

Sentencia T-325/07

DERECHO AL MINIMO VITAL DEL PENSIONADO-Presunción de afectación por ausencia prolongada en pago de mesadas

ACCION DE TUTELA-Distinción entre titularidad del derecho a la pensión y el reconocimiento previo

En materia de pensiones, al hacer el análisis de procedibilidad de la acción de tutela, la jurisprudencia ha distinguido entre aquellos eventos en los cuales lo que se pretende es definir la titularidad del derecho a la pensión o de cualquier otra circunstancia incierta, y aquellos en los que lo que se reclama es el pago de una prestación cierta previamente reconocida. En principio, ha dicho la Corte, en ambos casos existen mecanismos de defensa judicial ordinarios a los que pueden acudir quienes se consideren afectados. Sin embargo, también ha precisado la Corporación que, en el primer evento, puede acudirse excepcionalmente a la acción de tutela cuando las circunstancias del caso concreto permitan establecer que la vía ordinaria no resulta idónea, o cuando pese a ella, se está en presencia de un perjuicio irremediable que habilita la acción de amparo como mecanismo transitorio. También se ha referido la Corte a las hipótesis en las que cabe acudir al amparo constitucional para obtener el pago de una pensión ya reconocida, aspecto al cual se referirá la Sala con mayor detalle.

DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL DEL PENSIONADO-Pago oportuno de mesadas pensionales previamente reconocidas

ACCION DE TUTELA-Procedencia para pago de mesadas pensionales ya reconocidas por presunción de afectación del mínimo vital

Referencia: expediente T-1505643

Accionante: María América Quintero Zuluaga

Demandado: Instituto de los Seguros Sociales

Magistrado Ponente:

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

Bogotá, D.C., cuatro (4) de mayo de dos mil siete (2007).

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra y Nilson Pinilla Pinilla, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha pronunciado la siguiente,

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión del fallo de tutela proferido por el Juzgado Diecisiete Laboral del Circuito de Medellín a partir de la acción de amparo constitucional promovida por María América Quintero Zuluaga contra el Instituto de los Seguros Sociales.

I. ANTECEDENTES

1. La solicitud

La accionante María América Quintero Zuluaga interpuso acción de tutela para que le fueran protegidos sus derechos fundamentales a la seguridad social en pensiones, al mínimo vital y de petición que, según afirma, le fueron vulnerados por el Instituto de los Seguros Sociales, debido a que, por una parte, no le ha pagado la pensión de sobreviviente reconocida a su favor por sentencia que le puso fin a un proceso laboral ordinario y, por otra, no le ha dado respuesta al derecho de petición que elevó para el mismo efecto.

2. Reseña Fáctica

2.1 La señora María América Quintero hizo vida conyugal con el señor Artagerges de Jesús Murillo Cano, quien era pensionado del Instituto de los Seguros Sociales y falleció el 6 de febrero de 1996.

2.2 Mediante sentencia proferida el 30 de agosto de 2002, como resultado de un proceso laboral ordinario, el Juzgado Doce Laboral del Circuito de Medellín ordenó el pago de la pensión de sobrevivientes a favor de la señora María América Quintero Zuluaga en condición de compañera permanente supérstite del señor Artagerges de Jesús Murillo Cano.

El pago de la pensión fue reconocido a partir del 6 de febrero de 1994 en cuantía no inferior

al salario mínimo legal mensual vigente, con los respectivos incrementos de ley y correspondientes mesadas adicionales de junio y diciembre¹.

2.3 El 21 de enero de 2003 la señora Quintero Zuluaga presentó escrito ante el Instituto de los Seguros Sociales para reclamar el pago de la pensión de sobrevivientes que se le había reconocido, sin que, según afirma, el I.S.S. le hubiera dado respuesta.

2.4 El día 4 de octubre de 2006 la señora María América Quintero instauró acción de tutela para reclamar el pago de la pensión de sobrevivientes ordenada por la vía judicial a cargo del I.S.S..

3. Consideraciones de la parte actora

La accionante señala que el pago de la pensión a la que tiene derecho hace más de tres años se constituye en su única forma de sostenimiento, más cuando por su avanzada edad no puede ingresar al mercado laboral y, en su condición de viuda, es quien únicamente atiende sus necesidades y la de sus hijos a cargo. Por tanto, arguye que es necesario que el I.S.S. cumpla con la pensión y, así, se proteja su derecho al mínimo vital.

Por otra parte, la tutelante señala que la entidad vulneró su derecho de petición en tanto que no le dio respuesta a la solicitud de pago que presentó hace más de 3 años.

4. Pretensiones de la demandante

Solicita la peticionaria que se proteja su derecho a la seguridad social y al mínimo vital y en consecuencia se ordene al Instituto de los Seguros Sociales que la incluya en nómina para el pago de las mesadas pensionales reconocidas por la justicia laboral, de manera retroactiva y con las mesadas adicionales e incrementos a que haya habido lugar por ley.

5. Respuesta del ente accionado

El Instituto de los Seguros Sociales no dio respuesta a la acción de tutela instaurada en su contra.

II. DECISIÓN JUDICIAL QUE SE REVISA

Sentencia de instancia

Mediante sentencia del veintitrés de octubre de 2006, el Juzgado Diecisiete Laboral del Circuito de la ciudad de Medellín negó el amparo solicitado al declarar que la presente acción era improcedente, pues consideró que la accionante contaba con el proceso ejecutivo para cobrar la pensión de sobrevivientes que le había sido reconocida en el proceso laboral ordinario, y que, en este sentido, la actora no había demostrado que se encontrara en una situación de urgencia por la cual se afectara su mínimo vital, por tanto, al no existir un peligro inminente la acción de tutela no era el mecanismo adecuado para solicitar el amparo. Así, el fallador consideró que lo que la accionante estaba haciendo era “(...) utilizar la vía de tutela como un mecanismo alternativo o sustituto, para el pago de la pensión reconocida”².

Respecto al derecho de petición, el juez señaló que, si bien la señora Quintero Zuluaga había presentado un escrito de solicitud de cumplimiento de la sentencia que reconoció la pensión de sobreviviente, esto constituye una cuenta de cobro que tiene un trámite determinado, y no un derecho de petición como tal.

En este orden de ideas, el fallador sostuvo que la entidad demandada no había vulnerado ningún derecho fundamental, y que, por otra parte, la accionante contaba con el proceso ejecutivo para que se hiciera efectivo el pago de las mesadas pensionales que reclamaba, sin que para ello pudiese hacerse uso de la acción de tutela por cuanto no había observado la presencia de un perjuicio irremediable en sus condiciones de vida.

Ninguna de las partes impugnó la decisión.

III. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. Competencia

A través de esta Sala de Revisión, la Corte Constitucional es competente para revisar la sentencias proferidas dentro del proceso de la referencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

Teniendo en cuenta que el problema jurídico que suscita la presente acción de tutela ya ha sido objeto de otros pronunciamientos por parte de esta Corporación,³ la Sala Cuarta de la Corte Constitucional decide reiterar lo dispuesto por la jurisprudencia para este tipo de casos.

Por tal razón, de acuerdo con sus atribuciones constitucionales y legales, la presente sentencia será brevemente motivada.⁴

2.2 Procedencia de la acción de tutela para exigir el pago de mesadas pensionales reconocidas

2.2.1 De acuerdo con la jurisprudencia constitucional el no pago prolongado de las mesadas pensionales hace presumir la afectación del derecho fundamental al mínimo vital del pensionado. Cuando una persona cumple con los requisitos para ser pensionado, el pago de las prestaciones debe hacerse de forma oportuna y sin condicionamientos. En los casos en los que ello no ocurra así, el afectado puede acudir a las vías administrativas o judiciales respectivas para hacer efectivo su derecho, y, cuando tales remedios no resulten eficaces, se abre paso la vía de la acción de tutela.

2.2.2 La jurisprudencia constitucional ha reiterado que la acción de tutela es un mecanismo de protección de los derechos fundamentales de carácter subsidiario y residual, al que sólo es posible acudir cuando el afectado no disponga de otro mecanismo de defensa judicial, o, cuando el mismo no sea suficientemente expedito para amparar el derecho fundamental que se encuentre vulnerado o en riesgo. En este sentido la jurisprudencia de esta Corporación ha sostenido que la acción de tutela procede a pesar de existir otro medio de defensa judicial, cuando: “i) se considera que éste es ineficaz debido a que no resuelve el conflicto de manera integral,⁵ o ii) éste no es lo suficientemente expedito frente a la exigencia particular de una protección inmediata (...)”⁶.

2.2.3 En materia de pensiones, al hacer el análisis de procedibilidad de la acción de tutela, la jurisprudencia ha distinguido entre aquellos eventos en los cuales lo que se pretende es definir la titularidad del derecho a la pensión o de cualquier otra circunstancia incierta, y aquellos en los que lo que se reclama es el pago de una prestación cierta previamente reconocida. En principio, ha dicho la Corte, en ambos casos existen mecanismos de defensa judicial ordinarios a los que pueden acudir quienes se consideren afectados. Sin embargo, también ha precisado la Corporación que, en el primer evento, puede acudirse excepcionalmente a la acción de tutela cuando las circunstancias del caso concreto permitan establecer que la vía ordinaria no resulta idónea, o cuando pese a ella, se está en presencia de un perjuicio irremediable que habilita la acción de amparo como mecanismo transitorio.

También se ha referido la Corte a las hipótesis en las que cabe acudir al amparo constitucional para obtener el pago de una pensión ya reconocida, aspecto al cual se referirá la Sala con mayor detalle.

2.2.4 Cuando la titularidad a obtener la pensión no se discute porque ya ha sido reconocida por la entidad obligada o por la autoridad competente, como quiera que se ha adquirido el status de pensionado, la persona tiene derecho a que las mesadas le sean pagadas completa y oportunamente, pues de ello depende que atienda sus necesidades y las de las personas que están a su cargo⁷. En este caso la Jurisprudencia constitucional ha señalado:

“a) El derecho a la seguridad social, que puede hacerse efectivo a través del pago oportuno de las mesadas pensionales, adquiere el rango de fundamental cuando su incumplimiento vulnera o amenaza los derechos a la vida o a la salud del pensionado. Sentencias T-147 y T-156 de 1995, T-554 de 1998, T-658 de 1998, SU-430 de 1998; SU-995/99 y T-140/00.

b) Por regla general, el pago oportuno de las mesadas pensionales debe reclamarse a través del proceso ejecutivo laboral. Sin embargo, en casos excepcionales, procede la acción de tutela para proteger el mínimo vital del pensionado. Sentencias T-01 de 1997, T-118 de 1997, T-544 de 1998, T-387 de 1999, T-325 de 1999, T-308 de 1999.

c) El concepto de mínimo vital o “mínimo de condiciones decorosas de vida”⁸ deriva del principio de dignidad humana y de los derechos al trabajo y a la igualdad de los trabajadores y de los pensionados. Sentencias T-011 de 1998, T-072 de 1998, T-384 de 1998 y T-365 de 1999, entre muchas otras.

d) La valoración del mínimo vital del pensionado no es una calificación objetiva, sino que depende de las situaciones concretas del accionante. Por consiguiente, el concepto de mínimo vital no se identifica con el monto de las sumas adeudadas o a “una valoración numérica de las necesidades biológicas mínimas por satisfacer para subsistir, sino con la apreciación material del valor de su trabajo”⁹. De ahí pues que la jurisprudencia ha considerado que son factores importantes, pero no exclusivos, para su análisis, la edad del pensionado y la dependencia económica de la mesada pensional. Sentencias SU-995 de 1999 y T-011 de 1998.

e) La cesación prolongada e indefinida de pagos de las mesadas pensionales “hace presumir la vulneración del mínimo vital del trabajador, del pensionado y de los que de ellos dependen”. De ahí pues que le corresponde a “la entidad encargada de pagar esta prestación, desvirtuar tal presunción”¹⁰. Sentencias T-308 de 1999, T-259 de 1999 y T-554 de 1998.

f) El mínimo vital de los pensionados “no sólo resulta vulnerado por la falta de pago de las mesadas pensionales sino, también, por el retraso injustificado en la cancelación de las mismas”¹¹. Por consiguiente, a través de la acción de tutela, la orden judicial que protege el derecho al pago oportuno de la mesada pensional puede ser de dos formas: la reanudación del pago (hacia el futuro) o la cancelación de las mesadas pensionales dejadas de percibir (hacia el pasado). Sentencias T-299 de 1997, T-788 de 1998 y T-014 de 1999.

g) La crisis económica o presupuestal por la que pueda estar atravesando el empleador o la entidad responsable del pago de la pensión, no la exime de la obligación de pagar oportunamente la mesada pensional. Sentencias T-387 de 1999, T-259 de 1999 y T-286 de 1999.

h) Los intereses moratorios de las acreencias laborales no pueden ser cobrados a través de la acción de tutela, como quiera que es un asunto que involucra aspectos eminentemente legales, como son la valoración y liquidación de intereses. Sentencias T-435 de 1998 y T-323 de 1996.

i) La acción de tutela sólo ampara el derecho al pago oportuno de mesadas pensionales ciertas e indiscutibles, pues aquellos montos que se discuten o que no hubieren sido expresamente reconocidos, deberán cobrarse en la justicia ordinaria laboral. Sentencias T-637 de 1997 y T-135 de 1993.”¹²

Así las cosas se tiene que, tratándose de la reclamación del pago de las mesadas pensionales reconocidas previamente, dada la finalidad que esta prestación tiene de reemplazar el sustento que se ha dejado de percibir (por enfermedad, edad o ausencia de la persona que proveía los ingresos) la prolongada omisión en el pago de las mesadas lleva a presumir la vulneración del mínimo vital del pensionado y su familia¹³. Así pues, resultaría desproporcionado exigirle a una persona que inicie el dispendioso trámite de un proceso judicial ejecutivo, después de que agotó la vía administrativa o judicial por la cual se le

reconoció la pensión, esperó un largo periodo sin que le hayan sido pagadas las mesadas y se encuentra ante la inminente afectación de su mínimo vital. En este sentido la Corte dispuso:

“Aun cuando en casos como el presente, el proceso ejecutivo laboral es el medio ordinario al cual debe acudir, cuando se trata del cobro de mesadas pensionales dejadas de pagar, y éstas han dejado de ser percibidas por varios meses, dado que generalmente se trata del único ingreso del pensionado y su familia, la Corte ha considerado que en tales circunstancias la persona afectada no puede esperar el trámite de un dispendioso proceso, sin ver comprometidos derechos fundamentales como la salud y la vida digna”¹⁴.

Con base en lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha previsto la idoneidad de la acción de tutela como mecanismo para reclamar el pago de las mesadas reconocidas que no han sido canceladas, para que, así, se ampare el derecho fundamental al mínimo vital, el cual, como se anotó anteriormente, no puede ser protegido eficazmente a través del trámite del proceso ejecutivo, en este sentido la Corte señaló en la Sentencia T-547 de 2004:

“(…) el trabajador que adquirió el estatus de pensionado por haber cumplido los requisitos que le exigieron para acceder a tal beneficio y que además ha logrado el reconocimiento de la entidad que tenía a su cargo dicha obligación, no puede soportar que posteriormente ésta, alegando razones de diferente índole, se abstenga de hacer efectivos los derechos que le han sido válidamente reconocidos, desconociendo que el pensionado necesita de ese pago para poder subsistir, por lo que requiere que el acto de ejecución se haga efectivo mediante la inclusión en la respectiva nómina.

En este orden de ideas se puede concluir que cuando se están afectando derechos fundamentales como la vida, la dignidad humana, la integridad física y moral es procedente que mediante este mecanismo residual y subsidiario se ordene que el derecho debidamente reconocido se ejecute, es decir que se incluya en nómina a quien adquirió debidamente el estatus de pensionado”

En este contexto, dado el carácter cierto del derecho a recibir la pensión y el hecho de que, generalmente, la posibilidad de satisfacer las necesidades del pensionado y su familia dependen del pago de las mesadas, la acción de tutela se presenta como el mecanismo idóneo para reclamar el pago de una pensión previamente reconocida pero no cancelada. Es

decir, que, a manera de conclusión, al tratarse de la reclamación del pago de una pensión previamente reconocida, debe tenerse en cuenta la presunción de que la prolongada cesación en el pago afecta el mínimo vital del pensionado y las personas que dependen de él, por lo que la acción de tutela resulta procedente como mecanismo para reclamar el cumplimiento.

2.3. Análisis del caso concreto

Con base en los anteriores planteamientos, es posible observar que, en el caso objeto de revisión, la señora María América Quintero Zuluaga interpuso la acción de amparo con la finalidad de que le fuera pagada la pensión de sobreviviente que le fue reconocida el 30 de agosto de 2002 por la jurisdicción laboral en un proceso ordinario, y que, hasta el momento, el I.S.S. no ha cancelado. Así pues, este supuesto de hecho se ajusta a los derroteros fijados por la jurisprudencia en cuanto a la procedencia de la acción de tutela en materia pensional, toda vez que de la prolongada falta de pago puede presumirse que se está afectando el mínimo vital de la accionante y de las personas que están a su cargo, pues, de acuerdo con sus afirmaciones, al ser viuda y no poder trabajar por su avanzada edad depende del pago de las mesadas pensionales para poder atender sus necesidades y las de su familia.

En este contexto, dado que la anterior presunción no fue desvirtuada durante el proceso, el trámite de tutela resulta procedente para reclamar el pago de las mesadas pensionales reconocidas a favor de la señora María América Quintero, y así, evitar la afectación del derecho al mínimo vital que se puede derivar de que la actora no cuente con ingreso alguno para sufragar su manutención y la de sus hijos. Por consiguiente, de conformidad con las razones expuestas en esta sentencia y conforme a la jurisprudencia¹⁵, obligarle a que asuma el trámite ejecutivo, aunque de mayor celeridad que el ordinario, no deja de ser dispendioso en costo y tiempo para una persona que no cuenta con un ingreso adicional, quien, después de la muerte de su compañero en el año 1996 tuvo que afrontar un proceso ordinario laboral que se definió en el año 2002 y que, no obstante que se le reconoció el derecho a la pensión de sobrevivientes han pasado más de cuatro años sin que la entidad haya cancelado las mesadas, y sin que le haya dado alguna información al respecto, no obstante la solicitud de cobro que la actora presentó en el año 2003 y el presente trámite de tutela en el que no se pronunció.

En consecuencia, con base en las consideraciones expuestas, se tiene que, en definitiva, como lo manifestó la accionante, sus condiciones de vida dependen del pago de la pensión de sobreviviente que fue reconocida a su favor y que el I.S.S. no ha cancelado ni proporcionado información por un largo periodo, de modo que en la parte resolutive del presente fallo se ordenará al Instituto de los Seguros Sociales que cumpla con la sentencia del 30 de agosto de 2002 en la que el Juzgado Doce Laboral del Circuito dispuso el reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes a favor de la señora Quiroga Zuluaga.

IV. DECISION

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

RESUELVE

Primero. REVOCAR la sentencia proferida por el Juzgado Diecisiete Laboral del Circuito de Medellín el 6 de octubre de 2006, y, en su lugar, TUTELAR los derechos al mínimo vital y a la seguridad social de la señora María América Quintero Zuluaga.

Segundo. ORDENAR, al Instituto de los Seguros Sociales a que, de no haberlo hecho, en el término de cuarenta y ocho (48) horas, contadas a partir de la notificación de esta providencia, se disponga a dar cumplimiento a la sentencia del 30 de agosto de 2002 proferida por el Juzgado 12 Laboral del Circuito de Medellín, por la cual se dispuso reconocer y pagar la pensión de sobreviviente a favor de la señora María América Quintero Zuluaga en cuantía no inferior al salario mínimo legal mensual vigente, con sus respectivos incrementos de ley y con las correspondientes mesadas adicionales de junio y diciembre de cada año.

Tercero. ORDENAR al Instituto de los Seguros Sociales que, como consecuencia del numeral anterior, incluya a la señora Quintero Zuluaga en la nómina pensional y, por tanto, reconozca las mesadas pensionales dejadas de cancelar a las que tiene derecho, y, que, en adelante, cumpla oportunamente con el pago de la pensión. Lo anterior teniendo en cuenta los reajustes, incrementos y mesadas adicionales reconocidos por la ley

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

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

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Ver la sentencia laboral en el expediente, parte resolutive. Folio12.

2 Ver expediente, Cuaderno No. 1, Folio 24.

3 Entre otras sentencias: T-426 de 1992, T-135 de 1993, T-147 de 1995, T-156 de 1995, T-244 de 1995, T-212 de 1996, T-608 de 1996, T-01 de 1997 T-118 de 1997, T-299 de 1997, T-637 de 1997, SU-430 de 1998, T-544 de 1998, T-554 de 1998, T-658 de 1998, T-788 de 1998, T-014 de 1999, T-180 de 1999, T-286 de 1999, T-308 de 1999, T-325 de 1999, T-387 de 1999, SU-995/99, T-140/00, SU-1023 de 2001, T-529 de 2002, T-1229/03, T-358/04, T-580/05, T-971/05 y T-136 de 2006.

4 Con base en lo dispuesto por el Decreto 2591 de 1991 (artículo 35), la Corte Constitucional ha señalado que las decisiones de revisión que se limiten a reiterar la jurisprudencia pueden “ser brevemente justificadas”. Así lo ha hecho en varias ocasiones, entre ellas, por ejemplo, en las sentencias T-549 de 1995 (MP Jorge Arango Mejía), T-396 de 1999 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz), T-054 de 2002 (MP Manuel José Cepeda Espinosa), T-392 de 2004 (MP Jaime Araujo Rentería) y T-959 de 2004 (MP Manuel José Cepeda Espinosa).

5 Por ejemplo, sobre la ineficacia de ciertos mecanismos ordinarios de defensa para la protección de derechos fundamentales, la Corte ha determinado que la acción electoral y la acción de nulidad y restablecimiento del derecho carecen de la eficacia necesaria para proveer un remedio pronto e integral en los casos en que no se ha proveído un cargo en la rama judicial al primero en la lista de elegibles. Al respecto, ver SU-961 de 1999. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa y T-388/98. M.P. Fabio Morón.

6 Sentencia T-076 de 2003.

7 Sentencia T-547 de 2004.

8 Corte Constitucional. Sentencia SU-995 de 1995. M.P. Carlos Gaviria Díaz

9 Corte Constitucional. Sentencia SU-995 de 1995. M.P. Carlos Gaviria Díaz

10 Corte Constitucional. Sentencia T-259 de 1999. M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

11 Corte Constitucional. Sentencia SU-090 de 2000. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

12 Sentencia T-612 de 2000.

13 En este sentido la Sentencia T-133 de 2005 estableció: “La jurisprudencia de esta Corporación también ha señalado que la indefinida y prolongada cesación en el pago de las mesadas pensionales hace presumir la vulneración del mínimo vital del pensionado y de su familia. En consecuencia, la carga de la prueba se invierte, correspondiéndole a la entidad encargada de pagar esta prestación desvirtuar dicha presunción”. Es decir que es posible que la entidad obligada a pagar desvirtúe esta presunción demostrando la existencia de otros ingresos o de circunstancias que eviten que el no pago afecte el mínimo vital, con lo cual solo podría hacerse uso del proceso ejecutivo.

14 Sentencia T-133 de 2005

15 Ver la Sentencia T-133 de 2005.