

Sentencia T-678/10

ACCION DE TUTELA PARA EL PAGO DE MESADAS PENSIONALES-Caso en que entidad demandada no ha cancelado mesadas pensionales atrasadas por no contar con una base presupuestal para asumir la obligación contraída

PERSONA DE LA TERCERA EDAD-Protección especial a quien se encuentra en edad avanzada y en condición de debilidad manifiesta

Aun cuando se suele denominar tercera edad la que se aproxima a setenta años, dependiendo de la expectativa de vida oficialmente reconocida en el país, en realidad su determinación cuantitativa la efectúa el juez de amparo apreciando las circunstancias concretas de cada persona, para establecer si se encuentra dentro del grupo de seres humanos que por hallarse en condición de debilidad manifiesta requieren especial protección constitucional, particularmente, para el caso, en cuanto por senectud pueden hallarse en mayor riesgo de enfermar, y con dificultades para desarrollar actividades remunerables.

ACCION DE TUTELA Y PRINCIPIO DE INMEDIATEZ-Requisito de procedibilidad

ACCION DE TUTELA PARA EL PAGO DE MESADAS PENSIONALES-Improcedencia por cuanto en la actualidad no se está afectando el mínimo vital y por no prosperar la tutela dirigida al reclamo de obligaciones de simple contenido económico

Referencia: expediente T-2641169

Acción de tutela instaurada por Esperanza Mosquera Ararat, contra la Alcaldía de Buenos Aires, Cauca.

Procedencia: Juzgado Segundo Civil Municipal de Santander de Quilichao, Cauca.

Magistrado Ponente:

Dr. NILSON PINILLA PINILLA.

Bogotá, D. C., dos (2) de septiembre de dos mil diez (2010).

La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Nilson Pinilla Pinilla, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Humberto Antonio Sierra Porto, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en la revisión del fallo proferido por el Juzgado Segundo Civil Municipal de Santander de Quilichao, dentro de la acción de tutela instaurada por Esperanza Mosquera Ararat, contra la Alcaldía de Buenos Aires.

El asunto llegó a la Corte Constitucional por remisión que hizo el mencionado despacho judicial, en virtud de lo ordenado por el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991, y la Sala Quinta de Selección de la Corte, mediante auto de mayo 13 de 2010, lo eligió para su revisión.

I. ANTECEDENTES.

Esperanza Mosquera Ararat promovió acción de tutela en marzo 12 de 2010, contra la Alcaldía de Buenos Aires, aduciendo vulneración de los derechos a la vida digna y al mínimo vital, por los hechos que a continuación son resumidos.

A. Hechos y relato contenido en la demanda.

Igualmente, añadió que “todo este tiempo me he estado dirigiendo a la Alcaldía del municipio, mediante derechos de petición, de los cuales siempre he obtenido respuestas evasivas y que no solucionan mi problema” (f. 7 ib.).

Por ello, pidió ordenar a la Alcaldía cancelarle las mesadas adeudadas, “con el fin de no continuar padeciendo por las razones injustificadas del accionado, ya que ha sido año tras año y mes a mes que ruego que me paguen, a lo cual no encuentro respuesta positiva alguna” (f. 7 ib.).

B. Documentos relevantes cuya copia obra en el expediente.

1. Cédula de ciudadanía de Esperanza Mosquera Ararat, donde consta que nació en octubre 16 de 1938 (f. 1 ib.).

2. Certificación expedida en febrero 19 de 2003 por la Tesorería de Buenos Aires, donde consta que de los años 2000 y 2001 se le adeuda a la actora un total de \$3.068.318 por concepto de mesadas pensionales (f. 2 ib.).

3. Derecho de petición presentado por la señora Esperanza Mosquera Ararat en julio 15 de 2005, ante el Alcalde de Buenos Aires, solicitando el pago de las mesadas adeudadas (f. 3 ib.).

4. Certificación expedida en mayo 3 de 2007 por el Secretario de Hacienda municipal, donde consta que a la señora Esperanza Mosquera le adeudan a 30 de abril de 2007 \$4.259.500, por concepto de mesadas pensionales y otros factores (f. 6 ib.).

5. Escrito de septiembre 27 de 2007, enviado por el Alcalde de Buenos Aires a la demandante, informándole que “en la actualidad” no se cuenta con recursos “para cancelar las deudas de vigencias anteriores” (f. 4 ib.).

C. Respuesta de la Alcaldía de Buenos Aires.

El Alcalde de dicho municipio expresó que “NO puede ordenar el pago de acreencias laborales, que no tengan una base presupuestal para asumir la obligación contraída. De ahí que para poder acceder favorablemente a su solicitud previamente se requiere que exista el respectivo Certificado de Disponibilidad Presupuestal y el Registro que comprometa definitivamente los recursos con los cuales se pagará la obligación” (f. 13 ib.).

Agregó que se están realizando los esfuerzos tanto administrativos como fiscales para tratar de subsanar la deuda, “teniendo en cuenta que dicha situación se presentó en los años 2000 y 2001” (f. 17 ib.).

D. Sentencia única de instancia.

El Juzgado Segundo Civil Municipal de Santander de Quilichao, mediante fallo de marzo 23 de 2010 negó el amparo, refiriéndose con mayor énfasis al derecho de petición y estimando que “la acción de tutela no es el instrumento para forzar la obtención de resultados más allá de las posibilidades materiales de la autoridad contra la cual se formula la acción” (f. 24 ib.).

Adicionalmente, tampoco “es el mecanismo idóneo para obtener el pago de acreencias

laborales con vigencias pasadas, ya que la accionante debe recurrir a la justicia ordinaria para tal efecto” (f. 24 ib.).

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

Primera. Competencia.

Esta corporación es competente para examinar la determinación referida, en Sala de Revisión, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 y 241, numeral 9° de la Constitución y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

Segunda. El asunto objeto de análisis.

Debe esta Sala decidir si en el caso sometido a revisión procede la tutela, de resultar comprobado que la Alcaldía de Buenos Aires, Cauca, al no cancelarle algunas mesadas pensionales a la señora Esperanza Mosquera Ararat, le vulneró derechos fundamentales, que estarían reforzados por la protección especial que debe otorgarse a las personas de avanzada edad, lo cual se complementará con el análisis de si la acción de tutela es mecanismo apto para obtener el pago de mesadas pensionales atrasadas, que se correlaciona con la probable afectación al mínimo vital, todo constatado bajo la óptica de si la petición de amparo fue efectuada oportunamente.

Tercera. Protección especial para personas de avanzada edad.

Aun cuando se suele denominar tercera edad la que se aproxima a setenta años, dependiendo de la expectativa de vida oficialmente reconocida en el país, en realidad su determinación cuantitativa la efectúa el juez de amparo apreciando las circunstancias concretas de cada persona¹, para establecer si se encuentra dentro del grupo de seres humanos que por hallarse en condición de debilidad manifiesta requieren especial protección constitucional², particularmente, para el caso, en cuanto por senectud pueden hallarse en mayor riesgo de enfermar, y con dificultades para desarrollar actividades remunerables. Así lo ha expresado esta corporación³:

“El Estado Social de Derecho, asume, especialmente, el deber constitucional de proteger a todas las personas afectadas por un estado de debilidad manifiesta, como puede ser en determinadas circunstancias, el estado de las personas de la tercera edad. Así lo establece

el inciso tercero del artículo 13 de la Constitución del 91: 'El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan' (Negrillas fuera de texto)

Esa protección especial conduce, en líneas generales, a que quien se encuentra en edad avanzada sea beneficiario de acciones positivas, precisamente tendientes a nivelar sus posibilidades ante la vida, en especial frente al adecuado disfrute de los derechos fundamentales.

Cuarta. La acción de tutela para el pago de mesadas pensionales, cuando se esté afectando el mínimo vital. Reiteración de jurisprudencia.

La jurisprudencia constitucional ha señalado los criterios que deben ser evaluados por el juez para determinar la viabilidad del amparo constitucional en el tema de las mesadas pensionales, a saber:

4.1. El carácter fundamental del derecho a la seguridad social, incluida su efectividad a través del pago oportuno de las mesadas pensionales, se realza cuando su conculcación también vulnera o amenaza los derechos a la vida digna y/o a la salud del pensionado.

4.2. Por regla general, el cubrimiento de las mesadas pensionales que no han sido debidamente pagadas, ha de ser demandado a través de un proceso ejecutivo laboral. Sin embargo, en casos excepcionales sí procede la acción de tutela, en cuanto la falta de recibo de esas mesadas afecte al pensionado en su mínimo vital⁴, concepto que emana del principio de solidaridad social y apunta al deber del Estado y de los particulares de brindar a una persona las condiciones para su subsistencia digna, asegurando los elementos materiales mínimos para garantizarle la satisfacción de sus derechos fundamentales.⁵

4.3. La valoración del mínimo vital no es una calificación objetiva, pues depende de la situación específica, para el caso, del pensionado. Por tanto, ese concepto no se relaciona con el monto de las sumas adeudadas o con una valoración numérica de las necesidades biológicas mínimas a satisfacer, sino con la apreciación material del valor de su trabajo, de las circunstancias propias de cada individuo, y del respeto por sus particulares condiciones de vida.⁶ Como consecuencia de lo anterior, la jurisprudencia ha considerado que son

factores importantes para su análisis, la edad del pensionado y que su subsistencia dependa de las mesadas.⁷

4.4. De suyo, la cesación prolongada e indefinida de los pagos de las mesadas pensionales permite presumir la vulneración del mínimo vital del trabajador o pensionado, y de los que de ellos dependen, correspondiéndole al empleador o a la entidad que debe cancelar la prestación desvirtuar tal presunción.⁸

4.5. El mínimo vital de los pensionados, para el caso, no sólo resulta conculcado por la falta de pago de las mesadas pensionales sino, también, por el retraso injustificado en su cancelación. De ahí que, llegado el momento de fallar la acción de tutela, la orden judicial a dictar ha de incluir la reanudación del pago o, dado el caso, la cancelación de las mesadas pensionales dejadas de percibir.⁹

4.6. La crisis económica o presupuestal por la que pueda estar atravesando la entidad responsable del pago de la pensión, no la exime de la obligación de pagar oportunamente la mesada pensional.¹⁰

4.7. Los intereses moratorios de las acreencias laborales no pueden ser cobrados a través de la acción de tutela, como quiera que ese asunto involucra aspectos puramente legales.¹¹

4.8. La acción de tutela sólo ampara el derecho al pago oportuno de las mesadas pensionales ciertas e indiscutibles, pues aquellos montos que sean motivo de debate y/o no hubieren sido expresamente reconocidos, deberán procurarse por la justicia ordinaria laboral.¹²

En conclusión, los parámetros mencionados en precedencia han de ser apreciados cuidadosamente, para determinar si mediante la acción de tutela resulta viable ordenar el pago de mesadas pensionales atrasadas, para propiciar así, a través de la efectiva intervención del juez constitucional, el amparo de derechos fundamentales.

Quinta. El principio de inmediatez como requisito de procedibilidad de la acción de tutela.

Instituida en el ordenamiento superior para garantizar la protección de derechos fundamentales, cuando quiera que resulten vulnerados o amenazados por la conducta o la omisión de las autoridades públicas o de los particulares, en determinados eventos, son varias e importantes las condiciones de su procedibilidad, entre ellas la inmediatez, en

relación con la cual se ha precisado que, a pesar de la declaración de inexecutable de que fue objeto el artículo 11 del Decreto 2591 de 1991 (sentencia C-543 de octubre 1° de 1992, M. P. José Gregorio Hernández Galindo), que establecía un término de caducidad (específico para cuando se interponía contra decisiones judiciales que pusieren fin a un proceso), la incoación de la acción de tutela debe, en general, efectuarse dentro de un término razonable, aspecto que ha de ser ponderado por el juez en cada caso concreto. Sobre el particular, se expresó en sentencia SU-961 de diciembre 1° de 1999, M. P. Vladimiro Naranjo Mesa:

“Teniendo en cuenta este sentido de proporcionalidad entre medios y fines, la inexistencia de un término de caducidad no puede significar que la acción de tutela no deba interponerse dentro de un plazo razonable. La razonabilidad de este plazo está determinada por la finalidad misma de la tutela, que debe ser ponderada en cada caso concreto. De acuerdo con los hechos, entonces, el juez está encargado de establecer si la tutela se interpuso dentro de un tiempo prudencial y adecuado, de tal modo que no se vulneren derechos de terceros.

Si bien el término para interponer la acción de tutela no es susceptible de establecerse de antemano de manera afirmativa, el juez está en la obligación de verificar cuándo ésta no se ha interpuesto de manera razonable, impidiendo que se convierta en factor de inseguridad, que de alguna forma afecte los derechos fundamentales de terceros, o que desnaturalice la acción.”

De esa manera, está determinado que si bien la acción de tutela puede ejercerse en cualquier tiempo, ello no significa que el amparo proceda con completa independencia de la demora en la presentación de la petición.

Concretamente, se ha sostenido que la tutela resulta improcedente cuando la demanda se interpone después de transcurrido un lapso considerable e injustificado desde la fecha en que sucedieron los hechos o viene presentándose la omisión que hipotéticamente afecte los derechos fundamentales del peticionario, pues no es entendible que quien esté padeciendo un serio quebrantamiento contra un derecho de tal calidad, retarde la petición de amparo, mecanismo precisamente caracterizado por ser preferente, sumario y procurador de inmediata protección (art. 86 Const.).

Entonces, el juez constitucional debe verificar que este presupuesto se encuentre satisfecho en cada caso concreto, de tal forma que no se busque con la acción de tutela generar una

litis, cuando la real ocasión se ha dejado pasar¹³.

Queda establecido entonces que, de acuerdo con reiterada jurisprudencia, la acción de tutela resulta improcedente cuando se interpone de manera tardía, esto es, después de haber pasado un lapso razonable desde la ocurrencia de los hechos que motiven la solicitud, siempre que no medien razones que, frente a las circunstancias del caso concreto, justifiquen la demora¹⁴.

Sexta. Análisis del caso concreto.

La señora Esperanza Mosquera Ararat presentó acción de tutela contra la Alcaldía de Buenos Aires, Cauca, en marzo 12 de 2010, por considerar que ese ente territorial conculcaba sus derechos fundamentales a la vida digna y al mínimo vital, al no cancelarle unas mesadas pensionales.

Con fundamento en estos hechos, la accionante solicitó al juez constitucional que ordenara al Alcalde de dicho municipio, cancelarle las mesadas pensionales adeudadas, que son las correspondientes a los meses de marzo, septiembre, octubre, noviembre y diciembre del año 2001; la prima del año 2005; y los meses de agosto, septiembre, octubre, noviembre y diciembre, con la correspondiente prima, del año 2006.

El Alcalde manifestó que la administración municipal no puede ordenar el pago de acreencias laborales, que no tengan una base presupuestal para asumir la obligación contraída. De ahí, adujo que para acceder favorablemente a la solicitud de la actora previamente se requiere que exista el respectivo certificado de disponibilidad presupuestal y el registro que comprometa definitivamente los recursos con los cuales se pagaría la obligación.

El Juzgado Segundo Civil Municipal de Santander de Quilichao, mediante providencia de marzo 23 de 2010, se enfocó más sobre una supuesta reclamación del derecho de petición y resolvió desestimar las pretensiones de la demandante, con el argumento de que la tutela no es instrumento para forzar la obtención de resultados más allá de las posibilidades materiales de la autoridad contra la cual se dirige la acción.

La señora Esperanza Mosquera Ararat nació en octubre 16 de 1938, por lo que a la fecha cuenta con 72 años de edad, según se puede constatar en la fotocopia de su cédula de

ciudadanía (f. 1 ib.).

Evidentemente, a ella no le han sido canceladas algunas mesadas pensionales, según se comprueba con su propia versión y con el certificado expedido por el Secretario de Hacienda de Buenos Aires en mayo 3 de 2007, que acredita que efectivamente “se le adeudan a 30 de abril de 2007 por concepto de mesadas pensionales y demás factores salariales”, los meses de marzo, septiembre, octubre, noviembre y diciembre de 2001; prima de 2.005; agosto, septiembre, octubre, noviembre y diciembre y prima de 2006, y que el monto total adeudado equivale a \$4.259.500 (f. 6 ib.).

No obstante, adviértase que la única comunicación suya al Alcalde de Buenos Aires cuya copia adjunta la accionante, en la cual le solicitó el pago de las mesadas pensionales adeudadas, data de julio 15 del 2005¹⁵ y la presente acción de tutela fue incoada mediante demanda que la actora sólo vino a presentar en marzo 12 de 2010, esto es: cerca de cuatro años y ocho meses después de su referida comunicación; aproximadamente dos años y ocho meses del precitado reconocimiento del Secretario de Hacienda municipal; y pasados dos años, cinco meses y trece días de la comunicación que le envió el Alcalde de Buenos Aires (septiembre 27 de 2007, f. 4 ib.) diciéndole que no cuenta “con los recursos para cancelar las deudas de vigencias anteriores”, periodos demasiado prolongados, sin que la peticionaria reclamara la afectación de sus derechos fundamentales al mínimo vital y “a una vida digna”, cuyo amparo demandó tan tardíamente.

Sin embargo podría acotarse, frente al requisito de inmediatez que esta Corte ha aceptado que no es exigible de manera estricta, cuando “(i)...se demuestre que la vulneración es permanente en el tiempo y que, pese a que el hecho que la originó por primera vez es muy antiguo respecto de la presentación de la tutela, la situación desfavorable del actor derivada del irrespeto por sus derechos, continúa y es actual; y (ii) la especial situación de aquella persona a quien se le han vulnerado sus derechos fundamentales, convierte en desproporcionado el hecho de adjudicarle la carga de acudir a un juez; por ejemplo el estado de indefensión, interdicción, abandono, minoría de edad, incapacidad física, entre otros.”¹⁶

Como se observó en precedencia, la cobertura del mínimo vital abarca los recursos indispensables para el sostenimiento básico de un ser humano y de su familia. Pero lo que acá se está reclamando es el pago de derechos mensuales y primas de antaño,

percibiéndose los que se han seguido causando, de donde se colige que, en realidad, lo reclamado no es un derecho fundamental actual, sino unas retribuciones de periodos pretéritos, quedando la aspiración, a efectos de hoy, en un plano puramente económico, no reclamable por esta vía.

Al respecto, la Corte Constitucional ha precisado que la acción de tutela “ha sido consagrada constitucionalmente y desarrollada legalmente, como un mecanismo que tiene como fin la protección de derechos fundamentales vulnerados o amenazados y no para solucionar aspectos de otra índole como los de origen económico, salvo aquellos casos, en los que del cumplimiento de esa obligación, depende la salvaguarda directa de un derecho de carácter fundamental. Por fuera de este supuesto excepcional, el pago de cualquier obligación económica debe ventilarse ante las autoridades constituidas para ello, pues el juez constitucional no puede invadir espacios que no le corresponden.”¹⁷

Así, no puede ser concedido el amparo para el pago de las mesadas pensionales otrora incumplidas, en cuanto ahora no se está afectando el mínimo vital, en la medida en que se vienen percibiendo las correspondientes a todos los períodos recientes.

Lo anterior conduce a la confirmación del fallo proferido el 23 de marzo de 2010 por el Juzgado Segundo Civil Municipal de Santander de Quilichao, pero no en cuanto al derecho de petición que allí se optó por no tutelar, sino por la recientemente referida ausencia de quebrantamiento actual al mínimo vital y por no prosperar la tutela dirigida al reclamo de obligaciones de simple contenido económico.

En cuanto al numeral segundo de la parte resolutive del referido fallo, esta Sala lo confirmará en cumplimiento de lo dispuesto en el inciso final del artículo 24 del Decreto 2591 de 1991, en cuanto a prevenir al municipio de Buenos Aires, Cauca, por conducto de su Alcalde, para que evite la repetición del aberrante incumplimiento en el pago de las mesadas pensionales, situación que así mismo lleva a ordenar que se compulsen copias del presente expediente, incluida esta sentencia, con destino a la Procuraduría General de la Nación, para que determine si hay lugar a adelantar una acción disciplinaria por el incumplimiento de las erogaciones pensionales que dejó de pagar en su debida oportunidad a la señora Esperanza Mosquera Ararat.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero: CONFIRMAR el fallo dictado en marzo 23 de 2010 por el Juzgado Segundo Civil Municipal de Santander de Quilichao, pero por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

Segundo: PREVENIR al municipio de Buenos Aires, Cauca, por conducto de su Alcalde, para que evite la repetición del incumplimiento en el pago de las mesadas pensionales.

Tercero: Por conducto de la Secretaria General de esta corporación, COMPULSAR COPIAS del presente expediente, incluida esta sentencia, con destino a la Procuraduría General de la Nación, para que, si encuentra mérito, adelante la acción disciplinaria a que hubiere lugar, por el incumplimiento de las erogaciones pensionales motivo de esta acción de tutela.

Cuarto: Por Secretaría General, LÍBRESE la comunicación a que se refiere el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, publíquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional. Cúmplase.

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Cfr., entre otras, T-076 de febrero 28 de 1996, M.P. Jorge Arango Mejía; T-295 de mayo 4 de 1999, M.P. Alejandro Martínez Caballero; T-116 de febrero 10 de 2000, M.P. José Gregorio Hernández Galindo; y T-482 de mayo 10 de 2001, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

2 Cfr. T-138 de febrero 24 de 2010, M.P. Mauricio González Cuervo.

3 T-849 A de noviembre 24 de 2009, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

4 Cfr. T-544 de octubre 1° de 1998, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa y T-387 de mayo 27 de 1999, M.P. Alfredo Beltran Sierra.

5 Cfr. T-818 de noviembre 19 de 2009, M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

6 Cfr. SU- 995 de diciembre 9 de 1999. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

7 Cfr. C- 862 de octubre 19 de 2006, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; T-692 de octubre 2 de 2009, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; y T-601 de agosto 28 de 2009, M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

8 Cfr. T-544 de octubre 1° de 1998, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; y T-259 de abril 22 de 1999, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

9 Cfr. T-014 de enero 21 de 1999, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

10 Cfr. T-845 de noviembre 24 de 2009, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; y T- 552 de agosto 6 de 2009, M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

11 Cfr. T-418 de septiembre 9 de 1996, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

12 Cfr. T-637 de noviembre 28 de 1997, M.P. Hernando Herrera Vergara.

13 Cfr. T- 579 de agosto 27 de 2009, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

14 Cfr. T-001 de enero 18 de 2007, M. P. Nilson Pinilla Pinilla y T- 093 de febrero 15 de 2010, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, entre otras.

15 Ver folio 3 cd. inicial.

16 T-158 de marzo 2 de 2006, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

17 T-951 de septiembre 9 de 2005, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.