

Sentencia T-547/01

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

ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL POR OMISIÓN EN EL PAGO DE PENSIONES

-Reiteración de Jurisprudencia-

Referencia: expediente T-429818

Acción de tutela instaurada por Maximino Palacios Jordán, José Neri Palacios Jordán, José Bejarano Benítez y Esneda Obregón de Mosquera contra el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Gobernador del Chocó y otro.

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de mayo de dos mil uno (2001).

La Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Eduardo Montealegre Lynett, Alvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales ha proferido la siguiente

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión del fallo del Tribunal Contencioso Administrativo del Chocó, en relación con la acción de tutela impetrada por los señores Maximino Palacios Jordán, José Neri Palacios Jordán, José Bejarano Benítez y Esneda Obregón de Mosquera contra el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Gobernador del Chocó y otro.

I. ANTECEDENTES.

1. Los demandantes manifiestan que son pensionados del Departamento del Chocó y, a pesar de su avanzada edad, 60 años, no reciben el pago de las mesadas puntualmente, situación que los está perjudicando gravemente, ya que de ese pago dependen para

solventar las necesidades de la familia, como son los estudios de los hijos, la alimentación, la salud y el pago de los servicios públicos, entre otros gastos.

3. En consecuencia, solicitan se les garantice el goce de sus derechos fundamentales a la vida y a la seguridad social, ordenando a las entidades demandadas cancelar las mesadas adeudadas incluyendo las primas semestrales y de navidad e intereses moratorios y la devolución de los dineros aportados a salud.

II. DECISION JUDICIAL.

El 16 de enero de 2001 el Tribunal Contencioso Administrativo del Chocó negó la tutela, por considerar que los demandantes poseen otros medios de defensa judicial para reclamar el reconocimiento de los intereses e indexación causados, por concepto de la demora en el pago de las mesadas pensionales.

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 1991, la Corte Constitucional es competente para revisar la decisión judicial mencionada.

2. Reiteración de jurisprudencia. Incumplimiento en el pago de las mesadas pensionales en el Departamento del Chocó.

La Corte en Sentencia SU-090 de 20002 se pronunció previamente sobre el incumplimiento del pago de las mesadas pensionales del Departamento del Chocó, estableciendo como una de las causas el “fuerte desorden administrativo”³ de tal Departamento. No obstante haberse proferido el citado fallo, tal desorden continúa como lo exponen los actores en la demanda de tutela al señalar que “...el señor gobernador es quien tiene la culpa del no pago de mesadas pensionales porque mantiene la información enredada...”⁴. Esta situación incide nuevamente en la vulneración de los derechos fundamentales de los actores como son la vida y la seguridad social.

Al respecto indicó esta Corte:

“La jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre el pago de las pensiones por cuenta del departamento del Chocó.

6. En distintas ocasiones, esta Corporación se ha pronunciado sobre el asunto del no pago de las pensiones de jubilación en el departamento del Chocó. Así lo ha hecho en sus sentencias T-615 de 1997 y T-413 de 1998, M.P. Hernando Herrera Vergara; T-103 de 1998, T-107 de 1998 y T-221 de 1998, M.P. Alejandro Martínez Caballero; y T-559 de 1998, Vladimiro Naranjo Mesa. En algunas de estas sentencias, la Corte se ha limitado a reiterar su jurisprudencia.

(...)

la Corte, siguiendo jurisprudencia ya muy decantada, ha señalado que el derecho a la seguridad social puede adquirir el carácter de fundamental cuando el no pago de las mesadas pensionales vulnera o amenaza vulnerar derechos fundamentales, como los derechos a la vida o a la salud. Ello ocurre en los casos en los que la ausencia de pago de las pensiones pone en peligro el mínimo vital de los jubilados, situación muy común en aquéllos que ya pertenecen a la tercera edad, puesto que ya no se encuentran en condiciones de poder ingresar al mercado del trabajo y que, generalmente, derivan su sustento de manera exclusiva de la mesada. Por lo tanto, esta Corporación ha determinado que en estos casos procede la acción de tutela, a pesar de que exista una acción judicial propia para exigir el pago de las obligaciones pensionales, cual es la acción ejecutiva laboral.

(...)

De acuerdo con cuadros anexados al segundo informe enviado por la gobernación, el Chocó cuenta con 356 pensionados propios, a los cuales se deben sumar los 111 jubilados de la Empresa de Licores del Chocó, de los cuales se ha hecho cargo el departamento... Pues bien, según datos suministrados por la gobernación, de estas personas ya han entablado acción de tutela contra el ente territorial 252... En la práctica, esto significa que en un momento determinado la única manera de obtener la cancelación de las mesadas era acudir a la demanda de tutela.

(...)

9. La situación descrita permite entender que el problema del pago de las pensiones en el

Chocó no puede continuar resolviéndose en forma individual - al ritmo de tutelas individualizadas -, sino que requiere una solución global, general. En la práctica, las decisiones de carácter individual han convertido el legítimo derecho de los pensionados de reclamar el pago de sus mesadas en una especie de rapiña colectiva sobre los escasos recursos del departamento, de la cual resultan muchos perdedores. Solamente una decisión de carácter general puede eliminar de tajo las desigualdades creadas en el pago de las pensiones y contribuir a aliviar en alguna medida las condiciones en que se encuentra este sector de la población del departamento. Esta solución tiene que tener en cuenta cuál es la situación financiera del Chocó, de manera tal que la orden que se emita sea posible de cumplir por las autoridades departamentales y no pase a engrosar el ya de por sí muy amplio cúmulo de sentencias desatendidas.

(...)

Ello con el objeto de señalar que el actual estado financiero del departamento ha sido también fabricado, de manera paulatina, por la clase dirigente y los habitantes del Chocó, y que la dramática situación que se analiza debe percibirse como una gran oportunidad para que en el mismo departamento se realice un debate público amplio acerca del mismo, del funcionamiento de su administración y del papel que ha desempeñado su clase política en los últimos años. Estima la Corte que ese balance es el que permitirá a los chochoanos reflexionar conjuntamente acerca del futuro del Chocó y de sus instituciones públicas.

(...)

El alto promedio de edad de los pensionados del Chocó y el bajo nivel general de sus mesadas pensionales permite concluir que el no pago de las pensiones en el Chocó sí constituye una amenaza del derecho a la vida de la mayoría de los jubilados, en la medida en que les afecta directamente su derecho a gozar de su mínimo vital. Este derecho se encuentra también seriamente amenazado por la ausencia de pago de los aportes a las empresas promotoras de salud...”

(...)

Cabe decir que la amplitud de la decisión que habría de proponer la Corte tiene fundamento en el hecho de que la situación descrita con respecto a la prolongada omisión en el pago de

las pensiones en el Chocó y a la desobediencia generalizada de las sentencias de tutela conforman un estado de cosas inconstitucional. Como ya se ha señalado en otras sentencias,⁵ el estado de cosas inconstitucional se predica de aquellas situaciones en las que (1) se presenta una repetida violación de derechos fundamentales de muchas personas – que pueden entonces recurrir a la acción de tutela para obtener la defensa de sus derechos y colmar así los despachos judiciales – y (2) cuando la causa de esa vulneración no es imputable únicamente a la autoridad demandada, sino que reposa en factores estructurales. Estas características se presentan en lo relacionado con la omisión en el pago de las pensiones en el Chocó. En efecto, como se ha observado, la mencionada situación afecta ya a cientos de personas y ha significado una importante sobrecarga para la administración de justicia en el último tiempo, debido a los centenares de tutelas e incidentes de desacato a que ha dado lugar. Además, el no pago de las pensiones no depende de la voluntad del gobernador, sino que responde a una situación de crisis del departamento.

(...)

... el Congreso expidió la ley 549 de 1999, por medio de la cual “se dictan normas tendientes a financiar el pasivo pensional de las entidades territoriales, se crea el Fondo Nacional de Pensiones de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones en materia pensional.” La ley contiene una serie de medidas destinadas a cubrir los pasivos pensionales de las entidades territoriales, objetivo que deberá cumplirse completamente en un término máximo de 30 años. Igualmente, dispone que tanto la Nación como las entidades territoriales habrán de destinar distintos recursos para alcanzar ese propósito, recursos que serán administrados por un Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, Fonpet, que es creado a través de la misma ley. En este Fondo cada entidad territorial contará con una cuenta destinada al pago de sus pasivos pensionales, alimentada con sus propios recursos y con la porción que le corresponda de los recursos que suministre la Nación.

(...)

... bien se puede concluir que con el anticipo que ordena la ley 549 de 1999 se podrá cubrir la mora pensional de las entidades, incluida la que estaba a cargo del departamento del Chocó.

(...)

La disposición transcrita ha de poner fin a la masiva vulneración de los derechos fundamentales de los pensionados del Chocó que se ha generado a partir de la omisión en el pago de sus mesadas. Ella hace innecesario que esta Corporación se pronuncie acerca de otras medidas para resolver la situación descrita de los mencionados pensionados. Por lo tanto, la Corte, sin atender a las particularidades procesales de cada demanda, concederá la tutela solicitada por los distintos actores de este proceso, y se limitará a ordenar que, con cargo al anticipo contemplado en el parágrafo 6 del artículo 2 de la ley 549 de 1999, y dentro de los tres (3) meses siguientes a la notificación de esta sentencia, se les cancelen las acreencias que resultan de sus derechos pensionales”6. (Negrilla fuera de texto).

Estas consideraciones son nuevamente válidas y aplicables en el presente caso, pues los accionantes son personas de la tercera edad⁷, que tienen obligaciones con sus familias, las cuales se ven afectadas por el no pago puntual de sus mesadas ni de los aportes a la seguridad social, lo que conlleva un desconocimiento de los derechos fundamentales enunciados en la sentencia transcrita, a saber: a la vida y a la salud.

El actual gobernador del Chocó al ser notificado de la presente tutela no hizo pronunciamiento alguno⁸, lo que denota un desinterés total frente al tema de autos, teniendo en cuenta por lo demás que el Ministro de Hacienda y Crédito Público allegó escrito manifestando que “... emitió resoluciones de distribución de recursos del anticipo FONPET por valor de \$7.704.409.397.00 que beneficia a 465 pensionados, a quienes se le pagarán 44 mesadas en promedio... a 12 de diciembre de 2000 ya se han cancelado la totalidad de los dineros adeudados a los pensionados... ”9. Sin embargo, luego de ese esfuerzo presupuestal, persiste por parte del gobernador la renuencia de ponerse al día con el pago de las mesadas y aportes a la seguridad social; transgrediendo los derechos fundamentales de los demandantes y afectándoles su mínimo vital.

En tal virtud, se concederá la tutela y se ordenará al gobernador del Chocó en colaboración con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público que se tomen las medidas pertinentes para cancelar las mesadas pensionales y los aportes a la salud adeudados a los demandantes, con el fin de garantizarles sus derechos fundamentales, pues esta Corte ya lo había enunciado en la sentencia SU-090 de 2000 que “el Congreso expidió la ley 549 de 1999, por medio de la cual “se dictan normas tendientes a financiar el pasivo pensional de las entidades territoriales, se crea el Fondo Nacional de Pensiones de las entidades territoriales y se dictan

otra disposiciones en materia pensional.” La ley contiene una serie de medidas destinadas a cubrir los pasivos pensionales de las entidades territoriales, objetivo que deberá cumplirse completamente en un término máximo de 30 años. Igualmente, dispone que tanto la Nación como las entidades territoriales habrán de destinar distintos recursos para alcanzar ese propósito, recursos que serán administrados por un Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, Fonpet, que es creado a través de la misma ley. En este Fondo cada entidad territorial contará con una cuenta destinada al pago de sus pasivos pensionales, alimentada con sus propios recursos y con la porción que le corresponda de los recursos que suministre la Nación”.

En cuanto a la pretensión de cancelación de intereses por la mora en el pago de las mesadas, primas semestrales y la devolución de los aportes de salud, se deberán alegar dichos pagos¹⁰ a través de los medios adecuados ordinarios de defensa judicial¹¹.

Se solicitará al Defensor del Pueblo que vele por los derechos de los demandantes de recibir puntualmente sus mesadas pensionales para evitar que nuevamente se incurra en una cesación de pagos de las mesadas, lo cual pone en riesgo la vida de los demandantes, teniendo en cuenta que pertenecen a la tercera edad.

IV. DECISIÓN.

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

RESUELVE:

Primero. REVOCAR el fallo proferido por el Tribunal Contencioso Administrativo del Chocó, el 16 de enero de 2001. En su lugar, CONCEDER la tutela solicitada por los señores Maximino Palacios Jordán, José Neri Palacios Jordán, José Bejarano Benítez y Esneda Obregón de Mosquera.

En consecuencia, ORDENAR al Gobernador del Chocó en colaboración con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público que, en el plazo máximo de cuarenta y ocho (48) horas, contados a partir de la notificación de la presente decisión, y si aún no lo hubieren hecho, cancelen todas las mesadas pensionales adeudadas a los demandantes, siempre y cuando haya la

disponibilidad presupuestal para ello. De no existir tal disponibilidad, 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.

Segundo. SOLICITAR al Defensor del Pueblo que vele por los derechos de los demandantes, de recibir puntualmente sus mesadas pensionales para evitar que nuevamente se incurra en una cesación de pagos de las mesadas, lo cual pone en riesgo la vida de los demandantes, teniendo en cuenta que pertenecen a la tercera edad.

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

Cuarto. Por Secretaría líbrese la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991 y la solicitud indicada en el numeral segundo de este fallo.

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

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

2 M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz.

3 Fundamento 17 de la Sentencia SU-090 de 2000.

4 Folio 7.

5 Ver al respecto las sentencias SU-559 de 1997, T-068 de 1998 y T-153 de 1998.

6 M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz.

7 Sentencia T-126 de 2000. M.P.: José Gregorio Hernández Galindo, en la cual se afirmó "... que los pensionados merecen la protección del Estado, por cuanto su capacidad laboral ya se extinguió".

8 Folio 71.

9 Folio 76.

10 Sentencia T-288 de 2001. M.P.: Alvaro Tafur Galvis. (Que señala la improcedencia de la tutela para cancelar sumas de dinero como consecuencia del retardo en el pago de obligaciones previamente reconocidas.)

11 Sentencia T-144 de 1998. M.P.: Alejandro Martínez Caballero.