Política de 1991, cuyas normas y principios deben aplicarse aún a falta de desarrollo legal, so pena de que se exija la responsabilidad a

la que se alude en los artículos 91 y 92 de la Constitución.

DECISION

En mérito de las consideraciones que anteceden, la Sala Cuarta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero. REVOCAR las sentencias proferidas por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Marta el 15 de noviembre de 1996 y, en su lugar tutelar los derechos a la seguridad social, la vida y la igualdad de Rafael Aponte Colón y Leyla Dolores Labastidas Rúa.

Segundo. ORDENAR al Gobernador del Departamento del Magdalena y al Director del Fondo Territorial de Pensiones y Cesantías de ese departamento que, sí aún no lo han hecho, cancelen a los ciudadanos Rafael Aponte Colón y Leyla Dolores Labastidas Rúa, las mesadas pensionales correspondientes a los meses de junio, julio, agosto, septiembre, octubre de 1996, y la prima de ese año, dentro de los 15 días siguientes de la notificación de este fallo, sin que ello implique incumplir el pago de las mesadas de pensionados más antiguos.

Tercero. ORDENAR que se remita copia de la sentencia T-156/95 Magistrado Ponente Hernando Herrera Vergara, y de la presente providencia a la Procuraduría General de la Nación, para lo de su competencia.

Cuarto. PREVENIR al Gobernador del Magdalena y al Director del Fondo Territorial de Pensiones y Cesantías de ese departamento, para que no vuelvan a incurrir en la omisión de las actuaciones necesarias para garantizar a los pensionados de ese ente territorial el pago oportuno de sus mesadas pensiónales, advirtiéndoles que si procedieren de modo contrario, serán sancionados de acuerdo con lo establecido en el Decreto 2591 de 1991, sin perjuicio de las responsabilidades en que ya hubieren incurrido.

De los resultados de sus gestiones para ajustar los recursos presupuestales a las obligaciones pensionales consolidadas, informarán al Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Marta

durante al año 1997.

Quinto. ORDENAR remitir copia de esta providencia a la Contraloría Departamental del Magdalena a fin de que vigile la ejecución del presupuesto destinado al pago de los pensionados legales en ese departamento durante las vigencias fiscales de 1997 y 1998, y ejerza sobre las cuentas de esa entidad territorial el control de resultados previsto en la Constitución. El informe sobre esta actuación administrativa será remitido al Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Marta para lo de su competencia como juez de tutela.

Sexto. COMUNICAR esta providencia al Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Marta, para los fines previstos en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Comuníquese, notifíquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

1 Véase también la sentencia T-076/96, M.P. Jorge Arango Mejía