

Sentencia T-490/01

ACCION DE TUTELA-Procedencia excepcional pago de acreencias laborales

DERECHO AL MINIMO VITAL-Presunción de afectación por ausencia prolongada en pago de mesadas

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

Reiteración de jurisprudencia

Referencia: expediente T-410078

Acción de tutela instaurada por Lelis Anaximandro Forero Sánchez contra el Gobernador del Departamento, el Secretario de Hacienda, la Caja de Previsión Social de Boyacá como administradora del Fondo Territorial de Pensiones y el Gerente de la Industria Licorera de Boyacá

Magistrado ponente:

Dr. MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Bogotá, D.C., mayo once (11)de dos mil uno (2001)

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados, Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Escobar Gil, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión del fallo del veinticuatro (24) de octubre de 2000, adoptado por la Sala Civil Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Tunja, para resolver la acción de tutela instaurada por Lelis Anaximandro Forero Sánchez contra el Gobernador del Departamento, el Secretario de Hacienda, el Administrador del Fondo Territorial de Pensiones y el Gerente de la Industria Licorera de Boyacá.

## I. ANTECEDENTES

### 1. Hechos

1.1. El peticionario Lelis Anaximandro Forero Sánchez, de 62 años de edad, es pensionado de la Contraloría de Boyacá desde hace aproximadamente 5 años y desde el mes de enero de 2000 no recibe el pago de su mesada pensional.

1.2. El único medio de subsistencia con el que cuenta el peticionario y su familia es la mesada pensional.

1.3. Según el accionante, por medio de acciones de tutela se han pagado mesadas pensionales atrasadas a los señores Pedro Pinto, Alirio Mejía Flórez, Sergio Ojeda, todos ellos pensionados de la Contraloría Departamental de Boyacá.

1.4. En el mes de noviembre de 1999 el accionante tuvo que recurrir a esta misma acción para lograr el pago de mesadas pensionales atrasadas correspondientes al año 1999, oportunidad en la cual la Sala Civil del Tribunal Superior de Tunja ordenó pagar las mesadas pensionales de julio a octubre.

1.5. Basado en los hechos anteriores, el impugnante interpuso acción de tutela para la protección de sus derechos fundamentales a la vida (artículo 11, CP), la igualdad (artículo 13, CP), los derechos de la tercera edad (artículo 46, CP) y el derecho al trabajo (artículo 53, CP), con el fin de que se le cancelen las mesadas adeudadas desde el mes de enero de 2000.

### 2. Sentencia de tutela en primera instancia

2.1. El Juzgado Primero Civil del Circuito de Tunja tuteló los derechos invocados en providencia del 11 de septiembre de 2000, al considerar que los derechos a la vida, a la igualdad, los derechos de la tercera edad y al trabajo fueron vulnerados o se encontraban amenazados por las autoridades públicas de Boyacá, por no cancelarle oportunamente sus mesadas pensionales, siendo éstas el único medio de subsistencia de él y su familia.

2.2. Al encontrar que sobre hechos idénticos y entre las mismas partes, el 19 de noviembre de 1999 la Sala Civil del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Tunja tuteló los derechos del demandante y ordenó el pago de las mesadas pensionales correspondientes al año 1999, el

juez de instancia procedió a “dar aplicación al inciso 2, artículo 3 del Decreto 1382 de 2000” por considerar que se reunían las condiciones de identidad de objeto y ejecutoria de la sentencia proferida por el Tribunal Superior y ordenó el pago de las mesadas pensionales atrasadas y las que posteriormente se causasen, sin especificar cuál entidad debía hacer el pago, de conformidad con lo dispuesto en la sentencia de la Sala Civil Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Tunja. La Caja de Previsión Social de Boyacá fue una de las entidades destinatarias de la orden.

2.3. La Caja de Previsión Social de Boyacá en escrito del 12 de septiembre de 2000, invocó como justificación para exonerarse del pago de las mesadas pensionales atrasadas el parágrafo 2 del Artículo 7 del Decreto Departamental No. 000796 de 1995, según el cual “el pago de los derechos pensionales por parte del Fondo Territorial de Pensiones del Departamento de Boyacá sólo obliga a éste siempre y cuando la administración central y sus entidades descentralizadas del orden departamental, Contraloría General de Boyacá y Asamblea Departamental, hayan consignado oportunamente y a satisfacción del Fondo Territorial de Pensiones del Departamento de Boyacá los recursos necesarios para el cumplimiento de estas obligaciones”.

### 3. Impugnación

El 15 de septiembre de 2000 el Gobernador del Departamento de Boyacá impugnó el fallo de primera instancia por las razones que a continuación se resumen:

3.1. No le corresponde a la Administración Central de Boyacá el pago de las mesadas pensionales atrasadas del accionante, como quiera que éste es pensionado de la Contraloría General de Boyacá, entidad que debió hacer los aportes pensionales al Fondo Territorial de Pensiones del Departamento de Boyacá, tal como fue reiterado por la Jefe de la Oficina Jurídica de la Contraloría General de Boyacá mediante el Oficio No. 0108 de junio 30 de 2000.

3.2. La Caja de Previsión de Boyacá, administrador del Fondo Territorial de Pensiones del Departamento de Boyacá, como establecimiento público de carácter descentralizado, dotado de autonomía administrativa, presupuestal y financiera para gestionar sus intereses, conforme al Decreto 1516 de 1995, es la entidad responsable de atender las cargas públicas generadas por las jubilaciones de los pensionados departamentales.

3.3. No puede el Gobernador girar el pago de mesadas pensionales de personas que no trabajaron con la Administración Central de Boyacá, pues incurriría en el delito de peculado.

3.4. Las razones de la crisis financiera del Departamento, como son el endeudamiento en cuantía de \$18.000 millones de pesos, el pago con recursos del departamento de 882 maestros y el aumento de los costos de la planta de personal en un 151.5%, por la creación de cargos innecesarios y el pago de numerosas indemnizaciones, ocurrieron durante un período diferente al del mandato del Gobernador y por lo tanto no pueden ser tenidas como conductas omisivas o irresponsables que generen la responsabilidad de la administración actual por violación de los derechos del peticionario.

3.5. La administración departamental ha realizado gestiones para obtener la normalización y optimización del recaudo de sus rentas y así proceder al pago de sus obligaciones salariales y mesadas pensionales y para obtener créditos de tesorería y sobregiros bancarios con autorización de la Asamblea Departamental.

3.6. Analizadas las causas del retardo en el pago de mesadas pensionales, concluye el gobernador que se configura una fuerza mayor por la no existencia de liquidez, que justifican el no pago de las obligaciones pensionales adeudadas.

#### 4. Sentencia objeto de revisión

La Sala Civil Familia del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Tunja revocó, mediante providencia del 24 de octubre de 2000, el fallo de primera instancia y negó la tutela de los derechos impetrados por el accionante por las siguientes razones:

4.1. La existencia de otro medio de defensa judicial, porque este tipo de asuntos deben ventilarse ante la justicia laboral.

4.2. Como quiera que el peticionario estuvo vinculado a la Contraloría General del Boyacá, una entidad que goza de autonomía administrativa y presupuestal, no le corresponde al Gobernador de Boyacá el pago de los aportes pensionales de extrabajadores que nunca estuvieron vinculados a su planta.

4.3. Corresponde a la Contraloría General de Boyacá asumir las obligaciones pensionales de

sus extrabajadores, por lo cual no es posible imputar responsabilidad a la administración central (Gobernador y Secretario de Hacienda y Crédito Público) por el no pago de las mesadas pensionales atrasadas.

## II. Consideraciones y Fundamentos

### Primera. Competencia.

1. Es competente esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional para proferir sentencia, en relación con el fallo dictado por la Sala Civil Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Tunja, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86, inciso tercero y 241, numeral noveno de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991.

### Segunda. Problema jurídico de fondo.

Corresponde a esta Sala establecer si, en el presente caso, se ha vulnerado algún derecho fundamental del actor por la decisión de la Caja de Previsión Social de Boyacá de suspender el pago de las mesadas pensionales de los jubilados, hasta tanto no se resuelva un conflicto de carácter administrativo, como es el giro oportuno de los recursos por parte de las entidades departamentales que deben aportar al Fondo Territorial de Pensiones.

1. El derecho al pago oportuno de las mesadas pensionales. Procedencia excepcional de la tutela para el pago de acreencias laborales

Conforme a la reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional, si bien en principio el pago oportuno de las mesadas pensionales debe reclamarse a través del proceso ejecutivo laboral, en casos excepcionales es procedente la acción de tutela con el fin de proteger el mínimo vital del pensionado.<sup>1</sup> La Corte ha sostenido que “la valoración del mínimo vital del pensionado no es una calificación objetiva, sino que depende de las situaciones concretas del accionante. Por consiguiente, el concepto de mínimo vital no se identifica con el monto de las sumas adeudadas o con “una valoración numérica de las necesidades biológicas mínimas por satisfacer para subsistir, sino con la apreciación material del valor de su trabajo”.<sup>2</sup> Así mismo, la edad del pensionado y la dependencia económica de éste de su mesada pensional son factores que deben analizarse para determinar la procedencia del amparo

constitucional.<sup>3</sup>

## 2. Presunción de la vulneración del mínimo vital

La jurisprudencia de esta Corporación ha señalado que la indefinida y prolongada cesación en el pago de las mesadas pensionales hace presumir la vulneración del mínimo vital del pensionado y de su familia. En consecuencia, la carga de la prueba se invierte, correspondiéndole a la entidad encargada de pagar esta prestación desvirtuar dicha presunción.<sup>4</sup> Al no haber sido desvirtuada por parte de la accionada y haber transcurrido un lapso prolongado sin el pago de las mesadas correspondientes, procede la tutela como mecanismo para la protección del derecho al mínimo vital.

## 3. Imposibilidad de trasladar al individuo las consecuencias de la iliquidez o negligencia de las entidades

Esta Corporación en su jurisprudencia ha señalado<sup>5</sup> que la iliquidez por la que atraviesa la entidad encargada de cumplir con el pago de las mesadas pensionales, no es excusa para el desconocimiento de los derechos fundamentales. Al respecto, en sentencia T-387 de 1999 la Corte señaló:

“que a pesar de conocer el juez de tutela sobre la difícil situación económica en que pueda estar la entidad responsable del pago de las mesadas pensionales, tal hecho no la exime de una de sus principales funciones como empleadora: el pago oportuno de las mesadas que están bajo su responsabilidad. Al respecto, se remite a las sentencias T- 544 de 1998; T-76 de 1996; T-323 de 1996; T-788 de 1998, entre otras”.

“Aunque el pago oportuno de las mesadas pensionales se predica de todos los empleadores, el asunto adquiere una connotación especial, cuando el incumplido en la obligación constitucional es el propio Estado, a través de uno de sus entes territoriales”.

## 4. Estudio del caso concreto

En el caso que se revisa encuentra la Sala que, de acuerdo con su doctrina jurisprudencial, resulta procedente conceder el amparo constitucional. El actor, quien es una persona de la tercera edad y carece de un ingreso diferente al de su pensión, se ha visto afectado por el no pago oportuno de sus mesadas pensionales durante varios meses, lo cual hace presumir la

vulneración de sus condiciones mínimas de existencia y las de su núcleo familiar. Por su parte, la entidad demandada no desvirtuó dicha presunción.

La discusión sobre a qué entidad corresponde el traslado de los recursos para el pago de pensiones al Fondo Territorial de Pensiones es un asunto puramente administrativo, cuyas consecuencias no pueden ser asumidas por los particulares que dependen para su subsistencia del cumplimiento oportuno de las obligaciones por parte de la Administración. Tampoco resulta aceptable que la Administración se ampare en la supuesta existencia de una fuerza mayor para el pago de sus acreencias, como quiera que las causas de esa situación de iliquidez son atribuibles a hechos y actos de la misma Administración y no a circunstancias insuperables e imprevisibles no generadas por ella y respecto de acreencias que, como el pago de pensiones, exige de la administración la apropiación oportuna de tales recursos.

Como administradora del Fondo Territorial de Pensiones, la Caja de Previsión Social de Boyacá es la entidad responsable de pagar oportunamente la pensión del accionante. En consecuencia, la Corte procede a tutelar los derechos del accionante para reclamar el pago oportuno de las mesadas pensionales adeudadas desde enero de 2000 y a ordenar a la Caja de Previsión Social de Boyacá que cumpla con sus obligaciones.

### III. DECISION

La Sala decide reiterar la jurisprudencia sentada en las sentencias T-259, T-286 y T-387 de 1999, T-680, T-757, T-929, T-1417 y T-1500 de 2000, entre otras<sup>6</sup>.

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

#### RESUELVE:

Primero.- REVÓCASE por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia el fallo proferido en octubre veinticuatro (24) de 2000 por la Sala Civil Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Tunja, dentro de la acción de tutela instaurada por Lelis Anaximandro Forero Sánchez, en contra del Gobernador del Departamento, Secretario de Hacienda, el Administrador del Fondo Territorial de Pensiones y el Gerente de la Industria Licorera de

Boyacá. Por consiguiente, otórgase el amparo, en relación con sus derechos fundamentales al mínimo vital y pago oportuno de las mesadas pensionales.

Segundo.- ORDÉNASE a la Caja de Previsión Social de Boyacá que en el término de cuarenta y ocho (48) siguientes a la notificación del fallo, cancele las mesadas adeudadas al accionante. En caso de que no disponga de los recursos para el efecto, deberá realizar los trámites y gestiones necesarios para obtenerlos y exigir el giro de los bonos pensionales adeudados por la Contraloría General de Boyacá de manera que se garantice el pago de las mesadas pensionales atrasadas y el pago oportuno de las mesadas que se causen con posterioridad a esta providencia. Dichas gestiones no podrán exceder el término perentorio de dos (2) meses.

Tercero.- PREVENIR a la entidad demandada para que cumpla lo dispuesto en éste fallo y para que en lo sucesivo no repita la omisión que dio origen a la presente acción, de conformidad con lo previsto en el artículo 24 del Decreto 2591 de 1991.

Cuarto. Por Secretaria General, líbrense las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Sentencias T-01 de 1997, MP: José Gregorio Hernández; T-118 de 1997, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz; T-544 de 1998, MP: Vladimiro Naranjo Mesa; T-387 de 1999, MP: Alfredo Beltrán Sierra; T-325 de 1999, MP: Fabio Morón Díaz; T-308 de 1999, MP: Alfredo Beltrán Sierra, entre otras.

2 Sentencia SU 995 de 1999, MP: Carlos Gaviria Díaz

3 Sentencias T-011 de 1998, MP: José Gregorio Hernández y SU-995 de 1999, MP: Carlos Gaviria Díaz.

4 Sentencias T-308 de 1999, MP: Alfredo Beltrán Sierra, T-259 de 1999, MP: Alfredo Beltrán Sierra y T-554 de 1998, MP: Fabio Morón Díaz, entre otras.

5 Sentencias T-387 de 1999; MP: Alfredo Beltrán Sierra; T-259 de 1999, MP: Alfredo Beltrán Sierra y T-286 de 1999, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz.

6 Sentencias T-259/99, MP: Alfredo Beltrán Sierra; T-286/99, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz; T-387/99, MP: Alfredo Beltrán Sierra; T-680/00, MP: Álvaro Tafur Galvis; T-757/00, MP: Alejandro Martínez Caballero; T-929/00, MP: Alejandro Martínez Caballero; T-1417/00, MP: Fabio Morón Díaz y T-1500/00, MP(E): Martha Victoria Sáchica Méndez.