

Sentencia T-435/03

ACCION DE TUTELA-Procedencia excepcional pago de mesadas pensionales/DERECHO AL MINIMO VITAL DEL PENSIONADO-Pago oportuno de mesadas

MUNICIPIO-Pago oportuno de mesadas pensionales

PROGRAMA DE REESTRUCTURACION DE PASIVOS-No justifica la dilación en pago de mesadas pensionales

Se desecha el argumento esgrimido por la Administración Municipal de Montería, sobre el programa de reestructuración de pasivos aprobado por el Ministerio de Hacienda, pues no es razón suficiente para justificar la dilación en el pago de las mesadas pensionales de los demandantes. Si bien es cierto el objeto de la Ley 500 de 1999 es la reestructuración de pasivos, ello no dispensa a las entidades territoriales de cumplir con las obligaciones adquiridas.

Reiteración de Jurisprudencia

Acción de tutela instaurada por José Santana Sáez Ibarra, Josefina Rosa Delgado Sotelo, Rafael Feliciano Martínez, Sixto Cesar Solano Vargas, Remberto Antonio Agamez Sánchez y Julio Cesar de la Cruz Martínez contra el Municipio de Montería.

Magistrado Ponente:

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

Bogotá, D.C., veintiocho (28) de mayo de dos mil tres (2003).

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, en particular las contenidas en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución y el Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión de los fallos proferidos por los Juzgados Primero y Quinto Civiles Municipales de Montería, en el trámite de las acciones de tutela iniciadas por José

Santana Sáez Ibarra, Josefina Rosa Delgado Sotelo, Rafael Feliciano Martínez, Sixto Cesar Solano Vargas, Remberto Antonio Agamez Sánchez y Julio Cesar de la Cruz Martínez contra el Municipio de Montería.

I. ANTECEDENTES.

José Santana Sáez Ibarra, Josefina Rosa Delgado Sotelo, Rafael Feliciano Martínez, Sixto Cesar Solano Vargas, Remberto Antonio Agamez Sánchez y Julio Cesar de la Cruz Martínez, interpusieron acción de tutela contra el Municipio de Montería por considerar vulnerados sus derechos fundamentales a la vida y al mínimo vital, en razón a que ente demandado les adeuda varias mesadas pensionales.

Fundamentaron su solicitud de tutela en los siguientes hechos.

Son pensionados del Municipio de Montería. Afirman que esa entidad territorial les adeuda varias mesadas pensionales del año 2002, situación que pone en peligro sus vidas y afecta su mínimo vital, pues tanto ellos como sus familias dependen de esos dineros su sostenimiento y subsistencia. Agregan que por su condición de pensionados les es difícil conseguir un empleo que les permita cubrir todas las necesidades de sus familias. Solicitan en consecuencia se ordene al Municipio de Montería, que les cancele todas las mesadas atrasadas, y que en adelante el pago de esta prestación se efectúe sin ninguna dilación.

Las mesadas adeudadas de manera discriminada son las siguientes: al señor José Santana Sáez Ibarra se le deben los meses de agosto y septiembre de 2002; a la señora Josefina Rosa Delgado Sotelo, al señor Rafael Feliciano Martínez y al señor Remberto Antonio Agamez Sánchez los meses de septiembre y octubre de 2002 y a los señores Sixto Cesar Solano Vargas y Julio Cesar de la Cruz Martínez los meses de mayo a agosto de 2002

II. INTERVENCIÓN DEL DEMANDADO.

El Representante Legal de la Alcaldía Municipal de Montería, en oficios similares, dirigidos a los jueces de instancia, dio respuesta a los requerimientos hechos por los jueces e informó que la difícil situación financiera en la que se encuentra el Municipio le ha impedido cumplir con sus obligaciones laborales. Sin embargo indicó, que se están realizando las gestiones tendientes a conseguir el dinero que le permita al Municipio pagar estas acreencias. Agregó

que las constantes medidas cautelares sobre los recursos económicos de esa entidad han imposibilitado aún más el pago puntual a los pensionados.

III. DECISIONES JUDICIALES OBJETO DE REVISION.

1. Expedientes T-686552 y T-686556.

Conoció de estos dos casos el Juzgado Primero Civil Municipal de Montería, que en sentencias ambas de noviembre 21 de 2002, negó el amparo solicitado por el señor José Santana Sáez Ibarra y la señora Josefina Rosa Delgado Sotelo, consideró que en el presente caso los demandantes no pueden considerarse de la tercera edad, por un lado porque el señor Sáez Ibarra no aportó copia de su documento de identidad y por el otro porque la señora Delgado Sotelo al momento de pensionarse en el año 1996 contaba con 48 años de edad, y tenía el suficiente vigor para procurarse otra entrada económica y no conformarse con la irrisoria suma de dinero que le proporciona su estatus de pensionada. Agregó que no utilizaron la acción de tutela como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, lo que constituye una aceptación tácita de no padecerlo.

2. Expedientes T-687812, T-687873, T-687874 y T-687876.

El Juzgado Quinto Civil Municipal de Montería, en sentencias de noviembre 8, octubre 31 y noviembre 18 y 31 respectivamente negó la protección reclamada a través de este medio por los señores Rafael Feliciano Martínez, Sixto César Solano Vargas, Remberto Antonio Agamez Sánchez y Julio Cesar de la Cruz Martínez, consideró que no se encuentra plenamente probada la afectación del mínimo vital de los actores, pues no aportaron prueba alguna que indicara que la pensión es su único medio de subsistencia. Agregó que en todos los casos, los demandantes cuentan con otro medio de defensa judicial para reclamar el pago de las mesadas atrasadas.

IV. PRUEBAS RELEVANTES ALLEGADAS A LOS EXPEDIENTES.

1. Expediente T-686552.

A folio 6, copia de la Resolución de la Empresas Públicas Municipales de Montería que reconoció a favor del señor José Santana Sáez Ibarra una pensión de jubilación.

A folio 8, certificación de la Alcaldía de Montería en la que indica que le adeuda al señor Sáez Ibarra la mesada del mes de septiembre de 2002.

2. Expediente T-686556.

A folio 3, copia de la Resolución No. 000709 de marzo 13 de 1996, mediante la cual la Alcaldía Cívica de Montería reconoció una pensión de jubilación a la señora Josefina Rosa Delgado Sotelo.

A folio 5, copia de la cédula de ciudadanía de la señora Delgado Sotelo.

A folio 6, certificación de la Alcaldía de Montería en la que indica que le adeuda a la señora Delgado Sotelo las mesadas de los meses de septiembre y octubre de 2002.

3. Expediente T-687812.

A folios 4 al 7, copia de las resoluciones de reconocimiento y de reajuste de una pensión reconocida al señor Rafael Feliciano Martínez Pastrana reconocida por la caja de Previsión Social Municipal de Montería

A folio 8, copia de la cédula de ciudadanía del señor Martínez Pastrana

A folio 25, certificación de la Alcaldía de Montería en la que indica que le adeuda al señor Martínez Pastrana las mesadas de los meses de septiembre y octubre de 2002.

4. Expediente T-687873.

A folio 4, copia de resolución de reconocimiento de una pensión de vejez, proferida por la Empresa Pública Municipal de Montería a favor de Sixto Cesar Solano Vargas.

A folio 6, copia de la cédula de ciudadanía del demandante.

A folio 7, certificación de la Alcaldía de Montería en la que indica que le adeuda al señor Sixto Solano Vargas las mesadas de los meses de mayo a agosto y la prima semestral de 2002.

5. Expediente T-687874.

A folio 3, copia de la cédula de ciudadanía del señor Remberto Antonio Agamez Sánchez.

A folio 5, copia de la Resolución No. 002678 de la Alcaldía Cívica de Montería mediante la que le fue reconocida una pensión de jubilación al señor Agamez Sánchez.

A folio 13, certificación de la Alcaldía de Montería en la que indica que le adeuda al señor Agamez Sánchez las mesadas de los meses de septiembre y octubre de 2002.

6. Expediente T-687876.

A folio 4, copia de la Resolución No. 000312 de la Empresa Pública Municipal de Montería que reconoció una pensión de jubilación a favor del señor Julio Cesar de la Cruz Martínez.

A folio 6, copia de la cédula de ciudadanía del señor De la Cruz Martínez

A folio 7, certificación de la Alcaldía de Montería en la que indica que le adeuda al señor De La Cruz Martínez las mesadas de los meses mayo a agosto y la prima semestral de 2002.

V. PRUEBAS SOLICITADAS POR LA CORTE CONSTITUCIONAL.

El Municipio de Montería a través de la Coordinación de Tesorería de esa entidad, contestó el requerimiento de la Sala, mediante escrito de mayo 6 de 2003, informó que al señor Rafael Feliciano Martínez P. ya le fueron canceladas la mesadas de septiembre y octubre de 2002, para lo cual anexaron el respectivo comprobante.

Manifestó igualmente la mencionada funcionaria, que el incumplimiento en el pago de las mesadas de los restantes peticionarios, se justificaba por los inconvenientes financieros que padece actualmente el Municipio, situación que lo llevó a solicitar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la admisión de un acuerdo de reestructuración de pasivos, de conformidad con la Ley 500 de 1999, petición que fue resuelta favorablemente a través de la Resolución 127 de enero 30 de 2003 expedida por la Dirección General de Apoyo Fiscal de esa entidad.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

1. Competencia.

Esta Corte es competente para conocer de los fallos materia de revisión, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y en los artículos 31 a 36

del Decreto 2591 de 1991, y por la escogencia del caso por la Sala de Selección.

2. Procedencia de la tutela para lograr el pago de mesadas pensionales atrasadas. Reiteración de jurisprudencia.

Según lo tiene establecido la jurisprudencia, la acción de tutela no es procedente para lograr el pago de acreencias laborales, pues para ello la ley ha consagrado mecanismos ordinarios propios para lograr el cumplimiento de acreencias laborales. Sin embargo, en reiterada jurisprudencia¹, la Corte Constitucional ha sostenido igualmente que la acción de tutela puede ser procedente para exigir la cancelación de mesadas pensionales atrasadas, en aquellos eventos en los que se logre demostrar que la afectación del mínimo vital del pensionado y de su familia. La sentencia T-126 de 2000, indicó la importancia del pago puntual y completo de la mesada pensional al señalar que:

“La mesada pensional es una fuente de manutención, una forma de asegurar dignamente el estado de sobrevivencia, como lo ha considerado la doctrina constitucional, cuando ha precisado que el ser pensionado no es un privilegio, sino una compensación que se ha ganado previo cumplimiento de los requisitos establecidos para tal fin, lo que indica que los pensionados merecen la protección del Estado, por cuanto su capacidad laboral ya se extinguió.

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.”².

3. Caso concreto.

Se trata en el presente caso de un grupo de pensionados del Municipio de Montería a los que se les adeudan varias mesadas pensionales comprendidas entre los meses de mayo a octubre de 2002. Indican los demandantes, que dependen de esos ingresos para poder subsistir en tanto constituyen la única fuente de manutención personal y familiar; la mora en el pago de esas mesadas vulnera en consecuencia su derecho al mínimo vital.

Considera la Sala que en efecto, según lo ha dispuesto la jurisprudencia, el cese en el pago

de mesadas pensionales conlleva la afectación de las condiciones mínimas de vida de quien depende de ellas para subsistir. En el presente caso, se trata de personas que prestaron sus servicios al Municipio de Montería, sostienen, sin que exista afirmación que lo desvirtúe, que no tienen medios económicos diferentes a la pensión y ahora soportan la desidia de la administración local en el pago de sus mesadas, circunstancias que a juicio de la Corte vulnera sus derechos al mínimo vital y a la vida en condiciones dignas.

No desconoce la Corte la difícil situación financiera³ por la que atraviesa el Municipio de Montería y muchos otros municipios en el país, lo que podría justificar la mora en el pago de mesadas pensionales; sin embargo, estas condiciones no pueden excusar al Municipio de cumplir con las obligaciones para con sus pensionados, pues como lo señaló esta Corporación⁴: “las entidades encargadas de la cancelación de mesadas pensionales, en especial aquellas de carácter público, están en la obligación de implementar políticas y procedimientos destinados a garantizar el cubrimiento de sus pasivos pensionales, y de esta forma proteger los derechos fundamentales de los titulares de la prestación, si que puedan justificarse en su propia ineficiencia administrativa para negar el pago o sostener un retraso sistemático en el suministro de las mesadas, actuaciones que desconocen el deber de todas las autoridades del Estado de velar por la protección de los derechos constitucionales.”⁵

De igual manera se desecha el argumento esgrimido por la Administración Municipal de Montería, sobre el programa de reestructuración de pasivos aprobado por el Ministerio de Hacienda, pues no es razón suficiente para justificar la dilación en el pago de las mesadas pensionales de los demandantes. Si bien es cierto el objeto de la Ley 500 de 1999 es la reestructuración de pasivos, ello no dispensa a las entidades territoriales de cumplir con las obligaciones adquiridas. Precisamente la Ley 550 de 1999 estableció medidas para evitar ese tipo de actitudes, tal como lo recordó la Corte en sentencia T-1160 de 2001 :

“El municipio demandado hace referencia a la ley 550 de 1999 “Por la cual se establece un régimen que promueva y facilite la reactivación empresarial y la reestructuración de los entes territoriales para asegurar la función social de las empresas y lograr el desarrollo armónico de las regiones...”

En virtud de dicha ley, especialmente de lo consagrado en los artículos 58 y siguientes, las entidades territoriales pueden hacer acuerdos de reestructuración y utilizar instrumentos de

intervención, con el fin de asegurar la prestación de los servicios a cargo de las mismas y el desarrollo de las regiones, teniendo en cuenta la naturaleza y las características de tales entidades.

“Para ello, deberán entre otras, observar las siguientes reglas:

“1. Celebrar un acuerdo de reestructuración, para lo cual el Alcalde o Gobernador, según el caso, deberá estar debidamente facultado por el Concejo o Asamblea, autorización que comprenderá las operaciones presupuestales necesarias para dar cumplimiento al acuerdo.

“2. Establecer en el acuerdo las reglas que debe aplicar la entidad territorial para su manejo financiero o para la realización de las demás actividades administrativas que tengan implicaciones financieras.

“3. Establecer en el acuerdo respectivo y en el convenio de desempeño que suscriba la entidad territorial, el primero y segundo orden de prioridad para los gastos correspondientes a mesadas pensionales y servicios personales de la entidad territorial.

“4. Determinar los montos de gasto para cumplir con la prelación de pagos establecida, para períodos anuales o semestrales en el acuerdo de reestructuración a fin de que pueda ser revisada en dichos períodos con el objeto de evaluar el grado de cumplimiento del acuerdo. Para garantizar la prioridad y pago de estos gastos, el acuerdo puede prever además, que la entidad territorial constituya para el efecto una fiducia de recaudo, administración, pagos y garantía con los recursos que perciba.

“Señala además la citada ley que: “La celebración del acuerdo de reestructuración faculta al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para girar directamente a los beneficiarios correspondientes de conformidad con el acuerdo, las sumas a que tenga derecho la entidad territorial, sin perjuicio de respetar en todo caso la destinación constitucional de los recursos. Así mismo, dicho Ministerio podrá ejercer funciones judiciales para hacer efectivas las obligaciones previstas en el acuerdo”. (Subrayado fuera de texto)6.

“Con lo anterior, las entidades que se acojan están garantizando el cumplimiento de sus obligaciones laborales, respaldadas presupuestalmente y además su pago se realizará con los recursos que gire el Ministerio de Hacienda y Crédito Público tendientes a cumplir los compromisos asumidos a través del acuerdo.

“No obstante y como quiera que la demandada aduce encontrarse en proceso de reestructuración, el criterio de esta Corte es, que tratándose de salarios y pensiones, sean estos anteriores o posteriores a dicho proceso, constituyen gastos de administración que deben ser cancelados de preferencia, a fin de no comprometer ni vulnerar derechos fundamentales.”⁷

Concluye la Sala que la finalidad del acuerdo de reestructuración de pasivos, permite a las entidades territoriales sanear sus finanzas y solucionar parte los problemas relativos al incumplimiento de sus obligaciones, como en el presente caso las pensionales, por lo que la razón aducida por el Municipio de Montería no es congruente con el espíritu de la Ley 550 de 1999, pues desconoce el derecho al mínimo vital de los pensionados a los que les adeuda sus mesadas.

Por lo anterior, se accederá a las solicitudes de protección de los señores José Santana Sáez Ibarra, Josefina Rosa Delgado Sotelo, Sixto Cesar Solano Vargas, Remberto Antonio Agamez Sánchez y Julio Cesar de la Cruz Martínez. En el caso del señor Rafael Feliciano Martínez, se confirmará el fallo del Juzgado Quinto Civil Municipal de Montería que negó la tutela solicitada, pero sólo porque se está ante un hecho superado, esto de acuerdo a la comunicación suscrita por Coordinadora de Tesorería de la Alcaldía Municipal de Montería, que informó, que en efecto al señor Rafael Feliciano Martínez ya le han sido canceladas las mesadas de septiembre y octubre de 2002.

VII. DECISIÓN.

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

RESUELVE

Primero. REVOCAR las sentencias proferidas por el Juzgado Primero Civil Municipal de

Montería el 21 de noviembre de 2002 en los casos del señor José Santana Sáez Ibarra y la señora Josefina Rosa Delgado Sotelo, y las proferidas por el Juzgado Quinto Civil Municipal de la misma ciudad el 31 de octubre y el 19 de noviembre de 2002 en los casos de los señores Sixto César Solano Vargas, Remberto Antonio Agamez Sánchez y Julio César de la Cruz Martínez. En su lugar, TUTELAR los derechos fundamentales al mínimo vital y a la subsistencia digna de José Santana Sáez Ibarra, Josefina Delgado Sotelo, Sixto César Solano Vargas, Remberto Antonio Agámez Sánchez y Julio César de la Cruz Martínez.

De no existir una partida presupuestal disponible, las cuarenta y ocho (48) horas se conceden para que se inicien los trámites tendientes a la obtención de los recursos económicos que le permitan cumplir en su totalidad con el pago de la obligación pendiente con los tutelante, para lo cual dispondrá de un plazo máximo de tres (3) meses.

Tercero. CONFIRMAR la sentencia de noviembre 8 de 2002 proferida por el Juzgado Quinto Civil Municipal de Montería, que negó la protección solicitada por el señor Rafael Feliciano Martínez, pero sólo por tratarse de un hecho ya superado.

Cuarto. Por Secretaría, líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado Ponente

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

El Honorable Magistrado doctor MARCO GERARDO MONROY CABRA, no firma la presente sentencia, por encontrarse en comisión oficial en el exterior.

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Sentencias T-1097 de 2002, T-027 de 2003, T-049 de 2003 entre muchas otras.

2 Sentencia T-126 de 2000, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

3 El hecho de que los municipio del país atraviesen ondas crisis financieras, simplemente revela que es preciso atender, en otros escenarios, un problema estructural del manejo de las finanzas territoriales, que en nada se hace incompatible con la protección que el juez de tutela debe hacer. Sentencia T-680 de 1999 M.P. Carlos Gaviria Díaz.

4 Sentencias SU-090 de 2000 Magistrado Ponente Eduardo Cifuentes Muñoz y T-259 de 1999 Magistrado Ponente Alfredo Beltrán Sierra.

5 Sentencia T- 275 de 2003 Magistrado Ponente Jaime Córdoba Triviño.

6 En relación con este artículo la Corte Constitucional se pronunció declarando inconstitucional el aparte subrayado mediante sentencia C - 1143 del 31 de octubre de 2001.

7 Magistrado Ponente Jaime Araujo Rentería