

Sentencia T-481/00

MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL-Incumplimiento de obligaciones contractuales por Cooperativa

ACCION DE TUTELA CONTRA PARTICULARES-Presupuestos

ACCION DE TUTELA CONTRA ENTIDAD FINANCIERA-Procedencia

ACCION DE TUTELA CONTRA PARTICULARES-Cooperativa organizada como institución financiera que presta un servicio público

SERVICIOS PUBLICOS-Manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público

PERSONA DE LA TERCERA EDAD-Trato constitucional preferente/DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL DE PERSONA DE LA TERCERA EDAD-Escasez de recursos/PERJUICIO IRREMEDIABLE-Congelación transitoria de recursos de institución financiera que afecta derechos fundamentales de personas de la tercera edad

Para la Sala es claro que el proceso de intervención que ordenó el gobierno, dada la grave crisis financiera que afronta, está dirigido fundamentalmente a proteger, en condiciones de igualdad, los intereses de los ahorradores de la misma y desde luego la estabilidad del sistema; no obstante, si se llegare a comprobar que las medidas adoptadas, efectivamente ponen en peligro la vida de los actores, personas de la tercera edad que dicen estar afectadas de graves enfermedades y carecer de recursos para atender los gastos que demandan sus respectivos tratamientos, se configuraría un perjuicio irremediable que haría procedente un tratamiento de excepción para los mismos, en aras de proteger sus derechos fundamentales a la salud y a la vida, y su dignidad. Si se tiene en cuenta, que no obstante que la Constitución ordena un trato preferente para las personas de la tercera edad, del cual son responsables el Estado, la sociedad y la familia, y que esa prerrogativa debería incluir el derecho a la seguridad social, lo cierto es que la universalización del mismo, dada la escasez de recursos, tan sólo está prevista a partir del año dos mil, lo que implica que de llegarse a comprobar que los actores efectivamente carecen de seguridad social, y que padecen las patologías a las que aluden, las cuales requieren tratamientos especializados de alto costo, la negativa a reintegrarles los recursos que depositaron en la entidad financiera demandada,

con el propósito de contar con sus rendimientos para atender sus necesidades básicas, conllevaría, necesariamente, a causarles a éstos un perjuicio irremediable, que haría procedente la tutela de los derechos fundamentales para los cuales solicitan protección.

DERECHO AL MINIMO VITAL DE PERSONA DE LA TERCERA EDAD-Congelación transitoria de recursos de institución financiera que afecta la vida

DERECHO A LA VIDA DIGNA DE PERSONA DE LA TERCERA EDAD-Congelación transitoria de recursos de institución financiera que afecta a quienes requieren tratamientos médicos inmediatos

DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL-Servicio público de carácter obligatorio

La Constitución Política, que consagra la seguridad social como un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad -desconocidos en este caso-, la garantiza como derecho irrenunciable de todos los habitantes. Por otra parte, el artículo 49 de la Carta declara que la atención de la salud es un servicio público a cargo del Estado y que se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la misma.

INSTITUCION DE SEGURIDAD SOCIAL-Destinación de recursos

La norma que resulta vulnerada de modo más protuberante en este caso es la del inciso 5 del artículo 48 de la Constitución Política, a cuyo tenor “no se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la seguridad social para fines diferentes a ella”. Se trata de una norma fundamental de indudable carácter imperativo y absoluto respecto del cual no se contemplan excepciones, ni se permite supeditar su cumplimiento -de aplicación inmediata- a previsiones o restricciones de jerarquía legal.

LEGITIMACION POR ACTIVA EN TUTELA-Hospital con recursos en entidad financiera intervenida

Estaba legitimado el Hospital para incoar la acción, a nombre de los afiliados y beneficiarios afectados, entre los cuales se encuentran numerosos niños, no solamente en razón del imperativo constitucional expuesto, relacionado con la función que dicho ente cumple, como

administrador de los recursos destinados a la seguridad social de aquéllos, sino en virtud de lo dispuesto en el artículo 44 de la Carta, según el cual , además de la vida y la integridad física, los derechos a la salud y a la seguridad social de los niños tienen el carácter de fundamentales, prevalecen sobre los derechos de los demás y cualquier persona puede exigir de la autoridad competente el cumplimiento de las normas que los protegen. Además, el Hospital, como persona jurídica, actuó en defensa de su propio derecho fundamental al debido proceso, pues en cuanto a los dineros retenidos, le fueron aplicadas reglas inconstitucionales y no se le ha otorgado derecho de defensa, lo cual, a juicio de esta Corporación, resulta incontestable.

Referencia: expedientes acumulados T-271902, T-272082 y T-273781.

Acciones de tutela incoadas por Luis Alfredo Bernal Burgos contra “CONSTRUYECOOP”; Harry Faccini Chacón contra la Superintendencia Bancaria; y José Francisco Parra Garzón -en calidad de Subdirector del “Hospital Central de la Policía Nacional”- contra el “Banco del Pacífico S.A., en liquidación”.

Magistrado Ponente:

Dr. JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Santa Fe de Bogotá, D.C., dos (2) de mayo de dos mil (2000).

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución Política y en el Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión de los fallos dictados en el asunto de la referencia por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Fe de Bogotá -Sala Penal- y por la Corte Suprema de Justicia -Sala Penal- (expediente T-271902); el Juzgado 32 Civil del Circuito y el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Fe de Bogotá -Sala Civil- (expediente T-272082); y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca -Sección Primera, Subsección “A”- (expediente T-273781).

I. ANTECEDENTES Y DECISIONES JUDICIALES OBJETO DE REVISION

1. Expediente T-271902

A. Luis Alfredo Bernal Burgos, de 81 años de edad, instauró acción de tutela contra “Construyecoop Entidad Financiera Cooperativa Construyecoop”, por estimar violado su derecho a la vida.

Dijo el actor que abrió una cuenta de ahorros en la entidad demandada, y que en ella depositó una suma de dinero para costear intervenciones quirúrgicas del sistema venoso de sus piernas y de una hernia inguinal.

Manifestó que fue operado de la hernia el 4 de enero de 1999, y que ésta no fue exitosa, razón por la cual debía someterse a una nueva intervención.

Afirmó que el 11 de agosto el Gobierno intervino a “Construyecoop”, y que el 15 de abril de 1999 se ordenó la liquidación de la entidad. Aseveró el actor que el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras estableció varias etapas para la devolución de los dineros de los ahorradores: “La primera consistía en llenar un formulario para obtener dicha devolución; la segunda, una vez cumplida la primera, era para quienes tuvieran acreencias hipotecarias, y la tercera para quienes no se encontraban en ninguno de los dos casos anteriores”.

Dijo el demandante que, a pesar de que tenía derecho a la devolución de sus ahorros en forma preferente, como no llenó el formulario durante los plazos otorgados para tal fin –según él, por encontrarse gravemente enfermo-, el ente demandado le manifestó que debía esperar a que se cumplieran las dos primeras etapas, y que se le reembolsaría su dinero, siempre y cuando los activos fueran suficientes para hacer efectiva la devolución.

El accionante solicitó al juez de tutela que ordenara la entrega inmediata de sus ahorros, ya que con ellos debía cancelar una intervención quirúrgica, sin la cual su vida correría grave peligro.

Al expediente se anexó copia de la historia clínica, en la que consta que al paciente se le practicó en enero de 1998 una “hemoplastia inguinal izquierda - malla abordaje preperitoneal”. Además, en el folio 62 aparece un certificado médico del 13 de julio de 1999, en el que se afirma que el paciente requiere tratamiento quirúrgico.

También se aportó copia de la Resolución 2430 de 11 de diciembre de 1998, por la cual la Superintendencia Bancaria tomó posesión inmediata de los bienes, haberes y negocios de “Construyecoop”.

Por su parte, la entidad demandada, mediante escrito del 12 de agosto de 1999, alegó que, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 300 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, se emplazó a todas las personas que se consideraran con derecho a formular reclamación de cualquier índole contra “Construyecoop”, para que entre el 7 de enero y el 8 de febrero de 1999, presentaran diligenciado un formulario de reclamaciones, con la respectiva prueba de los derechos.

Alegó la cooperativa que el artículo 293 del mencionado estatuto señala los pasos que deben agotarse dentro del proceso liquidatorio, dando aplicación al principio de equidad entre los acreedores, y que el desconocimiento de dichas reglas constituiría flagrante ilegalidad y vulneración del derecho a la igualdad.

La entidad demandada manifestó que está implementando los mecanismos con el fin de que el Fondo de Solidaridad para los depositantes de entidades cooperativas en liquidación - FOSADEC- adquiera hasta los primeros dos millones de pesos de cada acreencia por ahorros reconocidos dentro del proceso liquidatorio (Decreto 678 de 1999).

Afirmó que ya se habían calificado y graduado las reclamaciones presentadas en tiempo, para proceder a su plan de pagos, y que el liquidador, en todo caso, establecería las acreencias no reclamadas oportunamente, siempre que figuraran debidamente justificadas. Dijo el ente demandado que existían otras vías para que el actor pudiera hacer efectivos sus derechos.

Por otra parte, la entidad manifestó que no había legitimación por parte pasiva, puesto que ella no podía vulnerar los derechos a la vida y a la salud, en tanto que no era la encargada de protegerlos, y que era al Estado al que le correspondía dicha función (artículos 11 y 49 de la Carta). Las empresas prestadoras del servicio de salud, entre otras, son las obligadas, según el alegato, a velar por la asistencia social que requieran las personas.

B. El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Fe de Bogotá -Sala Penal-, mediante fallo del 17 de agosto de 1999, declaró improcedente la acción de tutela, toda vez que, en su

criterio, la pretensión del actor era de carácter patrimonial, aunque insistía en que estaba en juego su salud.

Consideró que, si el demandante necesitaba una intervención quirúrgica, ésta no podía supeditarse a la devolución de los ahorros, puesto que tratándose de la salud, cuando no se está en capacidad de cubrir los costos de los tratamientos necesarios, el Estado, a través del SISBEN, o directamente en sus hospitales, debe prestar la atención.

Estimó el Tribunal que el juez de tutela no era competente para ordenar la restitución de dineros depositados en entidades financieras sometidas a procesos liquidatorios, y que el demandante debía someterse a las reglas de dicho procedimiento, para efectos de la reclamación de sus ahorros. Agregó que la omisión del actor no podía ser subsanada a través del mecanismo excepcional de protección de derechos fundamentales.

El fallo fue impugnado por el demandante, quien recalcó que le había sido imposible diligenciar el formulario en tiempo, no por negligencia, sino debido a que se encontraba enfermo, e hizo énfasis en su avanzada edad y en el hecho de ser un pequeño ahorrador. Afirmó que no podía gozar de los beneficios del SISBEN, por cuanto no llenaba los requisitos que dicho sistema exige. Además señaló que era un hecho notorio que las entidades hospitalarias, hoy empresas sociales del Estado, no prestaban gratuitamente sus servicios.

La Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, mediante sentencia del 19 de octubre de 1999, confirmó la decisión de primera instancia.

Consideró esa Corporación que, según se deducía de las afirmaciones del liquidador de la cooperativa, aun cuando el solicitante no hizo oportunamente su reclamación, todavía tenía a su disposición medios para hacer valer sus derechos.

Resaltó que el derecho en juego es de carácter patrimonial y, por tanto, no ostenta el rango de fundamental, y tampoco advirtió su vinculación con el derecho a la vida. Reiteró que el demandante podía acudir a los programas estatales subsidiados de salud.

2. Expediente T-272082

A. Harry Faccini Chacón instauró acción de tutela contra la Superintendencia Bancaria, por estimar violados sus derechos a la vida y a la salud.

Aseveró el demandante que, mediante Resolución 0751 del 20 de mayo de 1999, la Superintendencia Bancaria ordenó la “toma de posesión inmediata de los bienes, haberes y negocios del ‘Banco del Pacífico S.A.’, para su liquidación”, y que a raíz de esta medida no se le ha permitido disponer del dinero depositado en una cuenta de ahorros (\$1’739.500,22), como tampoco de un certificado de depósito a término por valor de \$45’000.000, recursos económicos que requiere con urgencia, pues ellos están destinados a sufragar los gastos para el tratamiento de cáncer en la vejiga y de varias hernias en la columna vertebral.

Manifestó que tiene 67 años de edad, lo que le impide aspirar a una posición laboral que le garantice ingresos suficientes para cubrir sus necesidades y que su única posibilidad económica era la de mantener sus ahorros en alguna entidad financiera que le generara una renta segura.

Solicitó al juez de tutela que ordenara la devolución de los dineros depositados en la mencionada entidad bancaria.

Al proceso se aportaron, entre otras pruebas, copias de los siguientes documentos: cédula de ciudadanía, Resolución 751 de 1999, certificado de depósito a término, formulario de reclamación presentado por el actor ante el “Banco del Pacífico S.A.”, varios certificados médicos en los que se hace el diagnóstico y descripción del estado de salud del demandante, y declaración de renta de Faccini Chacón por el año gravable 1998.

Por su parte, la Superintendencia Bancaria, mediante oficio del 21 de septiembre de 1999, aclaró que, si bien dicho organismo había adoptado la medida de toma de posesión, ella no intervenía en el proceso liquidatorio para garantizar la restitución de los ahorros, pues, de conformidad con lo establecido en el artículo 294 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, dicha tarea le correspondía al liquidador nombrado por el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras.

Manifestó la Superintendencia que el actor disponía de otros medios de defensa para hacer valer sus derechos, como era la acción de lo contencioso administrativo para atacar la Resolución 0751 de 1999, y que también podía solicitar la suspensión provisional de dicho acto. Además, dijo ese organismo, el artículo 300 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero prevé el procedimiento que todos los acreedores deben seguir con el fin de obtener la restitución y pago de dineros, incluido el seguro de depósitos, y afirmó que los

actos expedidos por el liquidador también eran susceptibles de impugnación (artículos 294 y 295 ibídem).

Anotó que la toma de posesión era una medida que tendía a proteger los intereses de todos los ahorradores, y que por ello las devoluciones debían obedecer a decisiones de aplicación general.

El “Banco del Pacífico”, mediante escrito del 21 de septiembre de 1999, alegó que la acción de tutela era improcedente, por cuanto no se reunían los requisitos que la jurisprudencia había enunciado en casos similares (Sentencia T-735 de 1998). Según dicha entidad, el demandante no carece de seguridad social, pues el servicio de salud se lo presta “COLSANITAS”, y solicitó que, en caso de ser condenada, el objeto de protección debía restringirse al pago de las primas de la póliza, pues el pago de tan elevada suma (\$45.000.000) violaría el derecho a la igualdad de los demás acreedores. Manifestó que la conducta del banco era legítima, en cuanto daba pleno acatamiento a una orden emitida por una autoridad competente.

B. El Juzgado 32 Civil del Circuito de Santa Fe de Bogotá, mediante fallo del 28 de septiembre de 1999, negó el amparo invocado, por cuanto estimó que el acto administrativo emitido por la Superintendencia Bancaria se presume legal y, por tanto, se considera que la conducta del “Banco del Pacífico S.A.” es legítima (artículo 45 del Decreto 2591 de 1991). Señaló que la relación entre la entidad bancaria y el particular estaba regida por el Código de Comercio; que las diferencias entre las partes contratantes debían dirimirse por la justicia ordinaria, y que para la efectividad del crédito del peticionario, éste debía someterse a las reglas de la correspondiente reclamación.

Anotó que tampoco era procedente la tutela transitoria, porque no existía una relación de causalidad entre la conducta del organismo demandado y el posible daño que se causaría a la vida o a la salud del accionante. Aseveró el Tribunal que, como gran parte de los dineros objeto de reclamación estaban en depósito a término -por tres meses-, de ello se deducía que no los tenía como medio de disposición inmediata para cubrir los costos de atención en salud. Resaltó que, según afirmación del demandante, éste es atendido por “EPS COLSANITAS”, y que, según se podía inferir de la declaración de renta del actor, él tenía recursos económicos suficientes para cubrir los gastos de salud.

El fallo fue impugnado por el accionante y, en segunda instancia, la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Fe de Bogotá, mediante fallo del 5 de noviembre de 1999, confirmó la decisión del a quo.

Consideró el Tribunal que la Resolución 0751 de 1999 se expidió con apoyo en lo dispuesto por el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, y recalcó el carácter subsidiario de la acción de tutela.

3. Expediente T-273781

A. José Francisco Parra Garzón, actuando en representación del Hospital Central de la Policía Nacional, instauró acción de tutela contra el “Banco del Pacífico, en Liquidación”, por considerar que la entidad financiera está violando los derechos fundamentales a la salud, a la vida y a la seguridad social de los afiliados al subsistema de salud de la Policía Nacional.

Manifestó el actor que, dentro del subsistema de salud de la Policía Nacional, existe una partida presupuestal destinada a cubrir el manejo de la caja menor para sufragar los gastos de medicamentos, exámenes y tratamientos hospitalarios que requieran sus pacientes, y que dichos fondos eran manejados por el ente demandado. Agregó que éste efectuaba la retención del impuesto del “dos por mil”, a pesar de que se trataba de dineros destinados a la salud.

Relató que, cuando el aludido banco fue intervenido por la Superintendencia Bancaria, quedaron retenidos esos recursos, pues, a pesar de los múltiples requerimientos realizados, aquél se niega a devolverlos. Sostuvo que esta negativa ocasiona que se deteriore considerablemente el nivel de atención médica prestada a los pacientes del Hospital.

Solicita que se ordene al demandado reintegrar los dineros retenidos pertenecientes a la institución hospitalaria.

El “Banco del Pacífico, en liquidación”, mediante apoderado judicial, alegó que el Consejo de Estado, a través de un fallo de tutela (que anexa), a propósito de una acción impetrada por el Seguro Social a nombre de sus afiliados, denegó las mismas pretensiones contra la entidad aquí demandada. Sostuvo que, en dicha providencia, aquella corporación afirmó que el accionante carecía de legitimidad para representar a sus usuarios, toda vez que no se podían

asimilar las dos personalidades, natural y jurídica, y que a esta última no era posible atribuirle los derechos fundamentales que se consideraban conculcados.

Agregó que no puede afirmarse que exista legitimidad activa indirecta en cabeza del demandante para representar a sus afiliados, habida cuenta de que la ausencia de los dineros retenidos no vulnera directamente los derechos fundamentales de éstos.

Aseguró que tampoco procede el amparo por cuanto el ente demandado no se encuentra dentro de las causales en las cuales procede la tutela contra particulares, y que el petente dispone de otro medio de defensa que consiste en hacerse parte dentro del proceso liquidatorio del banco.

B. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca-Sección Primera, Subsección "A"-, rechazó el amparo solicitado aduciendo que, si bien en el presente caso, en principio, la tutela procedería contra un particular por tratarse de una entidad prestadora de un servicio público como el financiero, no se vislumbraba una conexidad entre los derechos supuestamente vulnerados a los usuarios, y el no reintegro de los dineros de la caja menor del accionante.

Por último, señaló que el accionante disponía de otro medio de defensa en el curso del proceso liquidatorio para reclamar su dinero.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y FUNDAMENTOS DE LA DECISION

El derecho a la vida y la especial protección que el Estado y la sociedad deben brindar a las personas de la tercera edad. Carácter absoluto e imperativo de la prohibición constitucional de destinar a otros fines los recursos de la seguridad social. Inaplicación de normas contrarias

En el presente asunto, la Sala habrá de decidir si la negativa de las entidades financieras, consistente en no devolver en forma inmediata las sumas de dinero depositadas por los demandantes en dichas instituciones, y ello a causa de la toma de posesión de éstas por parte de la Superintendencia Bancaria, ha desconocido derechos fundamentales, dada la circunstancia de la destinación de los fondos reclamados a la atención de la seguridad social y la salud de los accionantes.

Para dirimir el problema jurídico planteado debe tenerse en cuenta que en los dos primeros

casos (expedientes T-271902 y T-272082), los demandantes son personas naturales de avanzada edad (81 y 68 años, respectivamente), y que en ambos eventos se encuentra probado que tienen problemas graves de salud; inclusive, por las características de las intervenciones que requieren y de los cuidados médicos que les deben ser prodigados, resulta evidente que sus vidas están en peligro.

La prevalencia del derecho fundamental protegido en el artículo 11 de la Constitución y la inaplazable necesidad de hacerlo efectivo suponen, en las circunstancias de los casos expuestos, que cualquier medio judicial complejo o demorado en su trámite y decisión, debe ceder ante la tutela, habida cuenta de su falta de idoneidad, como surge de reiteradísima jurisprudencia.

En relación con el proceso radicado con el número T-273781, es necesario tener en consideración que la parte demandante es una persona que dice actuar a nombre de un establecimiento hospitalario, con el fin de defender los derechos de los pacientes de ese centro.

En primer término, ha de decirse que en todos los casos de la referencia existe legitimidad por parte pasiva, ya que las acciones de tutela van dirigidas bien a atacar conductas de entes particulares que prestan un servicio público, o de la Superintendencia Bancaria, como autoridad pública que ordenó la toma de posesión de las instituciones financieras demandadas, y que han sido invocados derechos fundamentales de personas afectadas, ya por la situación de falta de disponibilidad de los dineros destinados a la salud y la seguridad social, ya por la omisión de aquel organismo.

También hay legitimación por parte activa en todos los casos, pues en los dos primeros obran los interesados de manera directa y en el tercero una entidad encargada de la prestación de servicios de salud que debe administrar los recursos de que se trata.

En segundo lugar, estima la Sala conveniente hacer alusión a los criterios expuestos por la jurisprudencia de esta Corporación, al resolver casos similares, respecto de personas naturales que se encontraban en grave estado de salud.

En Sentencia T-735 del 1 de diciembre de 1998, la Sala Octava de Revisión (M.P.: Dr. Fabio Morón Díaz), sostuvo:

“Para la Sala, la controversia que plantean los actores no se refiere concretamente a si hubo o no incumplimiento por parte de la demandada respecto de las obligaciones contractuales que adquirió con los peticionarios, el cual es un hecho si se tiene en cuenta que actualmente dicha entidad financiera esta intervenida y por lo tanto supeditada a las decisiones del gobierno nacional, el cual se vio en la necesidad de tomar posesión de sus bienes y de congelar transitoriamente todos sus recursos, debido a los graves problemas financieros que la demandada afronta, con miras a proteger el interés, no sólo de sus ahorradores, sino el interés general que se vería afectado si no se protege la estabilidad misma del sistema.

Lo que los actores le solicitan al juez constitucional es precisamente un trato de excepción respecto de los demás ahorradores de la accionada, dada su condición de personas de la tercera edad que adolecen graves enfermedades, cuyos tratamientos sólo pueden costear con los pocos ahorros depositados en dicha entidad; ellos no cuestionan en sí el incumplimiento de las obligaciones contractuales por parte de la accionada, para lo cual contarían con otros medios de defensa judicial, sino que recurren a un instrumento de carácter excepcional como la tutela, para proteger, no su derecho a que se les reintegren las sumas de dinero que son de su propiedad, sino sus derechos fundamentales a la salud y a la vida, pues dicen carecer de seguridad social y no poseer medios distintos a esos recursos para asumir los costos de los tratamientos que les recomiendan con carácter urgente los especialistas.

Sin duda, (...) la controversia que se deriva del incumplimiento de las obligaciones contractuales a cargo de la accionada, dada los graves problemas financieros que afronta y la intervención de que es objeto por parte del Estado, encuentra espacio concreto y específico en la jurisdicción ordinaria, circunstancia que haría improcedente la acción de tutela; no obstante, reitera la Sala, lo que se debate no es eso, sino si la situación actual de los actores, dadas sus precarias condiciones de salud, ameritaría un trato distinto al que se le da a los demás ahorradores de una entidad financiera intervenida. Es decir, si el no reintegro de las sumas de dinero por ellos depositadas en la entidad demandada, efectivamente pone en peligro su salud y su vida.

A partir de los anteriores presupuestos, lo que le corresponde definir al juez constitucional en los casos sub-examine, es si la congelación transitoria de los recursos de la demandada, que le impide a ésta devolver de manera inmediata los depósitos efectuados por los actores,

dada la condición de éstos de personas de la tercera edad, al parecer afectadas por graves enfermedades, cuyos tratamientos sólo pueden costear con dichos ahorros pues afirman carecer de seguridad social, de trabajo y de ingresos, implica, como ellos lo sostienen, que se ponga en grave riesgo su salud y por ende sus vidas.

Para la Sala es claro que el proceso de intervención que ordenó el gobierno a la demandada, dada la grave crisis financiera que afronta, está dirigido fundamentalmente a proteger, en condiciones de igualdad, los intereses de los ahorradores de la misma y desde luego la estabilidad del sistema; no obstante, si se llegare a comprobar que las medidas adoptadas en los casos específicos que se revisan, efectivamente ponen en peligro la vida de los actores, personas de la tercera edad que dicen estar afectadas de graves enfermedades y carecer de recursos para atender los gastos que demandan sus respectivos tratamientos, se configuraría un perjuicio irremediable que haría procedente un tratamiento de excepción para los mismos, en aras de proteger sus derechos fundamentales a la salud y a la vida, y su dignidad.

(...)

Vale aclarar, que si bien en los casos objeto de revisión, como se anotó antes, existe otro medio de defensa judicial, éste sólo se podría entender efectivo si la controversia se limitara al reclamo de los recursos depositados por los actores en la entidad financiera, pero no es así, pues lo que ellos alegan es que la retención transitoria pero indefinida de esos depósitos pone en grave peligro su salud y por ende sus vidas.

(...)

En los casos analizados, lo que argumentan los actores es precisamente que su deteriorado estado de salud no da espera, por lo que las acciones ordinarias o los resultados esperados del proceso de intervención que adelanta el gobierno en la demandada, no constituyen garantía para sus derechos fundamentales a la salud y a la vida, por lo que reclaman del juez constitucional una acción inmediata que los proteja de manera efectiva.

En esa perspectiva, la Sala consideró pertinente practicar algunas pruebas tendientes a comprobar los supuestos de hecho a partir de los cuales los actores hacen su solicitud, los cuales de verificarse configurarían un perjuicio irremediable para los mismos y en

consecuencia harían procedente la acción de tutela. Tales supuestos, que reunidos ameritarían medidas urgentes e impostergables por parte del juez constitucional, dirigidas a garantizar el derecho a la salud y a la vida de los actores, son los siguientes :

- Que la solicitud de protección proviene efectivamente de personas de la tercera edad, las cuales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46 de la C.P. gozan de protección especial por parte del Estado.
- Que dichas personas padecen graves enfermedades que exigen tratamientos médicos especializados e inmediatos, cuyos costos no pueden asumir sin contar con los recursos que depositaron en la entidad demandada.
- Que ellas carecen de seguridad social, de salario o de pensión, que les permita subsistir en condiciones dignas, lo que incluye desde luego asumir los costos de sus respectivos tratamientos médicos, dada la carencia de seguridad social.

(...)

De lo que se trata es de verificar que en efecto el mínimo vital que requieren los actores para garantizar una vida digna depende, como ellos lo afirman, de las sumas de dinero que depositaron en la entidad financiera demandada, por ahora congeladas, pues si así es, no le cabe duda a la Sala que sus derechos fundamentales a la salud y a la vida prevalecerían y que en consecuencia, retener dichas sumas, aún por los motivos de interés general que invoca el acto administrativo que ordenó la intervención de la accionada, ocasionaría un perjuicio irremediable que vulneraría el núcleo esencial de los derechos fundamentales para los cuales solicitan protección.

Así las cosas, teniendo en cuenta que los actores son personas de la tercera edad, que durante toda su vida adulta trabajaron y ahorraron para garantizarse a sí mismos la posibilidad de atender sus necesidades de subsistencia y salud con los rendimientos de esos recursos, si se comprueba que padecen enfermedades que exigen tratamiento médico o intervención quirúrgica inmediata, que carecen de seguridad social y que no cuentan con recursos provenientes de salario o pensión, la Sala procederá a tutelar sus derechos fundamentales a la salud y a la vida, de lo contrario confirmará los fallos de primera y segunda instancia”.

Esta Sala aplicará los anteriores criterios a los casos objeto de revisión, y para ello es necesario referirse a lo que en cada proceso se encuentra probado.

A. Expediente T-271902

Está demostrado que el actor tiene 81 años de edad (fl.27); que se encuentra en delicado estado de salud; que requiere una intervención quirúrgica que tiene un costo de \$3'000.000 (fl.62); que los dineros depositados en la cooperativa financiera intervenida eran los ahorros de toda su vida; que actualmente carece de recursos económicos suficientes para cubrir los costos del tratamiento, y que tampoco cuenta con atención médica gratuita.

Por otra parte, cierto resulta que el actor, como él mismo lo reconoce, dejó vencer la oportunidad para presentar ante la entidad cooperativa su reclamación, pero también es necesario tener en cuenta que aquél se encontraba enfermo y que actualmente está en peligro su vida, por falta de la operación ordenada por el médico tratante.

En caso similar al que se analiza, la Sala Novena de Revisión (Sentencia T-755 del 11 de octubre de 1999, M.P.: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa), no dudó en proteger los derechos fundamentales en peligro, a pesar de que la demandante hubiese dejado pasar el término establecido para hacer la reclamación.

“Desde una posición estrictamente positiva y legalista, el conflicto jurídico objeto de análisis debería resolverse a favor de la entidad demandada, pues resulta innegable que la peticionaria omitió gestionar a tiempo, de acuerdo con las normas que regulan el proceso liquidatorio, la inclusión de su nombre en el grupo de acreedores que se verían beneficiados con el reembolso del dinero. Esta Sala reconoce que, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte, el mecanismo de la acción de tutela no puede activarse para revivir términos vencidos o para recuperar oportunidades perdidas por quien debió aprovecharlas en defensa de sus propios intereses.

Sin embargo, no estaría acorde con el espíritu proteccionista de la Carta, ni se ajustaría tampoco a la filosofía de la acción de tutela, que un argumento de escueto formalismo le negara la posibilidad a la actora, considerando su particular estado, de recuperar el dinero

consignado en la cuenta de ahorros de Joreplat. Más aún, esta Sala considera que la protección que debe ofrecérsele a la peticionaria se impone como una necesidad real si se repara en que ni siquiera por las vías ordinarias de defensa judicial, aquella podría obtener el reembolso de los activos reclamados, ya que las oportunidades institucionales y reglamentarias concedidas para ese propósito se encuentran vencidas”.

Así las cosas, esta Sala encuentra procedente conceder el amparo solicitado por el actor y, en consecuencia, se ordenará a la entidad demandada reintegrarle los dineros depositados, con sus respectivos intereses, para que pueda tener lugar de manera oportuna y cierta el tratamiento quirúrgico que el paciente requiere.

B. Expediente 272082

En este proceso se probó que el actor tiene 68 años de edad (fl. 13); que padece una grave enfermedad (cáncer de la vejiga); que fue sometido a varias resecciones y a tratamiento de quimioterapia; y que actualmente dicha enfermedad requiere controles periódicos (fl 18). Además, tiene varias hernias en su columna vertebral (fls. 16 y 17).

Según copia de la declaración de renta del año gravable 1998 (fl 19), sus ingresos fueron de \$12.760.000, los cuales, según su dicho, fueron ocasionales, pues “corresponden a la liquidación de una empresa que me los debía hace algún tiempo”. En el aludido certificado aparece que durante ese año, el accionante recibió por honorarios \$1.970.000, y por concepto de “otros ingresos” \$10.790.000, lo que lleva a esta Corte a darle credibilidad a la afirmación del demandante. Por otra parte, vale la pena resaltar que según los datos que aparecen en ese documento, el actor no estaba obligado a declarar renta, pues su patrimonio e ingresos no alcanzaban los topes mínimos establecidos por la ley para que se generara dicha obligación.

El demandante, según lo probado, está afiliado a una empresa de medicina prepagada -“COLSANITAS”-, y no, como erróneamente lo afirmó el juez de primera instancia, a una EPS con ese mismo nombre, por lo que mensualmente está obligado a cubrir el valor de las primas.

Así las cosas, la Sala encuentra que se han cumplido los presupuestos para que prospere el amparo de los derechos a la vida y a la salud de una persona de avanzada edad y que se

encuentra en una situación económica precaria.

En el presente caso, aunque la acción se dirigió contra la Superintendencia Bancaria, entidad que no es competente para ordenar el reintegro de los ahorros, por cuanto le corresponde al liquidador del “Banco del Pacífico S.A.” resolver acerca de la devolución de dineros a los acreedores, lo cierto es que la mencionada entidad financiera fue vinculada al proceso “como sujeto pasivo” (ver auto admisorio de la demanda de tutela, folios 27 y 28), y dentro del juicio tuvo la oportunidad de defender sus intereses, por lo que se le impartirá la orden de devolver los dineros depositados por el actor en su cuenta de ahorros, con los correspondientes intereses, y deberá pagar, con cargo al certificado de depósito a término fijo, las cuotas que mensualmente debe cancelar el demandante al sistema de medicina prepagada, y los gastos correspondientes a la total recuperación de su salud.

No se ordenará la devolución del total del dinero depositado a término fijo, en vista de que es una cantidad elevada de dinero, y, además, por exceder esa orden, en lo que no toca con la salud, el ámbito propio de la acción de tutela. De otra parte, la orden de reintegro indiscriminado podría afectar el derecho a la igualdad de otros ahorradores que esperan la devolución de sus recursos. Por tanto, la disposición de esta Corte se limitará a lo que estima indispensable para cubrir los gastos para atender la salud del accionante, es decir, lo depositado en su cuenta de ahorros, con sus correspondientes intereses; y, con cargo al CDT, el pago mensual oportuno, en forma indefinida, de lo que requiera el accionante para pagar las cuotas de medicina prepagada, los valores de asistencia médica y los medicamentos, intervenciones quirúrgicas, tratamientos y terapéuticas que se necesiten para el pleno restablecimiento de la salud de aquél.

Ahora bien, de la situación general provocada en el caso de la institución financiera mencionada y a partir de la demanda que ha dado lugar al proceso, resulta una grave negligencia de la Superintendencia Bancaria en lo relativo al cumplimiento de sus funciones de vigilancia, pues, según afirma el actor, dejó avanzar la situación de extravío de los recursos del “Banco del Pacífico” sin tomar oportunamente medida alguna que protegiera a los ahorradores, por lo cual se correrá traslado de este Fallo al Procurador General de la Nación para lo de su cargo.

B. Expediente T-273781

También concederá la Corte la tutela solicitada por el Hospital Central de la Policía Nacional contra el “Banco del Pacífico S.A.”, pues considera que, en efecto, la entidad financiera demandada vulnera los derechos fundamentales a la vida, a la salud y a la seguridad social en relación con aquélla, de los afiliados al subsistema de salud de la Policía Nacional.

Los recursos que fueron confiados al Banco y que luego quedaron retenidos en razón de la intervención administrativa de la institución financiera por la Superintendencia Bancaria y a causa del proceso de liquidación iniciado, estaban destinados, como se demuestra en el proceso, a sufragar los gastos de atención médica, exámenes, tratamientos, medicamentos y hospitalizaciones requeridos por los afiliados y sus beneficiarios, de lo cual resulta que, en virtud de la negativa de los liquidadores en cuanto al reintegro solicitado por el Hospital de la Policía, se ha paralizado u obstaculizado en buena parte la actividad propia de la institución y en relación con personas concretas, quienes ven injustificadamente suspendidos sus derechos constitucionales.

La Constitución Política, que consagra la seguridad social como un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad -desconocidos en este caso-, la garantiza como derecho irrenunciable de todos los habitantes (art. 48 C.P.).

Por otra parte, el artículo 49 de la Carta declara que la atención de la salud es un servicio público a cargo del Estado y que se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la misma.

También respecto de la salud ha plasmado el Constituyente los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, por encima de los cuales pasa ahora la entidad financiera demandada, impidiendo que el Hospital cumpla su función propia, y anteponiendo el interés de los acreedores al prevalente que ha sido señalado en la Constitución.

La norma que resulta vulnerada de modo más protuberante en este caso es la del inciso 5 del artículo 48 de la Constitución Política, a cuyo tenor “no se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la seguridad social para fines diferentes a ella”.

Se trata de una norma fundamental de indudable carácter imperativo y absoluto respecto del cual no se contemplan excepciones, ni se permite supeditar su cumplimiento -de aplicación

inmediata- a previsiones o restricciones de jerarquía legal.

Por tanto, la calidad superior y prevalente del mandato constitucional desplaza toda norma inferior que pueda desvirtuar sus alcances, y, si alguien llegase a invocar con tal objeto las disposiciones de la ley en materia de liquidación forzosa de las instituciones financieras, deben ser ellas inaplicadas, para, en su lugar, hacer que valga el enunciado precepto de la Constitución, según lo dispone el 4º Ibídem, en virtud de la inocultable incompatibilidad existente.

Así las cosas, como quiera que además están de por medio derechos fundamentales -la vida y la integridad personal, primordialmente, y, en relación con ellos, la salud y la seguridad social-, es procedente la tutela con el fin de asegurar que los recursos hoy retenidos por el Banco del Pacífico, en liquidación, vuelvan al Hospital Central de la Policía Nacional de manera inmediata.

Se revocará el Fallo que al respecto había dictado el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección "A"-, y, en su lugar, se concederá la tutela.

Para la Corte, estaba legitimado el Hospital para incoar la acción, a nombre de los afiliados y beneficiarios afectados, entre los cuales se encuentran numerosos niños, no solamente en razón del imperativo constitucional expuesto, relacionado con la función que dicho ente cumple, como administrador de los recursos destinados a la seguridad social de aquéllos, sino en virtud de lo dispuesto en el artículo 44 de la Carta, según el cual, además de la vida y la integridad física, los derechos a la salud y a la seguridad social de los niños tienen el carácter de fundamentales, prevalecen sobre los derechos de los demás y cualquier persona puede exigir de la autoridad competente el cumplimiento de las normas que los protegen.

Además, el Hospital, como persona jurídica, actuó en defensa de su propio derecho fundamental al debido proceso, pues en cuanto a los dineros retenidos, le fueron aplicadas reglas inconstitucionales y no se le ha otorgado derecho de defensa, lo cual, a juicio de esta Corporación, resulta incontestable.

Una vez más debe corregir la Corte la afirmación del Consejo de Estado -citado en uno de los alegatos-, en el sentido de que las personas jurídicas no pueden ejercer la acción de tutela ni son titulares de derechos fundamentales. Reiterada doctrina constitucional al

respecto debe ser acatada.

DECISION

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

RESUELVE:

Primero.- REVOCAR los fallos proferidos por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Fe de Bogotá -Sala Penal- y por la Corte Suprema de Justicia -Sala Penal- (expediente T-271902), al resolver sobre la acción de tutela instaurada por Luis Alfredo Bernal Burgos contra “Construyecoop”. En su lugar, se ampararán los derechos a la salud y a la vida del demandante.

En consecuencia, se ordena a la entidad demandada reintegrar al actor los dineros depositados, con sus respectivos intereses.

Segundo.- REVOCAR los fallos proferidos por el Juzgado 32 Civil del Circuito y por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Fe de Bogotá -Sala Civil- (expediente T-272082), mediante los cuales se negó el amparo solicitado por Harry Faccini Chacón. En su lugar, se CONCEDE la tutela de los derechos a la salud y a la vida del actor.

En consecuencia, se ordena al “Banco del Pacífico S.A., en liquidación” que reintegre todos los dineros depositados por el demandante en su cuenta de ahorros, con los correspondientes intereses, y que mensualmente, con cargo al CDT abierto a nombre del peticionario, pague oportunamente, bajo la responsabilidad del Liquidador del ente financiero intervenido, el valor de la prima mensual de medicina prepagada, la renovación del contrato correspondiente, los vales de asistencia médica, y, en las oportunidades en que se requiera por el accionante, lo necesario para medicamentos, intervenciones quirúrgicas, tratamientos y terapéuticas hasta lograr el pleno restablecimiento de la salud de aquél, o hasta cuando se agoten los recursos depositados.

Tercero.- REVOCAR el Fallo proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca - Sección Primera, Subsección “A”- (expediente T-273781), mediante la cual se declaró improcedente la acción de tutela propuesta por el Subdirector del “Hospital Central de la

Policía Nacional” contra el “Banco del Pacífico”.

En su lugar, se CONCEDE la tutela solicitada y se ORDENA al Liquidador del Banco del Pacífico S.A., en liquidación, que, en el término de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación del presente Fallo, reintegre al Hospital Central de la Policía Nacional la totalidad de los recursos destinados a salud que había depositado y que dicha institución financiera ha venido reteniendo.

En razón de su incompatibilidad con lo dispuesto en el inciso quinto del artículo 48 de la Constitución Política, se inaplican en el presente caso todas las normas legales o de otro nivel que dispongan lo contrario.

Cuarto.- En cuanto a la negligencia imputada por uno de los accionantes a la Superintendencia Bancaria en relación con el “Banco del Pacífico”, REMITASE copia de esta sentencia al Procurador General de la Nación, para que, si todavía no lo ha hecho, inicie contra dicho organismo las investigaciones disciplinarias a que haya lugar.

Quinto.- El desacato a lo aquí dispuesto se sancionará en los términos previstos por el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991.

Sexto.- DAR cumplimiento a lo previsto en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

Magistrado Ponente

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

MARTHA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General