COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia T/567/05

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de tutela
Referencia	T/567/05
Expediente	—
Fecha	2005-05-26
Sala	Sala no
Magistrado ponente	Fabio Morón Díaz
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Accion De Tutela
- Derecho Al Pago Oportuno De Mesadas Pensionales De Pensionados De Universidad Del Atlantico Juez De Tutela
- Revocatoria De Acto Administrativo
- Revocatoria Directa De Acto Particular
- Revocatoria Directa De Acto Administrativo De Reconocimiento De Pension
- Contrato De Concurrencia Para Pasivo Pensional

Resumen del caso (según la propia sentencia)

Cuando quiera que la falta de pago de las acreencias laborales produzca la vulneración del mínimo vital, la cual se presume en el evento de constatar dicha omisión reiteradamente, durante varios periodos consecutivos, sin que sea

Texto completo

T-567-05 REPÚBLICA DE COLOMBIA Sentencia T-567/05 ACCION DE TUTELA -Procedencia excepcional pago de acreencias laborales Esta Corporación ha señalado la procedencia del amparo cuando quiera que la falta de pago de las acreencias laborales produzca la vulneración del mínimo vital, la cual se presume en el evento de constatar dicha omisión reiteradamente, durante varios periodos consecutivos, sin que sea posible justificarla en la mala situación financiera del empleador. Al respecto, en procura de complementar y sistematizar unas pautas básicas a partir de las cuales entender vulnerado el mínimo vital, la jurisprudencia reciente ha establecido que ello se produce cuando es posible detectar, por lo menos, dos elementos:

(i) que el salario o la mesada constituya un ingreso exclusivo, 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.

DERECHO AL PAGO OPORTUNO DE MESADAS PENSIONALES DE PENSIONADOS DE UNIVERSIDAD DEL ATLANTICO JUEZ DE TUTELA -Debe individualizar la situación de cada demandante por falta de pago de mesadas pensiónales Las razones especiales a partir de las cuales se puede concluir la procedencia de la tutela para procurar el pago de acreencias laborales, en especial la mesada pensional, no excluye de manera alguna a aquellos individuos que no pertenecen a la tercera edad. Las condiciones enunciadas por la Corte refieren de manera estricta a las circunstancias particulares que cada sujeto puede soportar, cuando quiera que sea objeto de la omisión en el pago de determinadas

prestaciones laborales. En efecto, es deber del juez a quien se confía la guarda y defensa de los derechos fundamentales, el individualizar la situación particular de cada peticionario a fin de comprobar si se dan las circunstancias materiales que impliquen la vulneración del mínimo vital, v. gr. que la pensión sea el único medio material de subsistencia y que la omisión en su pago derive en una situación crítica al demandante. Ahora bien, el hecho de pertenecer a la tercera edad supone una condición especial del sujeto que, conforme lo reconoce la Constitución Política en sus artículos 13 y 46, merece de una atención privilegiada de parte de la sociedad y a partir de la cual se infiere legítimamente la existencia de un status más gravoso y difícil del sujeto (que justifica además la existencia de un perjuicio irremediable) cuando quiera que se le suspenda o suprima el pago de su mesada pensional. Sin embargo, lo anterior no supone que a un pensionado que no ha llegado aún a la tercera edad le sea imposible verse involucrado o sometido en una situación similar, más comprometida o afanosa cuando quiera que no se le pague la mensualidad respectiva.

REVOCATORIA DE ACTO ADMINISTRATIVO -Causales REVOCATORIA DIRECTA DE ACTO PARTICULAR -Observancia de un procedimiento REVOCATORIA DIRECTA DE ACTO ADMINISTRATIVO DE RECONOCIMIENTO DE PENSION -Situaciones que pueden presentarse En la sentencia C-835/03 se consignó que la facultad para revisar los actos administrativos que conceden o reconocen pensiones debe estar precedida por unos motivos reales, objetivos y trascendentes. Al quedar explícita dicha facultad, esta Corporación precisa, conforme a la línea de jurisprudencia antes citada, que dentro de tal competencia la Administración se puede ver avocada ante tres diferentes situaciones: (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. 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. Debe concluirse que la revocatoria de un derecho prestacional sin el lleno estricto de cualquiera de los requisitos anotados, supone un acto arbitrario, opuesto a la Constitución y la Ley, seguramente merecedor de los mismos reproches imputados al acto que lo originó. Para la Sala no cabe duda que no asiste fundamento constitucional alguno a la Administración para suspender el pago de una pensión previamente 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. Por fuera de cualquiera de las hipótesis de hecho previstas en las normas mencionadas, se necesita la autorización del juez respectivo para válidamente suspender los pagos hacia el futuro. Actuar de otro modo lleva a la Administración a incurrir en vías de hecho contrarias al artículo 29 Superior e inadmisibles en perspectiva constitucional.

CONTRATO DE CONCURRENCIA PARA PASIVO PENSIONAL -Incumplimiento A las demandantes se les excluyó del acuerdo para el pago del pasivo pensional por considerar motuo propio, es decir, sin acudir a la revocatoria directa o a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, que su pensión es ilegal. A partir de ello el Ministerio enlista normas de tipo presupuestal, disciplinario y fiscal que de acuerdo a su interpretación le impiden realizar los pagos de las pensiones a los “no concurridos”. Adicionalmente, la Universidad reconoce que frente al cumplimiento de las cláusulas del contrato de concurrencia atraviesa “por dificultades de tipo operativo” debido a que no se han diferenciado cuáles son las partidas no reconocidas por el Ministerio de Hacienda ante lo cual no se han podido pagar las mesadas de 2004. Todo lo anterior confirma los cargos presentados por las demandantes de tutela en la que sustentan la vulneración de sus derechos al debido proceso y la defensa. Si el Ministerio considera que las pensiones reconocidas vulneran de manera sustancial el ordenamiento jurídico, debe iniciar inmediatamente las acciones y procedimientos correspondientes,

algunos de los cuales ya fueron señalados en esta providencia. Lo que resulta inadmisible para esta Corporación es que pese a encontrarse incólume un acto administrativo, éste sea objeto de suspensión o diferenciación a partir de criterios interpretativos unilaterales que lo separan ilegítimamente de otros y lo excluyen del ámbito de aplicación de un contrato interadministrativo de concurrencia, poniendo en entredicho derechos como la seguridad social y la subsistencia digna de un pensionado. Tampoco es constitucionalmente válido que la administración se abstenga de realizar los pagos a los pensionados alegando el incumplimiento de las cláusulas del contrato de concurrencia. Respecto de esto la Corte hace un llamado a las partes del convenio para que en adelante se abstengan de suspender el pago a partir del incumplimiento de algunos de los elementos del contrato. En su lugar, se deben idear, vías y términos para su cumplimiento y en caso de contravenir cualquiera de sus mandatos dar traslado a los organismos de control fiscal y disciplinario para que se promuevan los correctivos necesarios.

Frente a la infracción de alguna disposición del contrato de concurrencia, es necesario propender por un arreglo eficaz de la anomalía pero, en todo caso, las partes deben garantizar que se sufrague lo necesario para el pago de las mesadas de los pensionados.

Referencia: expedientes acumulados T-1059489, T-1054246 y T-1061538 Acción de tutela instaurada por Cecilia Arteaga de la Ossa, Carmen Lucía Maury Di Geronimo y Mónica Elvira Maldonado Bassi contra la Universidad del Atlántico, la Gobernación del Atlántico y el Ministerio de Hacienda.

Magistrada Ponente: Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ. Bogotá, D.C., veintiséis (26) de mayo de dos mil cinco (2005). La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ, JAIME ARAÚJO RENTERÍA y ALFREDO BELTRÁN SIERRA, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, en particular las contenidas en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución y el Decreto 2591 de 1991, profiere la siguiente SENTENCIA Dentro del proceso de revisión de los fallos dictados por el Tribunal Superior de Barranquilla, Sala de Decisión Civil-Familia y el Tribunal Administrativo del Atlántico, en el trámite de las acciones de tutela interpuestas por Cecilia Arteaga de la Ossa, Carmen Lucía Maury Di Geronimo y Mónica Elvira Maldonado Bassi contra la Universidad del Atlántico, la Gobernación del Atlántico y el Ministerio de Hacienda.

I. ANTECEDENTES. La Sala de Selección número tres y la Sala Novena de Revisión de esta Corporación, una vez analizados los hechos y problemas jurídicos planteados en los expedientes de la referencia, concluyó que eran similares, razón por la cual procedió a su acumulación, mediante autos del cuatro (04) de marzo y del cinco (05) de mayo de 2005 respectivamente.

1. Hechos y acciones de tutela impetradas 1.1. Expediente T-1059489 La señora Cecilia Arteaga de la Ossa presentó acción de tutela contra la Universidad del Atlántico, la Gobernación del Atlántico y el Ministerio de Hacienda debido a la falta de pago de sus mesadas pensionales, lo que a su juicio ha atentado contra sus derechos fundamentales a la igualdad, el mínimo vital, la vida, la seguridad social, la salud, la dignidad humana y el debido proceso.

Señala que trabajó al servicio de la Universidad del Atlántico en el cargo de docente de tiempo completo hasta cuando le fue reconocida la pensión de jubilación mediante Resolución No. 000774 del 27 de mayo de 1999, no obstante lo cual, a la fecha de presentación de la demanda [1] , se le deben más de diez mesadas pensionales, correspondientes a la mitad del mes de junio y la prima de ese mes del 2003, así como las mensualidades de abril, mayo, junio, julio, agosto, septiembre, octubre, noviembre, diciembre y la prima correspondiente a junio del año 2004, como consecuencia de habérsele calificado como “no concurrida” por el claustro universitario.

Destaca que la mesada pensional es su único medio económico de subsistencia y, por tanto, el retraso de su pago: “ ha afectado la normal atención de mis necesidades básicas y la de mis hijos (...) me ha ocasionado problemas de orden

económico, emocional, ha perturbado mi estabilidad psicológica toda vez que no puedo estar viviendo con tranquilidad (...)".

Por otra parte, considera que las entidades demandadas le han menoscabado su derecho de igualdad ya que por la vía de la acción de tutela, la Corte Suprema de Justicia concedió el amparo de los derechos fundamentales a otro pensionado de la Universidad, ordenando el pago de las mesadas adeudadas [2] .

Conforme a lo anterior, solicita se cancelen las mesadas adeudadas y se garantice el pago de las futuras. 1.2. Expediente T-1054246 Carmen Lucía Maury Di Geronimo presentó acción de tutela contra la Universidad del Atlántico, la Gobernación del Atlántico y el Ministerio de Hacienda debido a la falta de pago de sus mesadas pensionales, lo que a su juicio ha atentado contra sus derechos fundamentales al debido proceso, el mínimo vital, la vida, la seguridad social y la igualdad.

Indica que trabajó con la Universidad del Atlántico por espacio de 27 años hasta cuando mediante Resolución 000819 del 01 de mayo de 1997 se le reconoció la pensión de jubilación. Sin embargo, a la fecha de presentación de la demanda [3] se le debían más de diez mesadas pensionales como consecuencia de no haber incluido esta obligación en el presupuesto anual de rentas y gastos de dicha institución y en el convenio de concurrencia celebrado con la Nación y el Departamento, por considerar que existen dudas de tipo legal frente al reconocimiento de su acreencia.

Advierte que dicha pensión constituye su único medio de supervivencia con la que –adicionalmente- provee de alimentos a sus padres y como consecuencia solicita el amparo de sus derechos fundamentales para que se ordene a los demandados el pago de dicha acreencia.

1.3. Expediente T-1061538 Mónica Elvira Maldonado Bassi presentó acción de tutela contra la Universidad del Atlántico, la Gobernación del Atlántico y el Ministerio de Hacienda debido a la falta de pago de sus mesadas pensionales, lo que a su juicio, ha atentado contra sus derechos fundamentales a la igualdad, el mínimo vital, la vida, la seguridad social, la salud, la dignidad humana y el debido proceso. Sustenta su demanda en los siguientes hechos:

Comenta que laboró al servicio de la Universidad del Atlántico en el cargo de docente de tiempo completo hasta cuando mediante Resolución 000371 del 10 de mayo de 1996 le fue reconocida la pensión de jubilación. Indica que a la fecha de presentación de la solicitud de amparo se le adeudan más de diez mesadas pensionales.

Resalta que la mesada reconocida por la Universidad del Atlántico es su " único medio económico de subsistencia ", del cual atiende sus necesidades básicas y las de sus dos hijas, y que su falta de pago le " ha ocasionado problemas de orden económico, emocional " y ha perturbado su salud y su cotidianidad, ya que lleva prácticamente un año sin percibir ingresos.

Finalmente, señala que como consecuencia del contrato interadministrativo de concurrencia para el pago del pasivo pensional de la Universidad del Atlántico suscrito entre el Alma Mater, la Gobernación del Departamento de Atlántico y el Ministerio de Hacienda se le clasificó como "no concurrida" a pesar de encontrarse relacionada dentro del presupuesto de la Institución Educativa.

De acuerdo a tales hechos, solicita el pago de las mesadas pensionales adeudadas y la garantía de pago de las futuras. 2. Respuestas de las entidades demandadas Como consecuencia de la admisión de las acciones de tutela se requirió a cada una de las entidades demandadas para que explicaran los hechos que originaron las solicitudes de amparo.

2.1.- La Gobernación del Departamento de Atlántico, a través de apoderada, presentó escrito en el que desestima que con su actuar haya provocado la vulneración de los derechos fundamentales de las accionantes. Explica que conforme a lo establecido en el artículo 131 de la Ley 100 de 1993, se suscribió un convenio " en el cual concurre la Nación a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público con un porcentaje del 75,6% -el Departamento del Atlántico con un

porcentaje de 12,5% y la Universidad del Atlántico con un 11,5% ". Agrega que conforme a lo anterior, el Departamento de Atlántico ha cumplido con el monto de la contribución a la que se obligó, siendo el responsable específico del pago de cada una de las mesadas pensionales, la Universidad del Atlántico por intermedio de sus diferentes autoridades.

2.2.- La Universidad del Atlántico, a través de apoderado, explicó que frente a la problemática que se presentaba en dicha institución con el pago de las mesadas pensionales, y como consecuencia de las exigencias de los pensionados que se tomaron la Universidad entre el 18 de febrero y el 30 de marzo de 2003, se firmó un convenio de concurrencia con el Departamento y el Ministerio de Hacienda, para de esta manera hacer viables los pagos de todas y cada una de las mesadas.

No obstante lo anterior -anota la Universidad- una vez hecho el cálculo actuarial, el Ministerio de Hacienda " determinó unilateralmente cercenar los aportes que debía aportar la Nación al reciente fondo constituido ", lo que ha conllevado a disminuir los recursos con los que cuenta la Institución para el pago de las diferentes acreencias pensionales, dificultad ante la cual, sin embargo, se les han procedido a realizar el pago de tres de los meses adeudados a las demandantes.

Adicionalmente, indica que la tutela no es procedente para exigir el pago de las mesadas pensionales ya que (i) dichos derechos no son de aplicación inmediata conforme al artículo 85 de la Constitución Política y (ii) dentro del caso en estudio existen otras vías judiciales para hacer efectivo el amparo.

2.3. El Ministerio de Hacienda aduce que no es posible realizar el giro de recursos correspondiente al segundo semestre de 2004, hasta que " la Universidad no atienda el requerimiento en torno a sus obligaciones contractuales " conforme al parágrafo de la cláusula sexta del contrato interadministrativo de concurrencia. Agrega que desde el 30 de julio de 2004 solicitó a la institución de educación superior el cumplimiento de las obligaciones contractuales, sin que hasta la fecha de presentación del escrito [4] se hubiere obtenido respuesta completa, concluyendo: " si ésta recoge lo solicitado, procederemos a autorizar las redenciones del Bono de Valor Constante serie B correspondientes al segundo semestre de 2004 y al primer semestre de 2005 ".

Conforme a lo anterior, el ente gubernamental hace un comentario sobre la naturaleza de la obligación que tiene la Nación para el pago de las pensiones en la Universidad del Atlántico, acudiendo a la cita textual del artículo 131 de la Ley 100 de 1993, concluyendo que no es ella la que debe asumir la responsabilidad directa del pago de estas acreencias.

Posteriormente, analiza lo que denomina la " inconstitucionalidad de las pensiones reconocidas a empleados públicos con fundamento en convenciones colectivas ", y motiva la "evidente ilegalidad" en la que sobrevendría el Ministerio si participara de la concurrencia de las pensiones reconocidas de manera irregular, aplicando para el caso las normas orgánicas del presupuesto [5] y las leyes sobre responsabilidad fiscal [6] y disciplinaria [7] , ante lo cual señala:

" Este Ministerio, al revisar la información enviada por la Universidad detectó que el reconocimiento de pensiones no se ajustaba a los parámetros legales, por lo que manifestó expresamente que la Nación solo puede contribuir en el pago de las obligaciones legalmente reconocidas y, solicitó a la Universidad revisar cada una de las pensiones para determinar su conformidad con la ley, demandar cada una de las pensiones ilegalmente reconocidas y pagarlas mientras se profieren los fallos dentro de los procesos instaurados ".

Ante lo planteado, el Ministerio estima que la Nación solo debe responder por el porcentaje del pasivo legal, mientras que la carga de los mayores valores irregularmente concebidos está en cabeza de la Universidad en calidad de empleadora y, por tanto, para el caso de las señora Arteaga de la Ossa " La Nación concurrirá en su pago en el momento en que la señora cumpla la edad exigida para el efecto en el Ley 33 de 1985 y se ajuste la Resolución en los términos de la norma citada " [8] y en lo que respecta a Mónica Maldonado " La Nación concurrirá en la financiación del bono pensional correspondiente a 19,5 años de servicios, en el momento en que este se emita " [9] .

II. DECISIONES OBJETO DE REVISIÓN Avocaron el conocimiento de las demandas las Salas Cuarta y Octava de Decisión Civil y de Familia del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Barranquilla y el Tribunal Administrativo del Atlántico quienes decidieron denegar por improcedentes los amparos solicitados.

El Tribunal Superior fundamentó sus decisiones en que la acción de tutela constituye un instrumento excepcional en caso de que el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, a menos que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

En el caso de la señora Cecilia Arteaga el Tribunal Superior consignó que ella no demostró ser persona de la tercera edad ni madre cabeza de familia, mientras que para Mónica Maldonado constató que tiene 51 años y que por tanto, no ha llegado a ser persona de la tercera edad. En ambos casos, la instancia consideró al amparo constitucional como el instrumento idóneo para que las personas de la tercera edad hagan efectivos sus derechos al mínimo vital y a la seguridad social, y concluyó que dadas las condiciones de las demandantes estas tienen a su disposición otros medios legítimos de defensa judicial, razón por la cual el amparo devino improcedente.

De otra parte, el Tribunal Administrativo sostuvo que no identificaba vulneración al debido proceso porque la pensión de jubilación de la señora Maury Di Geronimo no había sido “revocada o sustraída del ordenamiento jurídico” sino que la causa de la omisión en el pago de las mesadas se encontraba en los problemas financieros que soporta la Universidad.

Agregó que la vulneración del mínimo vital no puede definirse sin tener en cuenta la situación económica de la universidad y el contexto del convenio de concurrencia sobre el cual se promovió una acción popular en la que se decretó como medida cautelar, adicionarlo para tener en cuenta las pensiones reconocidas por el Alma Mater.

Concluyó que la peticionaria goza de otros medios de defensa judicial para conseguir el pago de las pensiones adeudadas y la suspensión del contrato interadministrativo de concurrencia, razón por la cual la tutela devino improcedente.

III. PRUEBAS 1. En el expediente 1059489 obran las siguientes pruebas: - Fotocopia de la Resolución N° 000774 del 27 de mayo de 1999 “ Por la cual se acepta renuncia al cargo y se reconoce una pensión mensual vitalicia de jubilación ”, proferida por el Rector de la Universidad del Atlántico (folios 10 y 11).

- Fotocopia de certificados expedidos por la Coordinadora del Fondo de Pensiones de la Universidad del Atlántico fechados noviembre 26 de 2004 (folios 12 y 13).

- Relación de las diferentes acreencias que la Universidad del Atlántico adeuda a la señora Arteaga de la Ossa (folio 14). - Fotocopia de declaración extra juicio que rindió la señora Arteaga de la Ossa ante notario en la que afirma ser “ mujer cabeza de familia ” que mantiene económicamente a sus cuatro hijos (folio 15).

- Fotocopia de certificado expedido por la coordinadora del grupo de trabajo, empleo y seguridad social de la Dirección Territorial de Trabajo y Seguridad Social del Atlántico del 18 de agosto de 2004 (folio 16).

- Fotocopia de la sentencia proferida por la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil del 30 de agosto de 2004 dentro de la acción de tutela de la señora GRACIELA PULIDO contra el Ministerio de Hacienda, el Departamento y la Universidad del Atlántico (folios 17 a 20).

- Fotocopia del Auto de Admisión del 18 de agosto de 2004 proferido por el Tribunal Administrativo del Atlántico, dictado dentro del trámite de la acción popular adelantada en el expediente N° 08-001-23-31-006-2004-1177-00-H, por la Asociación de Jubilados de la Universidad del Atlántico, ASOJUA, contra el Ministerio de Hacienda, la Universidad y el Departamento del Atlántico (Folios 21 a 32).

- Fotocopia de certificado expedido por el Secretario General de la Universidad del Atlántico, del 03 de junio de 2003 (folio 59). - Fotocopia del contrato interadministrativo de concurrencia para el pago del pasivo pensional de la

Universidad del Atlántico suscrito el 22 de julio de 2003 entre la Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento del Atlántico y la Universidad del Atlántico (folios 80 a 95).

- Fotocopia del fallo dictado con motivo de la acción popular propuesta por la CONTRALORÍA DISTRITAL DE BOGOTÁ CONTRA LA UNIVERSIDAD DISTRITAL FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS, radicada con el número AP-02-1089 en el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A (folios 96 a 120).

- Fotocopia de los oficios del 30 de julio (folios 124 a 129), 06 de octubre (folios 130 y 131), 29 de octubre (folios 132 a 138), 23 de diciembre de 2004 (folio 139) y 07 de enero de 2005 (folios 140 a 142), librados por la Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al rector de la Universidad del Atlántico sobre el incumplimiento del contrato de concurrencia.

2. Además, en el expediente T-1054246 se encuentran las siguientes pruebas: - Fotocopia auténtica de la Resolución 0000819 del 09 de mayo de 1997 " Por la cual se reconoce una pensión mensual vitalicia de jubilación " a la señora Carmen Lucia Maury Di Geronimo (folio 14).

- Certificado expedido por el Coordinador del Fondo de Pensiones de la Universidad del Atlántico en el que se relacionan los diferentes valores adeudados a la señora Maury (folio 17).

- Fotocopia del oficio OJ-101009-845-04 expedido por la jefe de la oficina jurídica de la Universidad del Atlántico en el que se anexa el acta del Comité Operativo "Fiduciaria La Previsora-Pasivo Pensional Universidad del Atlántico" del 15 de agosto de 2004 en donde se consignan las razones para desglosar la nómina de los pensionados en dos subcuentas: " la subcuenta 1 a la que se incorporan los concurridos en un 100% y 75%, según porcentaje que le corresponda en la concurrencia; y en la subcuenta 3 los no concurridos " (folios 46 a 49).

- Fotocopia de oficio suscrito por el Coordinador del Fondo de Pensiones de la Universidad del Atlántico dirigido a la señora Maury (folio 68).

- Fotocopias de las misivas suscritas por el Rector de la Universidad del Atlántico y dirigidas a diferentes entidades financieras de la ciudad de Barranquilla (folios 71 a 76).

3. Adicionalmente, en el expediente T-1061538 reposan las siguientes pruebas: - Fotocopia de la Resolución N° 000371 del 10 de mayo de 1996 " Por la cual se reconoce una pensión vitalicia de jubilación ", proferida por el Rector de la Universidad del Atlántico (folios 10 a 12).

- Fotocopia de certificado expedido por la Coordinadora del Fondo de Pensiones de la Universidad del Atlántico fechado diciembre 03 de 2004 (folios 13 y 14).

- Fotocopia de la declaración extra juicio de la señora Maldonado Bassi rendida el 10 de diciembre de 2004 en la que afirma que su único sustento económico es su pensión y que es "madre cabeza de hogar" ya que sus dos hijas dependen económicamente de ella y viven bajo el mismo techo (folio 15).

- Declaración juramentada de la señora Mónica Elvira Maldonado Bassi (Folios 64 y 65) en la que confirma que tiene 51 años, sostiene a sus dos hijas y a su padre, y que su única fuente de ingresos es la pensión que recibe de la Universidad del Atlántico. Para este efecto, en esta diligencia la señora Maldonado incluyó los registros de nacimiento de sus hijas, Raquel nacida en el año de 1978 (folio 68 del expediente) y Loren en 1980 (folio 67 del expediente).

IV. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS JURÍDICOS 1. Competencia Es competente esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional para revisar los fallos mencionados, de conformidad con lo establecido en los artículos 86, inciso tercero, y 241 numeral noveno de la Constitución Política y en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Presentación del caso y planteamiento del problema jurídico Las demandantes plantean que pese a ser pensionadas de la Universidad del Atlántico no han recibido las mesadas correspondientes a más de diez meses, ya que se les calificó por las entidades demandadas como “no concurridas”, lo que afecta sus derechos fundamentales al mínimo vital, la seguridad social, la igualdad, la dignidad humana y el debido proceso. Por su parte, el Ministerio demandado adujo que el pago de las pensiones no se puede realizar debido al incumplimiento de las obligaciones impuestas a la Universidad en el contrato interadministrativo de concurrencia, mientras que los jueces de instancia decidieron denegar los amparos por considerar que existen otros medios idóneos para asegurar los derechos de las peticionarias.

De acuerdo a lo anterior, corresponde a esta Sala determinar (i) si el incumplimiento en el pago de mesadas pensionales constituye una vulneración de derechos fundamentales que es posible proteger a través de la acción de tutela, inclusive para aquellas personas que no se encuentran dentro del grupo de la “tercera edad” y, (ii) si los criterios de incumplimiento de unas obligaciones previstas en un contrato de concurrencia o la presunta ilegalidad del acto administrativo que reconoce la pensión, constituyen factores admisibles para omitir o suspender el pago de las mesadas pensionales.

Para ello esta providencia acudirá, en primer lugar, a la reiteración de la jurisprudencia de esta Corporación, esto es, insistirá sobre la procedencia excepcional de la tutela para ordenar el pago oportuno de las mesadas pensionales, analizando con ello la circunstancia específica de la edad utilizada en el razonamiento de uno de los jueces de instancia. A continuación, estudiará si el incumplimiento de algunas cláusulas de un convenio o contrato de concurrencia y la presunta ilegalidad de los actos que conceden las pensiones constituyen criterios válidos para suspender el pago de mesadas a sus beneficiarios.

3. El derecho al pago oportuno de las mesadas pensionales. Procedencia excepcional de la tutela para el pago de acreencias laborales. En varias decisiones esta Corporación ha señalado que: (i) la acción de tutela constituye un instrumento excepcional mediante el cual es posible reclamar el pago oportuno de acreencias laborales; (ii) La omisión continua y extendida en el tiempo de esta prestación hace presumir la vulneración del mínimo vital del trabajador o pensionado y de su familia; (iii) Ante tal evento, se invierte la carga de la prueba, correspondiendo al demandado desvirtuar la vulneración del derecho fundamental [10] .

En efecto, como el artículo 86 de la Constitución Política condiciona la procedencia de la acción de tutela cuando quiera que “ el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable ”, es necesario que el juez establezca, a partir de las condiciones de cada caso, si los procedimientos ordinarios se tornan insuficientes para proteger los derechos fundamentales amenazados.

Para el cobro de salarios, pensiones u otras acreencias laborales, esta Corporación ha reconocido que existen otros medios para hacer efectivo su pago, no obstante lo cual, frente a especiales circunstancias de hecho que puede afrontar el trabajador o pensionado, se hace legítimo acudir a la protección por vía de tutela.

Una de esas circunstancias, desde donde esta Corte ha derivado la presunción de vulneración del mínimo vital, es la prolongada y continua omisión en el pago de las acreencias laborales [11] .

Frente a ésta, la Corporación ha destacado las particularidades a las que se somete el trabajador o pensionado que derivan en la afectación negativa de su cotidianidad y, en general, del acceso a un “ mínimo de condiciones decorosas de vida ” [12] . Sobre este asunto de tiempo atrás precisó la jurisprudencia:

" En síntesis, la Corte ha entendido que el derecho a la seguridad social y en especial el derecho a la pensión de jubilación o vejez, en los términos definidos por la ley, constituye un derecho de aplicación inmediata en aquellos eventos en los cuales está destinado a suplir el mínimo vital básico de las personas de la tercera edad. Lo anterior, no sólo por su estrecha relación con el derecho al trabajo, sino porque en tratándose de personas cuya edad hace incierta una

virtual vinculación laboral, su transgresión compromete la dignidad de su titular, como quiera que depende de la pensión para satisfacer sus necesidades básicas.

“ Sostener lo contrario implicaría desconocer evidentes razones de justicia material que llevaron al constituyente a vincular al Estado con la garantía de la dignidad de quienes, al término de su vida laboral, luego de contribuir con su trabajo a la construcción de la riqueza nacional, merecen de la sociedad, no sólo un justo reconocimiento sino una pensión equivalente a un porcentaje de su salario, para asegurar una vejez tranquila. Frente a este derecho, el Estado debe actuar con toda energía y prontitud, de manera tal que quienes han adquirido, en virtud de su edad y años de trabajo, una pensión de jubilación o vejez, no se vean, ni siquiera transitoriamente, desprotegidos frente a actos arbitrarios o negligentes del propio Estado o de los particulares que por ley estén obligados a asumir la prestación social ” .

(...) “ Someter a una persona de la tercera edad, que ha dedicado más de 26 años de su vida laboralmente productiva al crecimiento de una empresa y, por contera, de la economía nacional, a vivir de la caridad ajena, no solamente constituye una clara afrenta a su integridad, sino un desconocimiento del valor de su trabajo y, por ende, de la tarea que durante todos esos años lo dignificó como ser humano.

” [13] Esta Corporación ha señalado la procedencia del amparo cuando quiera que la falta de pago de las acreencias laborales produzca la vulneración del mínimo vital, la cual se presume en el evento de constatar dicha omisión reiteradamente, durante varios periodos consecutivos, sin que sea posible justificarla en la mala situación financiera del empleador [14] .

Al respecto, en procura de complementar y sistematizar unas pautas básicas a partir de las cuales entender vulnerado el mínimo vital, la jurisprudencia reciente [15] ha establecido que ello se produce cuando es posible detectar, por lo menos, dos elementos:

(i) que el salario o la mesada constituya un ingreso exclusivo, 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.

Respecto del último de los requisitos anotados, el cual guarda estrecha relación con la omisión persistente del pago de las acreencias, ha definido la Corte que se hace más gravoso y evidente cuando se trata de personas de la tercera edad. En efecto, en la SU-1023 de 2001 consignó:

“ En relación con el pago de las mesadas pensionales la Corte considera que ellas constituyen, por regla general, la única fuente de ingresos del pensionado y de su núcleo familiar, que le posibilita el desarrollo autónomo de su personalidad y el reconocimiento dentro del entorno social al que pertenece. Verse privado de la única fuente de ingresos, sin expectativas ciertas sobre la fecha en que ésta se haga efectiva, implica el deterioro progresivo de las condiciones materiales, sociales y psíquicas de su existencia, con lo cual se vulneran principios y derechos fundamentales que legítimamente le asisten al pensionado en el Estado social de derecho. Esta circunstancia se agrava significativamente en las personas de la tercera edad, razón por la cual el pago tardío de las pensiones atenta contra la subsistencia misma tanto del pensionado como de las personas a cargo.

“ De esta manera, el respeto de la dignidad humana, la primacía de los derechos inalienables de la persona y la vida en condiciones dignas (C.P., arts. 1º, 5º y 11) exigen a los partícipes y actores de los procesos de liquidación de las empresas poner a disposición toda su capacidad de gestión para preservar los principios y derechos fundamentales enunciados, máxime cuando las condiciones coyunturales del mercado laboral no ofrecen espacios suficientes para la participación de los pensionados y poder así atender sus necesidades básicas .” Lo expuesto, es decir, las razones especiales a partir de las cuales se puede concluir la procedencia de la tutela para procurar el pago de acreencias laborales, en especial la mesada pensional, no excluye de manera alguna a aquellos individuos que no pertenecen a la tercera edad [16] . Las condiciones

enunciadas por la Corte refieren de manera estricta a las circunstancias particulares que cada sujeto puede soportar, cuando quiera que sea objeto de la omisión en el pago de determinadas prestaciones laborales. En efecto, es deber del juez a quien se confía la guarda y defensa de los derechos fundamentales, el individualizar la situación particular de cada peticionario a fin de comprobar si se dan las circunstancias materiales que impliquen la vulneración del mínimo vital, v. gr.

que la pensión sea el único medio material de subsistencia y que la omisión en su pago derive en una situación crítica al demandante. Ahora bien, el hecho de pertenecer a la tercera edad supone una condición especial del sujeto que, conforme lo reconoce la Constitución Política en sus artículos 13 y 46, merece de una atención privilegiada de parte de la sociedad [17] y a partir de la cual se infiere legítimamente la existencia de un status más gravoso y difícil del sujeto (que justifica además la existencia de un perjuicio irremediable) cuando quiera que se le suspenda [18] o suprima el pago de su mesada pensional [19] .

Sin embargo, lo anterior no supone que a un pensionado que no ha llegado aún a la tercera edad le sea imposible verse involucrado o sometido en una situación similar, más comprometida o afanosa cuando quiera que no se le pague la mensualidad respectiva.

En ambos casos, en el evento de evidenciar circunstancias críticas que afecten el nivel de subsistencia del pensionado, habrá de concluirse que la tutela constituye el mecanismo procedente para el amparo de los derechos fundamentales. 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, que no se les ha pagado de manera reiterada sus mesadas pensionales y que esa omisión afecte su mínimo vital.

4. Sustracción del pago de mesadas pensionales con base en la presunta ilegalidad de actos administrativos y el incumplimiento de un contrato de concurrencia para pasivo pensional.

Previo a referirse al caso concreto, la Sala debe definir si pese a ser procedente la tutela de los derechos de los pensionados aunque éstos no hagan parte de la tercera edad, es constitucionalmente admisible que se revoque o suspenda unilateralmente el pago de dichas mesadas como consecuencia de la presunta ilegalidad de los actos administrativos que las reconocen y el incumplimiento de un contrato de concurrencia para el pago del pasivo pensional.

4.1. El artículo 29 de la Constitución Política constituye el pilar superior a partir del cual se define el comportamiento mínimo de la Administración Pública y de Justicia frente a los particulares.

Esta Corporación sobre este aspecto ha afirmado: “ (...) el Estado le debe a la persona, como derecho prestacional, el derecho a un proceso justo y adecuado, es decir, que antes de privar a alguien de un bien jurídico debe haber una actuación del Estado que nunca puede implicar restricciones a los derechos fundamentales.

Esto significa una muralla a los abusos que puede cometer la administración. En otras palabras, el debido proceso también apunta hacia la erradicación de la arbitrariedad, para impedir que se obstaculice la defensa en el proceso ” [20] .

En la sentencia T-292 de 1995 (Magistrado Ponente: Fabio Morón Díaz), en un caso en el cual prosperó la tutela a partir de la tesis sobre la irrevocabilidad del acto administrativo que reconoce una sustitución pensional, se dijo:

“ Razones de seguridad jurídica y de respeto a los derechos adquiridos o de las situaciones jurídicas subjetivas que han quedado consolidadas en cabeza de una persona, como también la presunción de legalidad de las decisiones administrativas en firme, avalan el principio de la inmutabilidad o intangibilidad de los derechos subjetivos reconocidos por la administración a través de un acto administrativo ”.

Ahora bien, sobre la relación entre el principio de legalidad y el debido proceso, la Corte ha sostenido: “ Desde un punto de vista objetivo, el principio de legalidad constituye uno de los fundamentos bajo los cuales está organizado constitucionalmente el ejercicio del poder en un Estado social de derecho. Por otra parte, desde el punto de vista subjetivo, el respeto por el principio de legalidad constituye una garantía fundamental del derecho al debido proceso, que vincula a todas las autoridades del Estado y que se concreta en el respeto de los derechos adquiridos, de los procedimientos, y del derecho de defensa. En efecto, el principio de legalidad circunscribe el ejercicio del poder público al ordenamiento jurídico que lo rige, “de manera que los actos de las autoridades, las decisiones que profieran y las gestiones que realicen, estén en todo momento subordinadas a lo preceptuado y regulado previamente en la Constitución y las leyes.” La Corte ha sostenido que este principio puede concretarse en dos aspectos, a saber: que exista una ley previa que prevea la hipótesis o situación de que se trate, y que tal tipificación sea precisa en la determinación y consecuencia de dicha situación o conducta, aspectos que buscan limitar al máximo la facultad discrecional de la administración en ejercicio de sus prerrogativas. El principio de legalidad es constitutivo del debido proceso.

[21] ” La expedición de cualquier acto de parte de la administración exige entonces la verificación de las formas que permitan la satisfacción de cada uno de los requerimientos establecidos en el artículo 29 de la Carta. Asegurar el ejercicio del derecho de defensa, así como el respeto por los derechos adquiridos y el principio de legalidad entre otros, constituyen el marco esencial del cual emanan las facultades del Estado.

4.2. De tal manera, cuando se quiere intentar la revocatoria o suspensión unilateral de un acto administrativo particular y concreto, la Corte ha definido que sólo se puede efectuar con el consentimiento expreso del titular excepto en los casos en los que se compruebe una manifiesta ilegalidad, evento extraordinario en el que en protección del interés público se debe agotar el procedimiento establecido en el artículo 74 del Código Contencioso Administrativo [22] e iniciar las acciones fiscales, judiciales, penales y disciplinarias pertinentes en procura de la restitución de los recursos y la imposición de las sanciones que correspondan a las actuaciones identificadas como ilegales [23] .

Bajo tal derrotero, la facultad de revisar y revocar los actos administrativos que conceden o reconocen pensiones sin la autorización expresa del titular del derecho, han sido concebidas y regladas dentro del propio ordenamiento jurídico. El artículo 19 de la Ley 797 de 2003 [24] , 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 .

En desarrollo de esta competencia la Corte indicó en la sentencia anotada: “ Pues bien, en lo concerniente a la verificación oficiosa que la norma le impone como deber a los mencionados funcionarios, la Corte no encuentra reparo alguno. Antes bien, estima la Corporación que con un tal deber se tiende a proteger la objetividad, transparencia, moralidad y eficacia que la función administrativa requiere en orden al correcto reconocimiento y pago de las pensiones u otras prestaciones económicas propias del régimen de seguridad social. Y es que la labor de los citados funcionarios no puede enclaustrarse en el nicho de la apariencia ritual ni del manejo mecánico de los actos administrativos que les compete expedir, considerar, atender o satisfacer, incluidos los documentos que soporten el trámite y expedición de los respectivos actos de reconocimiento y pago. Asimismo, no se trata de prohijar la instauración de instancias administrativas contrarias a los principios de economía, celeridad y eficacia que la Carta destaca a favor de la función administrativa, que en todo caso debe resolverse en la materialización de los derechos y deberes de las personas. Por el contrario, con arraigo en los principios que informan la función administrativa, al igual que en aras de la legalidad de los derechos adquiridos y de la defensa del tesoro público, la verificación oficiosa que el artículo 19 impone como deber, confluye en la esfera positiva con claro linaje constitucional. Sin embargo, es de observar que la Administración no 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.

Adicionalmente, en la mencionada sentencia se consignó que la facultad para revisar los actos administrativos que conceden o reconocen pensiones debe estar precedida por unos motivos reales, objetivos y trascendentes . Al quedar explícita dicha facultad, esta Corporación precisa, conforme a la línea de jurisprudencia antes citada, que dentro de tal competencia la Administración se puede ver avocada ante tres diferentes situaciones: (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 ” [25] ;

(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. 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. Sobre todo lo anterior, la Corte concluyó en la Sentencia que se viene citando:

“ Por lo tanto, los motivos que dan lugar a la hipótesis revocatoria del artículo 19 no pueden entenderse de manera indeterminada, aislada, ni al margen del debido proceso. Antes bien, la manifiesta ilegalidad , tanto de las conductas reprochadas como de los medios utilizados para acceder a la prestación económica que se cuestione, debe probarse plenamente en el procedimiento administrativo que contemplan las prenotadas disposiciones, para lo cual el titular del derecho prestacional o sus causahabientes deberán contar con todas las garantías que inspiran el debido proceso en sede administrativa, destacándose el respeto y acatamiento, entre otros, de los principios de la necesidad de la prueba, de la publicidad y la contradicción; y por supuesto, imponiéndose el respeto y acatamiento que ameritan los términos preclusivos con que cuenta el funcionario competente para adelantar y resolver cada etapa o lapso procedimental. 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, entre la parte motiva y la parte resolutiva del acto de revocatoria directa deben mediar relaciones de consonancia que estén acordes con los respectivos mandatos constitucionales y legales, particularmente, con el debido proceso, la legalidad de los derechos adquiridos y la defensa del Tesoro Público.

Recordando además que, en materia de supresión de actos administrativos, no es lo mismo cuando interviene un funcionario administrativo que cuando interviene el juez; y que, en todo caso, la revocatoria directa de un acto administrativo que reconoce una pensión o prestación económica sólo puede declararse cuando ha mediado un delito.

” “ La Corte deja claramente establecido 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 .” Conforme a lo expuesto, debe concluirse que la revocatoria de un derecho prestacional sin el lleno estricto de cualquiera de los requisitos anotados, supone un acto arbitrario, opuesto a la Constitución y la Ley, seguramente merecedor de los mismos reproches imputados al acto que lo originó.

4.3. Como complemento a lo anterior, esta Sala de Revisión entra a cuestionarse si es posible que la administración suspenda o altere el pago de una mesada pensional condicionándola a cualquier hecho o circunstancia.

Es preciso evaluar, por tanto, si ante la existencia de un acto que reconoce una determinada prestación, la Administración tiene la facultad unilateral de condicionar o aplazar su pago a determinada eventualidad o coyuntura. Tal prerrogativa conllevaría in extremis , de acuerdo al criterio de esta Sala, a otorgar la competencia para modificar o incluso evitar indefinidamente el pago de las acreencias laborales. Respecto de la última, es decir, sobre la posibilidad de cancelar definitivamente el pago de la mesada, ya se indicó en esta providencia el procedimiento ineludible que debe adelantar la administración previo a la toma de esa decisión. Y en lo que tiene que ver con el aplazamiento, suspensión temporal del pago de la prestación, en aras de propender por la claridad suficiente, esta providencia hará una relación de algunas de las decisiones en las que se ha evaluado la posibilidad de condicionar el pago de una pensión.

En la sentencia T-516 de 1993 la Corte estudió la suspensión unilateral de una pensión de parte del Seguro Social; en la sentencia T-278 de 1997 se analizó la modificación del pago de varias pensiones del IDEMA a partir de un acuerdo en el que se sujetaba y condicionaba el pago de las mismas a los contratos de trueque de arroz; en la sentencia T-281 de 2002 se examinó la suspensión unilateral de una acreencia de parte de la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional debido a una “potencial causal de extinción de pensión”; en la sentencia T-1130 de 2001 la Corte examinó los cargos presentados frente a una suspensión ordenada por la jurisdicción de lo contencioso administrativo; y en el caso presente en la sentencia T 433 de 2002 la Corte reflexionó acerca del condicionamiento que el Seguro Social hizo de una pensión de sobreviviente por bajo rendimiento académico de la titular.

En todas las decisiones mencionadas la Corte censuró el condicionamiento que se le hizo al pago de la mesada pensional con excepción de la orden legítima proveniente del juez de lo contencioso administrativo visto en la sentencia T-1130 de 2001 [26] . En la misma forma en que se hará en esta providencia, la Corte identificó en cada uno de los casos estudiados que la Administración, en lugar de acudir al juez competente, había echado mano de un acto unilateral y por ende arbitrario, que además de burlar el derecho de defensa de los titulares vulneraba explícitamente el debido proceso. En esas ocasiones, la Administración justificó su acción a partir de argumentos que pretendían legitimar el comportamiento unilateral en perjuicio de derechos subjetivos reconocidos por ellos mismos, obviando la forma propia prevista para cada juicio.

De hecho en uno de los casos, en el cual la empresa alegó no poder pagar las prestaciones derivadas de la convención colectiva [27] , la Corte hizo énfasis en el procedimiento que debió seguir indicando que la vía apropiada era, entre otras, denunciar la convención. En otro asunto [28] , frente a la suspensión temporal mediante un oficio interno la Corte anotó:

“ Teniendo en cuenta que no sólo no existe causa legal que autorice la suspensión del pago de las mesadas pensionales, sino que además la resolución mediante la cual se reconoció la pensión constituye un acto administrativo que goza de la presunción de legalidad, y que de otra parte, contra el oficio que ordenó la suspensión de la ejecución de la citada resolución no proceden recursos ni medios de defensa judicial (por el hecho de no tener carácter ni naturaleza de acto administrativo), es por lo que surge la acción de tutela como el único mecanismo de protección ante la inexistencia de otros medios idóneos de defensa judicial que puedan asegurar la protección del derecho conculcado .” Así pues, para la Sala no cabe duda que no asiste fundamento constitucional alguno a la Administración para suspender el pago de una pensión previamente 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. Por fuera de cualquiera de las hipótesis de hecho previstas en las normas mencionadas, se necesita la autorización del juez respectivo para válidamente suspender los pagos hacia el futuro. Actuar de otro modo lleva a la Administración a incurrir en vías de hecho contrarias al artículo 29 Superior e inadmisibles en perspectiva constitucional.

5. El caso concreto. De acuerdo a lo obrante en los expedientes T-1059489, T-1054246 y T-1061538, concluye esta Sala que a las señoras Cecilia Arteaga de la Ossa, Carmen Lucía Maury Di Geronimo y Mónica Elvira Maldonado Bassi se les ha reconocido su derecho a pensión, no obstante lo cual los pagos respectivos han sido suspendidos y demorados con base en los siguientes argumentos: (i) la Universidad no ha dado cumplimiento a las cláusulas del contrato de concurrencia para el pago del pasivo pensional, y (ii) el Ministerio de Hacienda considera que dichas acreencias laborales no se ajustan a los requisitos de ley, por lo que a las accionantes se les calificó como "no concurridas", concepto éste que no les permite beneficiarse de los recursos girados por la Nación.

La Sala también observa que al momento en que se resolvieron las tutelas por los jueces de instancia, a las demandantes se le debían un poco más de siete mesadas pensionales y tales acreencias constituyen los únicos ingresos a partir de los cuales cada una deriva lo necesario para atender sus hogares y familias. Estos hechos, así como los graves inconvenientes generados para las demandantes a causa de la omisión del pago de la pensión, no fueron desvirtuados en manera alguna por las entidades demandadas.

5.1. Así las cosas, en el asunto que actualmente es objeto de estudio esta Sala concluye que la acción de tutela es procedente dado que se entiende vulnerado el mínimo vital de las demandantes. De hecho, las peticionarias acreditaron los elementos mínimos requeridos, ya que certificaron (i) que la pensión es el único medio del cual derivan el sustento cotidiano y (ii) que la falta de pago de la misma ha generado una situación apremiante para ellas y sus familias, lo que se comprende fácilmente dado el número de mesadas que se les adeudan.

Los anteriores supuestos confirman la procedencia de la tutela dadas las especiales condiciones de las peticionarias y desvirtúan la apreciación de los jueces de instancia que se negaron a estudiar el caso de fondo alegando que las señoras Arteaga, Maury y Maldonado no hacían parte de la tercera edad y que tenían a su disposición otros medios de defensa judicial.

Tales argumentos, de acuerdo a la jurisprudencia que ha sentado esta Corporación, no son razones suficientes para derivar la improcedencia del amparo ni para desvirtuar la vulneración del derecho al mínimo vital razón por la cual la protección de derechos fundamentales por vía de tutela habrá de concederse.

5.2. Ahora bien, la protección en sede constitucional de los derechos fundamentales de las peticionarias es aún más necesaria si se tiene en cuenta que de acuerdo a los hechos que ellas relatan -los cuales fueron aceptados por los demandados- se les han vulnerado el debido proceso y el derecho de defensa.

Obra en el expediente que con motivo de las jornadas de protesta adelantadas por los pensionados de la Universidad del Atlántico, esta institución como medida tendiente a solucionar el incumplimiento de las mesadas, suscribió un contrato de concurrencia para el pago del pasivo pensional con el Departamento del Atlántico y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público conforme al artículo 131 de la Ley 100 de 1993.

No obstante, pese a la entrada en vigor de dicho instrumento, a las accionantes se les incluyó dentro del grupo denominado "no concurrentes" sobre los cuales los demandados unilateralmente han predicado la " inconstitucionalidad de las pensiones reconocidas a empleados públicos con fundamento en convenciones colectivas "; además las peticionarias se han visto afectadas por el incumplimiento de las obligaciones a cargo de la Universidad de acuerdo a lo consignado en los diferentes oficios provenientes del Ministerio de Hacienda.

En suma, a las demandantes se les excluyó del acuerdo para el pago del pasivo pensional por considerar motuo propio , es decir, sin acudir a la revocatoria directa o a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, que su pensión es ilegal. A partir de ello el Ministerio enlista normas de tipo presupuestal, disciplinario y fiscal que de acuerdo a su interpretación le impiden realizar los pagos de las pensiones a los "no concurridos". Incluso trae copia del fallo proferido en una acción popular en la que por hechos similares ocurridos en la Universidad Distrital de Bogotá Francisco José de Caldas se

resolvió amparar la moralidad administrativa y el patrimonio público. Con ello el ente gubernamental pretende justificar la expulsión o separación de las señoras Arteaga, Maury y Maldonado del 'otro' grupo de pensionados de los cuales si es posible predicar la presunción de legalidad de los actos administrativos que reconocen la pensión y respecto de los cuales se aplican los beneficios previstos en el contrato de concurrencia.

Adicionalmente, la Universidad reconoce que frente al cumplimiento de las cláusulas del contrato de concurrencia atraviesa " por dificultades de tipo operativo " debido a que no se han diferenciado cuáles son las partidas no reconocidas por el Ministerio de Hacienda ante lo cual no se han podido pagar las mesadas de 2004.

Todo lo anterior confirma los cargos presentados por las demandantes de tutela en la que sustentan la vulneración de sus derechos al debido proceso y la defensa. De acuerdo a lo previsto en el expediente, a las señoras Arteaga, Maury y Maldonado se les reconoció una pensión por medio de acto administrativo en firme. En el entretanto se suscribió por tres organismos públicos un contrato de concurrencia cuyo fin más relevante es garantizar el pago de todas las mesadas a cargo de la Universidad. Sin embargo y sin que mediara autorización legal o procedimiento alguno, a las demandantes se les excluyó de tal convenio y se dejó de lado el pago de sus mesadas.

Esta Sala no encuentra incompatibilidad alguna entre las normas esgrimidas por el Ministerio y la obligatoriedad del pago que supone la mesada pensional de las señoras Arteaga de la Ossa, Maury Di Geronimo y Maldonado Bassi. Por el contrario, todas esas reglas jurídicas deben ser interpretadas conforme al artículo 29 de la Constitución Política y deben reafirmar la presunción de legalidad del acto y el respeto por los derechos subjetivos reconocidos por la Administración.

Ahora bien, si el Ministerio considera que las pensiones reconocidas vulneran de manera sustancial el ordenamiento jurídico, debe iniciar inmediatamente las acciones y procedimientos correspondientes, algunos de los cuales ya fueron señalados en esta providencia. Lo que resulta inadmisible para esta Corporación es que pese a encontrarse incólume un acto administrativo, éste sea objeto de suspensión o diferenciación a partir de criterios interpretativos unilaterales que lo separan ilegítimamente de otros y lo excluyen del ámbito de aplicación de un contrato interadministrativo de concurrencia, poniendo en entredicho derechos como la seguridad social y la subsistencia digna de un pensionado.

Tampoco es constitucionalmente válido que la administración se abstenga de realizar los pagos a los pensionados alegando el incumplimiento de las cláusulas del contrato de concurrencia. Respecto de esto la Corte hace un llamado a las partes del convenio para que en adelante se abstengan de suspender el pago a partir del incumplimiento de algunos de los elementos del contrato. En su lugar, se deben idear, vías y términos para su cumplimiento y en caso de contravenir cualquiera de sus mandatos dar traslado a los organismos de control fiscal y disciplinario para que se promuevan los correctivos necesarios. Frente a la infracción de alguna disposición del contrato de concurrencia, es necesario propender por un arreglo eficaz de la anomalía pero, en todo caso, las partes deben garantizar que se sufrague lo necesario para el pago de las mesadas de los pensionados.

5.3. Conforme a lo anterior esta Sala de Revisión concluye que en el presente caso se han vulnerado los derechos al mínimo vital, la seguridad social y el debido proceso de las señoras Cecilia Arteaga de la Ossa, Carmen Lucia Maury Di Geronimo y Mónica Elvira Maldonado Bassi por parte de la Universidad del Atlántico, el Departamento del Atlántico y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Por lo anterior, la Sala revocará los fallos proferidos por las Salas Cuarta y Octava de Decisión Civil y de Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla y el Tribunal Administrativo del Atlántico y, en su lugar, otorgará el amparo de los derechos fundamentales al mínimo vital, la seguridad social y el debido proceso. En consecuencia, ordenará a los entes accionados que en el término de cuarenta y ocho (48) horas, contadas a partir de la notificación de la presente sentencia, procedan a pagar (si no lo hubieren hecho) a las señoras Cecilia Arteaga de la Ossa, Carmen Lucia Maury Di Geronimo y Mónica Elvira Maldonado Bassi las mesadas pensionales a ellas adeudadas, siempre y cuando el

flujo de caja así se lo permita. Si ello no fuere posible, deberán iniciar y agotar todas las gestiones necesarias para pagar las mesadas adeudadas a las accionantes, así como asegurar el pago de las futuras, lo cual se deberá hacer en un plazo máximo de un (1) mes.

V. DECISIÓN En mérito de lo expuesto, la Sala Novena de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución Política, RESUELVE Primero: REVOCAR las sentencias proferidas por las Salas Cuarta y Octava de Decisión Civil y de Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla y por el Tribunal Administrativo del Atlántico en el proceso de la referencia. En su lugar, CONCEDER la tutela de los derechos al mínimo vital, la seguridad social y el debido proceso de las señoras Cecilia Arteaga de la Ossa, Carmen Lucia Maury Di Geronimo y Mónica Elvira Maldonado Bassi.

Segundo: ORDENAR a los entes accionados, Universidad del Atlántico, Departamento del Atlántico y Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que en el término de cuarenta y ocho (48) horas, contadas a partir de la notificación de la presente sentencia, procedan a pagar a las señoras Cecilia Arteaga de la Ossa, Carmen Lucia Maury Di Geronimo y Mónica Elvira Maldonado Bassi las mesadas pensionales a ellas adeudadas, siempre y cuando el flujo de caja así se lo permita.

Si ello no fuere posible, deberán iniciar y agotar todas las gestiones necesarias para pagar las mesadas adeudadas a las accionantes, así como asegurar el pago de las futuras, lo cual se deberá hacer en un plazo máximo de un (1) mes.

Tercero: PREVENIR a la Universidad del Atlántico, al Departamento del Atlántico y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para que en lo sucesivo se abstengan de suspender mesadas pensionales sin la conclusión de un proceso en el que se garantice el derecho de defensa de los interesados o sin que medie la orden del juez competente.

Cuarto: Por Secretaría líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1.991. Notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ Magistrada Ponente JAIME ARAÚJO RENTERÍA Magistrado ALFREDO BELTRÁN SIERRA Magistrado MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ Secretaria General [1] De acuerdo al folio 9 del expediente la presentación de la demanda se efectuó el 13 de diciembre de 2004.

[2] Se trata de la decisión dictada por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia dentro del expediente número T-08001221300020040034l-01, M.P. Dr. Jaime Alberto Arrubla Paucar, Demandante: Graciela Pulido de Galeano cuya copia se puede examinar en el expediente T-1059489 en los folios 17 y siguientes.

[3] Realizada el 30 de Agosto de 2004 según consta en el folio 01 del expediente. [4] En el expediente T-1059489 este escrito fue presentado el 18 de enero de 2005 (fl.

74), mientras que dentro del expediente T-1061538 dicho documento tiene fecha 17 de enero de 2005 (fl. 69). [5] Sobre el Decreto 111 de 1996, el demandado cita y transcribe el artículo 38, subrayando que solo es posible incluir apropiaciones que correspondan con gastos decretados conforme a la ley.

[6] El Ministerio hace mención a las leyes 42 de 1993 y 610 de 2000. [7] Sobre la Ley 734 de 2002, se señalan y reproducen los artículos 35 numeral 15 y 48 numeral 22.

[8] Expediente T-1059489, folio 78. [9] Expediente T-1061538, folio 78. [10] Sentencias T-426 de 1992, MP: Eduardo Cifuentes; T-01 de 1997, MP: José Gregorio Hernández; T-118 de 1997, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz; T-011 de 1998, MP: José Gregorio Hernández; T-544 de 1998, MP: Vladimiro Naranjo Mesa; T-387 de 1999, MP: Alfredo Beltrán Sierra; T-325 de 1999, MP:

Fabio Morón Díaz; T-308 de 1999, MP: Alfredo Beltrán Sierra; SU-995 de 1999, MP: Carlos Gaviria Díaz; T-129 de 2000, MP: José Gregorio Hernández Galindo;

T-130 de 2000, MP: José Gregorio Hernández; SU-090 de 2000, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz; T- 959 de 2001 M.P. Eduardo Montealegre Lynett; SU-1023 de 2001, MP: Jaime Córdoba Triviño;

T-751 de 2002. MP. Manuel José Cepeda; T-273 de 2003, MP. Jaime Córdoba Triviño; T-814 de 2004, MP: Rodrigo Uprimny; T-025 de 2005, MP: Marco Gerardo Monroy; T-133 de 2005, MP: Manuel José Cepeda.

[11] Este razonamiento se encuentra consignado, entre otras, en las sentencias: T 011 de 1998, T-554 de 1998, T-308 de 1999, SU 995 de 1999, SU 090 de 2000, T 025 de 2005 y T 133 de 2005.

[12] Sentencia SU-995 de 1999, M.P.: Carlos Gaviria. [13] Sentencia T-323 de 1996, M.P.: Eduardo Cifuentes. En esta sentencia la Corte ordenó a una empresa privada en concordato preventivo obligatorio y a la Superintendencia de Sociedades adelantar y tener en cuenta los trámites necesarios para el pago de unas mesadas pensionales.

[14] Sentencias SU 1023 de 2001, M.P.: Jaime Córdoba y T-133 de 2005, M.P.: Manuel José Cepeda. [15] Sentencia T-814 de 2004, M.P.: Rodrigo Uprimny.

[16] A idéntica conclusión se llegó en las sentencias T-130 de 2000, M.P.: José Gregorio Hernández y T-1085 de 2000, M.P.: Alejandro Martínez. Precisamente en esta última sobre este aspecto se consignó: “ Así las cosas, la vulneración del mínimo vital no sólo se produce en personas de la tercera edad, sino que también se predica de trabajadores o pensionados cuyo sustento depende del pago oportuno de su salario o de su mesada (SU-995 de 1995). De ahí que, su protección no se dirige a averiguar si el pensionado se encuentra en condiciones de “pauperización” o de “hambre”, pues el carácter humanista del Estado Social de Derecho permite acudir a “criterios más amplios y realistas” que dependen de la estructura socio económica de los individuos.

” [17] En la Sentencia T-426 de 1992 (M.P.: Eduardo Cifuentes) se tienen en cuenta el papel y las dificultades que debe soportar el anciano en la ‘sociedad moderna’.

[18] Vid. Sentencia T-025 de 2005, M.P.: Marco Gerardo Monroy. [19] En este sentido, consúltese la sentencia T-299 de 1997, M.P.: Eduardo Cifuentes.

[20] Sentencia T-576 de 1998, M.P.: Alejandro Martinez. En esta sentencia la Corte concede el amparo del derecho al debido proceso frente a la expedición de un acto administrativo sin motivación que decretaba una insubsistencia.

[21] Sentencia T 433 de 2002, M.P.: Rodrigo Escobar Gil. En esta sentencia la Corte concedió el amparo del derecho al debido proceso teniendo como uno de sus parámetros la legalidad de las causales de extinción de las pensiones sustitutivas.

[22] Sentencias T-376 de 1996 M.P. : Hernando Herrera Vergara; T-639 de 1996, M.P.: Vladimiro Naranjo; T-336 de 1997, M.P.: José Gregorio Hernández; C-672 de 2001, M.P.: Alvaro Tafur y C-835 de 2003, M.P.: Jaime Araujo.

[23] Sentencias T-347 de 1994, M.P.: Antonio Barrera ; T-246 de 1996, M.P.: José Gregorio Hernández; T-315 de 1996, M.P.: Jorge Arango y T-276 de 2000, M.P.: Alfredo Beltrán.

[24] Esta norma prescribe textualmente: “ REVOCATORIA DE PENSIONES RECONOCIDAS IRREGULARMENTE. Los representantes legales de las instituciones de Seguridad Social o quienes respondan por el pago o hayan reconocido o reconozcan prestaciones económicas, deberán verificar de oficio el cumplimiento de los requisitos para la adquisición del derecho y la legalidad de los documentos que sirvieron de soporte para obtener el reconocimiento y pago de la suma o prestación fija o periódica a cargo del tesoro público, cuando quiera que exista motivos en razón de los cuales pueda suponer que se reconoció indebidamente una pensión o una prestación económica. En caso de comprobar el

incumplimiento de los requisitos o que el reconocimiento se hizo con base en documentación falsa, debe el funcionario proceder a la revocatoria directa del acto administrativo aun sin el consentimiento del particular y compulsar copias a las autoridades competentes .

[25] Sentencia C 835 de 2003, fundamento jurídico número 4. [26] La misma situación de hecho se encuentra en la sentencia T-438 de 2000, M.P.:

Alejandro Martínez. [27] Sentencia T 278 de 1997, M.P. : Vladimiro Naranjo. [28] Sentencia T 516 de 1993, M.P. : Hernando Herrera.

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 16 de octubre de 2026 desde el texto oficial publicado por la Corte Constitucional. Es informativa: el texto que vale es el que publica la Corte Constitucional.