

Sentencia T-685/06

DERECHO AL MINIMO VITAL DEL PENSIONADO-Pago oportuno de mesadas

ACCION DE TUTELA-Improcedencia pago de mesadas pensionales atrasadas cuando no se afecta el mínimo vital

La acción de tutela no es la vía judicial apropiada para lograr el pago de acreencias laborales, como es en este caso el pago de pensiones atrasadas. Sin embargo, esta Corporación ha reconocido que, excepcionalmente, la acción de amparo de los derechos fundamentales será procedente si se presenta una situación en la que esté demostrada la vulneración de los derechos fundamentales a la vida, a la salud, al mínimo vital y a la dignidad humana ante la ausencia de pago de las obligaciones laborales reclamadas. Teniendo en cuenta lo anterior, se puede deducir que cuando se están afectando derechos fundamentales como la vida, la dignidad humana, la integridad física y el mínimo vital es procedente que mediante este mecanismo residual y subsidiario se ordene el pago cumplido de sus mesadas a la persona que adquirió debidamente el estatus de pensionado, pues el pago oportuno de las mismas, se presenta como la manera de asegurar el derecho a vivir dignamente de los pensionados.

ACCION DE TUTELA-Improcedencia para debatir legalidad de actos administrativos

ACCION DE TUTELA-Procedencia excepcional pago de acreencias laborales/ACCION DE TUTELA-Improcedencia por no afectación del mínimo vital

Referencia: expedientes T-1303074

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Acción de tutela instaurada por Ramón Antonio Ahumada Zambrano contra la Universidad del Atlántico.

Magistrado Ponente:

Dr. HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Bogotá, D.C., diecisiete (17) de agosto de dos mil seis (2006)

La Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional integrada por los Magistrados Clara Inés Vargas Hernández, Álvaro Tafur Galvis y Humberto Antonio Sierra Porto, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución Política y en los artículos 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión de los fallos dictados por el Juzgado Sexto Laboral del Circuito de Barranquilla y por la Sala Sexta de decisión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla, dentro de la acción de tutela presentada por el señor Ramón Antonio

## Ahumada Zambrano contra la Universidad del Atlántico

### I. ANTECEDENTES.

El señor Ramón Antonio Ahumada Zambrano, instauró acción de tutela contra la Universidad del Atlántico por considerar que se vulneraron sus derechos fundamentales a la vida, a la igualdad, a la dignidad humana, a la salud y a la seguridad social.

#### Hechos.

1. El señor Ahumada Zambrano presentó acción de tutela contra la Universidad del Atlántico debido a la falta de pago de sus mesadas pensionales, omisión que considera violatoria de sus derechos fundamentales a la igualdad, a la vida, a la seguridad social, a la salud y a la dignidad humana.

2. Argumenta que trabajó en el Instituto Pestalozzi adscrito a la Universidad del Atlántico en el cargo de docente en el área de sociales hasta el 7 de febrero de 1997 y, posteriormente, le fue reconocida la pensión de jubilación mediante Resolución No. 000056 del 13 de febrero de 1997 por un valor de \$418.773.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

3. Aduce, que a la fecha de presentación de la presente acción de tutela, le adeudan varias mesadas pensionales, toda vez que desde la suscripción del contrato de concurrencia entre la Universidad del Atlántico, la Gobernación del Departamento del Atlántico y el Ministerio de

Hacienda se le clasificó como una prestación “no concurrida”.

4. Por otra parte, considera que la entidad demandada le ha vulnerado su derecho fundamental a la igualdad, toda vez que por la vía de la acción de tutela han concedido el amparo de los derechos fundamentales a otros pensionados de la Universidad del Atlántico, ordenando el pago de las mesadas adeudadas.

5. El demandante no menciona en la acción de tutela ni a lo largo del proceso si su mesada pensional es su única fuente de ingreso o si además de ésta posee otras fuentes de recursos económicos. No obstante, está probado en el expediente que al señor Ahumada Zambrano, además de la pensión reconocida por la Universidad del Atlántico, le fue reconocida una pensión de jubilación mediante la resolución No 747 del 22 de diciembre de 2000 por un monto de \$1.594,028 y el 23 de agosto de 2004 le fue reconocida la pensión gracia mediante resolución No 16788.

Solicitud de tutela.

6. El señor Ahumada Zambrano solicita el amparo de sus derechos fundamentales a la vida, a la dignidad humana, a la salud y a la seguridad social y, en consecuencia, se ordene a la Universidad del Atlántico el pago de sus mesadas pensionales.

Intervención de la entidad demandada.

7. Mediante oficio del 27 de octubre de 2005, el Representante Legal de la Universidad del Atlántico se pronunció respecto de las pretensiones de las acciones de tutela de la

referencia, y sostuvo que el pago de las pensiones reconocidas por la Universidad del Atlántico son de responsabilidad compartida entre dicha institución, la Gobernación del Atlántico y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Fundamenta lo expuesto, al señalar que el día 28 de julio de 2003 se suscribió un contrato de concurrencia entre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Gobernación del Atlántico y la Universidad que representa, de conformidad con lo establecido en el artículo 131 de la Ley 100 de 1993, según el cual se creará un "... FONDO PARA PAGAR EL PASIVO PENSIONAL DE LAS UNIVERSIDADES OFICIALES Y DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR" Ley ésta que dispone en su Ord. 2º: "Dicho fondo se manejará como una subcuenta en el presupuesto de cada institución. Será financiado por la Nación, los Departamentos, los Distritos y los Municipios que aportaran en la misma proporción que hayan contribuido al presupuesto de la respectiva Universidad o institución de educación superior...". (Cuaderno 2, fl.17)

Aduce que la entidad demandada ha cancelado al señor Ahumada Zambrano las mesadas pensionales correspondientes al año 2005, no obstante, la difícil situación económica que enfrenta el establecimiento universitario lo ha llevado al cese de pagos, generando constantes requerimientos de sus acreedores.

Igualmente, manifiesta que la institución de educación superior ha realizado diversas gestiones para lograr el pago oportuno de sus acreencias, y por tal motivo solicitó al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, División de Reajuste Fiscal, autorización para acogerse a las leyes 550 de 1999 y 922 de 2004, es decir, a un proceso de reestructuración.

Aclara que la solicitud fue aceptada y "... las mesadas pensionales y obligaciones a cargo de la Universidad del Atlántico con fecha 31 de enero de 2005 fueron incluidas en la solicitud del acuerdo, en las que se encuentran las del accionante por tal razón, no es posible que se

atiendan para su pago en el momento.”. Lo anterior, de conformidad con el artículo 17 de la Ley 550 de 1999 la cual señala en el inciso 1, lo siguiente:

“ARTICULO 17. ACTIVIDAD DEL EMPRESARIO DURANTE LA NEGOCIACION DEL ACUERDO. A partir de la fecha de iniciación de la negociación, el empresario deberá atender los gastos administrativos que se causen durante la misma, los cuales gozarán de preferencia para su pago; y podrá efectuar operaciones que correspondan al giro ordinario de la empresa con sujeción a las limitaciones estatutarias aplicables. Sin la autorización expresa exigida en este artículo, no podrán adoptarse reformas estatutarias; no podrán constituirse ni ejecutarse garantías o cauciones a favor de los acreedores de la empresa que recaigan sobre bienes propios del empresario, incluyendo fiducias mercantiles o encargos fiduciarios; ni podrán efectuarse compensaciones, pagos, arreglos, conciliaciones o transacciones de ninguna clase de obligaciones a su cargo, ni efectuarse enajenaciones de bienes u operaciones que no correspondan al giro ordinario de la empresa o que se lleven a cabo sin sujeción a las limitaciones estatutarias aplicables, incluyendo las fiducias mercantiles y los encargos fiduciarios que tengan esa finalidad o encomienden o faculten al fiduciario en tal sentido.”

Por último, argumenta que “la Universidad del Atlántico publicó el aviso donde convocó a sus acreedores, a la reunión de determinación de acreencias y derechos de voto a que se refiere el artículo 22 de la Ley 550 de 1999, la cual se celebró en Barranquilla los días 30 de junio y 1 de julio de 2005, por ser mesadas pensionales las que se reclamaban se encuentran incluidas en el primer grupo.

(...)

“En lo referente a la pretensión del accionante a ser incluido en el convenio de concurrencia por al Universidad del Atlántico para su pago por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por cumplir el tiempo de servicio y la edad, la razón por la cual no ha sido posible su inclusión

en la base de datos de dicho convenio de concurrencia, es que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público no contempla, aún asumir la carga prestacional del Pestalozzi y el accionante es pensionado del Instituto Pestalozzi razón por la cual no ha sido posible su inclusión en los pensionados reconocidos por el Ministerio”.

Concluye que la acción de tutela no es el mecanismo idóneo para lograr el pago de las mesadas pensionales, toda vez que la pensión no es un derecho de aplicación inmediata.

Pruebas relevantes que obran en el expediente.

8. Copia del contrato individual de trabajo suscrito entre el rector de la Universidad del Atlántico y el señor Ramón Antonio Ahumada Zambrano, cuyo objeto era prestar sus servicios como docente en el Instituto Pestalozzi.

- Copia de la Resolución número 056 de 1997, por medio de la cual el rector de la Universidad del Atlántico y el Gerente de la Caja de Previsión reconocen una pensión mensual vitalicia de jubilación al señor Ramón Antonio Ahumada Zambrano, por un valor de \$418.773.

- Copia del derecho de petición presentado por el señor Ahumada Zambrano, mediante el cual le solicita a la Universidad del Atlántico el pago de sus mesadas pensionales, con fundamento en la aplicación de la sentencia T-567 de 2005, proferida por esta Corporación.

- Copia del oficio de fecha 29 de agosto de 2005, por medio del cual el Jefe de la Oficina Jurídica de la Universidad del Atlántico da respuesta al derecho de petición señalado

anteriormente. En dicho escrito señalan que la difícil situación financiera en que se encuentra la Universidad del Atlántico provocó que se presentara ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público solicitud para adelantar la promoción de un acuerdo de reestructuración de pasivos, la cual fue aceptada por dicha entidad mediante la resolución número 454 de fecha 2 de marzo de 2005.

- Copia de la resolución No 031 del 7 de febrero de 1997, por medio de la cual el rector de la Universidad del Atlántico acepta la renuncia del señor Ahumada Zambrano al cargo de docente del Institución Pestalozzi.

- Copia del oficio de fecha 10 de octubre de 2005, suscrito por la Coordinadora del Fondo de Pensiones de la Universidad del Atlántico, mediante el cual certifican que el señor Ahumada Zambrano es pensionado de esa Institución desde el 7 de febrero de 1997, a los 53 años de edad.

Así mismo, certifican que "... le fueron canceladas las mesadas correspondientes a los meses de febrero y marzo de 2005, abril de 2005 en un 75%, mayo de 2005 en un 50%, junio y mesada adicional de junio de 2005 en un 25%."

II. Sentencias objeto de revisión.

Primera instancia.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

9. El Juzgado Sexto Laboral del Circuito de Barranquilla, mediante fallo del 18 de octubre de 2005, resolvió conceder el amparo de los derechos fundamentales invocados, al considerar que el derecho al pago oportuno de la pensión de jubilación es de aplicación inmediata, pues se hace necesario garantizar el derecho fundamental al mínimo vital del demandante y su familia, el cual depende del pago oportuno de sus mesadas pensionales.

Impugnación.

10. El representante legal de la Universidad del Atlántico impugnó la anterior decisión para que sea revocada, tras considerar (i) que la Institución presenta un déficit fiscal y de tesorería, (ii) que por estar sometida a un proceso de reestructuración se configura un impedimento legal catalogado como fuerza mayor eximente de responsabilidad, (iii) que existe el artículo 17 de la Ley 550 de 1999 establece que a partir de la fecha de iniciación del proceso de reestructuración el administrador "... no podrán efectuarse compensaciones, pagos, arreglos, conciliaciones o transacciones de ninguna clase de obligaciones a su cargo,..." y, (iv) que la Universidad del Atlántico "... publicó el 1 de mayo de 2005 el primer aviso en el periódico el Herald, donde convoca a sus acreedores, a la reunión de determinación de acreencias y derechos de voto a que se refiere el artículo 22 de la ley 550 de 1999, la cual se celebró en conbarranquilla que se localiza en la carrera 43 calle 65 y celebrándose los días 30 de junio y 1 de julio de 2005. Y por ser mesadas pensionales las que se reclaman por vía de tutela estas se encuentran incluidas en el primer grupo otra razón mas para que se revoque la sentencia impugnada".

Además, argumentó que el trámite de la presente acción de tutela estaba viciado de nulidad por no integrarse debidamente el litis consorcio, toda vez que en el pago del pasivo pensional la obligación es compartida entre la institución que representa, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento del Atlántico, entidades que no fueron vinculadas al proceso.

Segunda Instancia.

11. La Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla, mediante fallo del 13 de diciembre de 2005, revocó el fallo del a-quo, al concluir que no está probado ni la afectación al mínimo vital del demandante y ni se configuran los requisitos establecidos por la jurisprudencia constitucional para la comprobación de la existencia de un perjuicio irremediable. Así mismo, decidió no declarar la nulidad solicitada por la parte demandada, al considerar:

“ ... la Sala asimila el presente caso a la situación jurídica admitida por la jurisprudencia y la doctrina, en cuanto que para efectos de demandar ante la justicia ordinaria en la especialidad no se requiere demandar a todos los empleadores del ex trabajador, todos legitimados en la causa por pasiva para concurrir al proceso en su condición de obligados a responder por los créditos laborales que demanda aquél, en proporción al tiempo laborado, procediendo la demanda contra el último de los empleadores quien tiene la acción de repetición contra los demás, y adopta dicho criterio para despachar nugatoriamente la solicitud de nulidad por tal motivo”.

Revisión por la Corte Constitucional.

12. Remitido el expediente a esta Corporación, mediante auto del veinticuatro (24) de marzo de dos mil seis (2006), la Sala de Selección correspondiente dispuso su revisión por la Corte Constitucional.

Pruebas allegadas en sede de revisión.

13. Por auto del 16 junio de 2006, el Magistrado Sustanciador resolvió vincular al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y a la Gobernación del Atlántico, entidades que si bien no fueron demandadas, pueden verse afectadas con lo que finalmente se decida en este proceso.

Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

14. Mediante oficio del 23 de junio el Ministro de Hacienda y Crédito Público manifestó lo siguiente:

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público no tiene dentro de sus funciones el pago de pensiones. No obstante, su responsabilidad frente a la Universidad del Atlántico se deriva del artículo 131 de la Ley 100 de 1993, el cual dispone que la Nación y las entidades territoriales deben contribuir en la financiación del pasivo pensional de las universidades territoriales concurriendo en el pago del mismo. Aclara, "... que la contribución se concreta en el giro de las redenciones del Bono Valor Constante serie B emitido, en los términos del contrato de concurrencia".

Aduce que la Nación solo puede concurrir en el pago del pasivo pensional reconocido legalmente, lo anterior en virtud del artículo 345 de la Constitución Política "... que prohíbe expresamente el pago de obligaciones no previstas por el Congreso, las Asambleas Departamentales o los Concejos Municipales, así lo establece además de manera precisa, entre otras disposiciones, el parágrafo 1 del artículo 7 del Decreto 2337 de 1996..."

Igualmente señala, que la Universidad del Atlántico ha reconocido pensiones con

fundamentos diferentes a la ley. “ El centro de la irregularidad encontrada en la Universidad consiste en la extensión de beneficios convencionales a los empleados públicos, en contra de la prohibición constitucional y jurisprudencia expresa. Estos beneficios, incluyen un mayor porcentaje de pensión, un menor requisito de edad, inclusión de factores adicionales a los previstos en la ley, menor tiempo de servicio, etc.”

Cita respecto de la prohibición legal de extender convenciones colectivas a los empleados públicos, el concepto emitido por el Consejo de Estado en la consulta 1355 del 10 de julio de 2001, en el cual se determinó:

“... Por tanto, según la Carta Política, corresponde al Congreso, por medio de ley marco, fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, mientras que al Presidente de la República compete señalar las funciones especiales de los empleados públicos y fijar sus emolumentos (150.19 y 189.14). Las normas citadas radican en el gobierno la facultad de desarrollar reglamentariamente las leyes marco expedidas por el Congreso en el campo salarial y prestacional, al señalar que el Ejecutivo se sujeta a las disposiciones generales establecidas por el legislador.

Por tanto, es criterio de esta Sala, que no se ajusta a la carta, ni al convenio 151 de la OIT, tampoco a la ley, acordar en las convenciones colectivas de trabajo celebradas por universidades del orden nacional, o disponer en actos administrativos que los beneficios extralegales, bonificaciones y auxilios se extiendan a los empleados públicos sindicalizados, porque estas materias son competencia del legislador en concurrencia con el gobierno nacional, por mandato de la Constitución Política.”

Alega que la mayoría de las pensiones reconocidas por la Universidad del Atlántico tienen como fundamento la convención colectiva y que el contrato de concurrencia se estructuró sobre la base de que la Nación concurre en el pago del pasivo legalmente reconocido y el

componente irregular estaría a cargo de la Universidad mientras los jueces competentes se pronuncian frente a cada caso<sup>1</sup>.

Además, alega, que el contrato de concurrencia no se refiere al pasivo pensional de las instituciones de Educación Básica anexas a la Universidad del Atlántico, teniendo en cuenta que conforme a la Constitución Política, la educación básica y media son servicios a cargo de las entidades territoriales para lo cual se les han asignado los recursos correspondientes, actualmente mediante la Ley 715 de 2001. Por tal razón, la Nación no está financiando el pasivo pensional del Instituto Pestalozzi, lo cual es de conocimiento de la Institución Universitaria.

Alude, que en el presente caso no hay afectación del derecho fundamental al mínimo vital del señor Ahumada Zambrano, toda vez que mediante resolución No 747 del 22 de diciembre de 2000 le fue reconocida pensión de jubilación, con efectos fiscales desde mayo 1997, por un valor de \$1.594,028 e igualmente señala que le fue reconocida pensión gracia por medio de la resolución No 16788 del 23 de agosto de 2004.

Finalmente, informa cuales son las obligaciones contractuales de la Nación, de la Universidad del Atlántico y del Departamento del Atlántico y concluye que éstas dos últimas entidades no han cumplido con los aportes para pagar el pasivo pensional.

Pruebas relevantes aportadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

15. Certificación expedida por el Vice-presidente del Fondo de Prestaciones -FIDUPREVISORA-, en la cual consta que al señor Ahumada Zambrano se le reconoció pensión de jubilación según resolución 747 de diciembre 22 de 2000, con efectos fiscales desde mayo 1997, por

un valor de \$1.594,028.

- Copia del correo electrónico mediante el cual el Ministerio de Hacienda y Crédito Público le solicita al FOPEP información sobre la pensión gracia reconocida al señor Ahumada Zambrano.

- Copia del correo electrónico enviado por un funcionario del FOPEP al Ministerio de Hacienda, en el cual certifican que al señor Ahumada Zambrano le fue reconocida pensión gracia por medio de la resolución No 16788 del 23 de agosto de 2004.

- Copia del contrato interadministrativo de concurrencia para el pago del pasivo pensional de la Universidad del Atlántico en los términos del artículo 131 de la Ley 100 de 1993, suscrito entre la Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento del Atlántico y la Universidad del Atlántico, el día 28 de julio de 2003.

- Copia de la circular No 0061 del 21 de octubre de 2005, proferida por el Procurador General de la Nación, mediante la cual se advierte a los representantes legales de las universidades públicas que es su obligación proceder a la revisión de los actos que han dado lugar al pago de pensiones irregulares y proceder conforme a las normas pertinentes.

- Copia del concepto emitido por el Director General de Presupuesto en relación con la aplicación del artículo 131 de la Ley 100 de 1993.

Intervención del Departamento del Atlántico.

16. Mediante oficio del 6 de julio de 2006, el representante legal del Departamento del Atlántico argumenta que la Universidad del Atlántico es una entidad autónoma de conformidad con lo establecido en la Ley 30 de 1992 y como tal, cuenta con un representante legal quien es el ordenador del gasto, y por ende es quien debe cancelar las mesadas pensionales a los pensionados del ente universitario.

En consecuencia, la Universidad del Atlántico es una persona jurídica distinta del Departamento, por tanto dicha entidad no tiene injerencia alguna en relación con el pago de las obligaciones que por concepto de pensión adeude la institución universitaria.

Así mismo, señala que en cumplimiento del artículo 131 de la ley 100 de 1993, el cual consagra la obligación de constituir un fondo para pagar el pasivo pensional de las Universidades Públicas, se procedió a la firma del convenio de concurrencia, el 20 de julio de 2003, a través del cual concurre la Nación por medio del Ministerio de Hacienda y Crédito Público con un porcentaje del 75,6%, el Departamento del Atlántico con un porcentaje del 12,5% y la Universidad del Atlántico con un 11,5%.

Alega que el Departamento del Atlántico ha cumplido con la contribución, tal como consta en los oficios No 0334 de 29 de agosto de 2005, oficio No0090-06 del 14 de marzo de 2006 y el oficio No 1056 del 18 de mayo de 2006, proferidos por la Secretaría de Hacienda Departamental, los cuales aporta como pruebas.

Por último, manifiesta que la presente acción de tutela es improcedente por falta de legitimación por pasiva, toda vez que el Departamento del Atlántico no tiene legitimación alguna para proteger los derechos fundamentales invocados por el señor Ahumada Zambrano.

En consideración a los anteriores argumentos, solicita que se excluya al Departamento del Atlántico por no tener competencia alguna en relación con el pago de las mesadas pensionales adeudadas al actor.

Pruebas aportadas por el Departamento del Atlántico.

17. Copia del oficio de fecha 29 de agosto de 2005, por medio del cual el Secretario de Hacienda Departamental informa que se ha transferido, “por concepto del 30% sobre el recaudo Participación Licores Nacionales Otros Departamento la suma de \$ 1.606.503.859,50, de los cuales se aplicaron a embargos en la Fiduciaria Bancafé la suma de 4957.260.097,60 y se han transferido directamente a la Universidad del Atlántico la suma de \$649.243.761,90.”

- Copia del oficio de fecha marzo 14 de 2006, por el cual certifica la Secretaría de Hacienda del Departamento del Atlántico que durante la vigencia fiscal 2005, se transfirió a la Universidad del Atlántico la suma de \$4.036.834.131. Igualmente, certifican que “En la presente vigencia (2006) se ha transferido la suma de \$171.429.303, correspondiente a los meses de enero y febrero de 2006.”

- Copia del oficio de fecha 18 de mayo de 2006, mediante el cual la Secretaría de Hacienda certifica la transferencia de 4486.352.557,90 a la Universidad del Atlántico.

18. Mediante auto del 7 de julio de 2006, la Sala de Revisión decidió suspender términos y remitir copia de la intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, toda vez que mejor proveer en el presente asunto se requería poner en conocimiento del actor las pruebas

aportadas por dicha entidad, las cuales demuestran que al señora ahumada Zambrano le fue reconocida una pensión de jubilación mediante resolución No 747 del 22 de diciembre de 2000 por un monto de \$1.594.028 y que el 23 de agosto de 2004 le fue reconocida la pensión gracia mediante resolución No 16788.

19. El 21 de julio de 2006, el señor Ahumada Zambrano le informó a esta Sala de Revisión, lo siguiente:

“ 1.- En el texto de la tutela presentada ante el Juez Sexto Laboral del Circuito que se le asignó por reparto, yo fui muy claro cuando digo: Interponer tutela contra la UNIVERSIDAD DEL ATLÁNTICO, que fue precisamente la entidad por quien fui nombrado, notificado, posesionado y suscribí un contrato donde aparece la firma del Rector de la Universidad del Atlántico, quien me envía prestar los servicios en el INSTITUTO PESTALOZZI.-

“ 2.- Honorables Magistrados de la Corte Constitucional, yo no interpuse demanda contra el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la interpuse contra la UNIVERSIDAD DEL ATLÁNTICO, entidad nominadora y de quien recibí sueldos y ahora las mesadas pensionales.-

“ 3.- Honorables Magistrados de la Corte Constitucional el Juzgado Sexto Laboral del Circuito de Barranquilla en la parte resolutive tuteló el derecho FUNDAMENTAL DE PETICIÓN al accionante: RAMÓN ANTONIO AHUMADA ZAMBRANO vulnerado por la Universidad del Atlántico, representada legalmente por su rector, donde pido que se paguen todas las mesadas dejadas de pagar hasta la fecha.-

“En razón de las anteriores consideraciones solicito a los Honorables Magistrados en su

revisión, AUTORIZAR a la Universidad del Atlántico para que me cancelen todas las mesadas dejadas de pagar hasta la fecha.-“

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

### III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

#### Competencia

1- Esta Corte es competente para conocer de los fallos materia de revisión, 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 y demás disposiciones pertinentes, así como por la escogencia del caso por la Sala de Selección.

Presentación del caso y planteamiento del problema jurídico.

2- El demandante instauró acción de tutela contra la Universidad del Atlántico por considerar que se vulneraron sus derechos fundamentales a la vida, a la dignidad humana, a la salud y a la seguridad social, por el incumplimiento en el pago de sus mesadas pensionales.

3. El juez de primera instancia decidió conceder el amparo, tras considerar que la entidad demandada vulneró el derecho fundamental al mínimo vital del señor Ahumada Zambrano. El ad-quem revocó el anterior fallo, al considerar que la acción de tutela no es la vía idónea para proteger los derechos fundamentales del demandante, toda vez que no está probada la afectación al mínimo vital ni la existencia de un perjuicio irremediable.

4. De acuerdo a lo anterior, esta Sala de Revisión debe determinar (i) si la acción de tutela es

el mecanismo adecuado para solicitar el pago de las mesadas pensionales atrasadas cuando no está probada la afectación del derecho fundamental al mínimo vital y, (ii) si existe violación a los derechos fundamentales del demandante por el incumplimiento en el pago de su pensión de jubilación.

Para resolver los problemas jurídicos planteados, esta Sala reiterara la jurisprudencia en torno a la procedencia de la acción de tutela para obtener el pago de acreencias laborales y respecto del deber constitucional de cancelar puntual y cumplidamente las mesadas pensionales.

Deber constitucional de cancelar puntual y cumplidamente las mesadas pensionales.

5- La Corte ha reiterado en diferentes oportunidades que las dificultades económicas y financieras por las que atraviesa un empleador, sea éste de carácter público o privado, no son admisibles como excusa válida para sustraerse de la obligación contraída con sus trabajadores y extrabajadores de garantizar el pago completo y cumplido de las obligaciones laborales, de tal manera que ha concedido la protección constitucional en casos en que está claramente amenazado el mínimo vital, el cual se ha definido como aquella suma absolutamente indispensable para cubrir las necesidades básicas de educación, alimentación, vestuario y seguridad social y, sin la cual, la dignidad humana se ve afectada<sup>2</sup>.

Así, este Tribunal ha entendido que “los pensionados son ajenos a los temas administrativos o financieros que comprometen la función de la entidad encargada del pago de sus mesadas pensionales, por lo que la falta de disponibilidad presupuestal o cualquier otra dificultad financiera que afronten entidades como la accionada, no justifica el incumplimiento en el pago de las obligaciones laborales y menos aún, exime al ente del deber de pagar oportunamente las mesadas pensionales, pues existe un imperativo constitucional (art. 53

C.P.), que obliga al Estado a garantizar el pago oportuno de las pensiones legales”<sup>3</sup>.

En efecto, los pensionados tienen el derecho fundamental e inaplazable de recibir oportunamente sus mesadas y de no ser sometidos a la condición de que previamente se resuelvan los problemas económicos internos para justificar la demora en el pago de sus obligaciones y, en esta medida, las excusas de orden administrativo que puedan llegar a darse por parte de la entidad obligada a pagar la pensión, no son de recibo por la Corte Constitucional según el criterio jurisprudencial expuesto<sup>4</sup>, pues el beneficiario de dicha pensión y su familia no deben asumir las consecuencias negativas de tales gestiones.

Toda entidad independiente de su naturaleza pública o privada que haya asumido de manera directa la responsabilidad de reconocer y pagar las pensiones de sus extrabajadores, tiene la obligación de asignar dentro de su presupuesto, una partida destinada de manera exclusiva a garantizar el pago de dichas mesadas pensionales, las que deberán ajustarse periódicamente, cada vez que el número de pensionados a su cargo varíe”.

De acuerdo a lo anterior, puede afirmarse que cuando un trabajador adquiere el estatus de pensionado por cumplir los requisitos que le fueron exigidos para acceder a tal beneficio y además ha logrado el reconocimiento de la entidad que tenía a su cargo dicha obligación, no puede soportar que posteriormente ésta, alegando razones de diferente índole, se abstenga de hacer efectivos los derechos que le han sido válidamente reconocidos, desconociendo que el pensionado necesita de ese pago para poder subsistir<sup>5</sup>, por lo que requiere que el acto de ejecución se haga efectivo mediante la inclusión en la respectiva nómina.

En conclusión, cuando un trabajador adquiere el estatus de pensionado, tiene derecho a que la entidad que le reconoció tal derecho cancele sus mesadas completa y puntualmente, para que de esta manera pueda continuar supliendo las necesidades básicas de subsistencia de él y su familia.

Improcedencia de la acción de tutela como mecanismo para obtener el pago de las mesadas pensionales atrasadas cuando no está probada la afectación del derecho fundamental al mínimo vital.

6- De acuerdo a lo establecido en el artículo 86 de la Constitución Política, la acción de tutela es un mecanismo subsidiario y residual de protección de los derechos fundamentales cuando estos han sido violados o amenazados<sup>6</sup> por cualquier autoridad. Esto quiere decir, en principio, que su procedibilidad depende de la inexistencia de otros medios idóneos de defensa al alcance de quien demanda. Sin embargo, puede ocurrir, y así lo ha manifestado la Corte, que a pesar de contar los sujetos procesales con los medios ordinarios dentro del proceso para defender sus concretos intereses, ninguno de estos mecanismos actúe de manera efectiva y eficiente. Es precisamente en dichos casos, que el juez de tutela debe hacer un examen razonable y ponderado en cuanto a la validez y efectividad del medio judicial alternativo. Este dinamismo judicial consolida en un Estado Social de Derecho la presencia de uno de sus fines, que es, el asegurar la vigencia de un orden justo, de conformidad a lo establecido en el artículo 2 Constitucional<sup>7</sup>.

En relación con el argumento anterior, en un pronunciamiento reciente, este Tribunal señaló:

“En diferentes fallos esta Corporación ha reiterado que la acción de tutela no procede, en principio, para el reconocimiento o pago de obligaciones pensionales, pues es claro que para ello existen otros medios de defensa judicial, a los cuales ese mecanismo consagrado en el artículo 86 de la Carta Política no puede sustituir ni reemplazar. Con todo, la Corte Constitucional, en reiterada jurisprudencia ha considerado que por vía de tutela se podrá exigir el pago de aquellas mesadas pensionales dejadas de cancelar, cuando con el no pago

de las mismas se pone en peligro o atenta contra los derechos fundamentales a la vida digna y el mínimo vital; particularmente cuando las mesadas dejadas de cancelar se constituyen en la única fuente de recursos económicos para sufragar las necesidades básicas, tanto personales como familiares o se haya demostrado la afectación del mínimo vital del pensionado y de su familia, pues con dicha omisión, se está poniendo a dichas personas en una situación de indefensión y subordinación respecto de la entidad encargada de pagarles la correspondiente mesada”<sup>8</sup>.

Consecuente con lo anterior puede afirmarse, que la acción de tutela no es la vía judicial apropiada para lograr el pago de acreencias laborales, como es en este caso el pago de pensiones atrasadas. Sin embargo, esta Corporación ha reconocido que, excepcionalmente, la acción de amparo de los derechos fundamentales será procedente si se presenta una situación en la que esté demostrada la vulneración de los derechos fundamentales a la vida, a la salud, al mínimo vital y a la dignidad humana ante la ausencia de pago de las obligaciones laborales reclamadas<sup>9</sup>.

Teniendo en cuenta lo anterior, se puede deducir que cuando se están afectando derechos fundamentales como la vida, la dignidad humana, la integridad física y el mínimo vital es procedente que mediante este mecanismo residual y subsidiario se ordene el pago cumplido de sus mesadas a la persona que adquirió debidamente el estatus de pensionado, pues el pago oportuno de las mismas, se presenta como la manera de asegurar el derecho a vivir dignamente de los pensionados. En ese sentido ha señalado este Tribunal que el ser pensionado no es un privilegio, sino una compensación a la cual tienen derecho todos los trabajadores que han cumplido con los requisitos establecidos legalmente, quienes por haber agotado su capacidad de laboral, merecen una especial protección del Estado.<sup>10</sup>

El sustento constitucional para dicho amparo tiene fundamento en el artículo 53 de la

Constitución Política que a la letra dice “El Estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales”; así como los mandatos superiores que establecen como fin esencial del Estado la efectividad de los principios, derechos y deberes establecidos constitucionalmente, así como el que ordena dar primacía al derecho sustancial (C.P. arts. 2o., 8o. y 228).

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Improcedencia de la acción de tutela para debatir la legalidad de actos administrativos.

7. El acto administrativo es una declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo, realizada por la Administración en ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria. Se trata, en consecuencia, de una declaración intelectual, lo que excluye actividades puramente materiales como son las ejecuciones coactivas<sup>12</sup>.

Esta Corporación en sentencia C-1436 de 2000, señaló que en el marco del Estado de Derecho, se exige que el acto administrativo esté conforme no sólo a las normas de carácter constitucional sino con aquellas jerárquicamente inferiores a ésta. Este es el principio de legalidad, fundamento de las actuaciones administrativas, a través del cual se le garantiza a los administrados que en ejercicio de sus potestades, la administración actúa dentro de los parámetros fijados por el Constituyente y por el legislador, razón que hace obligatorio el acto desde su expedición, pues se presume su legalidad.

Así mismo, señaló que la presunción de legalidad encuentra contrapeso en el control de legalidad que realiza la jurisdicción contencioso administrativa. “... Así, la confrontación del acto con el ordenamiento jurídico, a efectos de determinar su correspondencia con éste,

tanto por los aspectos formales como por los sustanciales, la ejerce, entre nosotros, el juez contencioso, que como órgano diverso a aquel que profirió el acto, posee la competencia, la imparcialidad y la coerción para analizar la conducta de la administración y resolver con efectos vinculantes sobre la misma. Esta intervención de la jurisdicción, permite apoyar o desvirtuar la presunción de legalidad que sobre el acto administrativo recae, a través de las acciones concebidas para el efecto, que permiten declarar la nulidad del acto y, cuando a ello es procedente, ordenar el restablecimiento del derecho y el resarcimiento de los daños causados con su expedición.”

Ahora bien, en cuanto a la suspensión de un acto administrativo que reconoce una pensión de jubilación, esta Corporación ha sostenido que debe mediar el consentimiento y aprobación del titular, pues si bien la suspensión del pago no revoca la resolución que reconoce la asignación mensual, sí la hace inoperante<sup>13</sup>.

En sentencia C-835 de 2003, la Sala Plena de esta Corporación manifestó que los motivos que dan lugar a la revocatoria del acto administrativo, consagrados en el artículo 19 de la Ley 797 de 2003, no pueden entenderse de manera indeterminado ni al margen del debido proceso, pues la manifiesta ilegalidad debe probarse plenamente en el proceso administrativo que contemplan las precitadas disposiciones, para lo cual el titular del derecho o sus causahabientes deberán contar con todas las garantías propias del debido proceso. Así, la decisión revocatoria, en tanto acto reglado que es, deberá sustentarse en una ritualidad sin vicios y en una fundamentación probatoria real, objetiva y trascendente, en la cual confluyan de manera evidente todos los elementos de juicio que llevaron al convencimiento del funcionario competente para resolver. En conclusión, la revocatoria directa de un acto administrativo que reconoce una pensión o prestación económica sólo puede declararse cuando ha mediado un delito.

La Corte subrayó en esa oportunidad que cuando el litigio versa sobre problemas de interpretación del derecho, como por ejemplo, el régimen jurídico aplicable, la aplicación de

un régimen de transición, o la aplicación de un régimen especial frente a uno general, estos litigios deben ser definidos por los jueces competentes de conformidad con el artículo 20 de la Ley 797 de 2003 y que en consecuencia no procede la revocatoria directa del acto administrativo sin el consentimiento del particular.

En sentencia T-567 de 2005, la Sala de Revisión No 9 estimó que no existe fundamento constitucional para que la Administración suspenda el pago de una pensión reconocida salvo las facultades explícitamente previstas en los artículos 19 y 20 de la Ley 797 de 2003 y en la sentencia C-835 de 2003. "... Actuar de otro modo lleva a la Administración a incurrir en vías de hecho contrarias al artículo 29 Superior e inadmisibles en perspectiva constitucional. En todo caso, se debe tener en cuenta que mientras permanezca indemne el acto administrativo que reconoce la prestación, es preciso continuar con los pagos causados.

" La facultad de revisar y revocar los actos administrativos que conceden o reconocen pensiones sin la autorización expresa del titular del derecho, ha sido concebida y reglada dentro del propio ordenamiento jurídico, ya que, el artículo 19 de la Ley 797 de 2003, cuya constitucionalidad condicionada se estableció en la sentencia C-835 de 2003, prevé la facultad de que la administración realice un estudio de fondo sobre las sumas, pensiones o prestaciones económicas a cargo del tesoro público en las cuales existan serios indicios sobre su reconocimiento indebido, condicionado a que no se "puede a cada rato estar revisando lo que ya revisó, derivando en un cuestionamiento recurrente sobre los mismos motivos y causas, que a más de no consultar el sentido y alcance del artículo 19, raya en el desconocimiento del non bis in idem. Revisado un asunto por la Administración éste debe ser decidido de manera definitiva y la Administración no puede volver a cuestionar el mismo asunto una segunda o tercera vez."

Además de lo anterior, en dicho fallo se precisaron las situaciones en las que la administración puede revocar su propio acto aún sin el consentimiento de su titular: “(i) La administración tendrá la facultad de revocar su propio acto aún sin consentimiento del beneficiario, siempre que se agote como mínimo el procedimiento previsto en los artículos 14, 28, 34, 35 y 74 del Código Contencioso Administrativo y que se identifiquen en la conformación del acto administrativo censurado conductas tipificadas en la ley penal, “aunque no se den los otros elementos de la responsabilidad penal”; (ii) Se podrá revocar unilateralmente el acto propio cuando éste sea fruto de silencio administrativo positivo de acuerdo al artículo 73 del Código Contencioso Administrativo; (iii) La Administración deberá acudir directa e indefectiblemente ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo si no identifican en el acto que las irregularidades o anomalías constituyen conductas tipificadas en la ley penal.”

Análisis del caso concreto.

8. En el caso bajo estudio, el actor estima vulnerados sus derechos fundamentales a la vida, a la dignidad humana, a la salud, a la seguridad social, al trabajo y al mínimo vital porque la Universidad del Atlántico no le ha cancelado sus mesadas pensionales.

9. Teniendo en cuenta que la acción de tutela ha sido consagrada constitucionalmente y desarrollada legalmente, como un mecanismo subsidiario y residual, para la protección de los derechos fundamentales vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares, se procede a verificar el cumplimiento de los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela para el pago de acreencias laborales.

Como lo ha señalado la jurisprudencia de esta Corporación los requisitos para que proceda la acción de tutela como mecanismo excepcional mediante el cual es posible reclamar el pago

oportuno de acreencias laborales, son: (i) que exista violación del derecho fundamental al mínimo vital del accionante, (ii) que esté probada la omisión continua y extendida en el tiempo del pago del salario o de la mesada pensional, lo cual hace presumir la vulneración del mínimo vital del trabajador o pensionado y el de su familia.

En cuanto a la violación del derecho fundamental al mínimo vital, la jurisprudencia constitucional ha destacado que se vulnera cuando (i) la mesada constituye el único ingreso o que existiendo otros no alcancen a cubrir las necesidades básicas, y (ii) que la falta de pago genere una situación crítica para el afectado<sup>14</sup>.

10. Encuentra la Sala que en el presente caso el demandante no manifestó de manera expresa ni se desprende del contenido de la acción de tutela la afectación de su derecho fundamental al mínimo vital, por el contrario está probado que al señor Ahumada Zambrano le fue reconocida una pensión de jubilación mediante la resolución No 747 del 22 de diciembre de 2000 por un monto de \$1.594,028, igualmente está probado que el 23 de agosto de 2004 le fue reconocida la pensión gracia mediante resolución No 16788, pensiones diferentes a la reconocida por la Universidad del Atlántico mediante resolución No 056 de 1997 por un valor de \$418.773. Por tal razón, en estos casos la solicitud de amparo resulta improcedente.

11. Teniendo en cuenta que la acción de tutela no es la vía para discutir la legalidad de los actos administrativos a través de los cuales se reconoce una pensión de jubilación y si las entidades partes del contrato de concurrencia estiman que en el reconocimiento de la pensión del señor Ahumada Zambrano se presentaron vicios que justifican solicitar su revisión, podrán acudir a las acciones legales previstas para el efecto en el artículo 19 de la Ley 797 de 2003, las cuales fueron declaradas exequibles por este Tribunal en sentencia C-835 de 2003.

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.- LEVANTAR la suspensión del término decretada para decidir el presente asunto.

SEGUNDO.- CONFIRMAR, por las razones expuestas el fallo proferido por la Sala Laboral del Tribunal Superior Barranquilla el 13 de diciembre de 2005.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

TERCERO.- LÍBRESE por Secretaría la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

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

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado Ponente

ÁLVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Una de las obligaciones adquiridas por la Universidad al suscribir el contrato de concurrencia es: “Adelantar las acciones que legalmente correspondan contra actos que hayan reconocido pensiones que no se ajusten a la ley, de las cuales se hará un informe trimestral a los Ministerios de Hacienda y Crédito Público, Educación Nacional y al ICFES.”

2 Ver entre otras, las Sentencias T-479 de 2004, T-1166 de 2003.

3 Sentencia T-479 de 2004.

4 Además de la sentencia T-479 de 2004 ver también T-067 de 2004, T139 de 2004 y T-1166 de 2003.

5 Respecto al derecho fundamental a la subsistencia ver la Sentencia de Unificación 995 de 1999.

6 Ver sentencias T-408 de 2002, T-432 de 2002, SU-646 de 1999 y T-007 de 1992

7 Ver entre otras las sentencias T-479 de 2004, T-303 y T-067 de 2004, T139 de 2004, T-1166 de 2003, T-524 de 2004, T-04 de 2004, T-1142 de 2004, T-390 de 2003, T-751 de 2002, T- 408 de 2002, T-432 de 2002 y SU- 646 de 1999.

8 Ver sentencia T-715 de 2005.

9 Ver entre otras, sentencias T- 948 de 2005, T-049 de 2003, T-1097 de 2002, T-703 de 2002, T-1221 de 2001, T-263 de 2000.

10 Sentencia T-126 de 2000.

11 Ver Sentencias T-234 y T-524 de 2004.

12 Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, Curso de Derecho Administrativo, Madrid, Civitas, 2002, p. 543.

13 Ver sentencia T-556 de 1997.

14 Al respecto, ver entre otras las siguientes sentencias T-814 de 2004, T-567 de 2005 y T-1129 de 2005.