

Sentencia T-580/04

DEBIDO PROCESO-Cumplimiento de sentencias

PRESUNCION DE VERACIDAD-Demandado no rinde informe solicitado por el juez

ACCION DE TUTELA-Cumplimiento de sentencias sobre inclusión en nómina de pensionados

Referencia: expediente T-858330

Acción de tutela instaurada por María Olga Valencia de Ríos contra el seguro social EPS.

Magistrado Ponente:

Dra. CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Bogotá, D.C., diez (10) de junio de dos mil cuatro (2004)

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ, JAIME ARAÚJO RENTERÍA y ALFREDO BELTRÁN SIERRA, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, en particular las previstas en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución y en el Decreto 2591 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

La accionante interpuso acción de tutela contra el Instituto de Seguros Sociales, por considerar que esa entidad vulneró sus derechos fundamentales al mínimo vital, a la seguridad social y a la igualdad.

Indica que el 12 de octubre de 2000, presentó demanda laboral ordinaria de mayor cuantía en contra del Instituto de Seguros Sociales, con el objeto de obtener el reconocimiento de su pensión de vejez y el pago de las mesadas adicionales de junio y diciembre, más los respectivos incrementos. Señala que la demanda se tramitó en primera instancia en el juzgado 13 laboral del circuito de Medellín, quien condenó al seguro social al pago de todas

las pretensiones de la misma. Esa providencia sería apelada ante el Tribunal Superior de Medellín, quien en providencia del 14 de febrero de 2003, la confirmó en todas sus partes.

Argumenta que actualmente no ha sido incluida en nómina, por lo cual no le han pagado sus mesadas pensionales. Considera que tal situación vulnera sus derechos fundamentales, por cuanto es una persona que por su edad no tiene posibilidades de conseguir alguna fuente de subsistencia, además de estar sufriendo recaídas en su salud.

II. RESPUESTA DEL ACCIONADO

El juzgado Séptimo Laboral del Circuito de Medellín notificó y dio traslado de la acción de tutela al Instituto de Seguros Sociales, y se le concedió un término de dos días para dar respuesta a la demanda. Sin embargo, la entidad guardó silencio.

III. PRUEBAS

De las pruebas allegadas al expediente durante las instancias la corte destaca los siguientes documentos presentados en copia simple:

1. Copia del fallo de primera instancia del juzgado 13 laboral del circuito de Medellín, folio 6.
2. Copia del fallo de segunda instancia del tribunal superior, Sala laboral, folio 16.

I. DECISIONES OBJETO DE REVISION

1. Primera instancia

El Juzgado 7 Laboral del circuito de Medellín, denegó el amparo solicitado. Para el juez de primera instancia, la acción de tutela no procede en el presente caso, por cuanto existe otro medio de defensa judicial como es la vía ejecutiva. Indica que la accionante manifestó bajo

juramento que no había instaurado el proceso ejecutivo para el pago de las sumas mencionadas, por lo cual considera que está reconociendo implícitamente que para ese fin existe otro mecanismo de defensa. Por estas razones, ese despacho judicial declaró improcedente la acción impetrada.

1. Impugnación

La accionante impugnó el fallo del a quo al considerar que por sentencia judicial se condenó al seguro social al reconocimiento de la pensión de jubilación en forma retroactiva y se le entregó la documentación para el cobro ante la división de prestaciones económicas del ente accionado el 14 de febrero de 2003. Indica que la entidad accionada desde hace varios años le viene exigiendo unos requisitos, como conferir un nuevo poder al apoderado e indicar que bajo juramento, a la fecha de entrega de la documentación, no ha promovido o instaurado acción alguna para el cobro de la citada obligación. Considera absurdo que se tome como fundamento para negar el amparo solicitado, la existencia de otro mecanismo judicial, pues tal situación desconoce que es una persona de avanzada edad, con múltiples quebrantos de salud y sin una EPS que garantice el servicio. No concibe que luego de tramitar un proceso para que se le reconozca la pensión tenga que esperar que la accionada quiera pagar y no se la incluya o afilie a la EPS. Por lo anterior solicita se revoque el fallo de primera instancia que negó las pretensiones de la tutela de la señora María Olga Valencia de Ríos, y en su lugar se amparen todos los derechos invocados en la acción de tutela.

1. Segunda instancia

La Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín confirmó el fallo de primera instancia, al considerar que es el proceso ejecutivo el camino expedito para lograr el pago de las condenas impuestas a favor de la peticionaria. Indica que el silencio u omisión del ente accionado para cumplir con la obligación allí consagrada, permite al acreedor acudir al proceso ejecutivo, para que sea el juez el que haga cumplir coercitivamente la sentencia judicial.

V. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

1. Competencia.

La Corte constitucional es competente para revisar los fallos de tutela proferidos en el presente caso, de conformidad con lo previsto en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política, el Decreto 2591 de 1991 y las demás disposiciones pertinentes.

1. Asunto objeto de revisión y problema jurídico

La demandante considera que han sido vulnerados sus derechos al mínimo vital, a la seguridad social, a la vida y a la salud, por cuanto el Instituto de Seguros Sociales no ha dado cumplimiento a una sentencia judicial, en la que se ordenaba su inclusión en la nómina de pensionados, y el pago de emolumentos dejados de cancelar. Tanto el juez de primera instancia como el de segunda instancia, consideran que la acción de tutela no es procedente para el cumplimiento de sentencias judiciales. Aseguran que existen otros mecanismos de defensa judicial para satisfacer estas pretensiones, como el proceso ejecutivo.

Con base en esas consideraciones, deberá la Sala determinar si la acción de tutela es procedente para hacer cumplir sentencias judiciales que reconocen derechos pensionales y en las cuales se ordena el pago de la pensión y la inclusión en nómina.

3. Procedencia de la acción de tutela para buscar el cumplimiento de providencias judiciales.

De conformidad con la Jurisprudencia de la Corte Constitucional¹, la acción de tutela es procedente para buscar el cumplimiento de sentencias judiciales, cuando a través de esta actitud omisiva también se vulneran derechos fundamentales. Esta Corporación ha señalado que, en virtud del artículo 4 de la Constitución, en donde la Carta dispone como deber de nacionales y extranjeros, acatar la Constitución y las leyes y respetar y obedecer a las autoridades, todas las personas deben atender de inmediato las órdenes de los jueces, ya que “Todos los funcionarios estatales, desde el más encumbrado hasta el más humilde, y

todas las personas, públicas y privadas, tienen el deber de acatar los fallos judiciales, sin entrar a evaluar si ellos son convenientes u oportunos. Basta saber que han sido proferidos por el juez competente para que a ellos se deba respeto y para que quienes se encuentran vinculados por sus resoluciones contraigan la obligación perentoria e inexcusable de cumplirlos, máxime si están relacionados con el imperio de las garantías constitucionales.”²

Sobre este tema son reiteradas las decisiones de esta Corporación. Ya desde 1992, la Corte consideró procedente la acción de tutela para lograr el cumplimiento de un fallo judicial. Por ejemplo, en la sentencia T - 554 de 1992, fue estudiado un caso en el cual una entidad administrativa omitió dar cumplimiento a un fallo proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca. En esa providencia, la autoridad judicial ordenó el reintegro de una persona que había sido declarada insubsistente. Después de doce años de dictada la sentencia, la autoridad administrativa no le había dado cumplimiento.

Al respecto, la Corte verificó que de acuerdo a la normatividad vigente, existían mecanismos para exigir a una entidad o autoridad pública la ejecución de las providencias judiciales que estuvieran ejecutoriadas. A pesar de lo anterior, esta Corporación resaltó en esa decisión, que nuestro ordenamiento jurídico está inspirado en asegurar el valor de la justicia y la vigencia de un orden justo (art. 2 Superior). Indicó que la ejecución de las sentencias se constituye en una de las más importantes garantías en el Estado Social y Democrático de Derecho, de acuerdo a lo señalado por el artículo 1 de la Carta, y consideró que el incumplimiento de esta garantía, atenta contra los derechos fundamentales de las personas.

En efecto, la jurisprudencia constitucional ha señalado que dentro del núcleo esencial del derecho a un debido proceso público, sin dilaciones injustificadas (art 29) debe entenderse involucrado el derecho al cumplimiento de las sentencias. Así, en la sentencia T - 554 de 1992, la Corte señaló que “los derechos procesales fundamentales no restringen su efectividad a la existencia de un proceso. Ellos incluyen tanto el derecho a acceder a la justicia¹ (CP art. 228) como el derecho a la ejecución de las sentencias en firme (CP arts. 1, 2 y 29). Lo contrario llevaría a restarle toda fuerza coercitiva a las normas jurídicas, convirtiendo las decisiones judiciales y la eficacia de los derechos en ellas reconocidos, en formas huecas, carentes de contenido.”

Esta decisión ha sido reiterada en múltiples decisiones posteriores de esta Corporación, como por ejemplo en la sentencia T - 670 de 1998 y T - 510 de 2002.

En la primera de esas decisiones, (T - 670 de 1998) la Corte analizó un caso en el cual el Tribunal Superior de Villavicencio, reconoció una pensión sanción a favor de un trabajador del Ministerio de Transporte y por tal razón, lo condenó al pago de ésta. Sin embargo, el Ministerio no dio cumplimiento al fallo, por lo cual el perjudicado interpuso una acción de tutela para lograr el cumplimiento de la decisión tomada por el Tribunal.

En esta ocasión, la Corte reiteró los criterios contenidos en las sentencias T-262 de 1997, T-392 de 1998, T-329 de 1994, T-403 de 1996 y T-084 de 1998 y señaló que “el Estado de Derecho no puede operar si las providencias judiciales no son acatadas, o si lo son según el ánimo y la voluntad de sus destinatarios. Estos, a juicio de la Corte, no pueden tener la potestad de resolver si se acogen o no a los mandatos del juez que conduce determinado proceso, independientemente de las razones que puedan esgrimir en contra, pues el camino para hacerlas valer no es la renuencia a ejecutar lo ordenado sino el ejercicio de los recursos que el sistema jurídico consagra”. Con base en esas consideraciones, confirmó el fallo de tutela que ordenó a la entidad demandada dar cumplimiento a la sentencia proferida por el Tribunal Superior de Villavicencio.

En la segunda decisión (T - 510 de 2002), la Corte estudió varios casos en los cuales distintos juzgados laborales de Bogotá, ordenaron a la Caja de Vivienda Popular, dentro de procesos de fuero sindical, el reintegro de varios trabajadores sindicalizados. Sin embargo, a pesar de las múltiples solicitudes presentadas por los afectados, la institución demandada se abstuvo de dar cumplimiento al fallo.

Esta Corporación concluyó que en esos casos, la tutela se constituía en una vía adecuada para hacer cumplir los fallos judiciales ejecutoriados. Al respecto, señaló lo siguiente:

“El obligado cumplimiento de lo resuelto por los jueces y tribunales es una garantía institucional del Estado de Derecho y, al mismo tiempo, un derecho fundamental de carácter subjetivo que se deduce de los artículos 29 y 58 de la Constitución”.

“La obligación de toda persona de cumplir la Constitución y las leyes (CP art. 95) se realiza - en caso de reticencia - a través de la intervención del poder judicial. No es posible hablar de

Estado de Derecho cuando no se cumplen las decisiones judiciales en firme o cuando se les atribuye un carácter meramente dispositivo”.

“La ejecución de las sentencias es una de las más importantes garantías de la existencia y funcionamiento del Estado social y democrático de Derecho (CP art. 1) que se traduce en la final sujeción de los ciudadanos y los poderes públicos a la Constitución. El incumplimiento de esta garantía por parte de uno de los órganos del poder público constituye un grave atentado al Estado de Derecho”.

“El sistema jurídico tiene previstos diversos mecanismos (CP arts. 86 a 89) para impedir su autodestrucción. Uno de ellos es el derecho fundamental al cumplimiento de las sentencias comprendido en el núcleo esencial del derecho a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas consagrado en el artículo 29 de la Constitución (CP. Preámbulo, arts. 1, 2, 6, 29 y 86)”.

“Los derechos procesales fundamentales no restringen su efectividad a la existencia de un proceso. Ellos incluyen tanto el derecho a acceder a la justicia¹ (CP art. 228) como el derecho a la ejecución de las sentencias en firme (CP arts. 1, 2 y 29). Lo contrario llevaría a restarle toda fuerza coercitiva a las normas jurídicas, convirtiendo las decisiones judiciales y la eficacia de los derechos en ellas reconocidos, en formas huera, carentes de contenido”⁵

Con base en estas consideraciones, entrará la Sala a analizar el caso concreto.

4. Caso concreto.

En el caso sub examine, la actora asegura que el Instituto de Seguros Sociales se ha negado a dar cumplimiento a la sentencia proferida por el Juzgado Trece Laboral del Circuito de Medellín, que sería confirmada y adicionada por el Tribunal Superior de Medellín, en la cual se condenó a esa entidad al reconocimiento de la pensión de la demandante. Los jueces de tutela de primera y segunda instancia negaron el amparo, porque consideraron que en el presente caso existía otro mecanismo de defensa judicial, que hacía improcedente la acción de tutela.

Debido a que el Instituto de Seguros Sociales, contra quien fue interpuesta la presente demanda, no contestó los requerimientos realizados por el juez de instancia, se dará

aplicación a la presunción de veracidad, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991, y se tendrá como cierto el hecho de que la mencionada entidad, no ha dado cumplimiento a los fallos judiciales dictados por el Juzgado Trece Laboral del Circuito de Medellín y el Tribunal Superior de Medellín.

Como puede observarse dentro del material probatorio anexado al expediente, el Juzgado Trece Laboral del Circuito de Medellín constató que a la señora María Olga Valencia de Ríos le asistía el derecho a percibir su prestación por vejez desde el 15 de diciembre de 1996, por lo cual falló lo siguiente:

“1. CONDENASE al INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES a pagar a MARIA OLGA VALENCIA DE RIOS, la suma de DIECIOCHO MILONES QUINIENTOS CUARENTA Y CINCO MIL CINCUENTA Y DOS PESOS 818545052) por concepto de las mesadas pensionales causadas desde el día 15 de diciembre de 1996, incluidas las adicionales de junio y diciembre respectivamente.

2. El Instituto demandado INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES debe continuar pagando a la suma de trescientos nueve mil pesos m.l (\$309.000) mensuales, sin perjuicio de los aumentos posteriores, al igual que las mesadas adicionales de junio y diciembre de cada año.

3. CONDENASE al INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES, a pagarle a OLGA VALENCIA DE RIOS, los intereses moratorios establecidos en el artículo 141 de la Ley 100 de 1993.”.

El Tribunal Superior de Medellín confirmó la sentencia y la adicionó “en el sentido de decretar la excepción de compensación en la suma de dos millones ciento veinticuatro mil setecientos setenta pesos (\$2.124.770) siempre y cuando dicha suma haya sido efectivamente cancelada”

Con base en lo expuesto, esta Sala considera que la acción de tutela es el mecanismo idóneo para lograr el cumplimiento de las sentencias judiciales citadas. En reciente jurisprudencia, sentencia T- 498 de 2002, la Corte analizó un caso que tiene similares supuestos fácticos que el presente, pues en aquella ocasión, el Instituto de Seguros Sociales se abstuvo de dar cumplimiento a una sentencia en la cual se concedió a una persona, la pensión de sobreviviente por la muerte de su esposo. Al respecto, esta Corporación consideró que la acción de tutela es procedente para obtener el cumplimiento de las providencias judiciales

cuando están de por medio derechos fundamentales. Constató que en esa ocasión, la no inclusión en la nomina de pensionados a la allí accionante, vulneraba su derecho al mínimo vital, pues con esa actitud omisiva se ponía a la pensionada en una situación de indefensión, con la cual afectaba su subsistencia digna. Indicó igualmente lo siguiente:

“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.

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”⁶ 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”⁷ 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”⁸. 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”⁹. 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.”¹⁰

Además, resaltó que si bien es cierto que existe otro mecanismo de defensa judicial, como la vía ejecutiva, en estos casos “Es pertinente el amparo en situaciones como la aquí estudiada porque se ve comprometido el mínimo vital. La orden, en casos como el presente implica que las personas sean incluidas en nómina, con el fin de recibir el pago oportuno de las mesadas pensionales.” Señaló también que “la Corte ha sido reiterativa en decir que si está de por medio el mínimo vital de una persona al no cancelar oportunamente la pensión a la que tiene derecho, y más grave aún si no ha sido incluida en nómina, se le estaría amenazando la subsistencia a la accionante. Esta Corporación ha manifestado que cuando se comprueba una afectación grave como la aquí expuesta contra la dignidad humana de la accionante y a quien se le esta afectando su mínimo vital cuando el Estado no les presta una protección mínima a la cual tiene derecho, la acción de tutela procede, por cuanto al someter a una persona a un proceso ejecutivo laboral implicaría la prolongación de circunstancias desfavorables lo que la llevaría a no tener una existencia digna.”

Por las razones expuestas, la Sala revocará las sentencias de primera y segunda instancia en la presente acción de tutela, y en su lugar, concederá el amparo a los derechos al debido proceso y al mínimo vital de la accionante. En consecuencia, ordenará a la entidad demandada, que en el término de 48 horas, proceda a dar cumplimiento a los fallos proferidos por el Juzgado Trece Laboral del Circuito de Medellín el dieciséis (16) de julio de dos mil dos (2002) y el Tribunal Superior de Medellín el treinta de septiembre de dos mil dos (2002).

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

RESUELVE

PRIMERO. REVOCAR las sentencias dictadas por el Juzgado Séptimo Laboral del Circuito de

Medellín el día quince (15) de octubre de dos mil tres (2003) y por el Tribunal Superior de Medellín el once (11) de noviembre de dos mil tres (2003), en la cual negaron el amparo a los derechos fundamentales de la señora María Olga Valencia de Ríos. En su lugar, CONCEDER la tutela de sus derechos fundamentales al debido proceso y al mínimo vital.

SEGUNDO. ORDENAR al Instituto de Seguros Sociales, que en el término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación del presente fallo, dé cumplimiento a las providencias judiciales dictadas por el Juzgado Trece Laboral del Circuito de Medellín el día 16 de Julio del año dos mil dos (2002) y por el Tribunal Superior de Medellín - Sala Laboral el once de noviembre de dos mil dos (2002), dentro del proceso promovido por la señora María Olga Valencia de Ríos contra el Instituto de Seguros Sociales.

TERCERO. Por Secretaría, líbrese la comunicación de que trata el artículo 36 del decreto 2591 de 1991.

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

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada Ponente

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

IVÁN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO

Secretario General (e)

EL SUSCRITO SECRETARIO GENERAL (E)

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que el H. Magistrado doctor JAIME ARAUJO RENTERIA, no firma la presente sentencia por

encontrarse con permiso debidamente autorizado.

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (e)

1 Pueden consultarse las sentencias . T-553/95, T-262/97, T-084/98, T-670/98, T-510/02, T-835/99, T-498/02

2 Sentencia T - de 1994, reiterada en las sentencias T - 262 de 1997 y T - 498 de 2002.

1 Corte Constitucional. Sala Tercera de Revisión. Sentencia T-431 del 24 de junio de 1992.

1 Corte Constitucional. Sala Tercera de Revisión. Sentencia T-431 del 24 de junio de 1992.

5 En esta sentencia, la Corte también reiteró las siguientes decisiones: T-537-94, T-329/94, T-553/95, T-395/01

6 Sentencia SU-995 de 1995. M.P. Carlos Gaviria Díaz

7 Sentencia SU-995 de 1995. M.P. Carlos Gaviria Díaz

8 Sentencia T-259 de 1999. M.P. Alfredo Beltrán Sierra

9 Sentencia SU-090 de 2000.M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

10 Sentencia T-140/00. M.P. Alejandro Martínez Caballero