

Quienes tienen a su cargo el pago de los servicios de seguridad social y la cancelación de las mesadas a los pensionados, asumen la posición de garante en la satisfacción de dicha obligación. Ello implica (i) la implementación de diversas estrategias que garanticen la minimización del riesgo y la protección del rubro presupuestal destinado a la satisfacción del pago de las mesadas pensionales; (ii) la asunción de un deber de salvamento respecto de las contingencias que puedan poner en peligro la cancelación de las mesadas de las personas pensionadas y que constituyan un riesgo previsible para las empresas pagadoras; (iii) la responsabilidad en cabeza de la empresa encargada del pago de las mesadas pensionales, por el abandono de medidas efectivas de guarda y protección ante las eventualidades que impidan el pago de acreencias prioritarias, como lo son las mesadas pensionales. En atención a la posición de garante que ocupan las entidades encargadas del pago de mesadas pensionales, no basta para salvar su responsabilidad el invocar problemas de iliquidez. Entre las obligaciones que comporta su estatus de guarda, está la de prever y buscar anticipadamente soluciones a contingencias predecibles como la anotada

PERSONA DE LA TERCERA EDAD-Sujeto de especial protección constitucional a partir de los 71 años

Reiteración de Jurisprudencia

Referencia: expediente T-739891

Acción de tutela instaurada por Soledad del Río de González contra la Industria Licorera de Bolívar

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT.

Bogotá D.C., ocho (8) de agosto de dos mil tres (2003).

La Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional integrada por los magistrados Clara Inés Vargas Hernández, Álvaro Tafur Galvis y Eduardo Montealegre Lynett, 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, profiere la siguiente

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión del fallo dictado por el Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Cartagena, en el asunto de la referencia.

I. ANTECEDENTES.

La señora Soledad González de del Río presentó acción de tutela contra la Industria Licorera de Bolívar por considerar que tal empresa se encuentra vulnerando sus derechos fundamentales a un salario mínimo vital y móvil, al pago oportuno de las pensiones y a la especial protección constitucional que prevé la carta para los adultos mayores.

1. Hechos

Mediante escrito presentado el 26 de marzo de 2002 al Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Cartagena, el Gerente y Representante legal de la Industria Licorera de Bolívar dio contestación a la demanda de tutela. En su intervención relató la crisis económica por la cual atraviesa la empresa por él representada, debido a la falta de generación y recepción de recursos tras la declaratoria de caducidad del contrato de ejecución operativa de maquinaria y equipos de la Industria Licorera de Bolívar con el consorcio S.M. S.A.

Afirma el representante legal de la demandada que, en vista de los problemas económicos que atravesaba la Empresa aún antes de la declaratoria de caducidad del contrato con el consorcio S.M. S.A., celebró un contrato de mutuo con el Departamento de Bolívar, para poder cancelar las mesadas atrasadas a los pensionados. En el convenio de pago se determinó que, con el dinero prestado por el Departamento, se pagarían las mesadas atrasadas a todos los pensionados hasta el mes de diciembre de 2002. Acepta adeudar tanto a la actora como a todos los pensionados, las mesadas correspondientes a los meses de enero y febrero de 2003 y la adicional de diciembre de 2002, pero afirma que la falta de ingresos que afecta a la Industria Licorera de Bolívar, “le impide cubrir oportunamente el pago de las mesadas de sus pensionados que se seguirán causando, pero ya se está trabajando en los términos de referencia o pliego de condiciones para efectos de dar inicio al

proceso de licitación pública para seleccionar al mejor proponente para adjudicar el contrato al nuevo concesionario o ejecutor operativo de la INDUSTRIA LICORERA DE BOLÍVAR” (fl. 27).

Señala que la empresa se encuentra al día en el pago de los aportes a seguridad social, razón por la cual la atención en salud está garantizada tanto a la actora como a los demás pensionados. Finalmente, recuerda que la acción de tutela es, por regla general, de carácter residual y que sólo procede como mecanismo transitorio cuando el medio de defensa ordinario con el cual cuenta el administrado no es eficaz para evitar un perjuicio irremediable. Respecto de la señora González de del Río, recalca que no se le está violando su derecho al mínimo vital, por cuanto las mesadas -aunque de manera retrasada- están siendo canceladas y, en todo caso, la demandante cuenta con otro medio de defensa judicial, cual es el proceso ejecutivo laboral.

En sentencia del 3 de abril de 2003, el Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Cartagena decidió “abstenerse de tutelar los derechos fundamentales invocados por SOLEDAD GONZÁLEZ DE DEL RÍO”. Lo anterior en razón a que la demandante recibe periódicamente el pago de su mesada pensional que -aunque retrasada- le sirve para cubrir sus necesidades ordinarias. Significaría esto que la vía adecuada para reclamar el pago de las mesadas pensionales adeudadas no es la acción de tutela, sino la jurisdicción ordinaria laboral, por cuanto sus derechos fundamentales no han sido menoscabados por la Industria demandada. Lo anterior resulta aún más claro, a juicio del juzgado, cuando se advierte que la Industria Licorera de Bolívar se encuentra al día en el pago de los aportes a la seguridad social y que, gracias a ello, el derecho a la salud de los pensionados está garantizado.

Revisión por la Corte

Remitida a esta Corporación, mediante auto del veintinueve (29) de mayo de 2003, la Sala de Selección Número Cinco dispuso su revisión por la Corte Constitucional.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia

1. Esta Corte es competente para revisar los presentes fallos de tutela de conformidad con lo

previsto en los artículos 86 y 241 de la Constitución Nacional, el Decreto 2591 de 1991 y las demás disposiciones pertinentes.

Reiteración de jurisprudencia: Procedencia excepcional de la acción de tutela para reclamar acreencias de tipo laboral

En numerosas oportunidades, esta Corte se ha pronunciado respecto de la situación que afecta a los pensionados de la Industria Licorera de Bolívar¹. En dichas ocasiones, esta corporación ha concedido el amparo a los demandantes, quienes por la situación de indefensión a la cual se ven avocados debido a la falta de pago de sus mesadas pensionales, requieren la intervención inmediata del juez constitucional a fin de evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable. Baste recordar que, si bien esta Corporación ha afirmado que la acción de tutela no es el medio adecuado para plantear litigios de carácter laboral, este principio cede cuando lo que está en cuestión es la posible vulneración de derechos fundamentales de las personas que por sus condiciones son sujetos de especial protección constitucional.

En esta categoría se encuentran –las más de las veces– las personas que reclaman el pago de su mesada pensional. En muchas ocasiones se trata de adultos mayores que, dada su indefensión, no cuentan con fuente de ingresos diferente a la mesada pensional. Ha dicho la Corporación al respecto “La Corte ha sido consistente en su jurisprudencia, precisando que la acción de tutela no es el medio idóneo para el reconocimiento y pago de acreencias derivadas de una relación laboral. Sin embargo, también ha señalado que cuando se trata de un cese prolongado e indefinido del pago pensional se presume la vulneración del mínimo vital del pensionado y de su familia, la afectación en consecuencia de sus condiciones mínimas de vida, y la procedencia de la tutela para lograr la garantía y eficacia de los derechos conculcados. La mesada pensional es una fuente de manutención, una forma de asegurar dignamente el estado de sobrevivencia, como lo ha considerado la doctrina constitucional, cuando ha precisado que el ser pensionado no es un privilegio, sino una compensación que se ha ganado previo cumplimiento de los requisitos establecidos para tal fin, lo que indica que los pensionados merecen la protección del Estado, por cuanto su capacidad laboral ya se extinguió.”²

A continuación se reseñarán algunas de las sentencias que ha proferido esta Corporación en

casos similares en los que se discutía el no pago de las mesadas pensionales por parte de la Industria Licorera de Bolívar:

- En la Sentencia T-073 de 2000, la Corte estudió el caso de un pensionado de la Industria Licorera de Bolívar a quien se le adeudaba el pago de algunas mesadas. Alegaba el demandante que tal omisión violaba sus derechos a la vida, a la dignidad humana, a la integridad física y moral, y a la seguridad social, por cuanto la mesada pensional constituía su única fuente de ingresos. La Corte decidió declarar improcedente el amparo, por cuanto el objeto del mismo, para la fecha del pronunciamiento, era ya un hecho superado³. No obstante previno a la demandada para que en adelante no volviera a incurrir en los hechos que motivaron la acción de tutela.

- En la Sentencia T-248 de 2000, la Corte revisó la tutela interpuesta por una pensionada de la Industria Licorera de Bolívar. Alegaba la demandante que debido al retraso en el pago de las mesadas pensionales, su mínimo vital estaba siendo vulnerado, por cuanto no contaba con otra fuente de recursos para su subsistencia. Reiteró en dicha oportunidad la Corporación su Jurisprudencia respecto de la procedencia excepcional de la acción de tutela para obtener el pago de acreencias laborales, cuando lo que está en cuestión es el mínimo vital de adultos mayores. Recalcó que las contingencias contractuales de la empresa encargada de realizar los pagos a los pensionados no la exime de la responsabilidad de atender de manera oportuna tal obligación. Concedió, en consecuencia, el amparo. Dijo la Corte entonces que “si bien es cierto se ha establecido un mecanismo contractual para obtener los recursos tendientes al pago oportuno de las mesadas de jubilación, este solo hecho no exime a la Licorera de su obligación cancelar las mesadas pensionales cumplidamente, pues los pensionados no pueden estar sujetos a la suerte de un contrato suscrito con terceros.”

- Resolvió la Corte en otro caso (Sentencia T-752 de 2000) la acción de tutela instaurada contra la Industria Licorera de Bolívar debido al no pago de las mesadas pensionales a la demandante. Señaló entonces la Corte que, debido a la debilidad manifiesta y al riesgo de no mantener una subsistencia digna que comporta la falta de pago de las mesadas a los pensionados, sobretudo en caso de adultos mayores, se hace necesario conceder el amparo solicitado. Por último, recordó que las eventualidades contractuales de la empresa no le permiten evadir el cumplimiento oportuno de su obligación de pago de mesadas pensionales.

- En otra ocasión, esta Corporación estudió la posible vulneración de los derechos fundamentales a la vida, a la igualdad, a la seguridad social y al pago oportuno de las mesadas por parte de la Industria Licorera de Bolívar, originada en la falta de pago de las últimas cuatro mesadas pensionales al actor (T-787 de 2000). Decidió la Corte conceder la protección solicitada por el demandante y prevenir a la Industria “para que no vuelva a incurrir en omisiones que permanentemente afectan los derechos de los trabajadores y pensionados de dicha entidad.”

- En la Sentencia T-511 de 2003, una pensionada de la Industria licorera de Bolívar reclama el amparo de sus derechos fundamentales al mínimo vital y a la subsistencia digna. La actora cuenta con 85 años de edad y padece de varias enfermedades, lo que le hace imposible buscar medios alternativos de subsistencia. Resolvió el alto Tribunal conceder la tutela solicitada por cuanto el mínimo vital de la demandante se encontraba amenazado con el actuar omisivo de la entidad demandada. Recordó que las dificultades financieras no son razón suficiente que permita a las entidades dejar de lado la atención de créditos con carácter prioritario, como lo son las mesadas pensionales y, por lo tanto, previno a la empresa para que “en el futuro evite incurrir en las omisiones ilegítimas que originaron el presente proceso, so pena de las sanciones legales correspondientes.”

- Como conclusión es posible anotar que la Corte ha concedido el amparo solicitado por los pensionados de la Industria Licorera de Bolívar, debido a que en tales ocasiones se encuentra acreditada la afectación de su mínimo vital. En la línea jurisprudencial seguida por esta Corte, es posible resaltar la prevención que, desde el año 2000, se ha hecho a la Industria para que cese el actuar omisivo que da lugar a los procesos de tutela en su contra. Vale la pena en este punto referir de qué manera la empresa en cuestión ha desatendido su obligación de garante, al dar soluciones coyunturales al problema del pago de las mesadas pensionales, sin buscar mecanismos que permitan el oportuno cumplimiento de tal obligación.

Breve consideración respecto de la obligación del pago de mesadas pensionales por parte de las entidades que la tienen a su cargo.

Asumir la responsabilidad del pago de mesadas pensionales implica mucho más que cancelar

cada cierto tiempo el monto de las mismas. Significa sobretodo, tomar por cuenta propia la tutela del derecho fundamental al pago oportuno de la suma que cubre el mínimo vital de los sujetos de especial protección constitucional, como lo son los adultos mayores. Por esta razón las entidades que tiene a su cargo el cumplimiento de dicha carga prestacional, deben diseñar los mecanismos que resguarden, hasta donde sea posible, el pago de las mesadas de las eventualidades financieras que afecten a las empresas.

No se trata tan sólo de destinar cierto porcentaje de los ingresos, proveniente del giro ordinario de sus negocios, al cumplimiento de la obligación pensional, sino instituir dispositivos de protección reforzada de tal rubro. Ha dicho esta Corporación al respecto que “Quienes prestan los servicios de la seguridad social, en pensiones, en salud o en riesgos profesionales, asumen más que la calidad de contrapartes contractuales: adquieren la calidad de garantes de los derechos constitucionales –fundamentales algunos- de sus afiliados. Bajo tales condiciones están sujetos a cargas derivadas de su condición de garantes.”⁴

En síntesis, quienes tienen a su cargo el pago de los servicios de seguridad social y la cancelación de las mesadas a los pensionados, asumen la posición de garante en la satisfacción de dicha obligación. Ello implica (i) la implementación de diversas estrategias que garanticen la minimización del riesgo y la protección del rubro presupuestal destinado a la satisfacción del pago de las mesadas pensionales; (ii) la asunción de un deber de salvamento respecto de las contingencias que puedan poner en peligro la cancelación de las mesadas de las personas pensionadas y que constituyan un riesgo previsible para las empresas pagadoras; (iii) la responsabilidad en cabeza de la empresa encargada del pago de las mesadas pensionales, por el abandono de medidas efectivas de guarda y protección ante las eventualidades que impidan el pago de acreencias prioritarias, como lo son las mesadas pensionales⁵.

Caso concreto

La señora Soledad González de del Río interpuso acción de tutela contra la Industria Licorera de Bolívar, por considerar que la falta de pago por parte de dicha empresa de las mesadas pensionales, vulnera sus derechos al salario mínimo vital y móvil y al pago oportuno de las pensiones. Por su parte el Gerente y representante legal de la Industria en cuestión,

respondió con el argumento de que “nadie está obligado a lo imposible”, es decir, debido a la caducidad del contrato, merced al cual la Empresa recibía los ingresos con los cuales pagaba las mesadas pensionales, se ha visto en imposibilidad de responder oportunamente por su obligación. Recuerda que, en todo caso, aunque de manera retrasada se han cancelado las mesadas, y los aportes al régimen de seguridad social en salud se han realizado cumplidamente.

De las pruebas que obran en el expediente es posible inferir que la actora cuenta con más de 71 años de edad –es decir se encuentra en la categoría “adultos mayores”⁷-. Se adjuntan además copias de un dictamen médico en el cual consta que sufre de artritis, hipertensión y osteoporosis (fls.7y8). En todo caso, y como ya lo ha señalado en múltiples oportunidades esta Corte, las mesadas pensionales constituyen en la mayoría de casos el único ingreso con que cuentan las personas que tras haber laborado gran parte de su vida, ya no se encuentran en capacidad de hacerlo. No es el pago de estas mesadas la dádiva graciosa de los entes encargados de cancelarlas, sino el cumplimiento de una obligación de características particulares. La particularidad de este deber corresponde, entre otras cosas, a que su incumplimiento entraña la creación de un riesgo muy alto de vulnerar derechos fundamentales a personas objeto de especial tutela constitucional. Es así como la Industria Licorera de Bolívar no puede escudarse en su falta de previsión y en el abandono de su deber de guarda para no pagar cumplidamente las mesadas pensionales.

Como arriba ha sido reseñado, la Corte en diversas oportunidades ha prevenido a esta Industria para que implemente mecanismos que eviten el incumplimiento sistemático de sus responsabilidades en materia pensional. Por estas razones, se concederá la tutela de los derechos invocados a la actora y se ordenará a la Industria Licorera de Bolívar que cree y ponga en marcha los mecanismos más convenientes para autonomizar y resguardar la disponibilidad de recursos para la satisfacción continuada de sus obligaciones prestacionales.

III. DECISION

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 la sentencia proferida por el Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Cartagena el 3 de abril de 2003. En su lugar CONCEDER el amparo solicitado. En consecuencia ORDENAR al Gerente de la Industria Licorera de Bolívar, que si aun no lo ha hecho, proceda, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación del presente fallo, al pago de las mesadas adeudadas a la señora Soledad González de del Río.

De no existir partida presupuestal disponible, las cuarenta y ocho (48) horas se conceden para que se inicien los trámites tendientes a la obtención de recursos económicos que le permitan cumplir en su totalidad con el pago de las mesadas adeudadas a la accionante, para lo cual dispondrá de un plazo máximo de dos (2) meses.

SEGUNDO. - ORDENAR a la Industria Licorera de Bolívar el diseño e implementación de mecanismos que permitan garantizar el pago de las mesadas pensionales a los extrabajadores de la Industria Licorera de Bolívar. Dicho mecanismo deberá ser puesto en marcha en un plazo máximo de seis (6) meses y la Industria Licorera de Bolívar deberá rendir informe cada mes sobre tal procedimiento al juzgador de primera instancia en esta tutela (Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Cartagena).

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.

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Ver las Sentencias T-752 de 2000, T-787 de 2000, T-248 de 2000, T-073 de 2000 y T-511 de 2003.

2 Sentencia T-126 de 2000. Ver también las sentencias T-514 de 2000, T-1097 de 2002, T-027 de 2003. T-049 de 2003.

3 La Industria Licorera de Bolívar, se había puesto al día con el pago de la mesada pensional del demandante.

4 Sentencia T-063 de 2003.

5 Para una exposición más detallada y completa de los “deberes de guarda”, puede consultarse la obra del jurista alemán Günter Jakobs.

6 Sentencia T-248 de 2003.

7 Ver, entre otras, las sentencias SU-043 de 1995, SU-III1 de 1997, SU-480 de 1997, T-670 de 1997 y T-463 de 2003.