

Sentencia T-215/01

VIA DE HECHO-Juez de segunda instancia se basó en supuesta similitud de casos cuando en realidad eran distintos

DERECHO AL MINIMO VITAL DEL PENSIONADO-Pago oportuno de mesadas

JUEZ CONSTITUCIONAL-Desatención a las órdenes emitidas

Referencia: expediente T-382.309

Acción de tutela contra el Distrito Industrial y Portuario de Barranquilla y la Secretaría de Hacienda Distrital de esa ciudad por una presunta violación de los derechos a la igualdad y al sustento mínimo vital.

Tema:

Procedencia excepcional de la tutela para el cobro de obligaciones de origen laboral.

Desatención a las órdenes del juez constitucional.

Actor: Camilo Torres Villarroel

Magistrado Ponente:

Dr. CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Bogotá D.C., veintidos (22) de febrero del año dos mil uno (2001).

La Sala Cuarta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, compuesta por los Magistrados José Gregorio Hernández Galindo, Alejandro Martínez Caballero, y Carlos Gaviria Díaz, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

en el proceso de revisión de los fallos adoptados por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla y la Corte Suprema de Justicia, dentro de la acción de tutela instaurada por Camilo Torres Villarroel contra el Distrito Industrial y Portuario de Barranquilla y la Secretaría de Hacienda Distrital de esa ciudad.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos y solicitud de amparo.

El Fondo de Pasivos de las Empresas Públicas Municipales de Barranquilla le reconoció a Camilo Torres Villarroel una pensión de vejez, por medio de la Resolución No. 009 del 19 de enero de 1999, en la que se estipuló que el pensionado adquirió el derecho desde el 23 de abril de 1994, fecha en que cumplió con los requisitos de ley.

El Fondo de Pasivos de las Empresas Públicas de Barranquilla fue liquidado y, desde mayo de 1999, la obligación pensional a la que se hizo referencia fue asumida por el Fondo Territorial de Pensiones del Distrito de Barranquilla, adscrito a la Secretaría de Hacienda del dicho Distrito.

En agosto y septiembre de 1999, el último de los fondos mencionados canceló a 13 de sus pensionados la totalidad del retroactivo pensional que les adeudaba, mientras que a Torres Villarroel sólo se le pagó la suma de \$ 7'769.803, quedándole a deber un saldo de \$ 13'579.215, aunque la resolución dictada en su favor es anterior a la que liquidó lo que le correspondía a los demás. Además, al momento de presentar la solicitud de amparo, no le habían cancelado las mesadas correspondientes a mayo y junio de 2000.

El ciudadano Torres Villarroel alegó que con ese comportamiento irregular, las entidades demandadas le están violando sus derechos a la igualdad y al sustento mínimo vital, por lo que solicitó la tutela de esos derechos y una orden para que se le cancele lo adeudado en un plazo perentorio.

1. Sentencias objeto de revisión.

2.1. Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla.

El 18 de julio de 2000, la Sala Penal de esa Corporación resolvió tutelar el derecho al

sustento mínimo vital de Torres Villarroel, y no amparar su derecho a la igualdad. Consideró esa Sala de Decisión que no se logró establecer que el actor haya sido tratado de manera discriminatoria, y por eso no procede la tutela de su derecho a la igualdad; además, que el accionante cuenta con otro mecanismo judicial para perseguir el pago de la parte insoluta de su reconocimiento retroactivo; empero, sí juzgó que la falta de pago de las mesadas de mayo y junio de 2000 vulnera el derecho fundamental del demandante al sustento mínimo vital, por lo que este derecho sí fue tutelado (folios 160-169 del primer cuaderno).

2.2. Corte Suprema de Justicia.

El fallo referido fue impugnado por ambas partes, y le correspondió a la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia conocer del asunto en segunda instancia; el 19 de septiembre de 2000, esa Corporación resolvió revocar parcialmente el fallo impugnado, y denegar la tutela que el juez a quo otorgó al derecho del accionante al sustento mínimo vital, consideró la Sala de Casación Penal, que en este caso no se dan los requisitos para que la acción de tutela proceda, de manera excepcional, pues se trata con ella de perseguir el pago de obligaciones de origen laboral, de quien no es una persona de la tercera edad (folios 3-12 del tercer cuaderno).

I. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia.

La Corte Constitucional es competente para revisar los fallos de instancia proferidos en el trámite de este proceso, en virtud de los artículos 86 y 241 de la Carta Política; corresponde a la Sala Cuarta de Revisión de Tutelas adoptar la decisión respectiva, según el reglamento interno, y el auto de la Sala de Selección Número Once del 3 de noviembre de 2000.

1. Problema jurídico a resolver.

En la revisión de los fallos proferidos por los jueces de instancia en el trámite de este proceso, debe la Sala de Revisión analizar si en este caso se dan los requisitos señalados por la doctrina constitucional como necesarios para que la acción de tutela proceda, con el fin de perseguir el pago de obligaciones de origen laboral.

1. Inexistencia de violación o amenaza del derecho a la igualdad.

De acuerdo con los medios de convicción recolectados por el fallador a quo, se puede afirmar que el Fondo Territorial de Pensiones del Distrito de Barranquilla, contando con una partida presupuestal insuficiente para cancelar la totalidad de las mesadas que les debía pagar a 13 nuevos pensionados, resolvió repartir la suma disponible entre todos los acreedores, de manera tal que alcanzó a cancelar la totalidad de lo adeudado a 11 de esos pensionados, casi todo lo debido a Rosario Iglesias Hernández (se le pagaron \$ 5'000.000 y se le quedó debiendo un saldo de \$ 636.374), y \$ 7'769.803 de los \$ 21'349.018 que le adeudaba al actor.

Así, esta Sala concuerda con los falladores de instancia al juzgar que en este caso se acató la doctrina constitucional sobre la aplicación de recursos presupuestales escasos a la satisfacción de obligaciones reconocidas durante la vigencia fiscal.

1. Violación del derecho al sustento mínimo vital.

4.1. Consideración del fallo de segunda instancia.

La Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, consideró que el presente caso es similar a los resueltos por medio de las sentencias de revisión T-123/971 y T-205/972, por lo que debe aplicarse en este asunto la misma doctrina sentada en esos fallos: “los demandantes como personas de avanzada edad, quienes ya han visto disminuida su capacidad laboral, pero que sin embargo requieren de un sustento para mantener unas condiciones de vida digna, tienen un derecho adquirido cual es el de su correspondiente pensión, la cual es fundamental para su subsistencia. Por lo tanto, el retraso en el pago de la misma, o la incertidumbre de saber el momento de su pago, afecta gravemente sus

condiciones de vida, razón por la cual es una obligación de quien debe cancelar las mesadas pensionales, cumplir de manera completa y puntual con el pago de dichos dineros. Se observa que las mesadas pensionales se han cancelado regularmente, aunque con algunos días de retraso. En estas condiciones, no se aprecia que la acción, que no obstante sea censurable, tenga una intensidad tal que, en el plano constitucional, afecte el derecho al mínimo vital” (sentencia T-123/97).

Empero, esta Sala no concuerda con el juicio del fallador ad quem, puesto que en los casos resueltos por medio de las sentencias de revisión citadas, “se observa que las mesadas pensionales se han cancelado regularmente, aunque con algunos días de retraso. En estas condiciones, no se aprecia que la acción, que no obstante sea censurable, tenga una intensidad tal que, en el plano constitucional, afecte el derecho al mínimo vital” (subraya fuera del texto). En cambio, en el caso bajo revisión, no es que las mesadas de mayo y junio de 2000 se hayan cancelado con algunos días de retraso; es que la mesada de mayo no se canceló durante ese mes -ni durante el siguiente-, en el que tampoco se canceló la correspondiente a junio, ni se pagaron esas dos mesadas, o la tercera, correspondiente al mes de julio, hasta el momento en que se practicó la inspección judicial al Fondo demandado (folios 152-158). No son entonces casos iguales a los que proceda da igual tratamiento y resolución; una cosa es el pago con algunos días de retraso cada mes, y otra muy diferente la falta de pago que se prolonga más allá del final de mes, y se suma a la del mes siguiente, y a la del que sigue; desde la perspectiva de “...las circunstancias en que se encuentra el solicitante”, que es la que debe atender el juez de tutela, de acuerdo con el numeral 1 del artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, la diferencia entre los accionantes en las sentencias T-123/973 y T-205/974, y el actor en el caso bajo revisión es abismal; que el fallador de segunda instancia haya ignorado esa distinción, y basado en la supuesta similitud de unos y otro caso la decisión de revocar la tutela concedida por el juez a quo, constituye una vía de hecho, una violación del derecho fundamental al debido proceso, y razón suficiente para que esta Sala concluya que debe revocar el fallo de segunda instancia en la parte resolutive de esta providencia.

4.2. Procedencia de la acción de tutela.

Es claro para esta Sala que el ciudadano Torres Villarroel cuenta con otro mecanismo judicial para perseguir el pago de las mesadas que se le adeudan; la cancelación, tanto de las

mesadas reconocidas retroactivamente y aún insolutas, como de las dejadas de pagar a partir del mes de mayo de 2000, puede ser perseguida por la vía ordinaria ante la jurisdicción laboral. Sin embargo, "...la existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante"5.

Ahora bien: ¿cuáles son las circunstancias en que se encuentra el solicitante de la tutela bajo revisión? "Requerido por el Magistrado Ponente, Camilo Torres Villarroel, a través de abogado, informó que deriva su sustento de la pensión vitalicia de jubilación reconocida por el E.P.M.B. en cuantía de \$513.230, una vez hechos los descuentos respectivos, y que no cuenta con bienes, otra renta, o ingreso económico alguno. También dijo que vive en una casa arrendada por la que paga \$ 230.000 mensuales más \$ 120.000 en servicios públicos domiciliarios, corre a cargo de la matrícula de su hija menor por \$ 980.000 semestrales en la Universidad Autónoma, tiene a su cargo a su esposa, dos hijas, un nieto, y a su señora madre, quien cuenta con 87 años de edad y no se vale por sí misma, necesitando constantes cuidados y medicamentos. Como prueba de ello acompañó fotocopia de los documentos visibles a folios 43 a 49 del cuaderno de primera instancia" (folio 166 del primer cuaderno). Además, el actor reclamó que ya agotó las fuentes informales de financiación con que cuenta, que no tiene acceso al crédito de los intermediarios financieros formales, y que, aunque no pertenece aún a la tercera edad, ninguna de las personas a las que acudió está dispuesta a emplearlo después de superar los cincuenta años.

Para el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla, planteadas de tal manera las circunstancias en que se encuentra el solicitante, el asunto no deja lugar a duda alguna: "ante tal situación, a la Sala no le queda otra alternativa que la de amparar el mínimo vital del accionante pues las mesadas pensionales constituyen su único ingreso y el no pago de las correspondientes a mayo y junio del año 2000, respecto de lo cual no se pronunciaron las autoridades accionadas, lo enfrenta a una situación de perjuicio irremediable derivada de la imposibilidad de satisfacer las obligaciones relacionadas con su subsistencia digna y la de su familia, que sólo el juez constitucional puede amparar oportunamente ante la falta de eficacia e idoneidad de los otros medios de defensa judiciales para alcanzar la cancelación de lo adeudado con la inmediatez requerida..." (folio 166 del primer cuaderno).

En cambio, para la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, "las obligaciones a que hizo alusión su apoderado, no son suficientes para predicar un grado de postración o

indefensión tal que haga necesaria la intervención del juez constitucional...”, pues para esa Corporación, la vulneración del mínimo vital que sí amerita tal intervención, “...entraña necesariamente que el nivel de vida de la persona afectada amenace con llegar al límite menor o extremo para mantener la importancia de la vida. Por ello la Corte Constitucional ha dicho que el derecho al mínimo vital debe ser resguardado con el propósito de impedir ‘...la completa cosificación de la persona por causa de su absoluta menesterosidad..’ (T-270, 29 de mayo de 1997, M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero)” (folio 8 del tercer cuaderno).

Al respecto, esta Sala debe aclarar que en esa sentencia T-270/97, la Corte Constitucional no dijo lo que la Sala de Casación Penal le atribuyó en el texto transcrito; más aún, la expresión transcrita por el fallador ad quem pertenece a una transcripción parcial de la sentencia SU-111/976, que se hizo en la T-270 del mismo año, en un aparte dedicado a considerar la procedencia de la acción de tutela para reclamar el pago de la prestación económica de la licencia de maternidad⁷.

La Corte Constitucional no ha dicho, como le endilgó la Sala de Casación Penal, que la intervención del juez constitucional requiera necesariamente que el nivel de vida de la persona afectada amenace con llegar al límite menor o extremo, donde ya la vida pierde todo significado. Muy lejos de ello, la doctrina reiterada y unificada de la Corte Constitucional sobre la violación del derecho al sustento mínimo vital de los pensionados, y la procedencia de la acción de tutela para restablecerlo, fue expuesta en los siguientes términos en la sentencia T-123/978:

“...ha de tenerse en cuenta que los demandantes como personas de avanzada edad, quienes ya han visto disminuida su capacidad laboral, pero que sin embargo requieren de un sustento para mantener unas condiciones de vida digna, tienen un derecho adquirido cual es el de su correspondiente pensión, la cual es fundamental para su subsistencia. Por lo tanto, el retraso en el pago de la misma, o la incertidumbre de saber el momento de su pago, afecta gravemente sus condiciones de vida, razón por la cual es una obligación de quien debe cancelar las mesadas pensionales, cumplir de manera completa y puntual con el pago de dichos dineros. Ahora bien, ha de entenderse que de acuerdo con la posición tomada por la Corte Constitucional en la sentencia SU-111 de 1997, las situaciones jurídicas donde se encuentren involucrados derechos fundamentales de carácter económico, social y cultural, las vías de hecho, el debido proceso, la igualdad y un mínimo vital para la subsistencia, serán

causales por las cuales se procederá a proteger mediante acción de tutela, a aquellas personas pertenecientes a los sectores vulnerables de la sociedad”

Así que no sólo se justifica la intervención del juez constitucional en todo caso en el que la falta de pago de las mesadas pensionales amenace afectar negativamente el nivel de vida del pensionado y su familia, sino que tal intervención se hace imperiosa cuando ya esas condiciones de vida han sido desmejoradas hasta tal punto, que la persona afectada ha agotado el crédito de que dispone, e incurrido en mora respecto de las obligaciones dinerarias que debe satisfacer. Precisamente para evitar que los efectos dañinos de la omisión del pago de las mesadas o su pérdida de poder adquisitivo, torne al pensionado y su familia en menesterosos, o les empuje al hurto famélico, fue que el Constituyente de 1991 incluyó en la Carta Política vigente, la garantía contenida en el inciso tercero del artículo 53: “el Estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales”.

Por tanto, esta Sala no sólo revocará la sentencia de segunda instancia, en la parte resolutive de esta providencia, sino que confirmará el fallo del juez a quo, pues en el caso bajo revisión no sólo procede la acción de tutela, aún cuando el actor cuenta con otro mecanismo judicial de defensa, sino que también es del caso tutelar el derecho al sustento mínimo vital del accionante y su familia.

4.3. Desatención a las órdenes del juez constitucional.

Por medio de la sentencia T-123/979, la Corte Constitucional resolvió denegar la tutela impetrada por un grupo numeroso de pensionados de las Empresas Públicas Municipales de Barranquilla, porque en esa ocasión no se omitió, sino que sólo se postergó por algunos días el pago de sus mesadas; sin embargo, esta Corporación encontró mérito suficiente para, en la parte resolutive de esa providencia, “REQUERIR al Director del Fondo de Pasivos de las Empresas Públicas Municipales de Barranquilla, para que en el futuro proceda a efectuar los pagos de las mesadas pensionales de los demandantes, de manera oportuna tal y como se había acordado por parte de la Asociación de Jubilados y el Fondo de Pasivos, es decir, pagar dentro de los primeros cinco (5) días de cada mes” (subraya fuera del texto).

Durante el mismo año, y en la revisión de otro grupo de procesos entablados en contra del Distrito de Barranquilla por pensionados de las Empresas Públicas Municipales de

Barranquilla, nuevamente se negó el amparo de los derechos presuntamente vulnerados por la mora en el pago de las mesadas, pero, ante la reiteración del comportamiento irregular de parte del Fondo Pasivos de las Empresas Públicas de Barranquilla, la Corte Constitucional resolvió, por medio de la sentencia T-205/9710, no ya requerir, sino “tercero.- Ordenar que por la Secretaría de la Corporación se oficie al Director del Fondo de Pasivos de las Empresas Públicas Municipales de Barranquilla para recordar a esta autoridad que dentro de la órbita de sus atribuciones, y como deber constitucional autónomo, debe tomar oficiosamente todas las medidas razonables destinadas a evitar dilaciones en el pago de las mesadas pensionales que motivaron la presente acción de tutela. Cuarto.- Ordenar que por la Secretaría de la Corporación se remita copia de la presente sentencia a la Procuraduría General de la Nación para que, si lo estime conveniente, inicie investigación contra los funcionarios que resulten responsables de la falta de eficacia y eficiencia en el pago oportuno de las mesadas que deben pagárseles a los jubilados de las Empresas Públicas Municipales de Barranquilla”

Sin embargo, el irregular comportamiento que se pretendía corregir, inicialmente con el requerimiento, y de manera posterior con las órdenes que se acaban de transcribir, es decir el retardo de unos días en el pago de las mesadas de los pensionados de las Empresas Públicas Municipales de Barranquilla, no desapareció, sino que empeoró con el traslado de los derechos y obligaciones que eran del Fondo de Pasivos de las Empresas Públicas Municipales de Barranquilla al Fondo de Pensiones Territoriales, puesto que ahora ya no se trata del retraso de días en el pago de las mesadas, sino de la omisión de ese pago durante varios meses, y la suspensión indefinida del pago de mesadas reconocidas retroactivamente.

Así, es inevitable concluir que, cuando menos, se desatendieron en este asunto el requerimiento y las órdenes del juez constitucional, por lo que se hace necesario remitir copia de esta providencia a la Procuraduría General de la Nación y a la Fiscalía General de la Nación para que, si lo consideran del caso, inicien la investigación respectiva; además, que se remita copia de esta sentencia de revisión a todos los despachos que conocieron en primera instancia de los procesos revisados mediante la sentencia T-205/97 (Juzgados 1, 3, 4, 6 y 7 de Familia; Juzgados 1, 2 y 5 Laborales del Circuito; Juzgados 2, 3, 4, 6, 7, 8, 10, 13, 14, 15 Penales Municipales; y Juzgados 1, 3, 4, 5, 8, 11 y 12 Penales del Circuito, todos de Barranquilla), pues son ellos los que conservan competencia para dar aplicación a lo previsto en el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991 sobre el cumplimiento del fallo del juez de

amparo.

Además, se prevendrá al Alcalde del Distrito de Barranquilla, al Secretario de Hacienda de ese Distrito, y al Director del Fondo de Pensiones Territoriales, para que adopten las medidas necesarias para restablecer y normalizar los pagos a los pensionados de las Empresas Públicas Municipales de Barranquilla, y para que eviten hechos como los que originaron la presente acción de tutela, so pena de las sanciones previstas en el Decreto 2591 de 1991 para el desacato.

I. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Primero. Revocar la sentencia proferida por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia el 19 de septiembre de 2000 y, en su lugar, confirmar el fallo adoptado por la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla el 18 de julio de 2000, por medio del cual se tuteló el derecho de Camilo Torres Villarroel al sustento mínimo vital.

Segundo. Ordenar que por la Secretaría General de esta Corporación se remita copia de la presente sentencia a la Procuraduría General de la Nación y a la Fiscalía General de la Nación para que, si lo estiman conveniente, inicien investigación contra los funcionarios que resulten responsables de la desmejora que se produjo en la situación jurídica de los pensionados de las Empresas Públicas Municipales de Barranquilla, como resultado de la liquidación del Fondo de Pasivos de esas empresas, y el traslado de los derechos y obligaciones que le correspondían al Fondo de Pensiones Territoriales (cuenta especial sin personería jurídica adscrita a la Secretaría de Hacienda del Distrito de Barranquilla).

Tercero. Ordenar que por la Secretaría General de esta Corporación, se remita copia de esta sentencia a todos los despachos que conocieron en primera instancia de los procesos revisados mediante la sentencia T-205/97 (Juzgados 1, 3, 4, 6 y 7 de Familia; Juzgados 1, 2 y 5 Laborales del Circuito; Juzgados 2, 3, 4, 6, 7, 8, 10, 13, 14, 15 Penales Municipales; y

Juzgados 1, 3, 4, 5, 8, 11 y 12 Penales del Circuito, todos de Barranquilla), pues son ellos los que conservan competencia para dar aplicación a lo previsto en el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991 sobre el cumplimiento del fallo del juez de amparo.

Cuarto. Prevenir al Alcalde, al Secretario de Hacienda, y al Director del Fondo de Pensiones Territoriales de Barranquilla, para que adopten las medidas necesarias para restablecer y normalizar los pagos a los pensionados de las Empresas Públicas Municipales de Barranquilla, y para que eviten hechos como los que originaron la presente acción de tutela, so pena de las sanciones previstas en el Decreto 2591 de 1991 para el desacato.

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

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

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Magistrado Ponente

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

MARTHA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

2 M.P. Alejandro Martínez Caballero

3 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

4 M.P. Alejandro Martínez Caballero

5 Numeral 1 del artículo 6 del Decreto 2591 de 1991.

6 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

7 “La Corte, con arreglo a la Constitución, ha restringido el alcance procesal de la acción de tutela a la protección de los derechos fundamentales. Excepcionalmente ha considerado que los derechos económicos, sociales y culturales, tienen conexidad con pretensiones amparables a través de la acción de tutela. Ello se presenta cuando se comprueba un atentado grave contra la dignidad humana de personas pertenecientes a sectores vulnerables de la población y el Estado, pudiéndolo hacer, ha dejado de concurrir a prestar el apoyo material mínimo sin el cual la persona indefensa sucumbe ante su propia impotencia. En estas situaciones, comprendidas bajo el concepto del mínimo vital, la abstención o la negligencia del Estado se ha identificado como la causante de una lesión directa a los derechos fundamentales que amerita la puesta en acción de las garantías constitucionales.

“Por fuera del principio a la dignidad humana que origina pretensiones subjetivas a un mínimo vital - que impide la completa cosificación de la persona por causa de su absoluta menesterosidad -, la acción de tutela, en el marco de los servicios y prestaciones a cargo del Estado, puede correctamente enderezarse a exigir el cumplimiento del derecho a la igualdad de oportunidades y al debido proceso, entre otros derechos que pueden violarse con ocasión de la actividad pública desplegada en este campo. “7 (subraya fuera del texto, de la expresión transcrita en el fallo de segunda instancia).

8 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

9 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

10 M.P. Alejandro Martínez Caballero