

Sentencia T-794/01

LITISCONSORCIO PASIVO-Integración

LEGITIMACION POR PASIVA EN TUTELA

ACCION DE TUTELA-Procedencia excepcional pago de mesadas pensionales/DERECHO AL MINIMO VITAL DEL PENSIONADO-Pago oportuno de mesadas

ACCION DE TUTELA-Improcedencia por no tratarse de la tercera edad y ser económicamente activo

Referencia: expedientes T-418588 y T-420402 (acumulados)

Acción de tutela instaurada por Pedro Manuel Ochoa Torres y Lilia Berdugo Castro contra el Rector de la Universidad del Atlántico, respectivamente.

Temas:

Tutela improcedencia para reclamar mesadas pensionales de personas económicamente activas.

Convenciones colectivas relevancia constitucional de las inequidades pactadas.

Magistrado ponente:

Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Bogotá, D.C., julio veintisiete (27) de dos mil uno (2001).

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados, Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Escobar Gil, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

En el proceso de revisión de las sentencias del nueve (9) y catorce (14) de noviembre de dos mil (2000), proferidas en segunda instancia por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla, Sala de Decisión Civil – Familia, en los procesos de tutela promovidos por Lilia Berdugo Castro y Pedro Manuel Ochoa Torres contra el Rector de la Universidad del

Atlántico.

I. ANTECEDENTES

Los demandantes, ambos pensionados de la Universidad del Atlántico – la primera a los 43 años de edad y con 16 años y seis meses de servicio, el segundo a los 42 años de edad y con veinte años y un mes de servicio – demandaron al Rector de la Universidad del Atlántico por violación de sus derechos a la vida, a la salud, a la seguridad social y al mínimo vital como consecuencia de la omisión en el pago de las mesadas pensionales correspondientes a los meses de julio y agosto del año 2000. Acusan que el incumplimiento en el pago de las mesadas pensionales por parte de la autoridad pública demandada les han impedido solventar sus necesidades mínimas y las de sus familias.

El apoderado del Rector de la Universidad del Atlántico se opuso a la demanda y solicitó el rechazo de la tutela solicitada. Adujo entre otras razones que su representado no era la autoridad responsable de asegurar el pago de las pensiones a los jubilados, que a los demandantes no se les vulneraba su mínimo vital ya que les fue cancelada la mesada adicional en el mes de junio y que la acción era improcedente por existir los medios judiciales ordinarios de defensa.

Los jueces de tutela en primera instancia concedieron la tutela de los derechos fundamentales de los peticionarios y ordenaron a la autoridad pública demandada en el primer caso pagar las mesadas pensionales atrasadas y en el segundo hacer las gestiones necesarias para conseguir los recursos económicos para realizar el pago, ambas órdenes dentro de las 48 horas posteriores a la comunicación del fallo.

El apoderado del rector de la Universidad del Atlántico impugnó las decisiones de tutela de primera instancia. Adujo para solicitar la revocatoria de los fallos que concedieron la tutela que el rector demandado no es el funcionario encargado de presupuestar los rubros para el pago de las pensiones de la Universidad del Atlántico, ni de recaudar los impuestos para el efecto. Además, manifestó que es imposible para el rector hacer los pagos en materia de pensiones y salud, mientras los entes centrales no giren los recursos para tal fin. Adicionalmente, consideró que la demanda de tutela debió dirigirse en contra del Presidente de la República, de su Ministro de Hacienda, del Gobernador del Atlántico y del Alcalde de Barranquilla y no contra el Rector de la Universidad del Atlántico.

El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla, Sala de Decisión Civil – Familia mediante sentencias de segunda instancia del nueve (9) y catorce (14) de noviembre de dos mil (2000) revocó las decisiones que inicialmente concedieran la tutela a los peticionarios y decidió no tutelar sus derechos fundamentales. Estimó el tribunal que la responsabilidad de hacer efectivo el pago a los jubilados de la Universidad del Atlántico no la tiene el accionado sino las autoridades nacionales (Presidente de la República, Ministro de Hacienda y Crédito Público), departamentales (Gobernador del Atlántico) y locales (Alcalde de Barranquilla), quienes tienen la obligación de apropiar los recursos necesarios para garantizar en forma oportuna el pago de las mesadas pensionales.

En ejercicio de las atribuciones legales y reglamentarias, la Sala Tercera de Revisión decretó y practicó pruebas tendientes a esclarecer la situación fáctica planteada por los peticionarios. En respuesta a la solicitud de esta Corte, se informó por parte de la administración central de la Universidad del Atlántico que las mesadas pensionales correspondientes a los meses de julio y agosto del año 2000 habían sido canceladas a los accionantes. Por su parte, el Ministerio de Educación Nacional – al que fuera remitida la solicitud inicialmente dirigida al Ministerio de Hacienda y Crédito Público por la Corte para que informara sobre el estado de las transferencias de la Nación con destino a la Universidad del Atlántico para el pago de pensiones de jubilación –, remitió al despacho del magistrado ponente copia del cuadro de transferencias realizadas a la Universidad del Atlántico en la vigencia del año 2000.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Primera.- Competencia

La Sala es competente para resolver el asunto de la referencia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 241, numeral 9º de la Constitución, y 33 y 34 del Decreto 2591 de 1991.

Segunda.- Problemas jurídicos

La constelación fáctica del caso plantea básicamente dos problemas jurídicos que pueden resumirse así: ¿Hay lugar a rechazar una acción de tutela cuando el demandante no

demanda a todas las autoridades públicas encargadas del pago de mesadas pensionales en una universidad pública? ¿Se vulnera el derecho al mínimo vital por parte del empleador que incumple el pago de las mesadas pensionales a pensionados que no son de la tercera edad?

1. Integración del litisconsorcio pasivo

En relación con el primer problema jurídico planteado, este versa sobre la debida integración del litisconsorcio pasivo. El tribunal de segunda instancia argumenta para denegar la tutela que el demandante debió haber demandado a la Nación, al Gobernador y al Alcalde, responsables de la apropiación de recursos para el pago de las pensiones de jubilación en la Universidad del Atlántico, y no al Rector de esta institución. Si el ad quem consideró que el demandante había errado en la identificación del demandado, lo lógico y razonable habría sido por parte del fallador de tutela en segunda instancia anular y retrotraer lo actuado después del auto admisorio de la demanda de tutela para que el juez a quo procediera a integrar el litisconsorcio y notificara a las otras autoridades públicas posiblemente responsables de la presunta violación de los derechos fundamentales. Así lo ha sostenido esta Corte en varias oportunidades:

“Habrá casos en que el pronunciamiento judicial al cual tiende el ejercicio de la correspondiente pretensión procesal, por su naturaleza o por disposición legal, no puede adoptarse sin que concurran al proceso todas las personas que son titulares de las relaciones jurídicas o han intervenido en los actos sobre los cuales versa la controversia. La necesidad de un pronunciamiento uniforme y con efectos concretos sobre la totalidad de dichos sujetos impone su concurrencia al respectivo proceso. En estos eventos el juez no puede proveer sobre la demanda y decidir sobre la pretensión sin que todos los sujetos activos y pasivos de la relación procesal hayan sido citados e intervengan en el proceso. La necesidad de la participación de dichos sujetos se torna en algo que es consustancial con el principio de la integración del contradictorio. La omisión de la integración del litisconsorcio, conllevó una flagrante violación del derecho al debido proceso. La falta de integración de litisconsorcio también significó un desconocimiento de principios esenciales del ordenamiento constitucional, como son: la justicia, la vigencia de un orden justo, y la eficiencia y la eficacia de las decisiones judiciales...(Cfr. Corte Constitucional. Sala Segunda de revisión. Sentencia T-056 del 6 de febrero de 1997, M. P. Antonio Barrera Carbonell).¹

El fallador de segunda instancia no debió entonces rechazar simplemente la tutela, sino que debió haber anulado lo actuado para que se vinculara a las demás partes posiblemente involucradas en la presunta vulneración de los derechos fundamentales de los peticionarios.² Esta conclusión se refuerza si se observa que el principio de informalidad que guía el procedimiento de tutela impone al demandante únicamente la carga de dirigir la acción contra “la autoridad pública o el representante del órgano que presuntamente violó o amenazó el derecho fundamental.” (Art. 13 inciso 1, Decreto 2591 de 1991). La razón de esta mínima carga es obvia. El ciudadano común no tiene por qué conocer todos los intrínquilis de la administración pública de forma que esté en la capacidad de identificar correctamente qué autoridad ejerce determinadas funciones, más aún cuando se está ante un procedimiento administrativo complejo que involucra múltiples etapas como la recaudación de impuestos, la formulación del presupuesto de gastos de las entidades territoriales, la transferencia de recursos de la Nación, la cancelación efectiva de las pensiones por parte de la autoridad ejecutiva local, etc. Sobre el particular ha sostenido la Corte:

“En muchas ocasiones el particular que impetra la acción ignora o no sabe identificar a las autoridades que considera han violado o amenazado sus derechos fundamentales, simplemente porque no conoce la complicada y variable estructura del Estado. No puede exigírsele a la persona que invoca la protección constitucional que sea un experto en la materia, y menos en el trámite de un proceso que se distingue por su informalidad y en virtud del cual debe el juez desplegar todos sus poderes para esclarecer los hechos que le dieron origen.

(...)

“En relación con la legitimación en la causa por parte pasiva, el artículo 13 del Decreto 2591 de 1991 establece que la acción de tutela debe instaurarse contra “la autoridad pública o el representante del órgano que presuntamente violó o amenazó el derecho fundamental”. En caso de que se hubiese actuado en “cumplimiento de órdenes o instrucciones impartidas por un superior, o con su autorización o aprobación”, agrega la norma que la acción deberá dirigirse contra ambos, sin perjuicio de lo que pueda decidirse en la sentencia. Y por último señala que “de ignorarse la identidad de la autoridad pública, la acción se tendrá por ejercida contra el superior”. Lo anterior debe entenderse sin perjuicio de que el juez deba indagar acerca del sujeto que ha podido violar o amenazar los derechos invocados por el

demandante, en virtud del principio de oficiosidad, en concordancia con el de efectividad de los derechos constitucionales y el de prevalencia del derecho sustancial.”³

Es comprensible y por demás razonable que los peticionarios hubieran dirigido la acción de tutela contra el Rector de la Universidad del Atlántico en su calidad de representante legal de la entidad a la cual se hayan relacionados en calidad de jubilados, dado que la omisión provino precisamente de la entidad pagadora. Es así como no le asiste razón al fallador de instancia cuando indilga – sin base probatoria – la responsabilidad del incumplimiento en el pago de las mesadas pensionales a los “entes centrales” exclusivamente, para con base en ello denegar la tutela. La decisión judicial correcta habría sido entonces declarar la nulidad de lo actuado para que el juez de tutela en primera instancia procediera a integrar el litisconsorcio necesario.

Ahora bien, por otras razones diferentes a las esgrimidas en los fallos que se revisan habría podido concluirse que el rechazo de la tutela era la conclusión obligada en este caso. Ello si prima facie fuere clara la no vulneración del derecho fundamental al mínimo vital o la improcedencia de la acción de tutela por la disponibilidad de otros medios de defensa judicial.

2. No vulneración del derecho fundamental al mínimo vital

Los peticionarios aducen que la omisión en el pago de dos meses de mesadas pensionales pone en peligro su subsistencia y la de sus familias, lo cual se constituye en una vulneración del derecho al mínimo vital,⁴ así como de sus derechos a la vida, a la seguridad social y a la salud. Por su parte, el apoderado del Rector demandado asegura en contestación de las demandas que el pago de la mesada adicional del mes de junio a los demandantes en monto de \$ 4.357.688,00 a cada uno desvirtúa lo afirmado por éstos.

La Corte constitucional, en reiterada jurisprudencia ha sostenido tratándose de mora en el pago de las mesadas pensionales lo siguiente:

“(P)ese a que la tutela es, por regla general, improcedente para el cobro de acreencias laborales, ella sí procede cuando la mora en el pago de las mesadas pensionales, al ser éstas el único medio de subsistencia de los accionantes, compromete el derecho fundamental al mínimo vital del trabajador⁵. La Corte ha sostenido a este respecto que (i) si hay mora en el

pago de mesadas pensionales, (ii) a una persona de la tercera edad y (iii) tal fuente de ingreso es la única para el pensionado, entonces se viola el derecho fundamental al mínimo vital.⁶ Adicionalmente, la Corte ha establecido que cuando el demandante es de la tercera edad y se presenta el no pago de la pensión, se presume la vulneración de su mínimo vital⁷. Se presenta así una inversión de la carga de la prueba, correspondiéndole a la entidad encargada de pagar esta prestación desvirtuar tal presunción⁸.

“Por otra parte, la Corte ha establecido de forma igualmente clara sobre quién recae la carga de la prueba para la demostración de la vulneración del derecho fundamental al mínimo vital. En consonancia con la presunción en materia de mínimo vital, la Corte ha establecido que si se demuestra indiciariamente que el derecho al mínimo vital está siendo vulnerado, corresponde al juez de tutela determinar si en efecto se configura dicha vulneración⁹. Con base en la doctrina constitucional citada anteriormente puede afirmarse que, salvo prueba en contrario, se entiende vulnerado el derecho fundamental al mínimo vital cuando la falta de pago de las mesadas pensionales que constituyen fuente exclusiva de ingresos lleva al pensionado a una situación de incumplimiento de sus necesidades básicas tales como vivienda, alimentación, salud y educación, para cuya prueba basta con una prueba indiciaria.”¹⁰

La jurisprudencia de la Corte ha sido clara sobre la procedencia excepcional de la acción de tutela para efectos del pago de mesadas pensionales por la existencia de otros medios de defensa judicial. Las condiciones para que excepcionalmente proceda la acción de tutela tienen que ver entonces con la edad y capacidad de la persona y con la ausencia de otros ingresos adicionales a la pensión de forma que la no cancelación de esta última compromete el mínimo vital de la persona. Ambos requisitos apuntan a proteger a la persona que por su debilidad manifiesta no le es razonablemente exigible la obligación de acudir a un proceso laboral ordinario para el cobro de las mesadas pensionales causadas pero no pagadas. La razón de la diferenciación en materia de la edad radica en que mientras las personas de la tercera edad o en situación de debilidad manifiesta (p.ej. por incapacidad o invalidez) corren el riesgo de no poder disfrutar de su pensión al tener que esperar los resultados de un prolongado proceso judicial, las personas con capacidad para laborar están en capacidad de proveerse otros ingresos para su sostenimiento mientras tramitan las respectivas demandas laborales.

En el presente caso los jueces de tutela en primera instancia pasaron por alto que los peticionarios no son personas de la tercera edad ni demostraron encontrarse en una situación de debilidad manifiesta que les impidiera acudir a la justicia laboral ordinaria para el cobro de las mesadas pensionales a que en principio tendrían derecho. Ahora bien, tampoco aparece en el proceso plenamente probado que los demandantes carezcan de otros ingresos diferentes a su pensión tempranamente reconocida – la primera en el año de 1989 a los 43 años de edad y con 16 años y seis meses de servicio y el segundo en el año de 1996 a los 42 años de edad y con veinte años y un mes de servicio –, dado que aún se encuentran en edad económicamente activa.

En consecuencia, es claro que de todas formas – independientemente de la posible nulidad procesal por ausencia de la integración del litisconsorcio pasivo – la acción de tutela era prima facie improcedente por no tratarse de personas de la tercera edad, razón por la cual ésta ha debido ser rechazada, sin necesidad de resolver sobre la responsabilidad o no de la autoridad pública demandada, tal y como lo hizo el tribunal de segunda instancia al afirmar que los responsables de la prestación pensional eran el Presidente de la República, el Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Gobernador del Atlántico y el Alcalde de Barranquilla.

Tercera.- Inequidad en la regulación sobre condiciones pensionales en la Universidad del Atlántico

Para concluir, esta Sala de Revisión no puede dejar de advertir su sorpresa ante las condiciones de edad y tiempo de servicios para que los demandantes se hubieran hecho acreedores del derecho convencional a la pensión de jubilación. Tales condiciones contrastan por su generosidad con los promedios legales exigidos nacionalmente, y son manifiestamente inequitativos respecto del trato a otros funcionarios públicos y al resto de los colombianos. En gran parte dicho tratamiento especial explica la carga financiera que pesa sobre ciertas entidades públicas hasta el grado de amenazar su viabilidad y existencia en desmedro de los intereses de toda la comunidad. Por este motivo, la Sala solicitará a los organismos de control que, si no lo han hecho, ejerzan sus facultades para indagar por la validez, la permanencia y el cumplimiento de las convenciones colectivas de trabajo celebradas por la Universidad del Atlántico con sus empleados y trabajadores, así como por el respeto a los valores de justicia, equidad y solidaridad que al mismo tiempo que protegen

al trabajador y aseguran el respeto a sus derechos, también chocan con los privilegios cualquiera sea su índole.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Primero.- CONFIRMAR, pero por las razones expuestas en la presente providencia, la sentencia del nueve (9) de noviembre de dos mil (2000), proferida en segunda instancia por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla, Sala de Decisión Civil – Familia, en el proceso de tutela promovido por Lilia Berdugo Castro contra el Rector de la Universidad del Atlántico.

Segundo.- CONFIRMAR, pero por las razones expuestas en la presente providencia, la sentencia del catorce (14) de noviembre de dos mil (2000), proferida en segunda instancia por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla, Sala de Decisión Civil – Familia, en el proceso de tutela promovido por Pedro Manuel Ochoa Torres contra el Rector de la Universidad del Atlántico.

Tercero.- SOLICITAR al Procurador General de la Nación, al Defensor del Pueblo, al Ministro de Trabajo y Seguridad Social y al Contralor General de la República se sirvan, si no lo han hecho aún, ejercer sus competencias respecto de las convenciones colectivas de trabajo celebradas por la Universidad del Atlántico con sus empleados y trabajadores y tomar las medidas a que haya lugar para armonizar los derechos de los trabajadores que en justicia se merecen con la protección de los intereses públicos involucrados y los valores de equidad y solidaridad.

Cuarto.- Por Secretaría, líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Corte Constitucional, Sala Segunda de Revisión, Auto 009 del 18 de marzo de 1998, M.P. Antonio Barrera Carbonell.

2 Corte Constitucional, Sala Segunda de Revisión, Auto 055 del 11 de diciembre de 1997, M.P. José Gregorio Hernández: “Cuando el juez de tutela considere -según el análisis de los hechos y de la relación entre las funciones que se cumplen o las actividades que se desarrollan y la invocada vulneración o amenaza de derechos fundamentales (nexo causal)- que la demanda ha debido dirigirse contra varias entidades, autoridades o personas, alguna o algunas de las cuales no fueron demandadas, aquél está en la obligación de conformar el legítimo contradictorio, en virtud de los principios de oficiosidad e informalidad que rigen la acción de tutela.”

3 Ibid.

4 Corte Constitucional, Sentencias T-426 de 1992, M. P Eduardo Cifuentes Muñoz: “Aunque la Constitución no consagra un derecho a la subsistencia éste puede deducirse de los derecho a la vida, a la salud, al trabajo, y a la asistencia o a la seguridad social.”

5 Corte Constitucional, Sentencias T-426 de 1992, M. P Eduardo Cifuentes Muñoz; T-323 de

1996, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; Sentencias T-001 de 1997, M.P. José Gregorio Hernández; T-118 de 1997, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; T-126 de 1997, M.P. José Gregorio Hernández; T-011 de 1998, M.P. José Gregorio Hernández; T-070 de 1998, M.P. Alejandro Martínez Caballero; T-544 de 1998, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; T-808 de 1998, M.P. Antonio Barrera Carbonell; T-259 de 1999, M.P. Antonio Barrera Carbonell; T-308 de 1999, M.P. Alfredo Beltrán Sierra; T-325 de 1999 M.P. Fabio Morón Díaz, T-387 de 1999 M.P. Alfredo Beltrán Sierra; SU-995 de 1999, M.P. Carlos Gaviria Díaz; T-1500 de 2000, M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez.

6 Corte Constitucional, Sentencias T-307/98, M.P. Fabio Morón Díaz; T-327/98, M.P. Fabio Morón Díaz; T-330/98, M.P. Fabio Morón Díaz.

7 Corte Constitucional, Sentencias T-278 de 1997, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa y T-650 de 1998, M.P. Antonio Barrera Carbonell.

8 Corte Constitucional, Sentencias T-308 de 1999, M.P. Alfredo Beltrán Sierra y T-259 de 1999, M.P. Alfredo Beltrán Sierra, entre otras.

9 En la Sentencia T-259 de 1999, M.P. Alfredo Beltrán Sierra se establece que corresponde al juez, en uso de su facultad oficiosa y de su deber de proteger los derechos fundamentales, establecer la vulneración del mínimo vital.

10 Corte Constitucional, Sentencias T-639 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.