

T-052-13

Sentencia T-052/13

ACCION DE TUTELA PARA RELIQUIDACION DE PENSIONES-Improcedencia por no cumplir con los criterios jurisprudenciales para la procedencia excepcional

Referencia: expediente T- 3630898

Acción de tutela instaurada por Nora Evellyn Clara Constanza Ríos Ramírez, contra la Caja Nacional de Previsión Social, EICE.

Procedencia: Juzgado Segundo Penal del Circuito de Cartago, Valle del Cauca.

Magistrado ponente: Nilson Pinilla Pinilla

Bogotá, D. C., cinco (5) de febrero de dos mil trece (2013)

La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Nilson Pinilla Pinilla, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Humberto Antonio Sierra Porto, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

## SENTENCIA

En la revisión del fallo único de instancia proferido por el Juzgado Segundo Penal del Circuito de Cartago, Valle del Cauca, dentro de la acción de tutela instaurada por Nora Evellyn Clara Constanza Ríos Ramírez, contra la Caja Nacional de Previsión Social, EICE, en liquidación, en adelante Cajanal.

El asunto llegó a la Corte Constitucional por remisión que hizo dicho despacho judicial, según lo ordenado por el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991; el 27 de septiembre del 2012, la Sala Novena de Selección lo eligió para revisión.

### I. ANTECEDENTES

#### A. Hechos y narración efectuada en la demanda

1. La accionante señaló que mediante Resolución N° 002050 de diciembre 14 de 2009 le

fue reconocida pensión por vejez; inconforme con la decisión por su monto, interpuso los recursos correspondientes, ordenándose la reliquidación mediante Resolución UGM 004817 de agosto de 2011, que volvió a considerar errada, recurrió la decisión, resultando para ella desfavorable, ya que mediante la “UGM 039745 de marzo 23 de 2012 (por la que se resolvió el recurso de reposición) y ... UGM 008132 de mayo 4 de 2012 (por la cual se resolvió el recurso de reposición), reconoció y ordenó pagar a mi favor (Evelyn Ríos Ramírez) una pensión mensual vitalicia por vejez en cuantía de \$5.205.606,00. Pensión por cierto mal liquidada pues debió aplicársele el régimen especial por ser funcionaria de la Rama Judicial, esto es el artículo 6° del Decreto 546 de 1971, Decretos 717 y 911 de 1978 y 1835 de 1994”.

2. Expuso varios casos en los cuales, de igual forma, se han reconocido pensiones de vejez en cargos pertenecientes a la Rama Judicial, por ejemplo “el Seguro Social, mediante Resolución N° 02314 de marzo 10 de 2008, le reconoció a Luz Elena Naranjo de Llano... Fiscal Seccional Delegada de Cartago, la pensión de vejez con base en el artículo 6° del Decreto 546 de 1971, artículo 12 del Decreto 717 de 1978 y Decreto 1835 de 1994, para lo cual se tuvo en cuenta el salario básico reportado en el último año de servicio (año 2008), los gastos de representación, la bonificación por gestión judicial (100%), la bonificación por servicios (100%) y las doceavas partes de las primas de navidad, de servicios y vacacional, al resultado final (\$11.133.587) le aplicó el 75% y además le sumó el 6% por el riesgo como Fiscal, lo cual arrojó un monto final a pagar como mesada de \$8.350.190 para el año 2008”.

3. De igual forma señaló que la Procuraduría General de la Nación, mediante comunicado N° 1072 de agosto 27 de 2003, requirió a Cajanal para que “al momento de reconocer la pensión en los casos que son beneficiarios de transición, se tuviera en cuenta el régimen Especial consagrado en el Decreto 546 de 1971, liquidando sobre la asignación mensual más elevada devengada el último año de servicio incluyendo todos los factores salariales como son el 100% de las bonificaciones, así como las doceavas partes de las primas de navidad, productividad, servicios y vacacional y especial, tal como lo ordena el artículo 12 del Decreto 717 de 1978, entre otros”.

4. La actora indica que nació en julio 26 de 1955 y en julio 14 de 2006 (cuando tenía 51 años) adquirió estatus de pensionada, laborando 22 años y 8 meses como funcionaria de la

Rama Judicial, con más de 1170 semanas cotizadas.

5. A 1º de abril de 1994 llevaba laborando 9 años ("460.8 semanas cotizadas", sic) y "gozaba de 38 años, 08 meses y 05 días de edad", por lo cual considera que su pensión debe ser liquidada de la siguiente manera:

Salario reportado en el año 2009

\$4.569.081

Gastos de representación

\$1.523.028

Bonificación por servicios

\$1.803.932

Bonificación por actividad judicial

\$9.600.163

Prima de servicios

2.091.166

12<sup>a</sup> parte

\$221.017

4.538.121

12<sup>a</sup> parte

\$439.333

Prima especial

12<sup>a</sup> parte

Prima vacacional

2.178.837

12<sup>a</sup> parte

\$230.226

Total ingreso base

\$18.386.777

Alto riesgo

10%

\$1.838.677,70

Total ingreso base de liquidación

\$20.225.454,70

“Tasa del 75%”

\$15.169.091,03

Mesada para el año 2009

\$15.169.091,03

6. Afirmó que “la pensión que Cajanal mediante Resoluciones... me liquidó, no aplicó, de manera obstinada, el régimen especial por ser funcionaria de la Rama Judicial, esto es el artículo 6º del Decreto 546 de 1971, Decretos 717 y 911 de 1978 y 1835 de 1994. Si Cajanal hubiese liquidado conforme las normas atinentes, mi pensión sería de \$15.169.091,03 para el año 2010”.

7. Finalizó agregando que su madre de 72 años “depende totalmente de mí y al percibir la pírrica pensión que me liquidó la entidad accionada, se vulnera mi mínimo vital... razón por

la cual no me he retirado del servicio activo...”.

B. Documentos relevantes cuya copia obra dentro del expediente

1. Resolución 002050 de diciembre de 2009, “Por la cual se da cumplimiento a un fallo de tutela del Tribunal Superior de Bogotá, Sala Laboral”, que reconoce y ordena el pago de la pensión por vejez a favor de la señora Ríos Ramírez (fs. 19 a 24 cd. inicial).
3. Resolución UGM 039745 (marzo 23 de 2012, fs. 31 a 35 ib.), “Por la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la resolución 4817 del 19 de agosto de 2011”.
4. Resoluciones sobre diferentes personas en similares condiciones, mediante las cuales se da cumplimiento a sendas órdenes de tutela, para la reliquidación y pago de la pensión por vejez, de manera favorable a lo pretendido.
5. Comunicaciones emitidas por la Procuraduría General de la Nación, donde “commina a las entidades encargadas del reconocimiento de las pensiones del régimen de prima media, sobre la necesidad de cumplir la normativa en materia pensional, respetar los derechos adquiridos, aplicar el régimen de transición en su integridad que le asista al peticionario y cumplir los precedentes jurisprudenciales” (fs. 63 a 68 ib.).
6. Certificaciones emitidas por la Fiscalía General de la Nación, sobre “devengados y deducidos” de 2007 a 2009 (fs. 70 a 72 ib.), y liquidación “diferencias de aportes por nuevos factores salariales...” (f. 73 ib.).
7. Solicitud de reliquidación presentada por la actora ante Patrimonio Autónomo Buen Futuro (fs. 74 a 76 ib.).
8. Sustentación de los recursos de reposición interpuestos frente a la reliquidación de la pensión de vejez de la señora Ríos Ramírez (fs. 81 a 86 ib.).
9. Comprobantes de pago (fs. 87 a 400 ib.).
10. Cédula de ciudadanía 41.650.831, correspondiente a Nora Evellyn Clara Constanza Ríos Ramírez, donde consta la fecha de nacimiento “26-jul-1955”.

### C. Respuesta emitida por la Unidad de Gestión Misional, Cajanal EICE en liquidación

Mediante escrito presentado en junio 27 de 2012, la apoderada del liquidador de Cajanal EICE en liquidación, afirmó que “no existe solicitud pendiente por resolver a cargo de esta entidad liquidadora; y lo que busca la accionante con la presente tutela es la protección de sus derechos fundamentales, por consiguiente en el caso que su honorable despacho decida tutelar los derechos invocados... ordenando una prestación pensional... se tiene que la legitimada para dar cumplimiento al presente fallo” es la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP, creada por el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007.

Señaló además “la abierta improcedencia de la presente acción de tutela” para el reconocimiento de derechos prestacionales, que escapa a la competencia del juez constitucional y no se da un eventual perjuicio irremediable.

### D. Sentencia de primera instancia

Mediante fallo de junio 27 de 2012, el Juzgado Segundo Penal del Circuito de Cartago concedió la tutela, estimando que “al no aplicar el accionado... el régimen especial, indiscutiblemente se incurre en una vía de hecho que hace posible para este caso amparar a la demandante... por lo establecido en la Ley 100 de 1993, donde se dejan vigentes los regímenes de transición tal y como se reafirmó en el artículo 4º del decreto 691 de 1994” (fs. 123 a 135 cd. inicial).

Entre otras observaciones, finalizó afirmando que “la peticionaria cuenta con más de 56 años de edad, cuyo reconocimiento de la prestación social pensional le es propia por tratarse de una persona de especial protección constitucional dada su edad, cuya falta de pago de la prestación le genera un alto grado de afectación de sus derechos fundamentales, en particular el mínimo vital, situación que la accionante pone de manifiesto en la acción de amparo... al exponer su crítica situación personal y económica” (f. 45 ib.).

### E. Impugnación

Cajanal presentó escrito en julio 5 de 2012, manifestando su desacuerdo con ese fallo y llamando la atención respecto a que “la accionante no demostró, con la más mínima

suficiencia, la afectación a su mínimo vital, más allá de una somera afirmación al respecto y que por lo tanto, y al no encontrarse probado, el juez de tutela estaría protegiendo un derecho no justificado, extralimitando sus funciones... la acá accionante trae a colación actos administrativos proferidos en cumplimiento de fallos de tutela proferidos ‘casualmente’ por el juzgado de conocimiento” (fs. 172 y 173 cd. inicial).

#### F. Sentencia de segunda instancia

Mediante auto de agosto 9 de 2012, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Buga, Sala de Decisión Constitucional, rechazó por extemporánea la impugnación, al considerar que “el escrito sí tiene fecha del 04 de julio, última data en la que podía presentarse la impugnación, pero apenas fue enviado por correo el 05 del mismo mes, y allegado al juzgado de primera instancia el 09 de julio” (f. 191 ib.).

## II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### Primera. Competencia

Corresponde a la Corte Constitucional analizar, en Sala de Revisión, el fallo proferido dentro de la acción de tutela en referencia, con fundamento en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

### Segunda. Lo que se debate

Debe esta Sala de Revisión determinar si los derechos al “debido proceso, igualdad, seguridad social, mínimo vital, dignidad humana, petición e incurrir en vías de hecho” fueron vulnerados por Cajanal, al negarse a reliquidar la pensión de vejez de Nora Evellyn Clara Constanza Ríos Ramírez teniendo en cuenta “el régimen Especial consagrado en el Decreto 546 de 1971, liquidando sobre la asignación mensual más elevada devengada el último año de servicio incluyendo todos los factores salariales”.

Tercera. La acción de tutela únicamente procede cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, o se encuentre frente a un perjuicio irremediable. Reiteración de jurisprudencia

En concordancia con el artículo 86 superior, la acción de tutela es una vía judicial que tiene

toda persona para procurar la protección de sus derechos fundamentales, que procederá cuando el afectado no disponga de otra vía de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable; específicamente sobre el pago de prestaciones pensionales por esta vía, la Corte Constitucional ha desarrollado amplia jurisprudencia, estructurando las siguientes reglas[1]:

(i) Que no se cuente con otro medio idóneo de defensa judicial, aclarando que “la sola existencia formal de uno de estos mecanismos no implica per se que ella deba ser denegada[2]”.

La idoneidad debe ser verificada por el juez constitucional en cada caso concreto, preguntándose si las acciones disponibles protegen eficazmente los derechos fundamentales de quien invoca la tutela, sea o no como mecanismo transitorio[3], pues existen casos en que los medios ordinarios de defensa pueden resultar insuficientes, especialmente frente al estado de indefensión de algunas personas, que no poseen otros medios de subsistencia diferentes a la pensión.

(ii) Que la acción de tutela resulte necesaria para evitar la consumación de un perjuicio irremediable, que conlleve la inminente afectación a derechos fundamentales. Cuando está en juego el reconocimiento de una pensión de vejez, cabe resaltar que la evaluación del perjuicio irremediable no es un ejercicio genérico, pues es necesario consultar las particularidades de cada caso específico, teniendo en cuenta factores como la edad u otra situación de ostensible debilidad.

(iii) Que la falta de reconocimiento y/o pago de la pensión se origine en actuaciones que, en principio, permitan desvirtuar la presunción de legalidad de que gozan las actuaciones de las entidades administradoras del servicio público de la seguridad social.

(iv) Que se encuentre acreditado el cumplimiento de los requisitos legales y reglamentarios para el reconocimiento y/o pago de la pensión, con un alto grado de certeza respecto de la procedencia de la solicitud[4].

(v) Que a pesar de que le asiste al accionante el derecho pensional, le fue negado[5].

Estipulado lo precedente, siempre se debe efectuar un estudio de procedencia, que

estRICTAMENTE MANTENDRÁ RACIONALIDAD CON LAS REGLAS YA SEÑALADAS. ELLO QUIERE DECIR QUE LA IMPROCEDENCIA TUTELAR EN MATERIA PENSIONAL, ESTÁ MUY LEJOS DE SER ABSOLUTA.

#### Cuarta. Caso concreto

4.1. La señora Nora Evellyn Clara Constanza Ríos Ramírez promovió acción de tutela contra Cajanal, aduciendo violación contra sus derechos al “debido proceso, igualdad, seguridad social, mínimo vital, dignidad humana, petición e incurrir en vías de hecho”, ya que la entidad se negó a reliquidar su pensión de vejez, teniendo en cuenta “el régimen Especial consagrado en el Decreto 546 de 1971, liquidando sobre la asignación mensual más elevada devengada el último año de servicio incluyendo todos los factores salariales”.

4.2. Como primera observación, es evidente que la accionante cuenta con un mecanismo común de defensa judicial para obtener la efectividad del derecho solicitado; sin embargo, resulta necesario tomar en consideración los siguientes aspectos, analizando los requisitos de procedibilidad referidos en la tercera consideración de este fallo, a saber:

- i) A la accionante en diciembre 14 de 2009 le fue reconocida pensión por vejez, que le fue reliquidada en agosto de 2011, contra lo cual recurrió al estimar que no se procedió conforme al Decreto 546 de 1971, que aduce le es aplicable.
- ii) Cajanal mediante la decisión “UGM 039745 de marzo 23 de 2012 (por la que se resolvió el recurso de reposición) y... UGM 008132 de mayo 4 de 2012 (por la cual se resolvió el recurso de reposición)” reconoció y ordenó pagar a favor de la actora pensión mensual vitalicia por vejez, por valor de \$5.205.606.
- iii) La señora Ríos Ramírez de 57 años de edad, manifestó que su madre de 72 años, “depende totalmente de mi y al percibir la pírrica pensión que me liquidó la entidad accionada, se vulnera mi mínimo vital”, por lo cual “no me he retirado del servicio activo”.

4.3. Esta corporación, al sustentar la importancia de verificar los requisitos de procedibilidad del amparo constitucional en los casos en los que se pretende por medio de éste obtener la reliquidación de la mesada pensional, en la sentencia T-234 de marzo 31 de

2011, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva, dispuso:

"... corresponde a este Tribunal determinar si la acción de tutela es procedente como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable en cada caso concreto pero no relevarse del análisis de procedencia pues se estaría sustituyendo a la jurisdicción ordinaria competente para solucionar esta clase de controversias.

Adoptar una posición contraria implica convertir a la jurisdicción constitucional en un escenario para la comprobación de vías de hecho administrativas que una vez configuradas harían procedente el amparo de manera definitiva, y correlativamente, el mensaje a los peticionarios sería que su deber procesal en una acción de tutela por reliquidación pensional sería demostrar la existencia de la vía de hecho administrativa en la resolución que les reconoció la mesada pensional sin ningún análisis adicional sobre las circunstancias de procedencia del mecanismo constitucional, tales como la edad, el estado de salud, las condiciones de subsistencia, entre otras."

4.4. Partiendo de tales consideraciones puntuales, es ostensible que no se encuentra acreditado en el presente caso la observancia debida al requisito de subsidiariedad propio de la acción de tutela, por cuanto la peticionaria ha tenido a su alcance otro mecanismo judicial de defensa, por conducto de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, que no se ha acreditado por qué no resultaría eficaz para salvaguardar sus derechos fundamentales.

Además, tampoco aparece demostrado que esta acción de tutela sea necesaria para evitar la consumación de un perjuicio irremediable, con inminente afectación contra derechos fundamentales, que ameritase su concesión como mecanismo transitorio, pues a la demandante ya le fue reconocida pensión, por un valor (f. 2 cd. inicial) que, ajustado o no al que le correspondiere, descarta afectación a su mínimo vital. Más aún, es también la propia demandante quien asevera que "no me he retirado del servicio activo" (f. 12 ib.), resultando palpable que ni por su edad actual (57 años), ni por alguna otra situación (no menciona factor alguno de disminución de sus facultades intelectuales o físicas) mereciera una protección reforzada.

4.5. En consecuencia, será revocada la sentencia de junio 27 de 2012, proferida por el Juzgado Segundo Penal del Circuito de Cartago, dentro de la acción de tutela incoada por

Nora Evellyn Clara Constanza Ríos Ramírez contra Cajanal, que concedió el amparo solicitado. En su lugar, se declarará improcedente esta acción, en acatamiento del principio de subsidiariedad propio del amparo constitucional, ampliamente reafirmado en precedentes jurisprudenciales.

#### IV. DECISIÓN

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

#### RESUELVE

Primero.- REVOCAR la sentencia de junio 27 de 2012, proferida por el Juzgado Segundo Penal del Circuito de Cartago, que concedió la tutela incoada por Nora Evellyn Clara Constanza Ríos Ramírez contra la Caja Nacional de Previsión Social, EICE, Cajanal, en liquidación. En su lugar, se dispone DECLARAR IMPROCEDENTE dicha acción.

Segundo.- Por Secretaría General, LÍBRESE la comunicación a que alude el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese y cúmplase.

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

ALEXEI JULIO ESTRADA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaría General

[1] T-559 de julio 14 de 2011, M. P. Nilson Pinilla Pinilla.

[2] "Sentencia T- 433 de 2002, M. P. Rodrigo Escobar Gil."

[3] T-042 de febrero 2 de 2010, M. P. Nilson Pinilla Pinilla.

[4] T-248 de marzo 6 de 2008, M. P. Rodrigo Escobar Gil.

[5] T-063 de febrero 9 de 2009, M. P. Jaime Araújo Rentería.