Sentencia T-493/01

DERECHO A LA PENSION DE JUBILACIÓN-Trámite administrativo o presupuestal no impide pago oportuno de mesadas

DERECHO A LA VIDA-Trasciende la mera subsistencia biológica

PERJUICIO IRREMEDIABLE-No pago oportuno de mesadas pensionales por iliquidez de entidad de salud

CONTRATO DE CONCURRENCIA-Creado para pagar pasivo prestacional de entidades de salud

-Reiteración de Jurisprudencia-

Referencia: expedientes Nos.

T-415523

T-415693

T-415524

T-416476

T-415525

T-417307

Acciones de tutela instauradas por Pedro Antonio Gamboa Gamboa; Ana Silva Castellanos de García; Inés Vargas de Quijano; Claudia Montero Amórtegui; Alba Cecilia Cuenca Hernández de Alba y María del Carmen Camacho de Calderón contra el Ministerio de Salud -Fondo del Pasivo Prestacional del Sector Salud- y la Fundación San Juan de Dios de Bogotá D.C.

Magistrado Ponente:

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL.

Bogotá D. C., a los doce (12) de mayo del año dos mil uno (2001).

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 en Decreto 2591 de 1991, dentro del proceso de revisión de los fallos proferidos por el Juzgado Veintiocho Civil del Circuito de Bogotá, D.C., y el Juzgado Treinta y Nueve Civil del Circuito de la misma ciudad, al resolver sobre las acciones de tutela instauradas por Pedro Antonio Gamboa Gamboa; Ana Silva Castellanos de García; Inés Vargas de Quijano; Claudia Montero Amórtegui; Alba Cecilia Cuenca Hernández de Alba y María del Carmen Camacho de Calderón, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES.

1. Siendo los accionantes pensionados de la Fundación San Juan de Dios de Bogotá, hasta el momento no han recibido sus mesadas correspondientes a los meses de septiembre y octubre de 2000.

2. El 11 de diciembre de 2000 el Director de la Fundación San Juan de Dios señaló que la Fundación carece de cualquier tipo de ingreso de rentas y de rendimientos económicos por inversiones; siendo su único ingreso las transferencias que hacen el Hospital San Juan de Dios y el Instituto Materno Infantil. Sin embargo, estas entidades no han podido trasladar recursos a la Fundación por la falta de dinero, a consecuencia de la crisis del sector salud.

En tal virtud, se hizo necesaria la aplicación del Decreto 530 de 1994, a través del cual se reglamentaron los artículos 33 de la Ley 60 de 1993 y 242 de la Ley 100 de 1993, en relación con la regulación del fondo nacional para el pago del pasivo prestacional de los servidores del sector salud1 2, que tiene por objeto, según su artículo 2º, "… garantizar el pago de la deuda prestacional del sector salud, causada o acumulada a diciembre 31 de 1993 por concepto de cesantías, reservas para pensiones y pensiones de jubilación …".

Dicho Consejo se reunió en sesión extraordinaria, en la cual se concluyó que "… el problema es de fondo y cualquier alternativa que se proponga es inocua si no se revisa la convención

colectiva de trabajo vigente, por cuanto los onerosos costos que ella conlleva no permiten hacer viable financieramente la Fundación"3. En consecuencia, se solicitó al Director de la Fundación San Juan de Dios de Bogotá convocar al Sindicato de los Hospitales y la Asociación de Pensionados para que de manera concertada presenten al Ministerio de Salud "... una propuesta que permita disminuir en el corto plazo la causación de nuevas pensiones". En el mismo escrito señala la Jefe de la mencionada Oficina Jurídica que los recursos que quedan por girar por la Nación alcanzarían aproximadamente para un año.

4. La Directora General de Financiamiento y Gestión de Recursos del Ministerio de Salud, en oficio del 3 de noviembre de 2000, manifestó que el incumplimiento de obligaciones patronales y contractuales por parte de la Fundación, como es la falta de pago a lo acordado en el contrato de concurrencia, no permite el giro de dineros por parte de la Nación de conformidad con el artículo 4º del Decreto 3061 de 1997, que señala: "El giro de los recursos de la Nación a través del Fondo del Pasivo o la expedición de títulos o bonos de valor constante, estará sujeto al cumplimiento de las obligaciones de las entidades que suscriben el contrato...".

5. Aquella situación ha repercutido en la vida ordinaria de los accionantes, pues al no recibir su mesada puntualmente han tenido que dejar de pagar el arriendo, la alimentación y los servicios públicos, lo que está causando un perjuicio4 a la subsistencia digna de éstos; y vulnerando sus derechos fundamentales a la vida, a la igualdad, al trabajo y a la seguridad social. Por tales motivos, solicitan que se ordene cancelar las mesadas adeudadas y las que se causen en el futuro en procura de garantizar estos derechos.

II. DECISIONES JUDICIALES QUE SE REVISAN

El Juzgado Veintiocho Civil del Circuito de Bogotá, que conoció de las tutelas Nos. T-415525; T-415524; T-415523; T-416476 y T-417307 y el Juzgado Treinta y Nueve Civil del Circuito de Bogotá, que estudió el expediente No. T-415693, negaron las tutelas al considerar que los actores tienen otro medio de defensa judicial, como es el acudir ante la jurisdicción laboral para solicitar el pago de las mesadas pensionales. Igualmente, afirmaron las instancias judiciales, que esa jurisdicción no puede ser desplazada por la acción de amparo, porque los actores no aportaron pruebas sobre el perjuicio irremediable que alegan sufrir, por la falta de pago de la prestación adeudada.

III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

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 1.991, la Corte Constitucional es competente para revisar las decisiones judiciales mencionadas.

2. Reiteración de jurisprudencia. Los trabajadores que se han pensionado son ajenos a los manejos administrativos o financieros que ejecuta la entidad obligada a pagar la mesada pensional.

Las entidades públicas o privadas que han adquirido la obligación de cancelar la mesada pensional no pueden sustraerse de cumplir la misma por razones administrativas o por falta de presupuesto. Es evidente, que cuando una empresa asume esta prestación debe siempre tener en cuenta en sus balances financieros e inversiones la existencia de una partida que debe estar destinada para cubrir las mesadas pensionales que han adquirido con los pensionados, las cuales no pueden estar a la suerte de cómo se desarrollan las metas financieras o administrativas de la entidad obligada al pago de éstas.5

La Corte en relación con el tema indicó:

"…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". (Sentecia T-180 de 1999. M.P.: Vladimiro Naranjo Mesa).

El trabajador al adquirir la condición de pensionado luego de largos años de trabajo y dedicación empieza a recibir una mesada proporcional al salario que devengaba; lo cual le permite llevar una vejez tranquila, pues con ella obtiene la satisfacción de sus necesidades y, obviamente, la posibilidad de vivir dignamente. Cabe entonces resaltar que la jurisprudencia de la Corte no ha limitado el derecho a la vida a una subsistencia biológica, sino que lo ha extendido a los aspectos psicológicos, espirituales y morales, buscando siempre el bienestar de la persona. En el caso de las mesadas pensionales, se busca garantizar el derecho a percibirlas puntualmente en procura de hacer efectiva la subsistencia vital y digna del ex

trabajador.

Sobre el tema dijo la Corte:

“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” (Sentencia T-323/96 M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz)6.

Postura que se reiteró en el año 2000 al manifestarse:

“Es ese un derecho [refiriéndose a la vida] que trasciende el de la mera subsistencia biológica y que, tal como lo protege la Constitución Política (Preámbulo y artículos 1, 5, 11 y 12 C.P.), corresponde específica y exclusivamente al ser humano. La vida, bajo esa perspectiva, incorpora todo un conjunto de elementos que hacen de ella un valor superior que no se agota en los aspectos físicos o fisiológicos sino que incluye los espirituales, los sicológicos, los morales, entre varios más, y sobre todo la dignidad que exige la persona por el hecho de serlo” (Sentencia T-121 de 2000. M.P. José Gregorio Hernández Galindo).

“Las dificultades financieras…, no constituyen justificación para el incumplimiento en el pago de sus obligaciones laborales, ni lo redimen de la cancelación oportuna de las mesadas pensionales, en tanto éstas son el producto de una prestación personal que goza de especial protección por parte del Estado”. (Sentencia T-680 de 2000. M.P.: Alvaro Tafur Galvis).

Se analiza como alrededor del presente caso, se han suscrito varios contratos de concurrencia7, a saber: el primero en el año 1995, con el objeto de “… sanear el pasivo prestacional de los Hospitales San Juan de Dios e Instituto Materno Infantil”8; sin embargo, las obligaciones dinerarias que debería pagar la Fundación fueron cumplidas tan solo parcialmente. El segundo contrato, se suscribió en el año 1998, con el fin de extender el

plazo del pago de la obligación por parte de la Fundación, el cual, igualmente, fue cumplido parcialmente. Observando aquello, el Ministerio de Salud propició una sesión extraordinaria del Consejo Administrativo del Fondo del Pasivo, en el año 2000, en la cual se concluyó que el problema es "de fondo", generado por la convención colectiva de trabajo vigente y que cualquier otra alternativa sería "inocua"9.

Es evidente, que el posible problema creado por la onerosidad derivada de la convención colectiva y el no encontrar alternativas viables por parte de las entidades demandadas no tiene por qué ser soportado por los accionantes10, que subsisten con su mesada pensional, tal como se demuestra en los expedientes de tutela. Por ello, el no percibirla puntualmente les causa un perjuicio irremediable, ya que su subsistencia digna se ve comprometida cada vez que la Fundación alega como razón del incumplimiento, la iliquidez de la misma.

Ahora bien, de acuerdo con el escrito remitido por el Jefe de la Oficina Jurídica y Apoyo Legislativo del Ministerio de Salud, la Nación no ha girado $19.602.992.812.oo pesos correspondientes al nuevo contrato de concurrencia No. 799 de 199811; suma con la cual se "cubrirían las mesadas de aproximadamente un año" 12, debido a un impedimento de tipo legal, pues en virtud del artículo 4º del Decreto 3061 de 1997 no se puede hacer ese giro. Dicha norma establece: "El giro de los recursos de la Nación a través del Fondo del Pasivo o la expedición de títulos o bonos de valor constante, estará sujeto al cumplimiento de las obligaciones de las entidades que suscriben el contrato…".

Ciertamente la norma transcrita tiene una finalidad bondadosa, tal como lo afirma el Jefe de la Oficina Jurídica y Apoyo Legislativo del Ministerio de Salud, consistente en lograr que las entidades de salud que se encuentren en dificultades económicas para pagar el pasivo prestacional -pensiones de jubilación- puedan celebrar contratos de concurrencia, para cubrir dichos pasivos. En estos contratos cada parte se obliga a cumplir su cuota parte o de lo contrario se daría aplicación al tenor del artículo 4º del Decreto 3061 de 1997, es decir, que la Nación no consignará las sumas de dinero establecidas como cuota parte, hasta que la entidad de salud no cumpla con su pago. Esto, evidentemente, es sano para que las entidades de salud con problemas financieros se obliguen a cumplir lo pactado y se propongan a sacar adelante la entidad, mejorando para el futuro sus balances financieros.

Sin embargo, en el caso de que la entidad de salud no pueda lograr salir del déficit financiero

en el que se encuentra y empiece a incumplir el contrato de concurrencia, tal como se pudo demostrar en el presente caso, el fin conveniente del artículo 4º citado desaparece, porque el propósito del Decreto que dio lugar a esa disposición, que es el Decreto 530 de 1994, es el de regular el Fondo Nacional para el pago del pasivo prestacional de los servidores del sector salud, o se estaría modificando el rumbo de dicho empeño, ya que el artículo 4º no señala solución alguna que permita consignar los aportes acordados en el contrato de concurrencia por parte de la Nación.

Dicha situación, por ende, es perjudicial a los pensionados, pues si una empresa aun demostrando su esfuerzo administrativo-financiero no logra recuperarse, la Nación-Ministerio de Salud se estaría absteniendo legalmente de desembolsar su cuota parte (artículo 4º del Decreto 3061 de 1997) afectando el mínimo vital de los pensionados; desconociendo normas de carácter constitucional, tal como se demuestra en el caso de autos y, también, dejando sin vigencia la intención presidencial expuesta en el Decreto 530 de 1994.

Teniendo en cuanta la apremiante situación en que se encuentran los accionantes, al no poder pagar el arriendo, la alimentación ni los servicios públicos, esta Sala de Revisión inaplicará13 el mencionado artículo 4º del Decreto 3061 de 199714, con el fin de que la Nación pueda girar los recursos respectivos indicados en el párrafo anterior y, de esta manera, cancelar las mesadas adeudadas a los accionantes por parte de la Fundación San Juan de Dios a través del encargo fiduciario, si no lo hubiere hecho ya, y poder así garantizar la subsistencia digna de los demandantes, mientras se dan las concertaciones del caso, a través del Consejo Administrador del Fondo del Pasivo (Artículo 5º del Decreto 530 de 1994), para lograr formulas eficaces en cuanto al pago de las mesadas pensionales presentes y futuras adeudadas a los accionantes.

IV. 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 proferida el 13, 14, 18 y 19 de diciembre de 2000, por el Juzgado Veintiocho Civil del Circuito de Bogotá, que conoció de las tutelas Nos. T-415525;

T-415524; T-415523; T-416476 y T-417307 y del 15 de diciembre de 2000, decidida por el Juzgado Treinta y Nueve Civil del Circuito de Bogotá, que estudió el expediente No. T-415693, y en su lugar CONCEDER las tutelas.

Segundo.- INAPLICAR el artículo 4º del Decreto 3061 de 1997, siempre y cuando no se haya efectuado el pago de las mesadas adeudadas a los actores, con el fin de que la Nación gire, al encargo fiduciario correspondiente, en un término de cuarenta y ocho (48) horas, a partir de la notificación de este Fallo, el valor de las mesada adeudadas a los pensionados hasta la fecha, mientras se dan las concertaciones del caso, a través del Consejo Administrador del Fondo del Pasivo (Artículo 5º del Decreto 530 de 1994), para lograr formulas eficaces en cuanto al pago de las mesadas pensionales presentes y futuras adeudadas a los accionantes. De no existir disponibilidad presupuestal, dispondrán del mencionado término para iniciar las gestiones pertinentes a fin de conseguir los recursos para cumplir con el pago aquí ordenado, el cual deberá estar hecho en un plazo máximo de tres (3) meses.

Tercero.- ORDENAR al representante legal de la Fundación San Juan de Dios a través del encargo fiduciario, cancelar en el término máximo de cuarenta y ocho horas (48), contados a partir de la consignación que realice la Nación de conformidad con el numeral segundo de este Fallo, la totalidad de las mesadas adeudadas a los señores Pedro Antonio Gamboa Gamboa (T-417307); Ana Silva Castellanos de García (T-416476); Inés Vargas de Quijano (T-415523); Claudia Montero Amórtegui (T-515525); Alba Cecilia Cuenca Hernández de Alba (T-415524) y María del Carmen Camacho de Calderón (T-415693), si no lo hubiere hecho ya.

Cuarto.- El desacato a lo ordenado en esta providencia, se sancionará de conformidad con lo señalado en el artículo 52 del decreto 2591 de 1991.

Quinto.- Por Secretaría líbrese la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 El Fondo del Pasivo Prestacional del Sector Salud se denominará Fondo del Pasivo, de conformidad con el parágrafo del artículo 2º, en adelante.

2 El Fondo del Pasivo contará con un Consejo Administrador donde estará presidido por el Ministerio de Salud o su delegado (Artículo 5º del Decreto 530 de 1994).

3 Folio 13 del expediente de tutela No. T-417307.

4 Ver sentencias T-225 de 1994 y T-435 de 1994.

5 Sentencia T-307 de 2001. M.P. : Alfredo Beltrán Sierra.

6 Cfr. sentencias T-323 de 1996, T-124, T-299 y T-271 de 1997.

7 El artículo 19 del Decreto 530 de 1994, afirma: Una vez determinada la responsabilidad financiera se firmarán contratos entre el Ministerio de Salud y la entidad privada. "El ministerio enviará copia de dicho contrato a la entidad fiduciaria encargada de realizar los giros correspondientes para cancelar la deuda a cargo de la Nación".

8 Folio 10 del expediente de tutela No. T-417307.

9 Folio 13 del expediente de tutela No. T-417307.

10 El artículo 8º del Decreto 350 de 1994 señala: "Beneficiarios del fondo del pasivo. Con sujeción a lo establecido en los numerales 1º y 2º del artículo 33 de la Ley 60 de 1993, serán beneficiarios del fondo del pasivo, aquellos servidores públicos o trabajadores privados que

no tengan garantizado el pago de su pasivo prestacional causado o acumulado hasta el fin de la vigencia presupuestal de 1993, por concepto de cesantías, reserva para pensiones y pensiones de jubilación, siempre y cuando pertenezcan a una de las siguientes entidades o dependencias del sector salud…", como es el caso de la Fundación San Juan de Dios de Bogotá.

11 Folio 12 del expediente de tutela No. 417307.

12 Folio 13 del expediente de tutela No. T-417307.

13 "… Según el art. 4o., la Constitución es norma de normas y por consiguiente el fundamento jurídico de validez de todas las normas que integran el ordenamiento jurídico. Por consiguiente, todas las normas infraconstitucionales tienen como referente necesario a aquélla y deben adecuarse a sus mandatos; es decir, que toda la producción jurídica normativa emanada de los órganos del Estado que tienen poder de regulación, en cuanto constituidos y subordinados a la Constitución, no puede estar en contradicción o contraposición o resultar incompatible con ésta. Si ello eventualmente ocurriera, el control constitucional a manera de dispositivo de seguridad entra en funcionamiento para restablecer el imperio y la supremacía de la Constitución (arts. 4o., 237-2, 238 y 241)" (Sentencia T-397 de 1997. M.P.: Antonio Barrera Carbonell).

Así mismo, pueden consultarse los autos ICC-118 de 200 M.P.: Alfredo Beltrán Sierra; ICC-235 de 2001 M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa, entre otros.