

Sentencia T-912/07

ACCION DE TUTELA-Procedencia excepcional pago de mesadas pensionales

DERECHO AL PAGO OPORTUNO DE MESADAS PENSIONALES-Caso de pensionados de la Universidad del Magdalena

INEFICIENCIA DE LA ADMINISTRACION-Consecuencias negativas no pueden trasladarse a sus trabajadores, ni servir de excusa para desconocer derechos constitucionales

Referencia: expediente T-1624935

Accionado: Universidad del Magdalena y Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Magistrado Ponente:

Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA.

Bogotá D.C., primero (1o) de noviembre de dos mil siete (2007)

La Sala Quinta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Humberto Antonio Sierra Porto, Nilson Pinilla Pinilla y Marco Gerardo Monroy Cabra, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

en la revisión de los fallos proferidos por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Marta-Sala Laboral, en primera instancia, y la Corte Suprema de Justicia-Sala de Casación Laboral, en segunda instancia, el 26 de febrero de 2007 y el 24 de abril de 2007, respectivamente, dentro de la acción de tutela instaurada por el señor Luis María Arrieta Meza contra la Universidad del Magdalena y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

I. ANTECEDENTES

A. SOLICITUD

El señor Luis María Arrieta Meza interpuso acción de tutela, el 12 de febrero de 2007, contra la Universidad del Magdalena y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y solicitó la protección de sus derechos fundamentales al mínimo vital, la vida digna y la protección especial por ser persona de la tercera edad.

En tal sentido solicitó que:

“se ordene a la Universidad del Magdalena que realice el pago de su mesada pensional que se le adeuda del mes de enero de 2007, y que en consecuencia haga los traslados presupuestales necesarios con cargo a los saldos de apropiación de la vigencia actual.

“En caso que en el presupuesto de la Universidad no haya saldos disponibles de apropiación que permitan hacer los traslados, se ordene al MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, el pago del 88.7 del valor de mi mesada que le corresponde aportar, según la concurrencia que estableció el ICFES.(...)”

“Ordenar a la Universidad de Magdalena que se abstenga de suspender el pago de mis mesadas pensionales en el futuro, y que de persistir la controversia jurídica, afectando las mesadas que sigan, aplique la medida de hacer traslados presupuestales.

“Exhortar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a que en el menor tiempo clarifique las razones de sus dudas y los cuestionamientos que tiene en relación con el manejo de las pensiones en la Universidad del Magdalena, en cuanto esa incertidumbre es la causa de suspensión de los bonos.

“Consecuentemente, con lo anterior, ordenar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para que proceda a efectuar la emisión de los bonos que le corresponda girar a la Universidad del Magdalena, en cuanto ello contribuye a la amenaza de los derechos invocados en esta tutela”.

La petición se fundamenta en los siguientes:

B. HECHOS

1. El señor Luis María Arrieta Meza afirma que es pensionado de la universidad del Magdalena, calidad que se le reconoció mediante la Resolución N° 0647 del 30 de diciembre de 2003.

1. Arguye que la Universidad del Magdalena envió una comunicación a la Asociación de pensionados en el mes de enero de 2007, en la que informó que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público sostiene que existen dudas respecto de la legalidad del pasivo pensional de la Universidad del Magdalena, pues asegura, que tales obligaciones corresponden al Departamento del Magdalena y no a la Nación.

Que en consecuencia, debe ser la Gobernación la que debe asumir el pago de las mesadas pensionales y, por supuesto, la cancelación de las mismas no podrá efectuarse a partir del mes de enero de 2007.

1. Manifiesta que con ocasión de la citada comunicación la Universidad del Magdalena no le efectuó el pago de la mesada pensional correspondiente al mes de enero del año 2007.

1. Aduce que la falta del pago de su mesada pensional vulnera sus derechos fundamentales, pues no cuenta con otra fuente de ingresos, por lo que se ha visto en la necesidad de acudir a préstamos y ha incurrido en deudas de servicios públicos por la falta de recursos.

1. Adicionalmente, el accionante manifiesta que tiene que atender sus gastos personales y los de su núcleo familiar en el que se encuentra una hija que ya casi alcanza los 30 años de edad y que padece de una enfermedad mental que se denomina mielitis transversa y que la hace absolutamente dependiente de su familia razón por la cual los recursos que se le adeudan de sus mesadas pensionales son imprescindibles para atender esas obligaciones.

C. Actuaciones procesales

Mediante auto del 14 de febrero de 2007, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Marta, Sala Laboral, admitió la demanda interpuesta y dio traslado a las entidades accionadas.

El 22 de febrero de 2007, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Marta, Sala Laboral, vinculó y ordenó la notificación al Departamento de Magdalena.

D. Contestación de las entidades accionadas.

1. Universidad del Magdalena

El 19 de febrero de 2007 la Representante Legal de la Universidad del Magdalena dio respuesta al amparo deprecado y adujo que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, mediante oficio, anunció a la institución universitaria que el pasivo pensional de ésta no corresponde a la Universidad del Magdalena sino al Departamento.

En tal sentido asevera que la actuación de la Universidad esta determinada por el accionar del Ministerio y advierte que en el caso de la institución universitaria se creó el fondo para el pago del pasivo pensional en cumplimiento al artículo 131 de la Ley 100 de 1993, “a fin de recibir los recursos contenidos en Bonos Tipo A y posteriormente los tipo B. En el caso de la Nación esta realiza los aportes para el financiamiento del pasivo pensional, con la expedición de Bonos de valor constante serie A por cuatrimestre vencido. Lo cual significa que la universidad cancela a sus pensionados las mesadas y al término del cuarto mes (abril) inicia el trámite para que la Nación a través del Ministerio de Hacienda expida los respectivos Bonos, (el segundo en agosto y el tercero en Diciembre) los cuales posteriormente se redimen en el mercado Bursátil. No obstante con la decisión adoptada el Ministerio de Hacienda o la Nación en lo sucesivo han dejado de efectuar el aporte adeudando por este concepto a la universidad del Magdalena la suma de CUATRO MIL CIENTO SESENTA Y CUATRO MILLONES CUARENTA Y NUEVE MIL CIENTO SETENTA PESOS (...) según certificación del Vicerrector Administrativo y Financiero”.

Añade la Representante Legal que para la Universidad del Magdalena es imposible asumir el 100% del pasivo pensional, y que la medida adoptada por el Ministerio de Hacienda,

mediante la que se suspendió la transferencia del dinero, vulneró su derecho al debido proceso, lo que pone en riesgo la viabilidad financiera de la universidad.

Adicionalmente, la Universidad solicitó que se desestimaran las pretensiones de la acción y se ordenara al Ministerio de Hacienda y Crédito Público que emita los bonos pensionales correspondientes al 2° y 3er cuatrimestre del 2006.

Con posterioridad, el 23 de febrero de 2007 la Rectora (e) allegó al despacho del Tribunal un memorial en el que explica que la falta de concurrencia de la Nación en el pago del pasivo pensional tiene origen en una interpretación errónea de la normatividad legal y constitucional y que la omisión de la emisión de bonos contraría el principio de confianza legítima y de buena fe, lo que conduce a una vulneración de los derechos fundamentales de los pensionados.

Finalmente, la Universidad manifiesta que si bien es cierto con posterioridad a la Ley 100 de 1993 se reconocieron pensiones de vejez, éstas se fundamentaron en el Decreto departamental 536 de 1971 y que estas pensiones quedaron cubiertas por el convenio interadministrativo de concurrencia que la universidad suscribió con el Departamento, acuerdo que fue conocido desde el año 2001 por el Ministerio de Hacienda.

1. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El Ministro de Hacienda y Crédito Público, después de hacer un breve recuento de los hechos arguyó que existe concurrencia de la Nación en el pago del pasivo pensional de las universidades territoriales, conforme el artículo 131 de la Ley 100 de 1993, siempre que la Universidad sea pública, de orden territorial, tenga a su cargo pasivo pensional y que la Nación haya aportado recursos para el pago de pensiones entre 1988 y 1992.

Alega que el Decreto 2337 de 1996 previó un mecanismo transitorio de concurrencia mediante los que la Nación reembolsa a la Universidad el porcentaje de su cargo a las obligaciones pensionales canceladas en un cuatrimestre. Para ese mismo año el ICFES concluyó que la Universidad del Magdalena era beneficiaria de la señalada concurrencia por lo que el Ministerio emitió los bonos de valor constante tipo A.

Sin embargo, menciona el Ministro que posteriormente la Universidad le remitió un convenio que ésta había suscrito con el Departamento en el año de 1994, y de acuerdo con el cual los funcionarios de la universidad estaban afiliados y hacían aportes a “la antigua caja de previsión” por lo que ésta asumió los riesgos de invalidez, vejez y muerte de los mismos.

Por último, menciona la accionada que el pasivo pensional de la Universidad es una “responsabilidad a cargo de la Caja de Previsión actualmente sustituida por el Fondo Territorial de Pensiones y que el convenio es inoponible al Ministerio de Hacienda, lo cual impide a la Nación continuar emitiendo Bonos de Valor Constante serie A, pues esta en duda uno de los supuestos de la concurrencia: que el pasivo esté en cabeza de la Universidad”. (Se Subraya).

1. Departamento del Magdalena

El Apoderado del Departamento del Magdalena dio respuesta a la acción de tutela el 1 de marzo de 2007 e informó que esa entidad territorial firmó en 1994 un convenio interadministrativo con la Universidad del Magdalena “con el objeto que el ente universitario asumiera el pago de las pensiones de jubilación, vejez, invalidez y muerte, causadas con anterioridad y posterioridad a la vigencia del citado convenio” de lo que se deduce que la obligación del pago de las mesadas pensionales quedó en cabeza de la institución universitaria.

Agregó el apoderado de la entidad territorial que en cumplimiento de la Ley 100 de 1993, en el año 1999, la Universidad del Magdalena creó un fondo para el pago del pasivo pensional por obligaciones contraídas a junio 30 de 1995 a favor de los pensionados, los servidores activos y las personas que en cualquier tiempo hubieran prestado sus servicios a la misma. En tal virtud concluyó que no existen razones para que se tenga al Departamento del Magdalena como accionado dentro del amparo.

Manifiesta el ente accionado que de acuerdo con lo dispuesto por el ICFES, el Departamento participa con el pago del 0.7% del pasivo pensional de la universidad y que la interrupción en el pago de las mesadas no es atribuible al cumplimiento de tal responsabilidad, que ha acatado hasta el momento, sino que se debe a la falta del giro de los dineros por parte del

Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

I. PRUEBAS

A continuación se relacionan las pruebas que reposan en el expediente:

A. Pruebas aportadas en instancias

1. Copia de la Resolución N° 0647 de 2003, mediante la cual se reconoce la pensión vitalicia de jubilación por vejez a favor del docente Luis María Arrieta Meza. (Folios 8 al 11).

1. .Copia de la Resolución N° 0033 de 2004, mediante la cual resuelve reconocer y pagar la pensión al señor Luis María Arrieta Meza. (Folio 12).

1. Copia de la Carta remitida por la Rectora de la Universidad del Magdalena a la Asociación de Pensionados de la Universidad del Magdalena en la que se solicita se inicien las acciones legales pertinentes que conduzcan a que se emitan los bonos pensionales adeudados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a 2007. (Folio 13).

1. Copia del oficio enviado por la Directora de Regulación Económica de Seguridad Social del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la Rectora de la Universidad del Magdalena, del 21 de diciembre de 2006, en la que se le informa que la Caja de Previsión era la responsable de asumir los riesgos de invalidez, vejez y muerte de los empleados de la Universidad del Magdalena que estaban afiliados a esta entidad de previsión y le efectuaban aportes, y que existe duda sobre el fundamento legal para que la Nación concorra en el pago del pasivo pensional.

1. Copia del convenio interadministrativo firmado por la Gobernación del Departamento del Magdalena, la Caja de Previsión Social de ese Departamento y la Universidad del Magdalena, del 22 de febrero de 1994. (Folios 40 y 41).

1. Copia de la respuesta al oficio de reconocimientos de pensiones remitido por el Vicerrector Administrativo y Financiero de la Universidad del Magdalena a la Directora de Seguridad Social del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, del 16 de enero de 2007, en el que se explican la razones por las que existe concurrencia pensional entre las entidades referidas, con el Departamento del Magdalena, y se afirma que desde hace 9 años los recursos de las mesadas pensionales se han obtenido de dicha concurrencia, definida legalmente.

B. Pruebas solicitadas en el trámite de revisión de la presente acción.

Con el fin de tener mayores elementos de juicio, la Sala Quinta de Revisión de la Corte solicitó, por medio de auto del 11 de septiembre de 2007, que el Ministerio de Hacienda, el Departamento del Magdalena y la Universidad del Magdalena se pronunciaran respecto de ciertas preguntas. Trascurrido el término fijado en el auto anterior se recibieron las respuestas que a continuación se resumen:

– Por parte del Ministerio de Hacienda:

Memorial mediante el cuál el Viceministro Técnico de Hacienda en el que se explica que durante los meses de enero, febrero, marzo, abril, mayo junio, julio y agosto de 2007 se le han venido pagando las mesadas pensionales. Sin embargo, se anota que al accionante se le debe el pago de la prima a que tiene derecho de julio del mismo año.

Adicionalmente, se indica que el Ministerio de Hacienda ha concurrido en el pago de las obligaciones pensionales mediante bonos de valor constante serie A de manera periódica, (para probar lo anterior, se anexó un cuadro en el que se especifican los y las fechas de pago). Además, la Nación desde 1993 ha efectuado las transferencias ordenadas en el artículo 86 de la Ley 30 de 1992, incrementadas en términos constantes (Se anexan cuadros con los montos y las fechas de pago).

Se indica, igualmente, que la Nación dejó de emitir los bonos de valor constante BVC, serie A mediante los cuales concurría en el pago de las obligaciones pensionales de la Universidad del Magdalena porque evidenció el desconocimiento del artículo 131 de la Ley 100 de 1993 por parte de esa institución.

Finalmente, explica los términos en que se estructuró una fórmula de saneamiento de la Universidad del Magdalena en reunión que se llevó a cabo el 6 de septiembre de 2007. Al respecto se indicó:

a. Que en lo que tiene que ver con las pensiones reconocidas por la Caja de Previsión Departamental, debe aplicarse lo que dispone la Ley 1151 de 2007 (Ley del Plan Nacional de Desarrollo) que prevé la concurrencia de la Nación en el pago del pasivo pensional de los exfuncionarios de la Universidad a cargo del Fondo Territorial del Departamento, en calidad de garante de las obligaciones de la extinta Caja de Previsión.

a. Frente a las pensiones causadas después de la entrada en vigencia del sistema, la Nación colaborará en la financiación de las cuotas partes del bono pensional o del bono pensional correspondiente a los tiempos cotizados a la Caja Departamental, previo a la afiliación de los trabajadores al Sistema General del Pensiones en junio de 1995.

a. Frente a las pensiones reconocidas por la Universidad sin competencia para ello a partir de 1999, la Institución educativa debe buscar los mecanismos para que el Instituto de Seguros Sociales en su condición de entidad administradora de pensiones, a la cual estaban afiliados sus extrabajadores, se subrogue en el pago de las mismas, previo el pago de las cotizaciones adeudadas y el cruce de cuentas pertinente por razón de las mesadas pagadas por las Universidad. El pago de los Bonos pensionales a favor del ISS por el tiempo cotizado hasta el 30 de junio de 1995 corresponde al Fondo Territorial de Pensiones, con la concurrencia de la Nación.

El Ministerio agrega que el Instituto de Seguros Sociales ha venido colaborando en el proceso

de revisión de cuentas de la Universidad del Magdalena , para lo cual designó un equipo de trabajo.

Adicionalmente, el Ministerio manifestó que debido a la dificultad para implementar la concurrencia de manera inmediata en virtud de la ausencia de cuantificación del monto de la obligación a cargo del Departamento ni del monto de la obligación a cargo de la Universidad, la Nación está trabajando en la expedición de un decreto que permita la concurrencia inmediata de la Nación en el pago de las obligaciones para con los exfuncionarios de la Universidad del Magdalena a cargo del Departamento, previstas para el segundo semestre del 2007 a partir de las proyecciones financieras estimadas con base en el cálculo actuarial presentado por la Universidad con corte al 31 de diciembre de 1993.

Para el Ministerio la concurrencia es un desarrollo transitorio de la Ley 1151 que implica la colaboración de la Nación con el Departamento; la Universidad participaría en el esquema como pagadora de las obligaciones pensionales a nombre del Departamento previa celebración de un convenio interadministrativo que así lo determine. La Universidad y el Departamento elaborarán el proyecto de convenio respectivo.

Finalmente, el Ministerio llama la atención de la Corte en el sentido de resaltar las implicaciones financieras de los reconocimientos de pensiones que sin competencia para ello llevó a cabo la Universidad del Magdalena desde 1999. Según el Ministerio de una nómina total de 205 pensionados a la fecha, 171 fueron pensionados a partir de 1999, razón por la cual se hace necesario que la Universidad adelante las gestiones con el Instituto de los Seguros Sociales en los términos del acuerdo al que se llegó con el fin de arreglar de una vez por todas esa situación de manera definitiva, tareas que en la actualidad se están llevando a cabo.

- Por parte de la Gobernación de Magdalena:

Manifiesta su inconformidad respecto de lo expuesto por el Ministerio de Hacienda, porque en su parecer, el convenio de concurrencia que suscribió el Departamento con la Universidad del Magdalena no impide la aplicación del artículo 131 de la Ley 100 de 1993, es decir que la Nación concorra en el pago de las pensiones a través del Fondo del pasivo pensional. En su criterio la norma antes enunciada no hace excepciones en cuanto a que se aplique la concurrencia favoreciendo a unas Universidades y a otras no.

Difiere adicionalmente de lo dicho por el Ministerio en cuanto a que, según lo advierten, la concurrencia se aplica solamente a aquellas universidades oficiales que pagarán directamente las pensiones como empleadores o a través de una Caja de Previsión Universitaria , porque así lo indica el Decreto 2337 de 1996.

Para el Departamento, la competencia para el pago de las pensiones de las Universidades oficiales de naturaleza territorial está definida por el artículo 131 de la Ley 100 de 1993 y su Decreto Reglamentario 2337 de 1993. Aparte, finalmente la Jefe de Pensiones del Departamento de Magdalena manifiesta que la inclusión del parágrafo del artículo 38 a la Ley del Plan nacional de Desarrollo 2006-2010, no hace mas que confirmar lo que ya estaba incluido en la Ley 100 de 1993. Lo anterior representa una solución a mediano plazo pero queda en entredicho el pago de las mesadas pensionales dejadas de pagar por la suspensión de la entrega de los bonos de valor constante por parte del Ministerio por lo que se hace necesaria al toma de otras medidas.

- Por parte de la Universidad del Magdalena

Manifiesta que en cumplimiento de algunos fallos de tutela en especial el del señor Luis María Arrieta Meza, hizo los desembolsos para el pago de las mesadas pensionales correspondientes a los meses de enero a junio de 2007 y quedó pendiente la mesada adicional de mitad de año y las de los meses de julio y agosto del próximo año. Los pagos de las mesadas se han venido haciendo con recursos propios de la Universidad.

Los pagos de las mesadas han sido asumidos directamente por la Universidad desde mayo de 2006 (término en el que la Nación dejó de emitir los Bonos) y hasta junio de 2007. Con posterioridad, la Universidad ha dejado de pagar las mesadas por falta de disponibilidad presupuestal ya que no es el ente competente para hacer dichos desembolsos porque eso le corresponde a la Gobernación del Magdalena en virtud del convenio interadministrativo suscrito entre ese ente educativo y el Departamento el 15 de febrero de 1993.

En este momento la Universidad propuso frente al Ministerio de Hacienda una solución al problema y se vienen adelantando mesas de trabajo con tal fin

I. DECISIONES JUDICIALES.

A. Primera Instancia. Sentencia proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Marta-Sala Laboral

El 26 de febrero de 2007, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Marta-Sala Laboral concedió la tutela promovida por el señor Luis María Arrieta Meza y protegió sus derechos fundamentales al considerar que las divergencias que existen entre la Universidad del Magdalena, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento del Magdalena no pueden ser una excusa para que se dejen de efectuar los pagos de las mesadas pensionales de los pensionados, pues al interrumpir dichos pagos se les vulneró su derecho al mínimo vital.

El amparo se concedió con fundamento en las sentencias T-259 de 1999 y T-677 de 2000 proferidas por la Corte Constitucional.

En consecuencia, el Tribunal resolvió:

“2. ORDENAR al Rector de la Universidad del Magdalena que “en el término de un mes a partir de la notificación de la presente sentencia, si ya no lo hubiere hecho, proceda a cancelar las mesadas pensionales adeudadas al demandante, siempre y cuando exista disponibilidad presupuestal y en caso de no existir que se adelanten los trámites administrativos y presupuestales conducentes al pago de las mesadas insolutas.

“Para tal efecto, el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, así como la Administración Departamental del Magdalena, deberán, si ya no lo hubieren hecho, proceder a realizar las transferencias de los recursos que son de su responsabilidad, dentro de un plazo no mayor a dos meses, contados a partir de la notificación de la presenta acción de tutela.

“El Rector de la Universidad del Magdalena (...) responderá personalmente por el cumplimiento exacto y oportuno de este fallo, bajo el apremio de las sanciones previstas por el artículo 52 de Decreto 2591 de 1991;

“3. PREVENIR a la Universidad del Magdalena para que en lo sucesivo no vuelva a incurrir en las omisiones que generaron la instauración de la presente acción de tutela.

“4. ORDENAR al Gobierno Nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y a la Administración Departamental del Magdalena que debe realizar las acciones políticas tendientes a resolver los problemas estructurales de la Universidad del Magdalena, para obtener los recursos que le permitan a dicha Universidad cumplir con el pago de las mesadas pensionales.”.

A. Impugnación.

La Rectora (e) de la Universidad del Magdalena, el 5 de marzo de 2007 impugnó el fallo proferido por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Marta-Sala Laboral al afirmar que existen otros medios de defensa judicial para la protección de los derechos del accionante, pues éste cuenta con la justicia ordinaria laboral para solicitar el amparo, lo que hace improcedente la acción de tutela en el caso concreto.

A. Segunda Instancia. Sentencia proferida por la Corte Suprema de Justicia-Sala de Casación Laboral.

El 24 de abril de 2007 la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia REVOCÓ la sentencia impugnada y en consecuencia negó el amparo solicitado, al considerar que al dirigirse la acción de tutela para obtener el pago de sumas de dinero por concepto de mesadas pensionales adeudadas por la Universidad del Magdalena, el mecanismo idóneo no es el estipulado por el artículo 86 de la Constitución Política pues existen otros medios de defensa judicial para la protección de los derechos presuntamente vulnerados, por el carácter patrimonial de los mismos.

I. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

A. Competencia

La Sala Quinta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, en desarrollo de las facultades conferidas por los artículos 86 y 241, numeral 9° de la Constitución Política, y los artículos 33 al 36 del Decreto 2591 de 1991, es competente para revisar la sentencias proferidas por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Marta-Sala Laboral y la Corte Suprema de Justicia-Sala de Casación Laboral, mediante las cuales se resolvió la tutela de la referencia.

B. Fundamentos jurídicos

1. Problema Jurídico que plantea la demanda.

De acuerdo con la solicitud de tutela, mediante Resolución No. 0647 del 2003 la Universidad del Magdalena le reconoció al actor la pensión vitalicia de jubilación por vejez y desde ese momento empezó a recibir su mesada pensional pero, desde el mes de enero de 2007, no ha vuelto a recibirla.

Sin embargo, existe divergencia entre la Universidad del Magdalena y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en cuanto a la entidad responsable para asumir el pago de las mesadas pensionales del tutelante, pues hasta el año 2006, los recursos se obtuvieron en concurrencia de la Universidad del Magdalena, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento del Magdalena. No obstante, en el año 2007, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público le comunicó a la institución universitaria que existía duda sobre la legalidad de la concurrencia, razón por la que se interrumpió el traslado de los recursos para el pago de las pensiones que corresponde en el caso de la Nación al 88.7%, que es el rubro mayor respecto al Departamento que aporta el 0.7% y la Universidad del Magdalena a la que le corresponde girar el 10.6%.

En tal sentido, afirma el actor, que la interrupción en el pago de las mesadas pensionales afecta su derecho al mínimo vital, como persona de la tercera edad, pues no cuenta con otros ingresos para su sostenimiento.

En consecuencia, esta Sala de Revisión analizará: (i) la procedencia de la acción de tutela

para exigir el pago correspondiente a las mesadas pensionales del accionante que se han interrumpido intempestivamente; (ii) si se vulneran derechos fundamentales de los pensionados cuando se interrumpe el pago de mesadas pensionales, pese a que existe acto administrativo de reconocimiento de pensión de jubilación por vejez y , (iii) si las controversias administrativas respecto a las obligaciones de entidades estatales de concurrir en el pago de mesadas pensionales constituyen razones suficientes para suspender el traslado de los dineros.

1. Procedencia excepcional de la acción de tutela para pago de mesadas pensionales.

El artículo 86 de la Constitución Política instauro la acción de tutela como un procedimiento expedito para la protección de derechos fundamentales en los casos en los que “el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”.

Al respecto, esta Corporación ha reiterado:

“En consecuencia, dadas las circunstancias descritas se concluye que es procedente la tutela de los derechos fundamentales de los pensionados, incluyendo a aquellas personas que no hayan llegado a la tercera edad respecto de quienes se verifique, entre otros, (i) que no se les ha pagado de manera reiterada sus mesadas pensionales, lo que hace presumir el menoscabo del derecho al mínimo vital, invirtiéndose por tanto la carga de la prueba¹; (ii) que la mesada pensional sea su único ingreso o existiendo otros adicionales sean insuficientes para asumir las necesidades básicas y que (iii) la falta de pago cause un grave desequilibrio económico y emocional”.(Sentencia T-142 de 2006. M.P.: Dra. Clara Inés Vargas Hernández).

De lo anterior se deduce que es una obligación del juez de tutela analizar en cada caso concreto la situación del pensionado al que no se le cancele su mesada pensional, para identificar si se cumplen con los requerimientos definidos por la jurisprudencia constitucional y aceptar la procedencia excepcional para solicitar el pago de pensiones.

1. Derecho al pago oportuno de las mesadas pensionales.

Los preceptos constitucionales establecen que el Estado garantizará el oportuno pago de las mesadas pensionales, fundamento que encuentra su sustento en la cláusula social del Estado de Derecho, artículo 53 de la Constitución, que establece: “El Estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales”, lo que indica que existe un derecho de los pensionados a recibir a tiempo las mesadas pensionales y en consecuencia a percibir los ingresos para mantener su mínimo vital.

En cuanto al tema, en la sentencia T-479 de 20042 esta Corporación sostuvo:

“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 legales³.

De lo anterior se concluye, que quien intempestivamente ve interrumpido el pago de su mesada pensional, puede verse afectado en sus derechos fundamentales al no contar con otros ingresos económicos, supuesto que, como lo ha sostenido la jurisprudencia de la Corporación⁴:

“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.

“Por regla general, quien vivió siempre del salario y ahora lo hace de su pensión, especialmente si es exigua, ve afectada su posibilidad real de subsistencia al no poder procurársela por otros medios, y por tanto, sus derechos esenciales se ven atropellados por la falta de pago de las mesadas que legítimamente le corresponden.”

De este modo, las Instituciones que tienen a su cargo el pago de las pensiones tiene la obligación constitucional de hacer el desembolso oportuno de las mesadas pensionales con el fin de garantizar los derechos fundamentales de los pensionados que generalmente se pueden ver afectados si existen retrasos.

Las consecuencias de que la administración no se pueda poner de acuerdo en lo que tiene que ver con el organismo al que le compete el pago de las pensiones de jubilación no se pueden trasladar al pensionado, pues lo contrario sería desconocer los principios que rigen al Estado Social de Derecho y el mandato del artículo 53 de la Constitución que ordena el pago oportuno de las pensiones.

En el caso concreto se encuentran involucradas tres autoridades administrativas que por falta de acuerdo han retrasado el pago de algunas mesadas y dejado de pagar otras, afectado los derechos de los pensionados que mes a mes se acercan a recibir el pago de su pensión.

Al respecto en varias oportunidades la Corte se ha pronunciado en el siguiente sentido:

“(...) el comportamiento de quienes utilizan los procedimientos burocráticos a manera de justificación para postergar indefinidamente el respeto de los derechos, incurren en prácticas que resultan contrarias a la Constitución Política y vulneran los derechos y garantías de los ciudadanos. Por lo tanto, la ineficiencia administrativa no sirve de excusa para desconocer los derechos constitucionales.

De acuerdo con lo anterior, la acción ineficiente e ineficaz de la Administración debe contrarrestarse pues, en muchas ocasiones, de aquella depende el ejercicio pleno de derechos y libertades individuales”⁵.

En estos casos y con el fin de proteger el derecho al pago oportuno de las pensiones, es deber del juez de tutela ordenar que se haga el pago inmediato de las mesadas pensionales del (los) accionante(s) a la entidad que determine, de acuerdo con la constitución y la ley porque las controversias entre los entes administrativos no justifican la suspensión del pago cuando con esto se afecta el mínimo vital.

1. El estudio del caso concreto

El accionante solicita el amparo de los derechos fundamentales al mínimo vital, a la vida digna, a la protección a la tercera edad y a un orden justo que en su parecer han sido vulnerados por la Universidad de Magdalena y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Sustenta la violación de sus derechos fundamentales en el sentido de que estas instituciones le han dejado de pagar la mesada pensional del mes de enero de 2007 mientras que a los empleados activos si se les han venido haciendo los pagos ordinariamente.

En el trámite de las instancias se determinó que era fundamental vincular a la Gobernación del Magdalena con el fin de que se pronunciara frente a la tutela teniendo en cuenta que en la contestación de la demanda que hizo el Ministerio de Hacienda y la Universidad siempre se hizo referencia a la concurrencia que dicha entidad tiene en el pago de la pensión del accionante.

El Ministerio de Hacienda manifestó que con la expedición de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo (Ley 1151 de 2007), existe concurrencia en el pago del pasivo pensional de las universidades territoriales en los términos del artículo 8 de la Ley 1151 de 2007. Con esta Ley se buscó aclarar la participación de la Nación en el pago del pasivo pensional de las Universidades del nivel local.

Resalta el Ministerio que desde el año 1994 el Departamento entró a participar en el pago del pasivo pensional a través de un convenio de concurrencia que directamente suscribió con la Universidad.

En consecuencia con lo anterior, el Ministerio aduce que en la actualidad y en virtud del convenio mencionado, la obligación del pago de las mesadas pensionales se encuentra a cargo del Departamento a través del Fondo Territorial de Pensiones que sustituyó a la antigua Caja de Previsión del Departamento del Magdalena. Igualmente llama la atención sobre el hecho de que, con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, la Universidad del Magdalena, sin tener competencia para ello, reconoció en forma directa hasta el año 2004 el derecho a esa prestación, a pesar de que a partir del 1 de julio de 1995 los riesgos de invalidez, vejez y muerte que se causaran debían ser asumidos por las

Administradoras de Pensiones del Sistema. Al respecto se pronunció el Ministerio en comunicación dirigida a la Universidad en junio de 2001.

Finalmente, al dar contestación al auto de pruebas solicitadas por vía de la revisión de la presente tutela, el Ministerio manifiesta que ese organismo ha venido cumpliendo con sus obligaciones en el pago de las mesadas pensionales a través de la expedición de Bonos de valor constante. Sin embargo, la Nación suspendió los pagos porque se dio cuenta que contrario a lo que manifestaba la Universidad, ésta venía incumpliendo con los supuestos normativos consignados en la Ley 100 de 1993 y, adicionalmente, existe un convenio de concurrencia suscrito con el Departamento, con el fin de que esa entidad territorial llevara a cabo el pago de las pensiones, razón por la cual se encuentran en duda uno de los supuestos de la concurrencia con la Nación como es que el pasivo pensional se encuentre en cabeza de la Universidad.

Con el fin de dar solución a lo anterior, el Ministerio de Hacienda ha convocado sucesivas reuniones en las que participó el Departamento del Magdalena y la Universidad del Magdalena y se ha pactado un acuerdo para dar solución definitiva al problema.

De otro lado, la Universidad del Magdalena sostiene que el pago del Pasivo Pensional le corresponde al Departamento del Magdalena a través del Fondo Territorial de Pensiones que se creó para el efecto. A pesar de que la Universidad paga directamente las pensiones y es la Universidad la que inicia el trámite para que la Nación expida los Bonos a través del Ministerio de Hacienda, que posteriormente son redimidos en el mercado bursátil, el pago corresponde al Departamento y es imposible para la Universidad asumirlo en su totalidad.

Por su parte el Departamento del Magdalena, reconoce que en el año de 1994 se firmó un convenio interadministrativo de concurrencia con la Universidad del Magdalena en el que la entidad territorial se comprometió a asumir el pago de las mesadas pensionales con anterioridad a ese año. Esto quiere decir, que las pensiones que con posterioridad se reconocieran serían exclusivamente responsabilidad de la Universidad. Muestra de ello es la creación del fondo para el pasivo pensional a favor de los pensionados, los servidores activos y las personas que en cualquier tiempo hubieran prestado sus servicios a dicha entidad.

Reconoce el Departamento que la participación en el pago concurrente del pasivo pensional, corresponde a un 0.7% y que la interrupción en el pago de esa prestación no puede ser

atribuible al cumplimiento de tal responsabilidad.

Ahora, después de este resumen, pasa la Sala a desarrollar el problema jurídico previamente planteado en el numeral 1 de la letra B del Capítulo IV de la parte considerativa de esta providencia.

En primer lugar, comenzará la Sala por determinar si en el caso del Señor Luis María Arrieta, la acción de tutela resulta procedente para solicitar el pago de las mesadas pensionales que se le adeudan y si como consecuencia de la falta de pago se vulneran sus derechos fundamentales. Con el fin de dar solución a este cuestionamiento, tal y como se anunció arriba, es necesario examinar si en este caso el accionante no cuenta con otros recursos económicos para que subsista él y su familia. Al respecto el accionante manifiesta que a partir de enero de 2007 sus ingresos se han visto afectados de manera seria e inminente lo que ha impedido el desarrollo de una vida digna y la manutención de su núcleo familiar, puesto que su mesada pensional constituye el único ingreso familiar.

Afirma que dentro de su grupo familiar tiene una hija con discapacidad (mielitis transversa) de 30 años de edad que depende totalmente de él y otra hija también mayor que depende de él. Adicionalmente, por la ausencia de pago ha tenido que adquirir una serie de deudas entre las que se encuentran las facturas de los servicios públicos, necesarios para una subsistencia digna y otras que ha adquirido con particulares y sobre las cuales tiene que pagar intereses a altas tasas (con el fin de probar esto, el accionante presenta constancias ante notarios de sus acreedores).

Después de examinar lo anterior y sin que existiese controversia en el trámite de la acción, respecto de la capacidad económica del accionante, la Sala estima que la acción de tutela interpuesta por éste resulta procedente para reclamar sus mesadas pensionales, puesto que con su falta de pago, no solamente se afectan sus derechos fundamentales al mínimo vital y a la vida digna, sino que directamente se ven afectados los mismos derechos fundamentales de su hija Nadia Arrieta Herrera que sufre de discapacidad y que debe ser objeto de una especial protección Constitucional.

Una vez examinada la procedencia de la acción y la afectación de los derechos fundamentales del accionante y de su núcleo familiar por ausencia de pago de las mesadas pensionales se parará a examinar la tercera parte del problema jurídico planteado referente

a si las controversias administrativas respecto a la obligaciones de entidades estatales de concurrir en el pago de mesadas pensionales son razones suficientes para suspender el traslado de los dineros.

Para comenzar, en primer lugar, se deduce de las distintas contestaciones a la presente acción de tutela y de las posteriores pruebas que se han solicitado por parte de esta Sala, que existe una controversia abierta entre la Nación, el Departamento del Magdalena y la Universidad del Magdalena, en cuanto a la determinación de cuál es el ente responsable del pago del pasivo pensional de los pensionados de la Universidad del Magdalena. Como consecuencia de esta discusión y mientras se da cumplimiento a los acuerdos que el Ministerio de Hacienda manifiesta que se han venido llevando a cabo, los derechos de los pensionados de ese ente educativo a recibir un pago oportuno de sus mesadas pensionales se ha visto afectado.

Las distintas comunicaciones que se han intercambiado entre los distintos entes y que obran como prueba en el expediente, demuestran discusiones administrativas que no tienen porqué afectar el pago de las mesadas pensionales del accionante, y en consecuencia, no pueden convertirse en una razón para justificar la imposibilidad de pagar oportunamente las mesadas pensionales del mismo.

En el numeral 4 del Literal B. del Capítulo IV de la parte considerativa de esta providencia se aclaró, tal y como reiteradamente lo ha hecho la jurisprudencia de esta Corte, que las consecuencias negativas de la ineficiencia de la administración no pueden trasladarse a sus trabajadores ni puede servir de excusa para desconocer derechos constitucionales. En el presente caso, se ha creado una discusión administrativa que con el transcurrir del tiempo ha vuelto más gravosa la situación de personas que, como el accionante, reclaman el derecho constitucional al pago oportuno de su mesada pensional.

Dentro del trámite de la presente revisión, la Sala tuvo conocimiento del ánimo que existe entre el Ministerio de Hacienda, el Departamento del Magdalena y la Universidad del Magdalena en el sentido de dar solución definitiva al pago de las pensiones de la Universidad del Magdalena, dentro del marco del acuerdo del 6 de septiembre de 2007 en el que se pactó lo siguiente:

1. “Frente a las Pensiones reconocidas por la Caja de Previsión Departamental, debe aplicarse lo que establece la Ley del Plan que prevé la concurrencia de la Nación en el pago del pasivo de los exfuncionarios de la Universidad a cargo del Fondo Territorial del Departamento, en calidad de garante de las obligaciones de la extinta Caja de Previsión.

Por esta vía, frente a las pensiones causadas después de la entrada en vigencia del sistema, la Nación colaborará en la financiación de las cuotas partes de bono pensional o del bono pensional correspondiente a los tiempos cotizados a la Caja Departamental, previo a la afiliación de los Trabajadores al Sistema General de Pensiones en junio de 1995 ”.

1. “Frente a las pensiones reconocidas por la Universidad sin competencia para ello a partir de 1999, la Institución educativa debe, como se señaló, buscar los mecanismos para que el ISS en su condición de administradora de pensiones, a la cual estaban afiliados sus extrabajadores, se subrogue en el pago de las mismas previo el pago de las cotizaciones adeudadas y el cruce de cuentas pertinente por razón de las mesadas pagadas por las Universidad. El pago de los bonos pensionales a favor del ISS por el tiempo cotizado hasta el 30 de junio de 1995 corresponde al Fondo Territorial de Pensiones, con la concurrencia de la Nación.”

Sin embargo, mientras se vuelven una realidad estos acuerdos y en aras de buscar una solución jurídica que garantice el pago inmediato de las mesadas pensionales del accionante para que cese la afectación de sus derechos fundamentales, la Sala ordenará que la Universidad del Magdalena, dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de la presente providencia, efectúe los desembolso de las mesadas pensionales atrasadas a las que tiene derecho el accionante, en virtud de la Resolución No. 647 del 30 de diciembre de 2003 que le concedió el derecho a su pensión de vejez.

I. DECISIÓN

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

RESUELVE:

PRIMERO.- LEVANTAR la suspensión de términos, decretada por esta Sala mediante auto del 11 de septiembre de 2007, para fallar en el presente asunto.

SEGUNDO.- REVOCAR el fallo proferido por la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral del 24 de abril de 2007 que negó por improcedente la presente acción y que había revocado el fallo de Primera Instancia proferido por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Santa Marta, el 26 de febrero de 2007. En consecuencia, amparar los derechos fundamentales al mínimo vital y a la vida digna del señor Luis María Arrieta Meza que se han visto vulnerados como consecuencia de la falta de pago de sus mesadas pensionales.

TERCERO.- ORDENAR a la Universidad del Magdalena que dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de la presente providencia, efectúe el pago de todas las mesadas que al momento de notificación de esta providencia se adeuden al señor Luis María Arrieta Meza, con el fin de garantizar sus derechos fundamentales y lo continúe haciendo hasta el momento en que se empiece a dar cumplimiento al acuerdo suscrito entre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Gobernación del Magdalena y la Universidad del Magdalena.

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

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Este razonamiento se encuentra consignado, entre otras, en las sentencias: T 011 de 1998. MP. José Gregorio Hernández Galindo, T-554 de 1998, MP. Fabio Morón Díaz, T-308 de 1999, MP. Alfredo Beltrán Sierra, SU 995 de 1999, MP. Carlos Gaviria Díaz, SU- 090 de 2000, MP. Eduardo Cifuentes Muñoz, T 025 de 2005, MP. Marco Gerardo Monroy Cabra y T 133 de 2005, MP. Manuel José Cepeda Espinosa.

2 M.P.: Alvaro Tafur Galvis.

3 Se pueden consultar las sentencias T-180 de 1999, Magistrado Ponente Vladimiro Naranjo Mesa, T-680 de 2000, M.P. Álvaro Tafur Galvis, T-604 y T-1016 de 2001, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

4 T-126 de 2000: Magistrado Ponente José Gregorio Hernández Galindo.

5 Sentencia T-491 de 2001 M.P. Manuel José Cepeda.