

T-559-98

Sentencia T-559/98

MUNICIPAL-Ineficacia e ineficiencia por retardo en pago de mesadas pensionales

Esta Sala de Revisión observa que la Administración departamental no ha sido eficiente en el cumplimiento de sus obligaciones laborales, no obstante todas las prevenciones que se han hecho con anterioridad por vía de tutela, pues reiteradamente retarda el pago de prestaciones sociales a unos pensionados, que manifiestan claramente sus apremiantes condiciones de supervivencia. Por consiguiente, debe recordarse que por expreso mandato constitucional, la función pública debe regirse por los principios de eficacia y eficiencia en el servicio, los cuales son también pautas de comportamiento del Estado Social de Derecho y uno de los mecanismos para desarrollar los fines esenciales del Estado.

PRINCIPIO DE EFICACIA DE LA FUNCION ADMINISTRATIVA-Alcance

PRESUPUESTO MUNICIPAL Y DEPARTAMENTAL-Previsión para pago oportuno de pensiones

DERECHO AL MINIMO VITAL DEL PENSIONADO-Pago oportuno de mesadas

ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL-Pago oportuno de mesadas pensionales por Departamento

MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL-Pago de mesadas pensionales atrasadas

Referencia: Expedientes T-163228, T-168811 , T-168392 y T- 164047.

Acción de Tutela instaurada por Máximo Palacios Jordán y otros contra la Gobernación del Chocó.

Magistrado Ponente:

Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA

Sentencia aprobada en Santafé de Bogotá, D.C. a los seis (6) días del mes de octubre de mil novecientos noventa y ocho (1998).

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, conformada por los Magistrados Vladimiro Naranjo Mesa, Alfredo Beltrán Sierra y Antonio Barrera Carbonell, procede a revisar los fallos proferidos en los asuntos de la referencia.

I. ANTECEDENTES.

Los accionantes, Máximo Palacios Jordán, Pastor Mosquera Aguilar, Resalía Ríos Palacio y Sonny Halaby Córdoba, todos pensionados por la Gobernación del Chocó, y que se definen como “pobres entre los pobres”, manifiestan que el atraso de sus mesadas pensionales, les vulnera sus derechos a la vida, salud, y trabajo. Desde el año 1996 no se les cancelan las mesadas correspondientes y les ha tocado vivir de lo que les prestan los amigos y del “empeño” de las pocas cosas de valor que tienen. No han podido cancelar los servicios públicos y las responsabilidades con los hijos, en cuanto a colegios y útiles escolares también están suspendidas. La Gobernación se burla de ellos cada vez que acuden a preguntar por sus mesadas y los esperan con fechas de pago que nunca llegan.

La Gobernación del Chocó respondió en escrito que se transcribe a continuación:

“... es cierto que se adeudan algunas mesadas pensionales, pero no se le han cancelado puesto que es un hecho notorio la crisis porque atraviesa el Departamento en lo económico, así las rentas con que cuenta el Departamento están embargadas, lo que puede certificar el Juzgado Laboral del Circuito de la ciudad; para superar esta crisis la administración solicitó al Gobierno Nacional asumir el pasivo laboral y pensional del Departamento para lo cual presentó un proyecto de ley que esta en manos del señor Presidente.”

Las instancias, surtidas en los Juzgados Primero y Segundo Municipal de Quibdó y Tribunal Contencioso Administrativo de la misma ciudad, niegan los amparos propuestos, considerando que los actores tienen otra vía para el reclamo de sus derechos. Sin embargo, previenen al Gobernador para que “gestione la solución al atraso del pago de las mesadas de los pensionados de dicho ente, y evitar así que se genere el lesionamiento (sic) de derechos fundamentales de tales personas”.(Folio 77 Expediente T-163228).

I. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

A. Competencia.

Según lo establecen los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución Política, y el Decreto 2591 de 1991, la Corte Constitucional es competente para revisar los fallos proferidos al resolver acerca de las acciones instauradas en el asunto de la referencia.

Por decisión de la Sala de Selección, se dispuso acumular los expedientes anteriormente relacionados, a fin de que fueran revisados por la Sala correspondiente.

A. El retardo en el cumplimiento de las mesadas pensionales. Ineficacia e ineficiencia de la administración departamental. Protección especial a los pensionados.

Esta Sala de Revisión observa que la Administración departamental no ha sido eficiente en el cumplimiento de sus obligaciones laborales, no obstante todas las prevenciones que se han hecho con anterioridad por vía de tutela, pues reiteradamente retarda el pago de prestaciones sociales a unos pensionados, que como en el caso de ahora, manifiestan claramente sus apremiantes condiciones de supervivencia. Por consiguiente, debe recordarse que por expreso mandato constitucional (artículo 209), la función pública debe regirse por los principios de eficacia y eficiencia en el servicio, los cuales son también pautas de comportamiento del Estado Social de Derecho y uno de los mecanismos para desarrollar los fines esenciales del Estado. Al respecto, la Corte ha dicho:

“El principio de eficacia (CP art. 209) no se reduce al simple cumplimiento de las disposiciones y exige, por el contrario, una preocupación por las consecuencias mismas de la decisión, esto es, por la persona destinataria de la acción o de la abstención estatal.

“El principio de eficacia es especialmente importante cuando se trata de procesos administrativos que involucran derechos fundamentales. El acatamiento de las normas del Estado social de derecho impone a los funcionarios una atención especial a la persona y a sus circunstancias.

“Tratándose de derechos fundamentales, la administración pública está obligada a cumplir con unos resultados y no simplemente con la puesta en obra de unos medios. En este sentido son, por lo menos hasta cierto punto, indiferentes las causas del retraso administrativo. La deliberada negligencia administrativa, las fallas ocasionadas por la ineptitud o incompetencia de los funcionarios o simplemente la ineficacia del sistema, no pueden ser presentadas como razones válidas para disculpar la protección de los derechos de las personas.”¹

“Una actuación desordenada e ineficiente de la administración, aunque el objetivo buscado con ella sea la prevalencia del interés general sobre el particular, comparta, casi con seguridad, daños que, por el mismo caos generado en la falta de previsión de quienes debieran desplegarla en grado sumo habida cuenta de sus responsabilidades públicas, se salgan de su propio control y se produzca, entonces, además del perjuicio al interés colectivo, una violación a los derechos fundamentales de los asociados involucrados en tal situación. La responsabilidad por la vulneración de los derechos en casos como el señalado recae en la administración. Sería injusto que la soportaran los particulares, sobre todo si, como sucede en el caso bajo examen, ellos están ejerciendo una actividad lícita.”^{2 3}

De allí que la previsión para el pago oportuno de los pensionados en los presupuestos municipales y departamentales se ha convertido en un asunto insistentemente estudiado por esta Corporación y en la presente ocasión, esta Sala no se apartará de su doctrina constitucional de acuerdo con la cual:

Los pensionados, que al fin y al cabo gozan de especial protección en cuanto su situación jurídica tiene por base el trabajo (artículo 25 C.P.), son titulares de un derecho de rango constitucional (artículo 53 C.P.) a recibir puntualmente las mesadas que les corresponden y a que el valor de éstas se actualice periódicamente según el ritmo del aumento en el costo de la vida, teniendo en cuenta que todo pago efectuado en Colombia, al menos en las circunstancias actuales, debe adaptarse a las exigencias propias de una economía inflacionaria. Ello es consustancial al Estado Social de Derecho, que se ha instituido como característica sobresaliente de la organización política y como objetivo prioritario del orden jurídico fundado en la Constitución, por lo cual no cabe duda de la responsabilidad en que incurren los funcionarios y entidades que desatienden tan perentorios mandatos.

Igualmente, la Corte viene reiterando su doctrina respecto de la prelación que deben tener

las personas pensionadas cuando se trata de la programación de los presupuestos y partidas departamentales:

“El demandante ostenta la calidad de pensionado del municipio, su remuneración es su única fuente de sustento, lo que se agrava por su avanzada edad, que lo coloca en condiciones de debilidad manifiesta. Por lo tanto, someterlo al trámite de un proceso ejecutivo laboral implicaría la prolongación de circunstancias desfavorables que le impiden temporalmente llevar una existencia digna; por consiguiente se considera necesario brindar al peticionario una protección plena de sus derechos fundamentales a la dignidad, seguridad social y protección a la tercera edad.

“De otro lado, la Corte ha sostenido que cuando la partida presupuestal destinada a atender el pago de mesadas pensionales es insuficiente, la entidad deudora debe dar prelación a los pensionados en consideración con la antigüedad de la deuda y con la edad del pensionado.” T-212 de 1996.

De cuanto antecede se concluye que la ineficiencia de la Administración Departamental, evidenciada en la dilatada demora en el cumplimiento de sus compromisos legales y constitucionales para con los pensionados, afecta su mínimo vital, su vida, su dignidad humana y también los derechos fundamentales de sus familias.

A. Estado de cosas violatorio de la Constitución.

De acuerdo con el principio de separación de funciones previsto en el artículo 113 C.P. no es tarea de los jueces instar a las demás funcionarios públicos, y menos aun a las autoridades, al cumplimiento de los deberes previstos en el ordenamiento. Sin embargo, se ha venido convirtiendo en una peligrosa costumbre la omisión por parte de la Administración Pública de sus funciones más elementales, lo que ha llevado a que los despachos judiciales resulten congestionados de negocios que sólo persiguen hacer respetar el principio de legalidad por parte de los servidores públicos (Cf. artículo 6 C.P.)

Resulta inquietante, que contra el Departamento del Chocó existan, por los mismos conceptos, pago de mesadas pensionales, las siguientes sentencias de tutela: T-615 de 1997,

T-103, T-107, T-221, T- 413 y T-107 de 1998, ésta última de once expedientes acumulados y cuarenta y dos personas accionando, a lo que se añaden los cuatro actores de este acumulado, y por las mismas razones, 6 expedientes que restan por fallar en la Sala Tercera de Revisión de esta Corporación. Si a esto sumamos las preocupantes cifras que arrojó el estudio estadístico integral de 1997 elaborado para esta Corporación, donde aparecen las alcaldías y gobernaciones como las entidades más demandadas (un total de 6662 o lo que es lo mismo un 19,78% del total de amparos en todo el país), ello aunado a una jurisprudencia reiterativa en el asunto en el año en curso⁴, nos encontramos ante una cascada de acciones de tutela producto de una recurrente omisión por parte de las autoridades competentes respecto de la apropiación oportuna de las sumas destinadas al pago de las obligaciones laborales frente a sus pensionados.

Por lo tanto, procede esta Corte, no solo a conceder el amparo solicitado sino también a prevenir a las autoridades del Departamento del Chocó para que tomen las medidas pertinentes en orden a poner fin a este estado inconstitucional de las cosas, de manera que deberá reiterarse lo afirmado en Sentencia de Unificación 559 de 1997 MP. Eduardo Cifuentes Muñoz⁵:

“ (1) La Corte Constitucional tiene el deber de colaborar de manera armónica con los restantes órganos del Estado para la realización de sus fines (C.P. art., 113). Del mismo modo que debe comunicarse a la autoridad competente la noticia relativa a la comisión de un delito, no se ve por qué deba omitirse la notificación de que un determinado estado de cosas resulta violatorio de la Constitución Política.

(2) El deber de colaboración se torna imperativo si el remedio administrativo oportuno puede evitar la excesiva utilización de la acción de tutela. Los recursos con que cuenta la administración de justicia son escasos. Si instar al cumplimiento diligente de las obligaciones constitucionales que pesan sobre una determinada autoridad contribuye a reducir el número de causas constitucionales, que de otro modo inexorablemente se presentarían, dicha acción se erige también en medio legítimo a través del cual la Corte realiza su función de guardiana de la integridad de la Constitución y de la efectividad de sus mandatos.

Ahora bien, si el estado de cosas que como tal no se compeadece con la Constitución Política, tiene relación directa con la violación de derechos fundamentales, verificada en un proceso

de tutela por parte de la Corte Constitucional, a la notificación de la regularidad existente podrá acompañarse un requerimiento específico o genérico dirigido a las autoridades en el sentido de realizar una acción o de abstenerse de hacerlo. En este evento, cabe entender que la notificación y el requerimiento conforman el repertorio de órdenes que puede librar la Corte, en sede de revisión, con el objeto de restablecer el orden fundamental quebrantado. La circunstancia de que el estado de cosas no solamente sirva de soporte causal de la lesión iusfundamental examinada, sino que, además, lo sea en relación con situaciones semejantes, no puede restringir el alcance del requerimiento que se formule.”

Ahora bien, no ignora esta Corte la situación de déficit financiero permanente que vive el Departamento del Chocó, al punto de tener ya sus rentas embargadas y estar gestionando un proyecto de ley para que el Gobierno Nacional asuma el pasivo laboral y pensional del Departamento. Así pues, sin apartarnos de la precaria situación de los actores, y conscientes de la vulneración a sus condiciones mínimas de subsistencia ante la demora en el pago de las respectivas mesadas pensionales, esta Sala amparará los derechos de los tutelantes en su mínimo vital, (algunos tienen menos de 70 años y no procede la protección por tercera edad, sino por afectación al mínimo vital causado por carencia de su mesada) teniendo en cuenta las circunstancias que refleja el Departamento y la imposibilidad del juez de tutela de precipitar mediante ordenes de cumplimiento inmediato la ejecución de partidas presupuestales, que además en este caso se encuentran afectadas con medidas de embargo.(Cfr. T-185 de 1995).

Las tutelas se conceden revocando las sentencias de instancia, no sin antes cuestionar la contradicción, inaceptable por demás, de la sentencia correspondiente al expediente T-163228 revisada en este caso, en donde se niega la tutela pero se reconoce la lesión producida a los derechos del tutelante por parte de la Administración del Departamento del Chocó. En dichos eventos, lo procedente es conceder un amparo así fuese transitorio o con los condicionamientos que fueran menester, para no dejar en el aire afirmaciones que se tornan incongruentes con la decisión.

Se advierte que se ordenará el pago de las mesadas actuales y futuras, porque para las anteriores, procede su reclamación por juicio ejecutivo. Igualmente se recuerda que el reclamo que también hacen los demandantes de las primas navidad y semestrales no prospera mediante tutela por cuanto no hacen parte del mínimo vital susceptible de

protegerse por esta vía.

I. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Primero.- REVÓCANSE las sentencias de dos (2) de marzo de 1998 en el expediente T-163228; de veintitrés (23) de abril de 1998, expediente T-168811; de marzo treinta (30) de 1998, en el expediente T-164047 y la proferida por el Tribunal Contencioso de Quibdó, el quince (15) de mayo de 1998, en el expediente T-168392. En su lugar, CONCÉDANSE los amparos invocados. En consecuencia, ORDÉNASE al Gobernador del Chocó, si ya no lo hubiere hecho, proceda dentro del término de quince (15) días siguientes a la notificación del presente fallo, a reanudar el pago de las mesadas reclamadas por los actores en lo que constituye su mínimo vital.

Si por la imprevisión administrativa, no hubiere partida presupuestal disponible, el Gobernador deberá en el mismo término iniciar las gestiones correspondientes con miras a efectuar las adiciones presupuestales que permitan el pago a los pensionados.

Segundo.- Declárese que el estado de cosas que originó la acción de tutela objeto de revisión es contrario a la Constitución, en consecuencia por Secretaría General de la Corte Constitucional deberá comunicarse la presente providencia a los miembros de la Asamblea Departamental del Chocó, para que, en asocio con el Gobernador y de conformidad con las competencias respectivas, tomen a primero de enero de mil novecientos noventa y nueve (1999) las medidas necesarias en orden a corregir dentro de los parámetros constitucionales y legales, la falta de previsión presupuestal que afecta la puntual cancelación de las mesadas pensionales de los ex empleados del Departamento demandado, de acuerdo con lo señalado en la parte motiva de esta sentencia.

Tercero.- PREVÉNGASE al Gobernador del Chocó para que evite volver a incurrir en las omisiones ilegítimas que originaron el presente proceso, so pena de las sanciones legales

correspondientes.

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

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

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado Ponente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Sentencia T-56 de 1994. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

2 Sentencia T-115 de 1995. José Gregorio Hernández Galindo.

3 Sobre este tema de la eficacia y eficiencia, también pueden consultarse las sentencias C-479 de 1992. M.P. José Gregorio Hernández Galindo y Alejandro Martínez Caballero, T-074 de 1993. M.P. Ciro Angarita Barón, T-05 de 1995. M.P. José Gregorio Hernández Galindo, T-716 de 1996. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

4 Cf. T 165 de 1998 MP Fabio Morón Díaz , T 170 de 1998 MP Fabio Morón Díaz , T 211 de 1998 MP Fabio Morón Díaz, T 212 de 1998 MP Fabio Morón Díaz, T 220 de 1998 MP Fabio Morón Díaz.

5 Reiterada en sentencia T-068 de 1998 MP Alejandro Martínez Caballero y en el caso del municipio de Ciénaga, Magdalena, mediante sentencia de reiteración T-289 de 1989 M.P. Fabio Morón Díaz.