

T-056-94

Sentencia No. T-056/94

ACCION DE TUTELA-Mecanismo Principal/JUEZ DE TUTELA-Deberes

Los aspectos formales de la solicitud de tutela son simples medios para plantear un problema de fondo - la vulneración de un derecho fundamental - que deben ser considerados como elementos subordinados al aspecto sustancial de la vulneración (decreto 2591 arts. 3 y 14). En consecuencia, el juez, antes de definir la improcedencia, debió, por lo menos, explorar otras posibilidades que pudieran servir para la protección del peticionario, así no hubieren sido planteadas por éste, aunque fácilmente deducibles del sentido de su petitum orientado a la demanda de protección sustancial de un derecho fundamental suyo vulnerado por la autoridad.

PRESTACIONES SOCIALES-Reconocimiento y pago/DERECHO DE PETICION-Pensiones

En los casos relacionados con el derecho de petición encaminado al reconocimiento y pago de las prestaciones sociales, la Corte ha hecho claridad sobre los siguientes puntos: 1) El artículo 23 de la Carta consagra un derecho fundamental; 2) para su protección no basta con la simple manifestación o pronunciamiento de la autoridad administrativa, sino que requiere una solución al problema planteado, y 3) no hace falta una formulación explícita por parte del peticionario para que el juez reconozca su pertinencia.

JUEZ DE TUTELA-Deberes

Al juez de tutela le corresponde llevar la justicia a los hechos dentro de los parámetros determinados en la Constitución Política; de esta manera le da dinamismo al derecho y busca plasmar en cada fallo el consenso de la sociedad frente al ordenamiento jurídico. Se impone pues, frente al concepto que reduce el derecho a una mera técnica de aplicación abstracta de las normas. Es quien debe desentrañar el contenido material de los derechos fundamentales y procurar su eficacia con base en los límites antes aludidos.

PERJUICIO IRREMEDIABLE-Elementos/PENSION DE INVALIDEZ-Pago

La inminencia y gravedad del perjuicio, así como la urgencia de una solución y el carácter

impostergable de la tutela, pueden ser predicados de la situación del profesor, quien luego de casi dos años de haber sufrido una lesión cerebral que lo imposibilitó para trabajar, no ha recibido tras un año de haber entregado su solicitud de pensión, respuesta a su petición. El Estado garantiza el pago oportuno y el reajuste periódico de las pensiones legales. Este deber se encuentra dentro del capítulo dedicado a los derechos económicos, sociales y culturales de la Constitución. No obstante esta ubicación dentro de la parte llamada programática, esta corporación ha considerado que, tratándose de la pensión de invalidez y dada su derivación directa e inmediata del derecho fundamental al trabajo, el derecho subjetivo ordinario se convierte en fundamental y, por lo tanto, puede ser protegido por la acción de tutela.

PRINCIPIO DE EFICACIA

El principio de eficacia no se reduce al simple cumplimiento de las disposiciones y exige, por el contrario, una preocupación por las consecuencias mismas de la decisión, esto es, por la persona destinataria de la acción o de la abstención estatal. El principio de eficacia es especialmente importante cuando se trata de procesos administrativos que involucran derechos fundamentales. El acatamiento de las normas del Estado social de derecho impone a los funcionarios una atención especial a la persona y a sus circunstancias.

DERECHOS FUNDAMENTALES-Protección/ADMINISTRACION PUBLICA-Ineficiencia

Tratándose de derechos fundamentales, la administración pública está obligada a cumplir con unos resultados y no simplemente con la puesta en obra de unos medios. En este sentido son, por lo menos hasta cierto punto, indiferentes las causas del retraso administrativo. La deliberada negligencia administrativa, las fallas ocasionadas por la ineptitud o incompetencia de los funcionarios o simplemente la ineficacia del sistema, no pueden ser presentadas como razones válidas para disculpar la protección de los derechos de las personas.

Febrero 14 1994

REF: Expediente T- 22459

Actor: ABELARDO ROMERO SUAREZ

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Tema: - Derecho de petición; derecho al pago oportuno y al reconocimiento de la pensión - concepto de perjuicio irremediable y otro mecanismo de defensa judicial; violación de derechos fundamentales por ineficacia de la administración.

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz y José Gregorio Hernández Galindo, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

la siguiente

S E N T E N C I A

En el proceso de tutela T- 22459 interpuesto por Abelardo Romero Suárez contra el Fondo Prestacional del Magisterio.

ANTECEDENTES

1. Como consecuencia de un infarto cerebral, sufrido en el año de 1990, que le produjo secuelas en sus funciones motrices y trastornos en el habla, el señor Abelardo Romero Suarez fue incapacitado para ejercer su trabajo de profesor de tiempo completo del Colegio Departamental Paulo Sexto de Barrancas (Guajira), cargo que desempeñaba desde el 29 de mayo de 1981.

2. La incapacidad del profesor fue determinada inicialmente el día 11 de Septiembre de 1990 y se prolongó hasta el 19 de febrero de 1991, fecha en la que fue renovada para dos períodos hasta completar ciento ochenta días y ser retirado del servicio el día 25 de noviembre de 1991, de acuerdo con lo establecido por el artículo 18 del decreto 3135 de 1968.

3. Con el propósito de obtener su pensión de invalidez y la cesantía correspondiente, el día 26 de Agosto de 1992, el profesor envió la documentación correspondiente al Fondo de Prestaciones del Magisterio -Seccional Riohacha, entidad encargada de recibir la información y remitirla a la sede principal en Bogotá, según lo ordena la ley 44 de 1989 para los colegios nacionalizados.

4. En vista de la falta de definición por parte de la autoridad administrativa en relación con el reconocimiento de sus derechos de pensión y cesantía, el profesor Romero decidió el 26 de julio de 1993 instaurar acción de tutela como mecanismo transitorio contra el Fondo Prestacional del Magisterio.

Como respaldo a su petición, el profesor acompaña copia de la documentación enviada al fondo prestacional y explica que se encuentra en una situación económica de indigencia, luego de haber pasado un año desde la remisión de los certificados correspondientes, sin que su situación hubiese sido resuelta.

5. Le correspondió al Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Santa Fe de Bogotá – sede de la entidad demandada – conocer de la acción de tutela impetrada por el profesor Romero.

Luego de relatar cuidadosamente los hechos, el juez confirma lo dicho por el peticionario en el sentido de que la entidad encargada de pagar y reconocer los derechos y prestaciones solicitados es el Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio, de acuerdo con lo establecido por el artículo 4 de la ley 91 de 1989.

6. Una vez hecha esta verificación inicial, el juez se ocupa en su providencia de la procedencia de la tutela instaurada como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable (art. 6, decreto 2591 de 1991). La sentencia se apoya en los siguientes argumentos:

6.1. El actor dispone de otros medios de defensa para obtener el reconocimiento y pago de sus prestaciones.

6.2. Sin embargo, el artículo 6 del decreto 2591 establece que no obstante existir otros medios de defensa judicial, la tutela procede siempre y cuando se instaure como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. Se trata, entonces, de saber si la falta de

pago de la pensión de invalidez puede ser considerado como un perjuicio del tipo anotado.

6.2.1. Según la ley, perjuicio irremediable es todo aquel que sólo puede ser reparado en su integridad mediante una indemnización (art. 6 N 1. decreto 2591 de 1991). Esto es, un daño que, de ocasionarse, produce una situación irreversible que sólo permite la compensación económica de la víctima.

6.2.2. El daño que se causa al accionante con la falta de pago podría aparejar una indemnización que debe ser satisfecha por la administración. Si se demuestra que el petitionario tiene los derechos que reclama, tarde o temprano le serán reconocidos y será indemnizado. Es por eso que su perjuicio es de aquellos que se consideran remediables.

7. Con base en los argumentos expuestos, el juez niega la petición del profesor Romero.

8. En vista de la falta de claridad sobre el reconocimiento de la pensión de invalidez del petitionario y sobre el estado del trámite cumplido ante el Fondo de Prestaciones, el Magistrado ponente solicitó a la Fiduciaria La Previsora, entidad estatal encargada del manejo de los recursos del Fondo, información general sobre el proceso interno que deben seguir las solicitudes que ingresan a su entidad y, de manera específica, sobre el estado en el que se encontraba la pensión de invalidez del petitionario.

8.1. La señora Nora Isabel Díaz, jefe del departamento de prestaciones económicas de la entidad fiduciaria, envió a la Corte un documento en el cual explica en detalle los puntos cuya aclaración le fue pedida.

8.2. De los informes y documentos allegados se deduce que el Fondo de Prestaciones del Magisterio fue creado por la ley 95 de 1989 como una cuenta especial de la Nación, con autonomía patrimonial, sin personería jurídica y con manejo de sus recursos por parte de una entidad fiduciaria. Según el decreto 1775 de 1990, reglamentario de la ley 91 de 1989, las solicitudes de prestaciones deben surtir un trámite que comprende una etapa regional y otra central. En la primera, la solicitud se presenta y radica en la Oficina de Prestaciones de cada Fondo Educativo Regional, en donde se efectúa la liquidación respectiva y la revisión de los documentos de soporte. El coordinador de la oficina regional elabora entonces un proyecto de resolución y envía toda la documentación a la entidad fiduciaria para recibir su visto bueno.

8.3. Una vez superada esta fase del proceso, la entidad fiduciaria efectúa el siguiente trámite: radica la solicitud, la somete a reparto para la verificación de los liquidadores - quienes revisan los requisitos formales, legales y, además, la corrección matemática de la misma -, emite concepto favorable o desfavorable y envía la solicitud a la Oficina de Prestaciones Regionales (FER).

8.4. En el evento de ser desfavorable, el expediente es devuelto para su corrección. Si la solicitud es aprobada, la oficina seccional procede a expedir el acto administrativo de reconocimiento, el cual, una vez notificado y en firme es enviado a la fiduciaria para que realice el pago respectivo.

8.5. De otra parte, el documento proporciona información valiosa sobre la situación de la solicitud del profesor Romero. El expediente con la documentación del peticionario, dice la señora Nora Isabel Díaz, se recibió por primera vez el 12 de Junio de 1993 y fue devuelto el 2 de agosto del mismo año, con el objeto de que se aclarara la asignación básica devengada, la cual no correspondía a ninguna categoría del escalafón.

8.5.1. La fiduciaria - explica - recibió por segunda vez el expediente y luego lo remitió debidamente aprobado al FER de la Guajira, con una cesantía definitiva por 1.058.554 pesos y una pensión de invalidez con una mesada inicial de 76.715 pesos .

8.5.2. La FER de la Guajira reconoció la pensión de invalidez mediante la resolución N° 195 del 24 de noviembre de 1993 y envió la documentación nuevamente a Bogotá, de donde fue devuelta a la FER de la Guajira, mediante resolución 064124 del 6 de enero de 1994, una vez más por errores cometidos en su elaboración.

8.6. También se informa que la cesantía definitiva del educador se pagó el día 10 de enero a través del Banco Ganadero de Riohacha.

8.7. Finalmente, se indica que no ha sido posible incluir al educador en la nómina de pensionados, debido a las incongruencias detectadas en la resolución de reconocimiento de la pensión de invalidez, razón por la cual fue devuelta el 6 de enero de 1994.

8.8. A continuación se presenta un cuadro con el esquema cronológico de este proceso.

AÑO

FECHA

RIOACHA (FER)

LA FIDUCIARIA

1992

26 agosto

Presentación de la solicitud con la documentación completa

1993

12 junio

Recepción de la documentación

2 agosto

Devolución de documentos por fallas en Asignación Básica (oficio 059003)

Envío documentos

9 noviembre

Devolución de documentos aprobados

24 noviembre

Expedición de resolución de reconocimiento

1994

6 enero

Devolución de la resolución de reconocimiento de la pensión de invalidez por incongruencias (oficio 064124)

10 enero

pago de la cesantía

FUNDAMENTOS

A. La situación del profesor.

1. Desde la declaratoria de incapacidad y subsiguiente retiro de su trabajo, ninguna autoridad administrativa o judicial ha controvertido el derecho del profesor a su pensión de jubilación. El tiempo transcurrido entre la presentación de los documentos que acreditan su derecho (Agosto 26 de 1992) hasta la expedición de la resolución de reconocimiento de la pensión de invalidez, sólo puede ser considerado como un período utilizado por la administración para el cumplimiento de procedimientos internos, en los cuales el peticionario no aparece nunca de manera activa para impugnar, explicar o aceptar comportamiento o hecho alguno. La relación entre el profesor y el Estado puede dividirse en dos períodos. Uno inicial, en el que se presenta una relación permanente encaminada a la separación del servicio y luego a la petición de la pensión de invalidez. Posteriormente, tiene lugar una fase en la que la administración realiza una serie de trámites en los cuales el interesado no tiene ninguna participación.

2. En relación con la primera etapa es importante tratar de entender la percepción subjetiva del profesor de su propio problema y de la solución que le ofrece el Estado. Luego de haber trabajado diez años al servicio de la comunidad y ante la fatalidad de una enfermedad que lo imposibilita para desempeñar su oficio de servidor público, el profesor Romero solicita su pensión de invalidez ante el Fondo Educativo Regional (FER) de la Guajira, dependencia de carácter estatal. El docente podía ciertamente abrigar la seguridad de que su inmediato y

forzoso interlocutor estatal diera curso favorable a su petición y la resolviera en un término razonable, de conformidad con la ley que consagra los derechos de los que pretende ser titular.

La efectividad de los derechos fundamentales no puede estar supeditada, pues, a la mayor o menor presencia fenomenológica del Estado para hacerlos efectivos. Si de hecho así ocurriere en las zonas apartadas del territorio nacional, los ciudadanos que allí residen están legitimados para hacer uso de las acciones constitucionales y legales correspondientes para reclamar un trato igual. Esto fue precisamente lo que hizo el profesor Romero ante la ausencia de una respuesta a su petición.

B. La decisión tomada por el juez laboral de Bogotá.

3. El Juez Segundo Laboral del Circuito luego de admitir la demanda de tutela dirigió al Fondo Prestacional del Magisterio en Bogotá un telegrama con fecha del 26 de Agosto de 1993 - un año después de la presentación de la solicitud de pensión - en el cual solicita información sobre “toda actuación surtida dentro de la solicitud de pensión de invalidez y cesantía definitiva...”. Si bien es cierto que no se trata de una comunicación provista de las formas propias de una notificación, el texto del telegrama contiene suficiente información para concluir que se trata de una acción enderezada contra el Fondo de Prestaciones del Magisterio, entidad que comprende la sede central y todas su regionales. Así se deduce - por conducta concluyente - de la respuesta enviada cinco días más tarde por el coordinador nacional del Fondo Prestacional, en la cual informa al juzgado que el señor Abelardo Romero no figura en la base de datos, ni en el libro radicador del Fondo.

La deficiente comunicación del juez, que no especificó la relación entre demandante y el FER de la Guajira y, de otra parte, la falta de diligencia de las autoridades del Fondo en Bogotá, que se abstuvieron de averiguar en sus dependencias regionales el origen de la solicitud de pensión, se sumaron en el proceso de tutela para limitar la información sobre los hechos que en últimas recibió el juez de la causa.

4. Con una visión restringida de los antecedentes, el juez decidió denegar la petición de tutela con base en el argumento de la improcedibilidad de la acción. En vista de que la tutela fue instaurada como mecanismo transitorio, no se examinó la existencia de otros medios de defensa judicial y el análisis se limitó al tema del perjuicio irremediable, para concluir, de

manera apresurada, que si se tiene en cuenta que “el derecho a la pensión será reconocido tarde o temprano”, el perjuicio no puede ser considerado como irremediable y, por lo tanto, la tutela no procede.

En este punto es importante anotar dos defectos a la providencia objeto de revisión. En primer lugar, la ausencia de un planteamiento relativo a la viabilidad de la tutela instaurada como mecanismo principal y, en segundo lugar, la falta de un concepto claro sobre el concepto de perjuicio irremediable

1. La tutela como mecanismo principal

5. El hecho de que el demandante no acierte a determinar la naturaleza de la vía procesal que utiliza, no puede llevar al juez a desconocer el cauce correcto para la formulación y decisión de la tutela, apartándose si es del caso de la línea errónea adoptada por el demandante. Es necesario recordar, una vez más, que los aspectos formales de la solicitud de tutela son simples medios para plantear un problema de fondo – la vulneración de un derecho fundamental – que deben ser considerados como elementos subordinados al aspecto sustancial de la vulneración (decreto 2591 arts. 3 y 14). En consecuencia, el juez, antes de definir la improcedencia, debió, por lo menos, explorar otras posibilidades que pudieran servir para la protección del peticionario, así no hubieren sido planteadas por éste, aunque fácilmente deducibles del sentido de su petitum orientado a la demanda de protección sustancial de un derecho fundamental suyo vulnerado por la autoridad.

5.1. La acción de tutela en este caso podía ser entendida como el mecanismo principal de defensa al cual acudió el actor para la protección del derecho fundamental de petición, en vista de la ineficacia de los demás medios de defensa judicial existentes. El juez dispone de elementos de juicio constitucionales, legales y jurisprudenciales suficientes para resolver el sentido de la expresión, disponer de “otro medio de defensa judicial” consagrada en el artículo 86 de la Carta. En primer lugar, el decreto 2591 establece en su numeral 1 del artículo 6º que dichos medios deben ser apreciados en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en las que se encuentre el solicitante. La Corte se ha pronunciado en numerosas ocasiones sobre este punto. En la sentencia T-242/93 señaló lo siguiente:

“Observa la Corte, sin embargo, que ese eventual uso de los recursos por la vía gubernativa

no impide la acción de tutela, pues ellos no constituyen medio de defensa judicial ante la violación y por cuanto, además, tienen un objeto distinto al de aquella, que es la protección del derecho. Así resulta, también del artículo 9º del Decreto 2591 de 1991, que dice:

“ARTICULO 9º.- Agotamiento opcional de la vía gubernativa. No será necesario interponer previamente la reposición u otro recurso administrativo para presentar la solicitud de tutela. El interesado podrá interponer los recursos administrativos, sin perjuicio de que ejerza directamente en cualquier momento la acción de tutela”.

(...)

De acuerdo con lo manifestado, la obligación del funcionario u organismo sobre oportuna resolución de las peticiones formuladas no se satisface con el silencio administrativo. Este tiene el objeto de abrir para el interesado la posibilidad de llevar el asunto a conocimiento del Contencioso Administrativo, lo cual se logra determinando, por la vía de la presunción, la existencia de un acto demandable. Pero de ninguna manera puede tomarse esa figura como supletoria de la obligación de resolver que tiene a su cargo la autoridad, y menos todavía entender que su ocurrencia excluye la defensa judicial del derecho de petición considerado en sí mismo”.

5.2 Esta corporación ha sentado reiterada jurisprudencia – desconocida por el juez – sobre el caso específico que se plantea. En efecto, en los casos de reconocimiento o pago de pensiones. La Corte ha hecho especial énfasis en que la alternativa ofrecida por la jurisdicción contencioso administrativa para obtener la declaratoria de nulidad de la omisión a través del silencio administrativo negativo, en modo alguno satisface la efectividad del derecho de petición o del derecho al pago oportuno de la pensión. En sentencia T-426 de 1992, la Corte sostuvo que “la posibilidad de las autoridades de no contestar reclamaciones o solicitudes que conlleven la confirmación del fenómeno del silencio administrativo (arts. 40 a 42 del Código Contencioso Administrativo) no debe entenderse como vía expedita para el desconocimiento del núcleo esencial del derecho fundamental de petición”. La misma jurisprudencia se reitera en las sentencias T-526 y T-481 de 1992, así como T-264, T-288, T-243, T-242, T-181, T-011, todas de 1993.

5.3. Teniendo en cuenta el hecho de que al momento de dictar sentencia no se había producido el reconocimiento de la pensión de invalidez, el juez laboral, dentro de el espíritu

proteccionista que debe inspirar toda sentencia de tutela, debió consultar la procedencia de la acción como medio principal para proteger el derecho de petición, implícito en la presentación de los documentos de solicitud de pensión ante la FER de la Guajira, un año antes de la demanda de tutela y que para la época de la interposición de la acción de tutela no había sido resuelta en ningún sentido.

6. Además, esta Corporación ha contemplado positivamente la procedencia específica de tutelar el derecho de petición con respecto a las solicitudes de pensiones, en las sentencias T-264, T-288, T-243, T-242, T-181, T-01, de 1993, entre otras. En síntesis, en los casos relacionados con el derecho de petición encaminado al reconocimiento y pago de las prestaciones sociales, la Corte ha hecho claridad sobre los siguientes puntos: 1) El artículo 23 de la Carta consagra un derecho fundamental; 2) para su protección no basta con la simple manifestación o pronunciamiento de la autoridad administrativa, sino que requiere una solución al problema planteado, y 3) no hace falta una formulación explícita por parte del peticionario para que el juez reconozca su pertinencia.

7. Ahora bien, el juez laboral no tuvo información sobre el estado del trámite dentro de la administración. La imperfecta notificación de la demanda, aunada a la falta de diligencia del Fondo para responder a la información pedida, contribuyeron a que el juez se formara una idea limitada de los hechos. Sin embargo, los elementos de juicio disponibles debieron haber sido suficientes para encontrar una solución provisional a la solicitud de tutela por la vía del derecho de petición. En este punto es importante repetir lo dicho por esta Corporación en relación con la especial diligencia y preocupación que debe tener el juez de tutela en la exploración de los distintos medios para proteger los derechos fundamentales.

“Al juez de tutela le corresponde llevar la justicia a los hechos dentro de los parámetros determinados en la Constitución Política; de esta manera le da dinamismo al derecho y busca plasmar en cada fallo el consenso de la sociedad frente al ordenamiento jurídico. Se impone pues, frente al concepto que reduce el derecho a una mera técnica de aplicación abstracta de las normas. Es quien debe desentrañar el contenido material de los derechos fundamentales y procurar su eficacia con base en los límites antes aludidos. Es sobre los criterios de valor legítimante que debe recaer su sentencia. Esto porque dichos derechos no sólo tienen el carácter de normas jurídicas en su pleno sentido, sino que son también valores que deben orientar el ejercicio de la autoridad” (T-124/93).

2. La inexistencia del perjuicio irremediable

8. El argumento definitivo del juez laboral para desconocer la tutela del peticionario consiste en afirmar la inexistencia de un perjuicio irremediable que conduce inexorablemente a la improcedencia de la acción. La Corte ha tratado el tema y ha establecido unos criterios específicos para delimitar este concepto (T-225/93), los cuales pueden ser sintetizados de la siguiente manera.

Para la adecuada comprensión de la figura del perjuicio irremediable es necesario tener en cuenta los siguientes elementos:

a) El perjuicio debe ser inminente, esto es, “que amenaza o está por suceder prontamente”. Debe existir evidencia fáctica de la proximidad del peligro. De esta manera, se diferencia de la simple posibilidad de un daño o menoscabo. “Lo inminente, pues, desarrolla la operación natural de las cosas que tienden hacia un resultado cierto, a no ser que oportunamente se contenga el proceso iniciado”.

b) Las medidas que se requieren para conjurar el perjuicio deben ser urgentes. Se trata de una acción pronta y precisa que responde al carácter inminente del peligro.

c) El daño o menoscabo material o moral debe ser grave, de acuerdo con la importancia que el ordenamiento jurídico concede a la protección de determinados bienes. Sólo la irreparabilidad que recae sobre un bien de gran significación objetiva para la persona puede ser considerado como grave.

9. La inminencia y gravedad del perjuicio, así como la urgencia de una solución y el carácter impostergable de la tutela, pueden ser predicados de la situación del profesor Romero, quien luego de casi dos años de haber sufrido una lesión cerebral que lo imposibilitó para trabajar, no ha recibido tras un año de haber entregado su solicitud de pensión, respuesta a su petición.

10. Fueron estos criterios – establecidos con anterioridad a la sentencia del juez – los que llevaron a la Corte a declarar la inconstitucionalidad del inciso 2, Numeral 1, artículo 6 del decreto 2591 de 1991, en el cual se definía el perjuicio irremediable como aquel que “sólo pueda ser reparado en su integridad mediante una indemnización” (sentencia C-531 de 1993

del 11 de noviembre de 1993).

11. Dos meses después de haber sido proferida la sentencia del juez que se revisa, y un año y tres meses después de haber sido presentada la solicitud de pensión, la administración manifiesta interés por el caso del profesor Romero y reinicia el trámite. Es así cómo la FER de la Guajira expide la resolución N° 195 del 24 de noviembre de 1993 y la correspondiente orden de pago N° 13 del 24 de noviembre del mismo año. Con ello se ratifican los derechos solicitados por el profesor Romero que hasta ese momento le habían sido conculcados, así como la eficacia que en este caso ha tenido la tutela para reactivar trámites olvidados por funcionarios poco diligentes. A continuación se analiza la situación a la luz de estos nuevos elementos de juicio.

C. El derecho al reconocimiento y pago oportunos de las pensiones

1. Carácter fundamental del derecho a la pensión de invalidez.

12. El Estado garantiza el pago oportuno y el reajuste periódico de las pensiones legales (CP. inc. 3 art. 53). Este deber se encuentra dentro del capítulo dedicado a los derechos económicos, sociales y culturales de la Constitución. No obstante esta ubicación dentro de la parte llamada programática, esta corporación ha considerado que, tratándose de la pensión de invalidez y dada su derivación directa e inmediata del derecho fundamental al trabajo (CP. art. 25), el derecho subjetivo ordinario se convierte en fundamental y, por lo tanto, puede ser protegido por la acción de tutela. Esta vinculación ha sido señalada por la Corte en varias decisiones:

“En cuanto al derecho al trabajo (Preámbulo y arts. 1, 25, 26, 39, 53, 55 y 56 CN), que es sin la menor duda un derecho fundamental, basta decir para los propósitos de este fallo que él da lugar a una serie de prestaciones que se reflejan en la seguridad social, pero que en este caso, ésta, por ser derivación directa e inmediata del trabajo, no es la seguridad social genérica y programática universal de que trata el artículo 48 ibídem y de cuyo carácter como derecho fundamental puede dudarse. La pensión de invalidez de que trata este asunto, aunque está enmarcada dentro del régimen de la seguridad social – específica y concreta, como se ha dicho – es resultado directo e inmediato del trabajo y, como éste, es derecho fundamental y merece especial protección del Estado” (Corte Constitucional, sentencia T-481 de 1992).

A partir de este pronunciamiento, la sentencia T-239 de 1993 se refiere de manera específica al carácter fundamental de este derecho:

“Si bien el reconocimiento del derecho a la pensión de invalidez compete a la entidad empleadora o a la institución de seguridad social a la que está adscrito el trabajador y, en caso de conflicto, a la justicia ordinaria, una vez obtenido su reconocimiento le corresponde al Estado garantizar la efectividad de este derecho fundamental, principalmente, mediante su pago oportuno (CP art. 53).

La pensión de invalidez representa para quien ha perdido parcial o totalmente la capacidad de trabajar y no puede por sí mismo proveerse de los medios indispensables para su subsistencia, un derecho esencial e irrenunciable (CP art. 48). El no pago oportuno de las pensiones de invalidez atenta directamente contra el derecho a la vida y los principios de dignidad y solidaridad humana sobre los que está fundado nuestro Estado Social de Derecho (CP art. 1º).

No sólo la íntima conexidad entre la pensión de invalidez y los derechos a la vida y el trabajo llevan a la Corte a afirmar su linaje de derecho fundamental. La pensión de invalidez es una especie del derecho a la seguridad social, el cual ostenta igualmente el carácter de fundamental cuando su titularidad se predica de personas de la tercera edad (Sentencias T-426/92; T-011/93; T-135/93) o de disminuidos físicos, sensoriales o psíquicos (Sentencia T-427/92).

3. La condición de disminuido físico, sensorial o psíquico – que subyace a la calificación médica de pérdida de la capacidad laboral como presupuesto del reconocimiento del derecho a la pensión de invalidez -, coloca a la persona afectada bajo la órbita del derecho a la igualdad y la hace acreedora de una protección especial del Estado por encontrarse en circunstancias de debilidad manifiesta (CP art. 13). El desconocimiento del derecho fundamental a la pensión de invalidez y a su pago oportuno puede entrañar igualmente una vulneración del derecho a la igualdad, en este caso al derecho a ser tratado de modo especial por encontrarse en una situación de desventaja frente a las demás personas (CP arts. 2 y 13). En consecuencia, no es desacertada la invocación del derecho a la igualdad por parte del accionante de tutela frente a lo que considera una omisión arbitraria de la

autoridad pública que atenta contra sus derechos fundamentales.

4. La característica fundamental que ostenta el derecho de petición también es incuestionable. La importancia de este derecho en un sistema político democrático y participativo esclarece cualquier duda respecto a la indicada naturaleza, como por lo demás se desprende de la constante jurisprudencia de esta Corte (Sentencias T- 012/92; T- 426/92; T-464/92; T- 473/92; T-181/93, entre otras)”.

2. El factor tiempo en el reconocimiento y pago de las pensiones

13. El proceso que se sigue para el reconocimiento y trámite de las pensiones del Magisterio es el establecido en el decreto 1775 de 1990, reglamentario de la ley 91 de 1989. Dicho proceso comprende una etapa regional y otra central. En la primera, la solicitud debe ser presentada y radicada en la Oficina de Prestaciones de cada Fondo Educativo Regional (FER), en donde se efectúa la liquidación respectiva y la revisión de los documentos de soporte. El coordinador de la oficina regional elabora un proyecto de resolución y envía toda la documentación a la entidad fiduciaria para recibir su visto bueno. Posteriormente, la oficina regional expide el acto administrativo por medio de la resolución de reconocimiento y envía la documentación nuevamente a la oficina central para el pago respectivo.

14. El procedimiento es sencillo y no requiere de pasos o diligencias complicadas, ni que exijan un empeño especial de la administración para tomar una decisión. Se trata de comprobar la identidad, los años de servicio, el escalafón, y, en este caso, la enfermedad de una persona que ha laborado durante casi diez años con la entidad encargada de hacer el reconocimiento y garantizar su pago. Un año y medio de espera no tienen ninguna justificación ante la mínima carga administrativa que supone la expedición de la resolución de reconocimiento de la pensión.

En el Estado social de derecho los pensionados no pueden representar un sector residual en el pago de las deudas del erario. Las normas constitucionales que protegen a la tercera edad (art. 46), que consagran el derecho a la igualdad y a la protección de los débiles (art. 1 y 13) y que, específicamente, imponen el pago oportuno de las pensiones (art. 53), no pueden quedar relegadas por prácticas que convierten la vida de los pensionados en un drama

humano para el cual la constitución y las leyes no son sino meros postulados retóricos.

16. En este orden de ideas, cabe interpretar el inciso tercero del artículo 53 como una norma que contiene el derecho al reconocimiento oportuno de la pensión. La idea de prontitud en el pago supone necesariamente la prontitud en el reconocimiento. Un reconocimiento tardío equivale también a un pago atrasado, de tal manera que, lógicamente, el derecho a lo uno involucra el derecho a lo otro.

3. El principio de eficacia de la función administrativa

17. Frente a semejante situación de olvido y desconocimiento de los derechos, es necesario recordar el sentido y alcance de los propósitos de eficacia plasmados en la constitución política. Son numerosas e insistentes las referencias constitucionales al principio de eficacia: en el artículo segundo se consagra la efectividad de los derechos como uno de los fines del Estado; en su artículo cuarto, el carácter normativo de la constitución; en el cinco, la primacía de los derechos inalienables de la persona; en el ochenta y seis, la acción de tutela como mecanismo de protección inmediata de los derechos fundamentales; en el ochenta y cuatro, la no exigencia de requisitos adicionales sobre derechos reglamentados de manera general y, en el doscientos nueve, el principio de eficacia en la administración pública.

18. La eficacia es un concepto propio de la teoría de la administración, que vincula ciertos objetivos con determinados resultados. Se diferencia de la mera efectividad, en cuya virtud se cumple con lo prescrito por las reglas pero no se logran los objetivos. La situación ideal de la eficacia se realiza en el concepto de eficiencia que consiste en el logro de los objetivos a través de los mejores medios posibles.

19. Para hacer del derecho un conjunto de postulados inocuos no siempre es necesario acudir a la rebeldía o a la oposición de las personas frente a las normas; muchas veces basta con cumplir la voluntad normativa de manera tal que los fines buscados no se logren. La Constitución de 1991 quiso poner fin a esta costumbre que carcome las instituciones, debilita su capacidad reguladora y deslegitima al Estado, por medio de la consagración del principio de eficacia, concepto que va más allá del cumplimiento puntual de lo prescrito por la norma y exige del funcionario una especial diligencia para que con dicho cumplimiento se logren

ciertos resultados.

20. De la misma manera como el derecho de petición no se satisface con la mera respuesta o comunicación de la autoridad administrativa, sino que requiere una solución a las inquietudes o problemas planteados, el principio de eficacia (CP art. 209) no se reduce al simple cumplimiento de las disposiciones y exige, por el contrario, una preocupación por las consecuencias mismas de la decisión, esto es, por la persona destinataria de la acción o de la abstención estatal.

21. El principio de eficacia es especialmente importante cuando se trata de procesos administrativos que involucran derechos fundamentales. El acatamiento de las normas del Estado social de derecho impone a los funcionarios una atención especial a la persona y a sus circunstancias. Por eso sorprende una sentencia como la del Juez Laboral del Circuito de Bogotá, en la que se denota una indiferencia palmaria por las condiciones humanas del caso y por su solución, sobre todo teniendo en cuenta que son los jueces, a través de sus sentencias, quienes mayor responsabilidad tienen en la realización de la justicia material.

22. Tratándose de derechos fundamentales, la administración pública está obligada a cumplir con unos resultados y no simplemente con la puesta en obra de unos medios. En este sentido son, por lo menos hasta cierto punto, indiferentes las causas del retraso administrativo. La deliberada negligencia administrativa, las fallas ocasionadas por la ineptitud o incompetencia de los funcionarios o simplemente la ineficacia del sistema, no pueden ser presentadas como razones válidas para disculpar la protección de los derechos de las personas. La Corte ha dicho al respecto:

“La aplicación de una norma que protege un derecho fundamental no puede estar condicionada por problemas de tipo administrativo o presupuestal. Si esto fuera así las instancias aplicadoras de las normas constitucionales tendrían el poder de determinar el contenido y la eficacia de tales normas y en consecuencia estarían suplantando al legislador o al constituyente (Corte Constitucional sentencia C-546 de 1992).

23. En conclusión, esta Sala revocará la decisión del juez por las razones expuestas anteriormente, las cuales pueden ser sintetizadas de la siguiente manera: 1) el juez laboral

se formó una idea limitada de los hechos, debido, en parte, a la deficiente notificación que hizo de la solicitud de tutela al demandado; 2) el Fondo de Prestaciones del Magisterio envió una información errada al juez de tutela; 3) con base en esta visión limitada de los hechos y a partir de una perspectiva restrictiva de los derechos, el juez denegó la tutela sin antes agotar otras vías posibles para la protección de los derechos del peticionario; 4) con posterioridad a la sentencia del juez, y quizá como respuesta a la acción de tutela, la administración reconoció el derecho a la pensión invocado por el demandante; 5) también con posterioridad a la sentencia del juez laboral, la Corte declaró inconstitucional el inciso segundo del N° 1 del artículo 6 del decreto 2591 de 1991 sobre la definición de perjuicio irremediable; 6) a partir de estas premisas, en septiembre de 1992, fecha de la sentencia del juez laboral, se debió tutelar el derecho de petición del demandante. Esta conclusión resulta aún más evidente a la luz del derecho al reconocimiento oportuno de la pensión que se deduce el inciso tercero del artículo 53 de la Carta; 7) a la fecha, una vez reconocida la pensión, la Corte tutelaré el derecho que le asiste al peticionario para que de inmediato se concluya el trámite de pago y pueda, en consecuencia, entrar a gozar de la misma.

DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional,

R E S U E L V E

PRIMERO.- Revocar la decisión tomada por el Juez Segundo Laboral del Circuito de Bogotá.

SEGUNDO.- Concédese la tutela impetrada por el señor Abelardo Romero Suárez, en el sentido de ordenar que, en un término de cuarenta y ocho horas, el Fondo de Prestaciones del Magisterio concluya el trámite interno enderezado a pagar y hacer efectiva la pensión de invalidez a la que tiene derecho.

TERCERO.- Envíese copias a la Procuraduría para lo de su competencia.

Cópiese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado Ponente

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

(Sentencia aprobada por la Sala Tercera de Revisión, en la ciudad de Santa Fe de Bogotá, D.C., a los catorce (14) días del mes de febrero de mil novecientos noventa y cuatro (1994).