

Sentencia T-307/01

ACCION DE TUTELA-Procedencia excepcional pago de acreencias laborales

DERECHO AL MINIMO VITAL DEL PENSIONADO-Pago oportuno de mesadas

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

DERECHO AL MINIMO VITAL DEL PENSIONADO-Pago de mesadas actuales y futuras

Referencia: expedientes T-413.218 y otros.

Acción de tutela de Alba Mery Ramírez de Amórtegui y otros, contra el Ministerio de Salud, Fondo Pasivo Prestacional del Sector Salud, y la Fundación San Juan de Dios de Bogotá.

Procedencia: Juzgado Cuarenta Penal Municipal de Bogotá, Juzgados Trece, Veintiocho, Treinta y Seis, Treinta y Ocho y Treinta y Nueve Civil del Circuito de Bogotá y Tribunal Superior de Bogotá, Sala Civil.

Magistrado Ponente:

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Sentencia aprobada en Bogotá, D.C., en sesión del veintidós (22) de marzo de dos mil uno (2001).

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Alfredo Beltrán Sierra, Manuel José Cepeda Espinosa y Jaime Córdoba Triviño, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión de los fallos proferidos por los despachos judiciales mencionados en la referencia, dentro de las acciones de tutela instauradas en contra del Ministerio de Salud, Fondo Pasivo Prestacional del Sector Salud y la Fundación San Juan de Dios de Bogotá.

Los expedientes llegaron a la Corte Constitucional, por remisión que hicieron las secretarías

de los distintos despachos judiciales. La Sala de Selección Número Dos de la Corte Constitucional, por auto de nueve (9) y veintidós (22) de febrero de 2001, ordenó la revisión de los casos de la referencia, así como su acumulación, al expediente número T-413.218 para ser decididos en una sola sentencia, si la Sala de Revisión así lo consideraba pertinente.

En el mismo sentido, mediante auto de seis (6) de marzo de 2001, la Sala de Selección Número Tres de la Corte Constitucional, ordenó la revisión y acumulación de otros procesos al ya citado expediente para los mismos efectos.

Encuentra la Sala que al existir identidad en los hechos que motivaron las veinticuatro (24) acciones de tutela, como en los entes que se acusan, es procedente la acumulación decretada por la Sala de Selección, razón por la que se proferirá un solo fallo para decidir sobre estos procesos. Empero, sobre los expedientes de tutela radicados bajo los números T-414.677, y T-423.162 que fueron acumulados a la acción de la referencia, la Sala decidió desacumularlos y fallarlos en forma independiente, en razón a la nulidad que éstos presentaban.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos.

Los actores, pensionados de la Fundación San Juan de Dios de Bogotá, afirman que “las entidades demandadas han incumplido con el pago oportuno de sus mesadas pensionales”, pues a la fecha de instaurar la acción de tutela -noviembre de 2000-, les adeuda, a unos las mesadas pensionales correspondientes a los meses de septiembre y octubre de 2000, y a otros, las mesadas pensionales correspondientes a los meses de septiembre, octubre, y noviembre de 2000, situación que afecta su subsistencia y la de sus familias, toda vez que “dependen única y exclusivamente del pago de sus pensiones”.

2. Los derechos fundamentales presuntamente vulnerados y lo que se pretende.

Los demandantes solicitan la protección de su derecho a la igualdad (artículo 13 de la Constitución), y a la vida (artículo 11 de la Constitución); así como el derecho que tienen a recibir en forma pronta y oportuna el pago de sus mesadas pensionales, mediante una orden, en contra de las entidades demandadas, a fin de que se cancelen las mesadas causadas y las

que en el futuro se causen.

3. Trámite de las acciones de tutela.

Admitidas las acciones de tutela de la referencia, los jueces de instancia ordenaron la notificación de la misma a las entidades acusadas.

3.1. Al contestar las respectivas demandas, el Ministerio de Salud, reconoció la deuda que la Fundación San Juan de Dios de Bogotá, tiene con sus pensionados, afirmando que presentaron la situación ante el Consejo Administrador del Fondo Pasivo Prestacional, con el fin de proponer y evaluar posibles alternativas de solución.

Señaló que a pesar de que el Consejo Administrador del Fondo Pasivo Prestacional del Sector Salud, se reunió con el objeto de evaluar la situación integral de la Fundación San Juan de Dios de Bogotá, la conclusión es que los recursos destinados para el pago de las mesadas pensionales, cada vez son menores por el incremento en la nómina de nuevos pensionados, razón por la que consideró que el problema que se presenta con la omisión en el pago de las pensiones, es de fondo y cualquier alternativa que se proponga resulta inocua.

Finalmente, expresó que debe revisarse la convención colectiva de trabajo vigente, por cuanto los onerosos costos que conlleva, no permiten hacer viable financieramente la Fundación. Por tanto, manifiesta que “la Fundación San Juan de Dios, debe dar cumplimiento a los requisitos señalados en la ley para efectuar el giro de los recursos de la concurrencia de la Nación, a través del Fondo Pasivo Prestacional”.

3.2. Por su parte, la Fundación San Juan de Dios de Bogotá, a través de su representante legal, afirmó que es imposible cumplir con el pago de las obligaciones pensionales a su cargo, en razón a la crisis económica que se presenta, la que se ha agudizado en los últimos años.

Precisó que la Ley 100 de 1993, creó el denominado Fondo Pasivo Prestacional del Sector Salud, con el fin de que el Estado Colombiano, en concurso con las entidades prestadoras de los servicios de salud, cubrieran el monto de las cesantías de los trabajadores y el pago de las pensiones de los jubilados.

Es así como, con los recursos del Gobierno y de los entes privados se ha venido cubriendo el pago de las mesadas pensionales, recursos que se manejan, a través del contrato de concurrencia suscrito entre la Nación, Fondo Pasivo Prestacional, el Distrito Capital, el Fondo Financiero Distrital y la Fundación San Juan de Dios de Bogotá, pero en la actualidad el contrato de concurrencia no esta operando, por muchas razones, entre las que se encuentran, el incumplimiento de los compromisos contractuales, la falta de recursos económicos, y el incremento en la nómina de nuevos pensionados.

4. Las sentencias de primera y segunda instancia.

4.1 Las decisiones proferidas por los despachos judiciales que negaron las pretensiones de los demandantes, coinciden en afirmar que el pago de mesadas pensionales, no puede ser reclamado por vía de tutela, pues no se acredita la presencia de un perjuicio irremediable que haga susceptible su procedencia.

Los jueces de instancia, sostienen que los actores cuentan con otros mecanismos de defensa judicial, como lo es, el proceso ejecutivo ante los jueces laborales, puesto que el grado de iliquidez por el que atraviesa la Fundación San Juan de Dios, le impide cumplir con el pago de las pensiones.

Igualmente, afirman que no existe un vinculo entre el Ministerio de Salud y los actores, por lo que no resulta viable exigir de aquél el pago de mesadas pensionales, que no está obligado a cubrir, por ser la Fundación San Juan de Dios de Bogotá, la entidad que tienen a su cargo el pago de las mismas.

4.2. Algunos despachos judiciales, concedieron la protección de los derechos invocados.

Así, los Juzgados Cuarto y Doce Civil del Circuito de Bogotá, mediante sentencias de veintitrés de noviembre y trece de diciembre de 2000, respectivamente, consideraron con base en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, que la continua omisión en el pago de las mesadas pensionales, por parte de las entidades demandadas, afecta el mínimo vital de los pensionados. En consecuencia, ordenaron al Ministerio de Salud, Fondo Pasivo Prestacional del Sector Salud y a la Fundación San Juan de Dios, que en el término de 48 horas paguen las mesadas pensionales adeudadas, y las que en el futuro se causen.

4.2.1. Estas decisiones fueron objeto de impugnación por parte del Ministerio de Salud, quien señaló que el contrato de concurrencia ha sido incumplido en forma parcial por la Fundación San Juan de Dios de Bogotá, lo que impide a la Nación -Ministerio de Salud- girar los valores correspondientes, pues el giro de los recursos de la Nación, a través del Fondo Pasivo Prestacional, está sujeto al cumplimiento de las obligaciones, por parte de las entidades que suscriben el contrato.

4.3. La Sala Civil del Tribunal Superior de Bogotá, al conocer en segunda instancia los fallos impugnados, decidió revocar las sentencias que concedían la protección reclamada por los actores y en su lugar denegar el amparo solicitado, argumentando que los pensionados no demostraron la afectación de su mínimo vital, existiendo otros mecanismos de defensa judicial ante la jurisdicción ordinaria para reclamar el pago de las mesadas debidas.

La Sala Segunda de la Corte Constitucional entrará a revisar las decisiones de instancia. Para el efecto y con el fin de dar cumplimiento al deber de motivación de las sentencias, a continuación se individualizan los datos esenciales de las acciones de tutela interpuestas en noviembre de 2000, contra el Ministerio de Salud, Fondo Pasivo Prestacional del Sector Salud y la Fundación San Juan de Dios de Bogotá, a las que ha de referirse esta providencia.

No. Exp

ACTOR

MESADAS ADEUDADAS

JUEZ DE INSTANCIA

2 INSTAN-CIA

T-413218

Alma Mery Ramírez de Amortegui

septiembre y octubre de 2000

Juzgado 28 Civil del Circuito de Bogotá.

NIEGA

NO HUBO

T-413404

Blanca Mireya Benavides Contreras

septiembre y octubre de 2000

Juzgado 28 Civil del Circuito de Bogotá.

NIEGA

NO HUBO

T-413527

Ernestina del Carmen López Cerón

septiembre, octubre y noviembre de 2000

Juzgado 13 Civil del Circuito de Bogotá.

NIEGA

NO HUBO

T-413528

Jorge E. Corzo Carrillo

septiembre y octubre de 2000

Juzgado 13 Civil del Circuito de Bogotá.

NIEGA

NO HUBO

T-413529

María Teresa Zamora de González

septiembre y octubre de 2000

Juzgado 13 Civil del Circuito de Bogotá.

NIEGA

NO HUBO

T-413761

Lucy Guevara de Cortés

septiembre y octubre de 2000

Juzgado 39 Civil del Circuito de Bogotá.

NIEGA

NO HUBO

T-413762

Paulina Telléz Florez

septiembre y octubre de 2000

Juzgado 39 Civil del Circuito de Bogotá

NIEGA

NO HUBO

Gloria Amparo Prieto Cepeda

septiembre y octubre de 2000

Juzgado 39 Civil del Circuito de Bogotá

NIEGA

NO HUBO

T-413765

Amalia Sánchez Buitrago

septiembre y octubre de 2000

Juzgado 39 Civil del Circuito

de Bogotá

NIEGA

NO HUBO

T-413766

Magdalena Velasquez Prieto

septiembre y octubre de 2000

Juzgado 39 Civil del Circuito

de Bogotá

NIEGA

NO HUBO

T-414767

Gloria Stella Garzón Colorado

septiembre y octubre de 2000

Juzgado 39 Civil del Circuito

de Bogotá

NIEGA

NO HUBO

T-414617

Rafael Humberto Niño Montenegro

septiembre y octubre de 2000

Juzgado 40 Penal Municipal de Bogotá

NIEGA

T-417779

Myriam Castellanos de Silva

septiembre y octubre de 2000

Juzgado 28 Civil del Circuito

de Bogotá

NIEGA

NO HUBO

T-418611

Mercedes Hernández Fuentes

septiembre y octubre de 2000

Juzgado 38 Civil del Circuito

de Bogotá

NIEGA

NO HUBO

T-419463

Ana Rita Solorza

septiembre y octubre de 2000

Juzgado 13 Civil del Circuito

de Bogotá

NIEGA

NO HUBO

T-419476

Luis Arturo Muñoz Velasquez

septiembre y octubre de 2000

Juzgado 13 Civil del Circuito

de Bogotá

NIEGA

NO HUBO

T-419477

María Consuelo Arenas Guerrero

septiembre y octubre de 2000

Juzgado 13 Civil del Circuito

de Bogotá

NIEGA

NO HUBO

T-419478

Elvia Mendez de Martín

septiembre y octubre de 2000

Juzgado 13 Civil del Circuito

de Bogotá

NIEGA

NO HUBO

T-419479

Claudina Quintero Vda de Castilla

septiembre y octubre de 2000

Juzgado 13 Civil del Circuito

de Bogotá

NIEGA

NO HUBO

Dora Idalyd Guevara Cubillos

septiembre y octubre de 2000

Juzgado 13 Civil del Circuito

de Bogotá

NIEGA

NO HUBO

T-419483

Margarita Echavarria

septiembre, octubre y noviembre de 2000

Juzgado 13 Civil del Circuito

de Bogotá

NIEGA

NO HUBO

T-419605

Myriam Acero Jamaica

septiembre y octubre de 2000

Juzgado 36 Civil del Circuito

de Bogotá

NIEGA

NO HUBO

T-424853

Elia Isabel Urrego de Hernández

septiembre y octubre de 2000

Juzgado 4 Civil del Circuito de Bogotá

REVOCA

T-425119

Blanca Idalid Vasquez Beltrán

septiembre y octubre de 2000

Juzgado 12 Civil del Circuito de Bogotá

CONCEDE

REVOCA

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

Primera. Competencia.

La Sala Segunda es competente para decidir, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 241, numeral 9o., de la Constitución, y 33 y 34 del decreto 2591 de 1991.

Segunda. Lo que se debate.

Corresponde a esta Sala decidir si, en los casos sometidos a revisión, la crisis económica y presupuestal por la que atraviesa la Fundación San Juan de Dios de Bogotá, es razón

suficiente para omitir el pago de mesadas pensionales o si por el contrario, se debe reiterar la doctrina constitucional existente sobre la materia y proteger los derechos fundamentales de los pensionados, ordenando el pago de las mesadas pensionales adeudadas y las que en el futuro se causen.

Tercera. La omisión en el pago de mesadas pensionales, en la jurisprudencia de la Corte Constitucional. (Reiteración)

La Corte ha manifestado que si bien existen otros mecanismos de defensa judicial, a través de los cuales se puede obtener el pago de acreencias laborales, de manera excepcional es procedente la acción de tutela, pues la continúa omisión o interrupción en el pago de mesadas pensionales, afecta el mínimo vital de los pensionados. Situación que desconoce los postulados básicos del Estado Social de Derecho, fundado en el respeto a la dignidad humana.

A lo largo de sus múltiples pronunciamientos, (T-147 y 156 de 1995, T-554 de 1998. T-658 de 1998, SU 430 de 1998, SU 995 de 1999, SU 090 de 2000, y T-184 de 2001) esta Corporación ha analizado las diferentes circunstancias que conllevan a la omisión en el pago de mesadas pensionales. Así por ejemplo, la sentencia T-606 de 1999, señala una serie de situaciones que no pueden ser de recibo para el desconocimiento de los derechos fundamentales. En la mencionada sentencia, se dijo:

“Es claro que esta Corporación no puede admitir que los jueces constitucionales, ante la suspensión prolongada del pago de mesadas pensionales, exijan al pensionista la demostración de la lesión de su mínimo vital para determinar, entonces, la procedencia del amparo que le ha sido demandado.

“Las circunstancias mismas de carácter económico por las que atraviesa el país y que se esgrimen para justificar el incumplimiento en el pago de las mesadas pensionales, deben ser tenidas en cuenta y evaluadas por el juez constitucional para reivindicar la importancia que para el individuo pensionado tiene, en esa misma perspectiva, el recibir en tiempo ésta. Afirmar, por ejemplo, que si el pensionado al que no se le paga su mesada desde hace varios meses no pertenece a la tercera edad, puede acudir al ejecutivo laboral para obtener el pago de lo adeudado, negándosele el amparo de sus derechos porque su edad hace presumir que no se encuentra ante un perjuicio irremediable, o que aún puede soportar el

coste de un proceso porque puede obtener recursos a través de otras fuentes, incluso por medio de su colación en otro empleo, es desconocer que hoy, en el país, existen mínimas posibilidades para que una persona, cualquiera que sea su edad, pueda encontrar una ocupación o fuentes diversas que le prodiguen un digno sostenimiento. Basta mirar los últimos índices de desempleo, en los que se pone de presente que independiente de la edad laboral, la demanda ha disminuido y la tasa de desempleo ha aumentado, hecho que en si mismo hace fácil presumir que si para aquellas personas que comienzan la vida laboral se hace dificultoso ubicar un plaza laboral, cómo lo será para aquellas que si bien no están en lo que se ha denominado “tercera edad”, resultan excluidas tácitamente del mercado laboral, simplemente porque no se les tiene en cuenta, en razón a la edad misma.

“Por tanto, se hace necesario que el juez constitucional asuma en debida forma su función de protección y garantía de los derechos fundamentales, analizando, tal como lo dice el mismo decreto 2591 de 1991, las circunstancias propias de los casos sometidos a su conocimiento, antes de denegar el amparo que se le solicita. Análisis que no sólo debe hacerse en relación con las circunstancias endógenas sino exógenas que rodean al individuo que solicita la protección, como lo sería, en este caso, la situación económica del país que obliga al Estado, como responsable de garantizar el pago en tiempo de las mesadas pensionales, realizar las gestiones que sean necesarias para que los pensionados puedan recibir en tiempo ésta. El juez de tutela no puede ser ajeno a esta obligación impuesta al Estado, porque hace parte de él.

“Siguiendo esta línea, es claro que tampoco puede ser de recibo el argumento según el cual la crisis económica o presupuestal de la entidad encargada del pago de las mesadas, justifique el cese o retardo en la cancelación de éstas, al punto de servir de razón suficiente para denegar un amparo constitucional como lo es la acción de tutela. Esta Corporación, en reiterada jurisprudencia, ha rechazado esta argumentación (sentencias T-323 de 1996; T-124; T-171 y T-234 y 299 de 1997, T-399 de 1998, T-08, T-020, T-106, T-259, T-308 y 535 de 1999, entre otras). Así como aquella que sólo justifica la procedencia de este mecanismo de protección, en la demostración de la negligencia de los encargados del pago de acreencias laborales tales como el salario y la mesada pensional. Se ha dicho al respecto en la sentencia T-259 de 1999 que “el que la situación económica, presupuestal o financiera de un empleador público o privado no sea producto de su negligencia o desidia, no lo exime de responder por la protección y respeto de los derechos mínimos y fundamentales de sus

empleados. La intencionalidad de quien incurre en el desconocimiento de un derecho fundamental, no puede tenerse como elemento relevante para definir la procedencia o improcedencia del amparo impetrado. Si existe vulneración, amenaza o desconocimiento de un derecho fundamental, así debe declararlo el juez, pues lo que se busca es la defensa de estos derechos y no la definición de responsabilidades, pues ni es su objeto y existen vías judiciales apropiadas para el efecto ...”.

En el caso objeto de revisión, la Sala considera que las entidades demandadas no sólo están desconociendo los derechos fundamentales de los pensionados, sino que además desconocen la doctrina constitucional que sobre este aspecto debe regir, pues es absurdo pretender que los pensionados acudan a la jurisdicción ordinaria o contencioso administrativo, en busca del pago de sus mesadas pensionales, siendo un deber del empleador garantizar el cumplimiento y el pago oportuno de las pensiones.

De la misma manera, la Corte ha expresado, que es consiente de la crisis por la que atraviesa el sector salud. Sin embargo, no puede desconocer su doctrina y escudar a las entidades, sean éstas públicas o privadas, del incumplimiento de las obligaciones a su cargo, pues se deja a la deriva el derecho de los pensionados, cuyo único sustento es su mesada pensional. (v gr. sentencias, T-422 y T-919 de 2000)

Dentro de este contexto, la crisis económica y presupuestal o la situación por la que atraviesa el país, no constituyen una razón que pueda anteponerse a la protección de los derechos fundamentales, pues, una vez mas, se reitera, las entidades que tienen a su cargo la obligación de cancelar las mesadas pensionales, deben realizar las gestiones que sean necesarias, a fin de cumplir con el pago de las mismas.

Es absurdo que los pensionados, tengan que recurrir siempre a este mecanismo de defensa judicial, para solicitar un derecho adquirido por los años laborados y que constituye una recompensa a su trabajo. O lo que es peor, que los falladores de instancia, exijan para este caso, que los pensionados acrediten la vulneración al mínimo vital, cuando en sus declaraciones juramentadas, afirman que “dependo única y exclusivamente del pago de mi mesada pensional con la cual debo responder por el sustento de mi familia”. Así mismo, por la suspensión indefinida en el pago de las mesadas pensionales se puede presumir esta lesión.

Teniendo en cuenta las consideraciones expuestas, esta Sala revocará las sentencias proferidas por los distintos despachos judiciales, por resultar contrarias a la doctrina constitucional existente y concederá la protección de los derechos fundamentales de los pensionados del Hospital San Juan de Dios.

En consecuencia, ordenará a la Fundación San Juan de Dios de Bogotá, a través de su representante, que en el término de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la presente providencia, si no lo hubiere hecho, proceda a cancelar las mesadas dejadas de pagar y las que en el futuro se causen a quienes se benefician con esta tutela.

Si no existiere la disponibilidad económica para atender de inmediato la totalidad de los pagos, se concede el plazo anteriormente señalado para iniciar los trámites económicos y financieros pertinentes, orientados a la obtención de los recursos que permitan atender en su integridad las aludidas obligaciones en un término perentorio que no podrá exceder de tres (3) meses.

Igualmente, se prevendrá a la Fundación San Juan de Dios de Bogotá, a través de su representante, para que junto con el Ministerio de Salud y el Fondo Pasivo Prestacional, asuma de manera permanente los correctivos a fin de evitar la falta de disponibilidad de recursos que impida en el futuro, el cabal cumplimiento de sus obligaciones pensionales, a efectos de que no vuelva a incurrir en las omisiones ilegítimas que permanentemente comprometen el mínimo vital de los pensionados.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero: REVÓCANSE las sentencias proferidas por los despachos judiciales que decidieron en instancia las acciones de tutela de que tratan los expedientes T-413218, T-413404, T-413527, T-413528, T-413529, T-413761, T-413762, T-413764, T-413765, T-413766, T-413767, T-414617, T-414779, T-418611, T-419463, T-419476, T-419477, T-419478,

T-419479, T-419480, T-419483, T-419605, T-424853 y T-425119 en las que se negó el amparo que solicitaron los pensionados de la Fundación San Juan de Dios de Bogotá. En su lugar CONCÉDASE el amparo solicitado, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

Segundo: En consecuencia, ORDÉNASE a la Fundación San Juan de Dios de Bogotá, a través de su representante, que en el término de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la presente providencia, si no lo hubiere hecho, proceda a cancelar las mesadas dejadas de pagar y las que en el futuro se causen a quienes se benefician con esta tutela.

Si no existiere la disponibilidad económica para atender de inmediato la totalidad de los pagos, se concede el plazo anteriormente señalado para iniciar los trámites económicos y financieros pertinentes, orientados a la obtención de los recursos que permitan atender en su integridad las aludidas obligaciones en un término perentorio que no podrá exceder de tres (3) meses.

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

Notifíquese, cópiese, publíquese, comuníquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

MARTHA V. SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General