

Sentencia T-418/06

ACCION DE TUTELA-Procedencia pago de mesadas pensionales atrasadas cuando se afecta el mínimo vital

DERECHO AL MINIMO VITAL DEL PENSIONADO-Pago oportuno de mesadas

DERECHO AL MINIMO VITAL DEL PENSIONADO-Procedencia de tutela cuando existe discusión sobre la entidad que debe pagar la pensión

Cuando existe una discusión sobre la entidad que debe pagar, total o parcialmente, una determinada obligación pensional cierta e indiscutible, el pago debe ser asumido por la entidad que, en principio, tenga a su cargo dicha obligación. Si esta discusión interadministrativa posterga o suspende el pago de las mesadas a una persona de la tercera edad, cuyas necesidades básicas dependan de dicho pago, la persona puede acudir al mecanismo jurídico más eficaz para lograr la satisfacción inmediata de su derecho. Por ahora dicho mecanismo judicial no es otro que la acción de tutela. Una familia, compuesta por personas de la tercera edad o que no están en capacidad de trabajar, que teniendo derecho a la pensión se ve sometida a una situación de indignidad y sufrimiento por meras controversias burocráticas o por negligencia o imprevisión administrativa, tiene derecho a que la justicia la proteja de manera pronta y oportuna. Para ello, debe poder utilizar el mecanismo más expedito que el derecho haya arbitrado, pues se trata nada menos que permitir que esa familia pueda satisfacer sus necesidades existenciales mínimas. En este caso, ese mecanismo era la acción de tutela.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

PENSION DE JUBILACION-Controversias entre entidades administrativas sobre el pago no se

puede trasladar al pensionado

La jurisprudencia ha señalado que la carga que surge por la controversia entre entidades administrativas sobre cual es la responsable del pago de una pensión, no se puede trasladar a la persona pensionada. El juez constitucional, encargado de proteger los derechos fundamentales, debe ordenar el pago transitorio a la entidad que en principio aparezca como responsable de la obligación y que se encuentre en capacidad de soportarla, siempre que ello no comprometa derechos fundamentales de terceras personas. Posteriormente, a través del mecanismo judicial ordinario que proceda, esta entidad tendrá derecho a reclamar los derechos que considere que se encuentran afectados y el pago de los correspondientes perjuicios.

ACCION DE TUTELA TRANSITORIA-Pago de la pensión transitoriamente por la entidad que en principio parezca tener a su cargo la obligación

En un caso como el presente, el juez de tutela no es el encargado de establecer definitivamente quien debe pagar la pensión del actor. Lo que debe hacer es ordenar a la(s) entidad(es) que en principio parezca(n) tener a su cargo la obligación, así como capacidad de pago de la misma, que asuma(n) transitoriamente el pago. En este caso la tutela se concede de manera transitoria a cargo de una determinada entidad. Posteriormente es esta entidad – y no el beneficiario de la pensión –, quien debe activar los mecanismos ordinarios de defensa, en el caso en el cual considere que no es responsable del respectivo pago. En todo caso, lo que no puede resultar vulnerado en ningún momento es el derecho del actor a su mesada pensional.

Referencia: expediente T-1274523

Acción de tutela interpuesta por Héctor José Jiménez Patiño contra el Departamento de Caldas, el Municipio de Manizales, Assbasalud E.S.E. y el Fondo Territorial de Pensiones.

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá, D.C., veintiséis (26) de mayo de dos mil seis (2006).

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil y Marco Gerardo Monroy Cabra, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión de los fallos proferidos por el Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Manizales y el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Manizales -Sala Laboral-, que resolvieron la acción de tutela promovida por Héctor José Jiménez Patiño.

I. ANTECEDENTES

Hechos y acción de tutela interpuesta.

Héctor José Jiménez Patiño interpuso acción de tutela, contra el Departamento de Caldas, el Municipio de Manizales, Assbasalud E.S.E. y el Fondo Territorial de Pensiones de Manizales, por considerar que esas entidades vulneraron sus derechos fundamentales al no pagar oportunamente su mesada pensional de los meses de julio, agosto y septiembre de 2005. La acción interpuesta se fundamenta en los siguientes hechos:

1. El accionante, de 70 años de edad, manifestó que es pensionado del Hospital Geriátrico San Isidro desde el año 1991. Acreditó, al presentar la acción, su condición de pensionado de dicha institución.

1. Señaló que desde el mes de julio de 2005 no ha recibido el pago de las mesadas pensionales a que tiene derecho.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

1. Indica que en el mes de septiembre presentó derecho de petición ante el Hospital Geriátrico, para que le informaran las razones del no pago de su mesada. Tal petición fue contestada mediante oficio G-202 de septiembre 9 de 2005, en el cual le informaron que existe un convenio de concurrencia celebrado entre la Nación, el Departamento de Caldas y el Municipio de Manizales para el pago de los pensionados de las entidades del sector salud del Departamento y el Municipio, dentro de las cuales se encuentra el Hospital Geriátrico San Isidro. Añadió el Hospital que cada una de las entidades mencionadas aporta mensualmente su cuota parte para financiar la ejecución del convenio. Señala que los fondos son

administrados por la fiduciaria FIDUCAFE bajo la supervisión del Municipio, y que dicha institución hospitalaria ha girado puntualmente la totalidad de la cuota parte que le corresponde para el pago integral de las pensiones a su cargo. Indica, en consecuencia, que las mesadas no pagadas deben ser reclamadas a la Fiduciaria, al menos, mientras se identifica con claridad qué ha pasado con los recursos girados por las distintas entidades administrativas, con destino al pago oportuno de las pensiones.

Adicionalmente, el Hospital indicó que, en su criterio, la falta de pago de las pensiones puede deberse a deficiencias administrativas de algunas de las entidades que hacen parte del convenio de concurrencia mencionado o a una inadecuada administración de los recursos. Añade finalmente, que esta deficiencia debe ser advertida y corregida para garantizar el cumplimiento integral de los derechos de los pensionados.

1. El 11 de octubre de 2005, el actor interpuso la acción de tutela que actualmente se estudia. Señaló que la respuesta a su derecho de petición permite deducir que el no pago de su mesada pensional se debe a una discusión entre las entidades administrativas responsables de la financiación y pago de la obligación. En virtud de lo anterior, alega que las entidades no pueden trasladar las diferencias sobre las competencias presupuestales a los beneficiarios de la pensión. Por esta razón y dado que encuentra comprometida su digna subsistencia, interpuso acción de tutela contra las entidades que integran el Convenio de concurrencia mencionado con el fin de que se reanudara el pago de su mesada pensional.

Actuación judicial e intervenciones de las entidades accionadas

1. Una vez admitida la acción, la jueza de primera instancia dio traslado del escrito a todas las entidades accionadas. Adicionalmente, solicitó la intervención de la fiduciaria FIDUCAFE y del Hospital Geriátrico San Isidro.

1. En respuesta a la acción de tutela presentada, la Dirección Territorial de Salud de Caldas informó al despacho judicial que esa entidad no tiene ninguna responsabilidad frente al pago de la pensión del actor, toda vez que el accionante en ningún momento prestó sus servicios al Departamento. Señaló que la única entidad responsable del pago de las mesadas presuntamente adeudadas es el Hospital Geriátrico San Isidro y, en su defecto, el Municipio de Manizales dado que aquella entidad es del orden municipal. Solicitó en consecuencia que el Departamento fuera “exonerado” de cualquier responsabilidad por los hechos que dieron origen a la acción de tutela presentada.

1. A su turno, la Secretaría Jurídica de la Alcaldía de Manizales señaló que no tiene responsabilidad alguna en el pago de las mesadas pensionales presuntamente adeudadas. Para fundamentar su afirmación indicó que el Hospital Geriátrico San Isidro E.S.E. fue creado en virtud del decreto Extraordinario No. 490 de Agosto de 1991 y se reestructuró como Empresa Social del Estado mediante decreto extraordinario N° 143 de marzo 31 de 1995. Actualmente, el Hospital tiene una categoría especial de entidad pública, descentralizada, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa.

El Municipio señaló que el pago de las pensiones a cargo del Hospital se puede dar en una de dos formas: (1) quienes, como el actor, son beneficiarios del contrato interadministrativo 971229647, celebrado 31 de diciembre de 1997, entre la Nación, el Departamento de Caldas y el Municipio de Manizales (en adelante convenio de concurrencia) y, (2) quienes no son beneficiarios de dicho convenio. En este último caso, según el Municipio, el Hospital asume directamente las obligaciones contraídas.

Indica que el convenio de concurrencia mencionado se creó con la finalidad de financiar el pasivo prestacional y de cesantías acumulado en el sector salud hasta el 10 de agosto de 1991, por la suma de 27.770.700.000. El objetivo del convenio era el de sustituir a las

entidades del sector salud en el pago de las mencionadas obligaciones. Cada una de las entidades territoriales y de las entidades de salud comprometidas aportaría la cuota parte que le corresponde según los cálculos que para el efecto realizó el entonces Ministerio de Salud. En virtud de tales cálculos, las distintas entidades concurren al convenio aportando los siguientes recursos:

ENTIDAD

HOSPITAL CALDAS

HOSPITAL GERIATRICO

ASSBASALUD

TOTAL

NACIÓN

10.306.6

458.7

1.340.7

12.106.0

DEPARTAMENTO

5.240.7

82.2

122.8

5.445.7

MUNICIPIO

8.410.3

1.491.7

317.0

10.219.0

TOTAL

23.957.6

2.032.6

1.780.6

27.770.7

El contrato de concurrencia estableció que los fondos suministrados por las entidades antes mencionadas, para el pago del pasivo prestacional del sector salud, se administrarían mediante un contrato de fiducia celebrado entre el Municipio y una fiduciaria mercantil. Actualmente, el municipio tiene suscrito un contrato con Fiducafe, entidad que debe girar los recursos a cada uno de los beneficiarios del convenio, con cargo a los aportes de las tres entidades mencionadas.

El Municipio señala que ya realizó todos los aportes a los cuales se había comprometido y que el Departamento ha cumplido también con la totalidad de sus obligaciones. Indica que la Nación ha dejado de girar 3.000.000 millones de pesos para el pago de bonos pensionales.

Sin embargo indica que los fondos del convenio de concurrencia, destinados al pago de las

mesadas pensionales originalmente a cargo del Hospital Geriátrico San Isidro y del Hospital de Caldas ya se agotaron. En consecuencia, considera que debe aplicarse el inciso 5 del artículo 242 de la Ley 100 de 1993 que, en su criterio, establece que las entidades de salud deben volver a presupuestar y pagar, directamente, las cesantías y pensiones a que estén obligadas, al menos, mientras se restablece el convenio de concurrencia y se aportan nuevos recursos¹.

En suma, a juicio del Municipio, dado que el actor es beneficiario del mencionado contrato de concurrencia pero que los fondos del mismo se agotaron, corresponde al Hospital Geriátrico el pago de las correspondientes mesadas pensionales, pues fue esta entidad y no el Municipio, quien actuó como empleador del actor y quien le reconoció la pensión de jubilación. Al respecto señala que si asumiera el pago de la deuda que le corresponde al Hospital incurriría en el delito de peculado. Añade que, por la misma razón, ninguna autoridad puede ordenarle dicho pago dado que no existe un fundamento legal del mismo.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Finalmente, señala que actualmente el Municipio se encuentra adelantando gestiones con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público de forma tal que se pueda superar el problema generado por el agotamiento de los recursos del convenio de concurrencia,

1. Por su parte, la empresa Assbasalud E.S.E. señaló que Héctor José Jiménez Patiño no laboró para esa entidad y no se encuentra en los reportes de pensionados de la misma. Por lo tanto, señala que esa empresa no está obligada al pago de las mesadas pensionales presuntamente adeudadas.

1. En una segunda intervención, el Departamento de Caldas, a través de su Secretaria Jurídica, manifestó que no tiene obligación laboral con el accionante, razón por la cual no puede ser esta entidad la responsable por el no pago de las mesadas presuntamente adeudadas. Recuerda que el Hospital Geriátrico San Isidro E.S.E. tiene una categoría especial

de entidad pública, descentralizada, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa. En consecuencia, señala que la responsabilidad del pago de las mesadas pensionales presuntamente adeudadas es única y exclusivamente del Hospital San Isidro o en su defecto del Municipio de Manizales a través del Fondo Territorial de Pensiones, por ser el accionante ex funcionario del orden municipal.

Recuerda que dicho Hospital tiene dos tipos de pensionados. Los beneficiarios del convenio de concurrencia celebrado entre la Nación, el Departamento y el Municipio de Manizales, y quienes no son beneficiarios de dicho convenio. Añade que el Departamento ha cumplido con todas las obligaciones establecidas en el mencionado convenio.

1. El Hospital Geriátrico San Isidro reconoció que el actor es pensionado de ese Hospital desde julio de 1991. Sin embargo, señaló que el pago de las mesadas pensionales le corresponde al fondo creado en virtud del convenio de concurrencia No. 971229647, celebrado entre la Nación, el Departamento de Caldas y el Municipio de Manizales. Indicó el Hospital que en virtud de dicho convenio, se celebró un contrato interadministrativo entre entidades del orden municipal, a través del cual se establecía la cuota parte que cada entidad aportaría al fondo para satisfacer el pago del pasivo prestacional del sector salud.

Indica que el Hospital siempre ha cancelado oportunamente su cuota parte (anexa las respectivas constancias) y que, sin embargo, el fondo ha dejado de pagar las correspondientes mesadas pensionales e, incluso, ha dejado de realizar los aportes de sus pensionados a la seguridad social.

En documentos que anexa, señala que la Fiduciaria encargada de administrar los recursos del fondo prestacional parece no haber hecho un balance adecuado de los recursos entregados por cada entidad y que resulta necesario entonces adelantar el control y las previsiones de la gestión financiera que hubieran evitado la cesación de pagos. Indica que

solo le fue informado que el fondo se encontraba ilíquido en agosto de 2005, cuando ya habían suspendido los pagos a sus pensionados. Por esta razón, y porque ya ha pagado la cuota parte correspondiente, el Hospital no presupuestó el pago de las mesadas que se dejaron de pagar y que ahora se reclaman.

Solicita que se ordene a la Fiduciaria el pago de dichas mesadas, mientras se realiza una revisión de la gestión administrativa y financiera adelantada y se aclara la situación presentada.

Decisiones judiciales objeto de revisión

1. Mediante providencia de 27 de octubre de 2005, el Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Manizales decidió conceder el amparo solicitado por el actor. En criterio de la juez de instancia en el presente caso procede la acción de tutela pues se trata del pago de mesadas pensionales destinadas a la satisfacción del derecho al mínimo vital del actor y de su familia. Al respecto señala: “si bien es cierto que esta no es la vía indicada para el cobro de las mesadas pensionales reclamadas por el accionante, por cuanto el trámite adecuado sería a través de un Proceso Ejecutivo Laboral, se le protegerá el derecho al MÍNIMO VITAL, toda vez que invocado por el accionante como “LA SOBREVIVENCIA DIGNA” estima el Despacho procedente interpretar el sentir del petente, como la afectación de su MÍNIMO VITAL”. Y añade: “el accionante no cuenta con otra fuente de ingresos para cumplir las necesidades por las que esta atravesando (...)”.

La jueza fundamentó su decisión en sentencias de la Corte Constitucional según las cuales “los pensionados no pueden asumir las consecuencias de los desarreglos administrativos o financieros de la entidad obligada a pagar la mesada pensional”. Adicionalmente, indica que según el acervo probatorio la obligación de pagar las mesadas adeudadas recae sobre el Municipio de Manizales y la Fiduciaria FIDUCAFE S.A.. En consecuencia, dio a dichas

entidades la orden de adelantar las gestiones necesarias para el pago de las mesadas adeudadas y realizar las previsiones del caso para evitar futuras omisiones que puedan comprometer el derecho al mínimo vital del actor.

1. Con posterioridad al fallo de primera instancia la Fiduciaria FIDUCAFE S.A. contestó el requerimiento del Juzgado e indicó que no ha recibido las órdenes del fideicomitente - Municipio de Manizales, para realizar el pago de las mesadas pensionales de los meses de julio, agosto y septiembre de Hector José Jiménez Patiño, en su calidad de pensionado del Hospital Geriátrico San Isidro. Indicó que la responsabilidad de la Fiduciaria se encuentra enmarcada dentro de los términos de las instrucciones que en esa materia imparta el municipio de Manizales según lo pactado en el contrato de fiducia.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

1. En proveído de 07 de diciembre de 2005, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Caldas Sala Laboral revocó el fallo de primera instancia. En dicha providencia, la Sala Laboral del Tribunal de Caldas consideró que el actor dispone de otro medio de defensa judicial para hacer efectivo el reconocimiento del derecho reclamado. Indica que para estos efectos puede instaurar acción ejecutiva laboral para reclamar el pago de las mesadas pensionales adeudadas. Señaló además, que no existe prueba de un perjuicio irremediable causado al accionante y, por lo tanto, no puede proceder la acción de tutela como mecanismo transitorio para proteger los derechos fundamentales invocados.

16. El expediente fue remitido a la Corte Constitucional. Una vez seleccionado para revisión, la Sala Cuarta de la Corte procedió a indagar por la situación del peticionario. Como consecuencia de tales indagaciones, logró establecer por vía del propio actor y a través de certificado del Hospital, remitido al expediente a través de la Defensoría del Pueblo regional Caldas, que esta entidad de Salud ha asumido el pago directo de las mesadas pensionales de

sus ex trabajadores y que actualmente se encuentra al día en el pago de las correspondientes mesadas.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

1. Esta Corte es competente de conformidad con los artículos 86 y 241 de la Constitución Nacional, y el Decreto 2591 de 1991, para revisar el fallo de tutela seleccionado.

Resumen de los antecedentes y problemas jurídicos planteados

2. El presente caso fue planteado a los jueces constitucionales por un pensionado a quien las entidades responsables dejaron de pagar las mesadas correspondientes por un término superior a tres meses consecutivos. La condición de pensionado así como el monto de la mesada no presentan discusión alguna. También está plenamente demostrada la omisión en el pago de las correspondientes mesadas. Según las pruebas que obran en el expediente, el no pago se debía, fundamentalmente, a una discusión entre entidades administrativas sobre cual de ellas debía asumir la obligación. Finalmente, consta en el proceso certificado según el cual la pensión ascendía a menos de dos salarios mínimos. Se trataba, según las pruebas recaudadas, del único recurso del núcleo familiar del peticionario, de 70 años de edad, compuesto por él, su esposa de 68 años y un hijo “de condiciones especiales” que dependía por completo de su padre. Según declaración del actor, que los jueces deben presumir cierta, no habita en vivienda propia ni tiene bienes de fortuna o capacidad de ahorro para soportar la omisión reiterada del pago de las mesadas pensionales a las que tiene derecho.

En virtud de los hechos resumidos, los problemas que se planteaban al juez constitucional eran los siguientes: (1) si es la acción de tutela el mecanismo indicado para solicitar el pago de las mesadas pensionales atrasadas y, (2) si así fuera, cual era la entidad que debía asumir la obligación para garantizar la satisfacción eficaz del derecho vulnerado.

3. A juicio de la Jueza de primera instancia, en el presente caso se vulneraba el derecho al mínimo vital del actor y de su familia. En su criterio la discusión interadministrativa sobre el pago de la obligación pensional no puede ser trasladada al titular del derecho cuando se trata de una persona de la tercera edad que depende del pago de la mesada para su subsistencia digna. Ordenó en consecuencia que el Municipio de Manizales y la Fiduciaria encargada de administrar el fondo creado para asumir el pago de esta pensión, realizaran los trámites necesarios para reanudar el pago oportuno de la obligación. Gracias a esta orden, el pago fue reanudado.

El Tribunal de segunda instancia, sin embargo, entendió que en el presente caso existía otro medio de defensa judicial y que la acción de tutela no procedía dado que no aparecía demostrada la inminencia de un perjuicio irremediable. En consecuencia revocó la decisión de primera instancia que ordenaba la reanudación del pago de la mesada pensional.

4. Una vez el expediente fue remitido a la Sala Cuarta de Revisión de la Corte fue posible establecer que, en virtud de una serie de sentencias de tutela proferidas por jueces constitucionales diversos (cuya copia fue aportada por el actor al expediente) ordenando la reactivación inmediata del pago de las mesadas a pensionados de la tercera edad, se reinició dicha cancelación, mientras las entidades encuentran mecanismos para dirimir sus controversias. Por ello, en la actualidad el actor se encuentra recibiendo puntualmente el pago de su mesada pensional. Se trata, en consecuencia, de un hecho superado, en los términos del artículo 24 del decreto 2591 de 1991.

5. No obstante, a pesar de existir hecho superado, la Corte debe pronunciarse sobre los problemas jurídicos mencionados en el Fundamento 2 anterior. En efecto, una de las funciones más importantes de la Corte Constitucional es la de revisar las decisiones de instancia, no para resolver el caso planteado - a la manera de una tercera instancia - sino para unificar jurisprudencia. Al respecto no puede perderse de vista que la Corte tiene la tarea de establecer, de manera colegiada, cual habrá de ser la interpretación uniforme de la Constitución. Por ello, cuando - como en este caso - existe divergencia en la interpretación de la Carta - de los derechos fundamentales o de sus mecanismos de protección -, el rol institucional de la Corte es el de definir la interpretación autorizada. De esta manera todos los ciudadanos y los restantes órganos del Estado pueden saber a que tienen derecho y a que están constitucionalmente obligados, y pueden controlar de mejor forma al intérprete supremo de la Constitución, cuando encuentren que la interpretación que promueve no es la que consideran más adecuada.

En suma en un modelo de protección de derechos fundamentales como el colombiano, resulta esencial para garantizar los principios de seguridad jurídica e igualdad en la aplicación de la Constitución y para permitir un mayor y mejor control ciudadano a la actividad judicial, que frente a un caso que presenta interpretaciones divergentes de los derechos fundamentales o de sus mecanismos de garantía, la Corte Constitucional cumpla la función esencial de unificar la interpretación de la Constitución.

Por las razones anteriores, si las dos sentencias de instancia se hubieran ajustado a la doctrina constitucional vigente y hubieran protegido los derechos amenazados, la Corte hubiera podido limitarse a declarar el hecho superado. Como ello no ocurrió, la Corte, como intérprete supremo de la Constitución, tiene el deber institucional de revisar las decisiones de tutela y recordar la doctrina aplicable a este tipo de casos. Adicionalmente, habiendo sido violado el derecho al mínimo vital del actor, de conformidad con el artículo 24 del decreto 2591 antes citado, la Corte deberá advertir a las entidades responsables para que se abstengan de incurrir nuevamente en las prácticas que dieron origen a la acción de tutela. En

efecto, el mencionado artículo textualmente señala:

Artículo 24. Prevención a la autoridad. Si al concederse la tutela hubieren cesado los efectos del acto impugnado, o éste se hubiera consumado en forma que no sea posible restablecer al solicitante en el goce de su derecho conculcado, en el fallo se prevendrá a la autoridad pública para que en ningún caso vuelva a incurrir en las acciones u omisiones que dieron mérito para conceder la tutela, y que, si procediere de modo contrario, será sancionada de acuerdo con lo establecido en el artículo correspondiente de este decreto, todo sin perjuicio de las responsabilidades en que ya hubiere incurrido.

El juez también prevendrá a la autoridad en los demás casos en que lo considere adecuado para evitar la repetición de la misma acción u omisión

Procede la Corte a recordar la doctrina aplicable a casos semejantes y a revisar, en su virtud, las decisiones de instancia.

Procedencia de la acción de tutela para el reclamo de mesadas pensionales atrasadas cuando de ellas depende la satisfacción del derecho al mínimo vital. Inoponibilidad de las controversias administrativas entre las entidades del sistema de seguridad social frente al titular del derecho a la pensión.

6. En reiterada jurisprudencia la Corte Constitucional ha señalado que, en principio, no corresponde al juez de tutela el estudio sobre reclamaciones laborales. Sin embargo, la acción de tutela procede, de manera excepcional, cuando es el remedio más eficaz para evitar que se produzcan lesiones iusfundamentales irreparables o violaciones a los derechos

fundamentales que generen sufrimientos injustos y desproporcionados en personas incapaces de resistirse a tal vulneración.

7. Una de estas situaciones excepcionales en las cuales la Corte ha encontrado procedente la acción de tutela, es la que se produce cuando a una persona de la tercera edad, que no tiene capacidad de ahorro ni bienes de fortuna, y que ha trabajado toda su vida para tener derecho a una pensión, le dejan de pagar las mesadas a las que tiene derecho y con las cuales apenas satisface sus necesidades básicas y las de su familia. Esta circunstancia debe alertar a todos los jueces para que, con la autoridad que les confiere actuar a nombre del Estado social de derecho, adopten todas las medidas necesarias para evitar la vulneración del derecho al mínimo vital de la persona puesta en la situación de indignidad descrita.

Sobre el derecho fundamental al pago oportuno de las mesadas pensionales en conexidad con el derecho fundamental al mínimo vital, la Corte Constitucional ha señalado lo siguiente:

“En síntesis, la Corte ha entendido que el derecho a la seguridad social y en especial el derecho a la pensión de jubilación o vejez, en los términos definidos por la ley, constituye un derecho de aplicación inmediata en aquellos eventos en los cuales está destinado a suplir el mínimo vital básico de las personas de la tercera edad. Lo anterior, no sólo por su estrecha relación con el derecho al trabajo, sino porque en tratándose de personas cuya edad hace incierta una virtual vinculación laboral, su trasgresión compromete la dignidad de su titular, como quiera que depende de la pensión para satisfacer sus necesidades básicas.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

“Sostener lo contrario implicaría desconocer evidentes razones de justicia material que llevaron al constituyente a vincular al Estado con la garantía de la dignidad de quienes, al

término de su vida laboral, luego de contribuir con su trabajo a la construcción de la riqueza nacional, merecen de la sociedad, no sólo un justo reconocimiento sino una pensión equivalente a un porcentaje de su salario, para asegurar una vejez tranquila. Frente a este derecho, el Estado debe actuar con toda energía y prontitud, de manera tal que quienes han adquirido, en virtud de su edad y años de trabajo, una pensión de jubilación o vejez, no se vean, ni siquiera transitoriamente, desprotegidos frente a actos arbitrarios o negligentes del propio Estado o de los particulares que por ley estén obligados a asumir la prestación social”².

En el mismo sentido, sobre la necesidad del pago oportuno de las mesadas pensionales, y el perjuicio que causa la demora en la cancelación de las mismas, la Corte ha señalado:

“Por regla general, quien vivió siempre del salario y ahora lo hace de su pensión, especialmente si es exigua, ve afectada su posibilidad real de subsistencia al no poder procurársela por otros medios, y por tanto, sus derechos esenciales se ven atropellados por la falta de pago de las mesadas que legítimamente le corresponden.”³.

8. Con el propósito de evitar que las personas de la tercera edad, que satisfacen sus necesidades básicas gracias al pago de su pensión, sean sometidas a una situación de indignidad manifiesta, la Corte ha considerado que la carga que conlleva la incertidumbre entre distintas entidades sobre cual de ellas debe asumir el pago de obligaciones pensionales ciertas e indiscutibles, no puede ser trasladada al titular del derecho. Menos aún, como se ha manifestado, cuando dicho titular depende del pago de la mesada a la que tiene derecho, para satisfacer el derecho al mínimo vital suyo y de su familia.

En este último caso, para evitar que la persona titular del derecho resulte puesta en una situación de indignidad, debe operar el recurso jurídico que resulte más eficaz. Por ahora, dicho recurso parece ser la acción de tutela y su propósito no sería otro que el de impedir la vulneración continuada del derecho fundamental al mínimo vital y evitar que la persona afectada y su familia sean sometidas a sufrimientos o humillaciones desproporcionados e injustos.

9. En casos como el descrito, la tutela procede, de manera transitoria, para ordenarle el pago a la entidad que, en principio, aparezca como responsable de la obligación. Esta entidad, sin embargo, queda autorizada para repetir contra la otra o las otras entidades que, en su criterio, deben asumir, total o parcialmente, la respectiva obligación. En un proceso posterior, el juez competente puede reasignar la responsabilidad por el pago de la obligación y condenar a la entidad responsable al pago de los perjuicios causados. Sin embargo, la disputa entre estas entidades no puede afectar a quien tiene, de manera indiscutible, el derecho a su pensión de jubilación. Como lo ha señalado la Corte, esta disputa y la carga que ella conlleva, debe ser asumida por las entidades que, por su estructura administrativa y financiera tienen capacidad para asumir transitoriamente la carga pensional en discusión, y no por el titular del derecho de cuya satisfacción depende la realización de su derecho fundamental al mínimo vital.

Al respecto la Corte ha señalado lo siguiente:

“Del igual modo resulta inaceptable la excusa presentada por la Universidad del Valle en el sentido de que los aportes que deberían hacer el Ministerio de Hacienda y el Departamento del Valle del Cauca no se han abonado, pues el derecho fundamental e inaplazable que tienen los pensionados a recibir oportunamente las mesadas, no puede verse sometido a la

condición de que se resuelvan los problemas internos de tipo administrativo o presupuestal que afronten las entidades obligadas a soportar la deuda.”⁴

En este mismo sentido, la Corte ha señalado lo siguiente:

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

En efecto, en reiterada jurisprudencia la Corte Constitucional ha determinado que se vulnera el derecho a la seguridad social en conexidad con el derecho al mínimo vital de un beneficiario al que se le niega el reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes por diferencias económicas o administrativas entre el empleador, la Administradora de Fondos de Pensiones, el Instituto de Seguros Sociales o la Aseguradora⁵.

10. En suma, cuando existe una discusión sobre la entidad que debe pagar, total o parcialmente, una determinada obligación pensional cierta e indiscutible, el pago debe ser asumido por la entidad que, en principio, tenga a su cargo dicha obligación. Si esta discusión interadministrativa posterga o suspende el pago de las mesadas a una persona de la tercera edad, cuyas necesidades básicas dependan de dicho pago, la persona puede acudir al mecanismo jurídico más eficaz para lograr la satisfacción inmediata de su derecho. Por ahora dicho mecanismo judicial no es otro que la acción de tutela.

En este sentido no puede perderse de vista que lo que se encuentra en juego es, nada menos, que la vulneración continuada del derecho fundamental al mínimo vital y, en consecuencia, del principio de dignidad humana que sustenta y justifica la existencia del Estado.

Sin embargo, en aquellos casos en los cuales no es del todo claro cual es la entidad verdaderamente responsable de la obligación, el juez constitucional debe proferir una tutela transitoria, dejando en libertad a la entidad condenada, para que repita, mediante el proceso correspondiente, contra la o las entidades que, en su criterio, deben asumir en todo o en parte la respectiva obligación y para el cobro de los perjuicios causados. De esta manera, la carga por la incertidumbre sobre la responsabilidad del pago de la pensión la asumen entidades fuertes, capaces de soportarla, y no personas de la tercera edad que merecen un trato especial del Estado y de la sociedad y que por causas ajenas a su voluntad se verían sometidas a sufrimientos desproporcionados e injustos.

Estudio del Caso Concreto

11. Como ya se ha señalado, en el presente caso el actor dejó de recibir, durante más de tres meses consecutivos, sus mesadas pensionales. La omisión se produjo por disputas entre las entidades encargadas del pago de la pensión. La juez de tutela de primera instancia ordenó el pago de las mesadas adeudadas pues en su criterio existía una violación del derecho al mínimo vital del actor y de su familia. La Sala Laboral del Tribunal Superior revocó esta decisión pues consideró que existía otro medio de defensa judicial y que en el presente caso no existía la amenaza de consumación de un perjuicio iusfundamental.

Figura en el expediente el hecho de que el actor depende de su mesada para satisfacer sus necesidades básicas y las de su familia. Las mesadas pensionales que el actor reclama, son inferiores a dos salarios mínimos.

Con ellas, el señor Héctor José Jiménez Patiño, de 70 años de edad, pagaba, entre otras cosas, el arriendo de su vivienda, los servicios públicos y la alimentación propia, de su esposa, de 68 años, y de un hijo “de condiciones especiales” que depende por entero de su padre. Según su declaración, la que debemos presumir auténtica, no tiene otros ingresos o bienes con los que pueda satisfacer sus necesidades mientras las entidades administrativas resuelven sus controversias internas.

En las condiciones descritas puede fácilmente sostenerse que el no pago oportuno y reiterado de las mesadas pensionales condenaría, en pocos meses, al actor y a su familia, a una situación de indignidad que tienen derecho a no soportar. En efecto, si no recibe la mesada, simplemente, no puede satisfacer su derecho al mínimo vital. No puede pagar el arriendo de su vivienda, ni los servicios públicos que les permiten tener una vida digna. No puede satisfacer, de manera autónoma, sus necesidades básicas, por ejemplo, en materia de alimentación y transporte. Se pregunta la Corte en estas condiciones si verdaderamente puede sostenerse que no existe un perjuicio irremediable, un daño iusfundamental sostenido, que los jueces constitucionales estamos obligados a evitar.

Una familia, compuesta por personas de la tercera edad o que no están en capacidad de trabajar, que teniendo derecho a la pensión se ve sometida a una situación de indignidad y sufrimiento por meras controversias burocráticas o por negligencia o imprevisión administrativa, tiene derecho a que la justicia la proteja de manera pronta y oportuna. Para ello, debe poder utilizar el mecanismo mas expedito que el derecho haya arbitrado, pues se trata nada menos que permitir que esa familia pueda satisfacer sus necesidades existenciales mínimas. En este caso, ese mecanismo era la acción de tutela. Por esta razón, pese a que existe en el caso concreto un hecho superado, la Corte revocará la decisión de segunda instancia objeto de revisión. En casos como el presente, procede la tutela para evitar una lesión continuada del derecho al mínimo vital y a la dignidad de la persona de la tercera edad y de su familia, a quienes se ha dejado de cancelar puntualmente una mesada pensional de menos de dos salarios mínimos.

12. Ahora bien, resta responder el segundo problema planteado relativo a la entidad a quien debe darse la orden de pago cuando al respecto existe una cierta incertidumbre. La jurisprudencia ha señalado que la carga que surge por la controversia entre entidades administrativas sobre cual es la responsable del pago de una pensión, no se puede trasladar a la persona pensionada. El juez constitucional, encargado de proteger los derechos fundamentales, debe ordenar el pago transitorio a la entidad que en principio aparezca como responsable de la obligación y que se encuentre en capacidad de soportarla, siempre que ello no comprometa derechos fundamentales de terceras personas. Posteriormente, a través del mecanismo judicial ordinario que proceda, esta entidad tendrá derecho a reclamar los derechos que considere que se encuentran afectados y el pago de los correspondientes perjuicios.

13. La Gobernación de Caldas y Assbasalud E.S.E. coinciden en señalar que la obligación pensional no está a su cargo. Afirman, que existe un convenio de concurrencia celebrado entre la Nación, el Municipio de Manizales y el Departamento de Caldas, cuyos fondos son administrados por el Fondo Territorial de Pensiones del Municipio a través de FIDUCAFE S.A.. Señalan que ellas han cumplido integralmente con lo dispuesto en dicho Convenio y que no tienen obligación o responsabilidad especial respecto del actor. Indican que es el Hospital Geriátrico San Isidro quien debe pagar las mesadas atrasadas dado que el actor es pensionado de esta entidad.

A su turno, el Hospital Geriátrico San Isidro, manifestó que el accionante es pensionado de la misma, pero que no es su obligación cancelar el valor total de la pensión. Recuerda que a través del convenio de concurrencia mencionado (al cual el Hospital debe aportar una cuota parte), el Fondo Territorial de Pensiones del Municipio sustituyó a las entidades de salud en el pago directo de las pensiones. Indica que ha cumplido a cabalidad con lo pactado en el convenio de concurrencia mencionado y que por tanto es el Fondo y no el Hospital quien debe asumir el pago de la pensión del actor.

FIDUCAFE S.A. compañía que administra los recursos del convenio de concurrencia mencionado, en virtud de un contrato de encargo fiduciario, indicó que no había girado las sumas correspondientes a las mesadas pensionales del accionante por falta de una orden del Municipio de Manizales quien es el fideicomitente del contrato celebrado para administrar el fondo de pensiones.

Finalmente, el Municipio de Manizales indicó que si bien la pensión del actor debía pagarse con los fondos del convenio de concurrencia tantas veces mencionado, lo cierto es que dichos fondos se agotaron para el pago de las pensiones a cargo del Hospital. En consecuencia indicó que las mesadas pensionales respectivas deben ser asumidas por tal entidad de salud mientras se logra negociar la refinanciación del convenio con la Nación- Ministerio de Hacienda.

14. En el presente caso la pensión de jubilación fue reconocida al actor por el Hospital Geriátrico San Isidro en 1991. Sin embargo, en cumplimiento de la Ley 100 de 1993, la Nación, el Departamento de Caldas y el Municipio, celebraron un contrato de concurrencia para la creación de un fondo común que, administrado por el Municipio a través de una fiduciaria mercantil, pudiera pagar “la deuda prestacional correspondiente a los funcionarios y exfuncionarios de los Hospitales de Caldas E.S.E.; Geriátrico San Isidro E.S.E.; y ASBASALUS E.S.E. reconocidos como beneficiarios del Fondo del Pasivo Prestacional” (cláusula primera del contrato de concurrencia 971229647). Uno de tales funcionarios es el actor.

Según el contrato de concurrencia mencionado, si el monto total de la deuda prestacional de que trata dicho contrato, calculado por el entonces Ministerio de Salud y avalado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se incrementa de tal forma que no se garantice con el pago de las obligaciones que el convenio establece, “deberán precisarse las nuevas fuentes de financiación de los compromisos adquiridos, para lo cual se suscribirá contrato

adicional en este sentido” (parágrafo segundo de la cláusula segunda del convenio en cita). Finalmente, la cláusula décima del convenio establece que el Ministerio de Salud – hoy Ministerio de Protección Social – ejercería la vigilancia sobre su ejecución.

Por alguna razón, que ninguna de las entidades intervinientes explica con claridad, los fondos del convenio de concurrencia destinados al pago de las pensiones a cargo del Hospital Geriátrico San Isidro, según el Municipio, se encuentran agotados. En consecuencia, la fiduciaria dejó de pagar las pensiones y los aportes de salud de los pensionados a cargo de aquella entidad. A causa de esta omisión en el pago, durante un lapso de varios meses consecutivos, adultos mayores que viven de su pensión dejaron de recibir las mesadas correspondientes. No obstante, el Hospital afirma estar al día en el pago de la cuota parte que le corresponde en el mencionado fondo común (adjunta las constancias respectivas).

15. Como ya se ha señalado, en un caso como el presente, el juez de tutela no es el encargado de establecer definitivamente quien debe pagar la pensión del actor. Lo que debe hacer es ordenar a la(s) entidad(e)s que en principio parezca(n) tener a su cargo la obligación, así como capacidad de pago de la misma, que asuma(n) transitoriamente el pago. En este caso la tutela se concede de manera transitoria a cargo de una determinada entidad. Posteriormente es esta entidad – y no el beneficiario de la pensión –, quien debe activar los mecanismos ordinarios de defensa, en el caso en el cual considere que no es responsable del respectivo pago. En todo caso, lo que no puede resultar vulnerado en ningún momento es el derecho del actor a su mesada pensional.

Por las razones advertidas nada tiene que objetar la Corte a la orden principal de la jueza de primera instancia, pues según el acuerdo de concurrencia que se ha citado tantas veces en este fallo, el pago de las mesadas pensionales del actor debía ser asumido, al menos en principio, por los recursos que surgen de tal convenio y que son administrados por el Municipio mediante contrato con FIDUCAFE. Y si los recursos del fondo fueren insuficientes, las entidades que lo administran debieron prever tal eventualidad de forma tal que se

celebrara un contrato adicional que estableciera las nuevas fuentes de financiación. Nada obsta, sin embargo, para que a pesar de la decisión de la jueza, el Hospital, a solicitud de la Alcaldía, hubiere asumido directamente el pago de las mesadas. Al parecer esta era la decisión más adecuada para garantizar efectivamente la satisfacción de los derechos fundamentales que estaban siendo vulnerados, pues, según el Municipio, en el encargo fiduciario no existían fondos suficientes para pagar dichas pensiones. Sin embargo, como pasa a explicarse, la decisión transitoria y urgente adoptada responsablemente por el Hospital debe dar lugar a un análisis ponderado sobre la gestión financiera y administrativa que ha tenido lugar con ocasión de la ejecución del convenio de concurrencia y debe originar una decisión definitiva que asegure a futuro que el derecho del actor no será lesionado nuevamente.

16. En el presente caso varios de los intervinientes mencionan la existencia de deficiencias e imprevisiones administrativas que llevaron al agotamiento de los recursos del fondo de pensiones creado mediante el acuerdo de concurrencia precitado, pese a que los compromisos pensionales continuaban vigentes y sin que se adoptaran las previsiones para continuar honrando dichos compromisos. En efecto, la imprevisión llegó hasta el punto de que se dejaron de pagar, por varios meses consecutivos, las mesadas pensionales de adultos mayores con pensiones modestas a quienes se sometió a la incertidumbre sobre el pago y se vulneró su derecho al mínimo vital. No obstante, en la actualidad, pese a la existencia del convenio de concurrencia, el Hospital Geriátrico San Isidro está pagando nuevamente de manera directa las obligaciones pensionales originalmente a su cargo. Sin embargo, esa misma entidad afirma haber girado al fondo la totalidad de los recursos requeridos para que el mismo pagara tales obligaciones. Adicionalmente, el Hospital no parece ser la entidad que, en virtud del sistema general de seguridad social, debería asumir directamente el pago de este tipo de obligaciones. En las condiciones descritas la Corte no puede dejar de advertir la existencia de una amenaza futura al pago oportuno de las mesadas pensionales del actor. En efecto, en principio las mismas no pueden estar directamente a cargo de una entidad de salud que no sólo no tiene provisión suficiente para asegurar el pago durante todo el término de vigencia de la obligación, sino que no tiene la función legal de administrar y pagar pensiones. Adicionalmente, hay una importante incertidumbre sobre la administración de recursos destinados al pago de estas pensiones.

Por las razones anteriores, en virtud de lo dispuesto en el artículo 24 del decreto 2541 de 1991, para garantizar la integridad del derecho constitucional fundamental al mínimo vital del actor, la Corte exhortará a las distintas entidades involucradas en el presente proceso para que identifiquen las deficiencias en las cuales han incurrido y adopten las medidas del caso para evitar una nueva vulneración del derecho al pago oportuno de las mesadas pensionales. Adicionalmente, enviará copia del presente expediente a la Contraloría General de la República para que esta entidad, en uso de sus atribuciones constitucionales y legales, permita arrojar claridad sobre el cumplimiento de las responsabilidades de cada una de las entidades involucradas en este proceso y sobre la administración y el destino de los fondos aportados para el pago de las pensiones que ahora, al parecer, se encuentran desfinanciadas.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero. REVOCAR la sentencia proferida el 7 de diciembre de 2005 por el Tribunal Superior del Distrito de Manizales Sala Laboral, en la acción de tutela de la referencia y, en su lugar, confirmar la providencia de 27 de octubre de 2005, el Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Manizales, en los términos de los Fundamentos 11 y 16 de esta decisión.

Segundo. EXHORTAR al señor alcalde de Manizales, al señor Gobernador del Departamento de Caldas y a los señores ministros de Hacienda y Crédito Público y de Protección Social, para que adelanten las gestiones necesarias para identificar y corregir las deficiencias e imprevisiones administrativas que condujeron a la violación del derecho al mínimo vital del actor. Así mismo, EXHORTAR a los servidores públicos antes mencionados, para que adopten las medidas necesarias para asegurar, en el futuro, el pago oportuno de las mesadas pensionales a las cuales tiene pleno derecho el señor Héctor José Jiménez Patiño.

Tercero. REMITIR copias del presente expediente a la Contraloría General de la República, de conformidad con lo establecido en el Fundamento 15 de este fallo.

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

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

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado Ponente

Presidente de la Sala

RODRIGO ESCOBAR GIL

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

MARCO GERARDO MONROY

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Según el artículo 242 de la Ley 100 de 1993: ARTÍCULO 242. FONDO PRESTACIONAL DEL SECTOR SALUD. El fondo del pasivo prestacional para el sector salud, de que trata la Ley 60 de 1993, cubrirá las cesantías netas acumuladas y el pasivo laboral por pensiones de jubilación causado a 31 de diciembre de 1993.

El costo adicional generado por concepto de la retroactividad de cesantía del sector salud que a la vigencia de esta Ley tienen derecho a ello, conforme al artículo 33 de la Ley 60 de 1993, y para los fines previstos en esta, será asumido por el Fondo del Pasivo Prestacional y

las entidades territoriales, en los plazos y términos de concurrencia que establece la misma Ley.

A partir de la vigencia de la presente Ley no podrán reconocerse ni pactarse para los nuevos servidores del sector salud, retroactividad en el régimen de cesantía a ellos aplicable.

En el caso de que las instituciones a que se refiere el artículo 33 de la Ley 60 de 1993 y para los efectos allí previstos, estén reconociendo por un régimen especial un sistema pensional distinto del exigido por la entidad de previsión social a la cual se afilien o se encuentren afiliados los trabajadores correspondientes, la pensión será garantizada por el Fondo del Pasivo Prestacional y las entidades territoriales, hasta el momento en que el trabajador reúna los requisitos exigidos por la entidad de previsión y los diferenciales de pensión serán compartidos y asumidos por el Fondo, las entidades territoriales y la mencionada entidad provisional, en la proporción que a cada cual le corresponda.

Las entidades del sector salud deberán seguir presupuestando y pagando las cesantías y pensiones a que están obligadas hasta tanto no se realice el corte de cuentas con el fondo prestacional y se establezcan para cada caso la concurrencia a que están obligadas las entidades territoriales en los términos previstos en la Ley 60 de 1993.

PARÁGRAFO. Para los efectos de lo dispuesto en el presente artículo, entiéndese por cesantías netas, las cesantías acumuladas menos las pagadas a 31 de diciembre de 1993.”

2 T-323/96.

3 T-126/00.

4 T-180/99.

5 El caso más recurrente que ha abordado la Corte Constitucional se relaciona con la expedición de los bonos pensionales. Así en sentencia T-589 de 2004 se estableció que la omisión o retardo en la expedición del bono pensional vulnera derechos fundamentales a la seguridad social y al mínimo vital, cuando se trata de personas de la tercera edad cuyo sustento depende del reconocimiento y pago de la pensión de vejez o de jubilación. En el mismo sentido pueden consultarse entre otras las sentencias T-671 de 2000, T-1103 de 2001, T-1119 de 2001, T-1124 de 2001, T-463 de 2002, T-866/02, T-927/02, T-952 de 2002,

T-059 de 2003, T-269 de 2003, T-279 de 2003, T-160 de 2004, T-1130/04, T-596/05 y T-971 de 2005.