

Sentencia T-085/12

JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL SOBRE LAS CONDICIONES NECESARIAS PARA PROTEGER EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL POR MEDIO DE LA ACCION DE TUTELA

JURISPRUDENCIA EN RELACION CON PROCEDENCIA DE LA ACCION DE TUTELA COMO MECANISMO PARA SOLICITAR RECONOCIMIENTO DE PRESTACIONES SOCIALES EN CASOS DE PERJUICIO IRREMEDIABLE

PRINCIPIO PRO HOMINE Y PRINCIPIO DE FAVORABILIDAD EN RECONOCIMIENTO DE PENSION DE SOBREVIVIENTES

Aprecia la Sala que la posible afectación de los derechos al mínimo vital, a la salud y a la vida amenaza con causar perjuicios que resulten irremediables, en cuanto significarían daños graves, irreparables, los que para ser evitados ameritan medidas urgentes, como la acción de tutela, razón por la que la presente acción se entiende procedente para el caso en estudio. Sin embargo, como se mencionó, no es desconocido para la Sala que la accionante tiene la posibilidad de ejercitar la acción laboral, como de hecho lo hizo -folio 2 cuaderno de primera instancia y folios 15 y 16 del cuaderno de segunda instancia-, de manera que la respuesta que se dé por la vía de la acción de tutela, no debe suplantar la competencia del juez laboral, competente para dar solución definitiva en este tipo de asuntos. Por esta razón, se reitera, la respuesta que ahora se dará constituye un mecanismo transitorio, que obra como protección extraordinaria en contra de una posible afectación de los derechos fundamentales. Determinada la procedibilidad de la acción de tutela y, por consiguiente, la competencia de la Sala para fallar de fondo en el asunto en cuestión, se entrará a estudiar el mismo. La Sala encuentra que en el presente caso la accionada realiza una interpretación que resulta contraria al principio pro homine, criterio indispensable al momento establecer el contenido de derechos fundamentales en casos concretos; desde ese punto de vista la misma resulta irrazonable, pues no es posible compaginarla con importantes valores que integran nuestro ordenamiento constitucional y, por tanto, dicha lectura no se puede considerar adecuada en un Estado social de derecho. La lectura que para el caso concreto se realizó no resulta acorde con el principio constitucional que orienta la aplicación de los derechos fundamentales en nuestro sistema jurídico. Y esa, precisamente, es la falla de la interpretación del Grupo Interno de Trabajo del Ministerio de Protección Social, pues la misma no tiene en cuenta

criterios específicos que la jurisprudencia sobre derechos fundamentales ha aceptado al momento de aplicar derechos fundamentales en nuestro ordenamiento jurídico. Se refiere la Sala al principio de favorabilidad o principio pro homine, tantas veces mencionado en la jurisprudencia constitucional y cuyo contenido obliga a que siempre, sin excepción, entre dos o más posibles análisis de una situación, se prefiera aquella que resulte más garantista o que permita la aplicación de forma más amplia del derecho fundamental. Lo cual se predica, no sólo de la aplicación del derecho interno de los Estados, sino, así mismo, de la aplicación de derechos humanos a situaciones concretas en que la solución tiene como fundamento normas consignadas en tratados internacionales; o situaciones en que las mismas son utilizadas como criterio de interpretación de normas internas del Estado colombiano. Desde este punto de vista, la opción que rechaza el resultado más garantista se encuentra en contra del orden constitucional que en un Estado social de derecho ha sido instituido para la salvaguarda de los derechos fundamentales. En esta medida la posición sostenida para negar la pensión a la accionante no resulta legítima, pues no tiene en cuenta los principios mencionados anteriormente -favorabilidad y pro homine- y, en esa medida, no atienden a una interpretación sistemática de la Constitución, que la aprecie como un cuerpo normativo unitario de significado coherente cuando se leen sus disposiciones en conjunto y, en esta medida, es un análisis de los hechos que no le es dable hacer a un órgano de la administración.

PENSION DE SOBREVIVIENTES COMO PARTE DEL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL-Caso en que se negó el reconocimiento por la existencia de un embargo a la pensión del difunto por concepto de alimentos a la demandante/PENSION DE SOBREVIVIENTES Y CONVIVENCIA DE LA DEMANDANTE CON SU DIFUNTO ESPOSO

La vulneración proviene de no dar validez para demostrar la existencia de la convivencia de la accionante y su difunto esposo a las pruebas que, como regla general, se aceptan para evidenciar este tipo de hechos. En efecto, no obstante se presentaron las declaraciones extrajudicial ante notario en que dos personas afirmaban, bajo la gravedad del juramento, que la actora convivía con el señor Pedroza -lo que, de acuerdo con la propia resolución del Grupo Interno que niega el reconocimiento, es la regla general para demostrar convivencia (numeral 11 de la resolución 1142 de 2010, en folio 11)-, el valor probatorio de las mismas fue desechado sin que existiera prueba clara y definitiva de lo contrario, es decir, sin que exista demostración que no deje lugar a duda respecto de la no convivencia de la accionante

con el difunto. Esta decisión desconoce el principio de favorabilidad que debe aplicarse en la interpretación y análisis de las situaciones que afecten derechos fundamentales, el cual aboga por preferir la lectura que mayores garantías ofrezca a los derechos involucrados en la situación examinada. Podría decirse que esta interpretación resulta nugatoria del margen de valoración probatoria que tanto jueces, como funcionarios de la administración cuentan al momento de aplicar el derecho en cumplimiento de las funciones a ellos asignadas y que, con la exclusión de la conclusión a la que llega el Grupo de Trabajo Interno del pasivo pensional de FONCOLPUERTOS, el juez constitucional elimina una posición jurídica legítima y que, como tal, cercena el margen interpretativo que tendría la oficina competente para resolver los casos concretos. Sea lo primero decir que, en efecto, al juez de tutela le está vedado suplantar al funcionario administrativo, por lo tanto no le es válido excluir pareceres legítimos que, involucrando un interés constitucional, se encuentren acordes con las disposiciones y principios de la Constitución.

Referencia: expediente T-3198516

Acción de tutela instaurada por Feliciano Cuero Valencia contra el Ministerio de Protección Social - Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de la Empresa Puertos de Colombia (Coordinador de Pensiones).

Magistrado ponente:

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Bogotá D.C., dieciséis (16) de febrero de dos mil doce (2012)

La Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional integrada por los Magistrados Luís Ernesto Vargas Silva, María Victoria Calle Correa y Humberto Antonio Sierra Porto, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución Política y en los artículos 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

Dentro del proceso de revisión de los fallos proferidos por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santiago de Cali en primera instancia y la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia en segunda instancia.

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Santiago Rivas Asprilla, en representación de la señora Concepción Feliciano Cuero Valencia, interpuso acción de tutela en contra del Ministerio de Protección Social – Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de la Empresa Puertos de Colombia (Coordinador de Pensiones). La accionante sustenta su pretensión en los siguientes:

Hechos

1.- La señora Feliciano Cuero Valencia, accionante de tutela, nació el 09 de julio de 1929; el 05 de agosto de 1985 contrajo matrimonio con el señor Rafael Lozano Pedroza, quien falleció el 22 de octubre de 2009.

2.- La señora Cuero Valencia convivió durante los últimos 25 años y hasta la fecha del deceso con el Rafael Lozano Pedroza, quien disfrutaba de pensión de vejez –folio 1-.

3.- Una vez fallecido el señor Lozano Pedroza, la señora Cuero Valencia presentó solicitud para que le fuera reconocida la pensión de sobreviviente, aportando todos los elementos probatorios para demostrar la titularidad del derecho pedido, lo cual es reconocido, incluso, en la resolución que le niega la pensión –folios 2, 9 y 11-.

4.- Para efectos de lo ahora discutido, se tiene que la señora Cuero Valencia aportó “actas originales de declaraciones rendidas ante notario público por LIBIA PORTOCARRERO LOZANO y PORFIRIO MINOTA, quienes manifestaron que ésta convivió ininterrumpidamente con el señor LOZANO PEDROZA por espacio de 25 años hasta el día de su fallecimiento”. Estas declaraciones tenían como fin probar que la accionante convivió durante los últimos 5 (cinco) años con el causante, tal y como lo exige el artículo 13 de la ley 797 de 2003, norma aplicable al caso en estudio –folio 11-.

5.- El Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia, por medio de resolución 1142 de 2010, negó el reconocimiento de la pensión de sobreviviente que se causaría por el fallecimiento del señor Rafael Lozano Pedroza. El fundamento de esta decisión fue que, no obstante haberse aportado las dos declaraciones ante notario que por regla general resultan prueba conducente y suficiente para acreditar convivencia real y

material -resolución 1142, n. 11, folio 11-, el Grupo Interno de Trabajo tenía dudas de que la solicitante conviviera con el difunto señor Rafael Lozano Pedroza -folios 2 y 11-

6.- Esta conclusión tiene fundamento en la existencia de un embargo de la mesada pensional que en vida disfrutaba el señor Lozano Pedroza. Éste fue el resultado de un proceso de alimentos que siguió la accionante contra el difunto, el cual finalizó en abril de 2003 y en el que se ordenó entregar a la señora Cuero Valencia, ahora accionante de tutela, el 45.51% de la mesada pensional del difunto -folio 2, 10-.

7. Por esta razón, y por medio de la mencionada resolución 1142 de 31 de agosto de 2010, se negó el reconocimiento de pensión de sobrevivientes causada por el fallecimiento del señor Rafael Lozano Pedroza -folio 12-

8.- El no reconocimiento de la pensión de sobreviviente implicó que la señora Feliciano Cuero Valencia fuera retirada del servicio de salud que venía disfrutando en su calidad de cónyuge del difunto señor Lozano Pedroza, afectando el control y cuidado que pueda requerir en virtud de lumbagos y la artritis degenerativa que padece -folio 2 y 13-.

9.- Para la solución de su caso la señora Cuero Valencia acudió a la justicia laboral, ante la cual interpuso demanda que se tramita ante el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Buenaventura, según lo afirma por medio de escrito la apoderada del Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia -folio 15, cuaderno de segunda instancia-

Solicitud de tutela

Respuesta del Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia

A través de su coordinadora, el Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia se pronunció respecto de la acción constitucional en los siguientes términos:

* El primer argumento expuesto es la improcedencia de la acción de tutela para controvertir

la decisión tomada en un procedimiento administrativo -folio 55-.

* Respecto de la respuesta dada, defendieron su sustento en la determinación objetiva de una realidad distinta a la convivencia entre el difunto y la señora Cuero Valencia. En efecto “la existencia de un gravamen por alimentos de la reclamante contra el pensionado, situación que evidencia que existió conflicto de convivencia familiar, de tal magnitud, que dicha incompatibilidad, fue necesaria resolverla ante la instancia judicial competente, en donde luego de desplegado un debido proceso, se declaró con claridad, precisión y certeza, un incumplimiento de los deberes alimentarios, como realidad irrefutable, lo que indica de forma objetiva e imparcial la ausencia del requisito para acceder a la sustitución de la pensión, cual es, la convivencia efectiva entre consortes, que se reitera, se requiere presente, con anterioridad a [sic] 5 años al fallecimiento del causante” -subrayado y negrilla presente en texto original; folio 55-.

Estas son las razones que llevan al Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia a negar la pensión de sobrevivientes y a solicitar que se niegue la tutela del derecho invocado.

II. ACTUACIONES PROCESALES

Primera instancia

Por medio de auto de 31 de mayo de 2011 se admitió la acción de tutela interpuesta por la señora Feliciano Cuero Valencia contra el Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia -folio 19-.

En Sentencia dictada el 13 de junio de 2011, la Sala Laboral del Tribunal Superior de Santiago de Cali, tuteló el derecho a la seguridad social en pensiones de la accionante.

Encontró el Tribunal que no era dable negar el reconocimiento del derecho a pensión de sobrevivientes con base en “preceptos de cotidianidad y especulación”, obviando “documentos y pruebas contundentes del cumplimiento de los requisitos para acceder a la sustitución pensional, pues de los argumentos antes referidos no se encuentra el apoyo en norma jurídica alguna que de manera categórica esgrima que el embargo de alimentos de un cónyuge hacia el otro denota la falta de convivencia entre los mismos” -folio 74-.

Finalmente, en atención a que se inició acción laboral ante el juez competente el Tribunal se abstuvo de proferir fallo definitivo y concedió el amparo como mecanismo transitorio -folio 74 y 75-.

Segunda instancia

La Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, por medio de fallo proferido el 1º de agosto de 2001, revocó el fallo proferido por el Tribunal y en su lugar decidió no tutelar el derecho de la accionante.

Como sustento de su decisión argumentó que la reclamante no presentó los recursos contra la resolución 1142 de 31 de agosto de 2011 y optó por la tutela “por la incertidumbre de una pronta resolución del asunto [en la vía laboral]”, lo que significa que no ejercitó los mecanismos ordinarios a su alcance -folio 9, cuaderno de segunda instancia-.

Por esta razón, consideró la Sala de Casación que no se cumple con las condiciones de procedibilidad de la acción de tutela, lo que la lleva a negar la acción interpuesta por la señora Cuero Valencia.

III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

Es competente esta Sala de la Corte Constitucional para revisar la decisión proferida dentro de la acción de tutela de la referencia de conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 y 241, numeral 9o., de la Constitución Política y en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Presentación del caso y problema jurídico

En el presente caso la ciudadana Concepción Feliciano Cuero Valencia interpuso la presente acción de tutela al considerar que se están vulnerando sus derechos fundamentales a la vida, a la seguridad social en pensiones y al debido proceso, al negarse el reconocimiento de pensión de sobrevivientes en calidad de cónyuge del fallecido, señor Rafael Lozano Pedraza.

El Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia decidió

negar el reconocimiento con base en la existencia de un embargo de la mesada pensional que recibía el difunto a favor de la ahora accionante de tutela. Para el Grupo, esto es prueba objetiva de que la señora Cuero Valencia y el señor Lozano Pedraza no vivían juntos, con lo cual se estaría incumpliendo el requisito establecido en el artículo 13 de la ley 797 de 2003.

En primera instancia la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santiago de Cali tuteló el derecho de la accionante y ordenó que, como mecanismo transitorio, se concediera la pensión de sobrevivientes.

En segunda instancia la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia determinó que no se cumplieron las condiciones de procedibilidad establecidas para este caso, por cuanto no se habían interpuesto recursos contra la resolución.

Con base en la situación fáctica expuesta, el problema jurídico que surge consiste en determinar si el negar la pensión de sobrevivientes por suponer la no convivencia entre cónyuges en razón de la existencia de un conflicto por alimentos vulnera el derecho de la accionante o, por el contrario, es una interpretación válida dentro del ordenamiento constitucional colombiano.

Con el fin de resolver los planteamientos expuestos, la Sala de Revisión, considera pertinente (i) reiterar la jurisprudencia constitucional que ha definido a la pensión de sobrevivientes como parte del derecho fundamental de seguridad social (ii) reiterar la jurisprudencia constitucional sobre las condiciones necesarias para proteger el derecho a la seguridad social por medio de acción de tutela (iii) reiterar la jurisprudencia en relación con la procedencia de la acción de tutela como mecanismo para solicitar el reconocimiento de prestaciones sociales en los casos de perjuicio irremediable; y, finalmente, (iv) realizar las apreciaciones respecto del caso en concreto.

3. La pensión de sobrevivientes como parte del derecho a la seguridad social

La protección que le otorga el ordenamiento constitucional al derecho a la seguridad social se complementa y fortalece por lo dispuesto en el ámbito internacional pues son varios los instrumentos internacionales que reconocen el derecho de las personas a la seguridad social². El artículo 16 de la Declaración Americana de los Derechos de la Persona afirma que:

“Artículo XVI. Toda persona tiene derecho a la seguridad social que le proteja contra las consecuencias de la desocupación, de la vejez y de la incapacidad que, proveniente de cualquier otra causa ajena a su voluntad, la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios de subsistencia”.

De manera similar, el artículo 9 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales prescribe:

“Artículo 9. Derecho a la Seguridad Social. 1. Toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. En caso de muerte del beneficiario, las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes” (subrayado fuera del texto original).

De la lectura de las normas transcritas se deduce que el derecho a la seguridad social protege a las personas que están en imposibilidad física o mental para obtener los medios de subsistencia que le permitan llevar una vida digna a causa de la vejez, del desempleo, de una enfermedad o incapacidad laboral o, en general, de cualquier otra causa que tenga el mismo efecto.

Como lo señala el artículo 9 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ante la muerte del beneficiario, las prestaciones de la seguridad social deben pasar a las personas que dependían económicamente de él.

En Colombia, tal situación está contemplada en la denominada pensión de sobrevivientes, regulada de forma general en la ley 100 de 1993 (artículos 46 a 49 y 73 a 78) y por diversas normas que consagran regímenes pensionales especiales dentro de nuestro ordenamiento, verbigracia, el decreto 1211 de 1990 para el caso que nos ocupa. En virtud de ésta prestación, previo cumplimiento de determinados requisitos, algunas de las personas que dependían económicamente del pensionado por invalidez o por vejez o del afiliado al sistema de seguridad social en pensiones reciben una asignación mensual para su sostenimiento, unas veces en forma vitalicia y otras veces en forma temporal.

En este orden de ideas, la pensión de sobrevivientes también hace parte del derecho a la

seguridad social³ pues busca proteger a las personas que, a causa de la muerte de aquélla de la cual dependían, se ven en dificultades para acceder a las condiciones materiales necesarias para subsistir, brindándoles, al menos, el mismo grado de seguridad social y económica con que contaban antes del deceso del pensionado o afiliado⁴. En otras palabras, “propende porque la muerte del afiliado [o pensionado] no trastoque las condiciones de quienes de él dependían”⁵.

4. La seguridad social como derecho constitucional fundamental y su protección por medio de la acción de tutela. Reiteración de jurisprudencia.

De acuerdo a la clasificación ampliamente difundida en la doctrina que se ha ocupado de los derechos fundamentales, la cual toma como base el proceso histórico de surgimiento de estas garantías como parámetro de consulta para establecer la naturaleza de tales derechos, la seguridad social es un derecho que se inscribe en la categoría de los derechos de segunda generación –igualmente conocidos como derechos sociales o de contenido económico, social y cultural-.

En el ordenamiento jurídico colombiano y, durante un amplio lapso, la doctrina constitucional – incluida la jurisprudencia de la Corte Constitucional -, acogió la distinción teórica entre derechos civiles y políticos, de una parte, y derechos sociales, económicos y culturales, de otra. Los primeros generadores de obligaciones negativas o de abstención y por ello reconocidos en su calidad de derechos fundamentales y susceptibles de protección directa por vía de tutela. Los segundos, desprovistos de carácter fundamental por ser fuente de prestaciones u obligaciones positivas, frente a los cuales, por ésta misma razón, la acción de tutela resultaba, en principio, improcedente.

Sin embargo, desde muy temprano, el Tribunal Constitucional colombiano admitió que los derechos sociales, económicos y culturales, llamados también de segunda generación, podían ser amparados por vía de tutela cuando se lograba demostrar un nexo inescindible entre estos derechos de orden prestacional y un derecho fundamental, lo que se denominó “tesis de la conexidad”⁶.

Otra corriente doctrinal ha mostrado, entretanto, que los derechos civiles y políticos así como los derechos sociales, económicos y culturales son derechos fundamentales que implican obligaciones de carácter negativo como de índole positiva⁷. Según esta óptica, la

implementación práctica de todos los derechos constitucionales fundamentales siempre dependerá de una mayor o menor erogación presupuestaria, de forma tal que despojar a los derechos sociales - como el derecho a la salud, a la educación, a la vivienda, al acceso al agua potable entre otros - de su carácter de derechos fundamentales por ésta razón resultaría no sólo confuso sino contradictorio.

Es por ello que en pronunciamientos más recientes esta Corte ha señalado que todos los derechos constitucionales son fundamentales⁸ pues se conectan de manera directa con los valores que el constituyente quiso elevar democráticamente a la categoría de bienes especialmente protegidos por la Constitución. Estos valores consignados en normas jurídicas con efectos vinculantes marcan las fronteras materiales más allá de las cuales no puede ir la acción estatal sin incurrir en una actuación arbitraria (obligaciones estatales de orden negativo o de abstención). Significan, de modo simultáneo, admitir que en el Estado social y democrático de derecho no todas las personas gozan de las mismas oportunidades ni disponen de los medios - económicos y educativos - indispensables que les permitan elegir con libertad aquello que tienen razones para valorar. De ahí el matiz activo del papel del Estado en la consecución de un mayor grado de libertad, en especial, a favor de aquellas personas ubicadas en un situación de desventaja social, económica y educativa. Por ello, también la necesidad de compensar los profundos desequilibrios en relación con las condiciones de partida mediante una acción estatal eficaz (obligaciones estatales de carácter positivo o de acción).

Ahora bien, una cosa es la fundamentalidad de los derechos y otra - muy distinta - la posibilidad de hacerlos efectivos a través de la acción de tutela.

Existen facetas prestacionales de los derechos fundamentales - sean éstos civiles, políticos, económicos, sociales o culturales -, como el derecho a la pensión de sobrevivientes, cuya implementación política, legislativa, económica y técnica es más exigente que la de otras y depende de fuertes erogaciones económicas en un contexto de escasez de recursos. Esto supone que algunas veces sea necesario adoptar políticas legislativas y/o reglamentarias para determinar específicamente las prestaciones exigibles y las condiciones para acceder a las mismas, las instituciones obligadas a brindarlas y su forma de financiación, teniendo en cuenta que se debe atender, de modo prioritario, a quienes más lo necesitan. Sobra decir que, en esta tarea, el legislador y la administración deben respetar los mandatos

constitucionales y los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia que hacen parte del bloque de constitucionalidad, para lo cual deben tener en cuenta las interpretaciones que los órganos autorizados han hecho sobre el alcance de los derechos que reconocen estas normas⁹.

La necesidad del desarrollo político, reglamentario y técnico no determina que estos derechos pierdan su carácter fundamental, pero sí tiene repercusiones en la posibilidad de protegerlos mediante la acción de tutela pues la indeterminación de algunas de sus facetas prestacionales dificulta establecer con exactitud, en un caso concreto, quién es el sujeto obligado, quién es el titular y cuál es el contenido prestacional constitucionalmente determinado.

En este sentido, la Corte ha señalado que sólo una vez adoptadas las medidas de orden legislativo y reglamentario, si se cumplen los requisitos previstos en estos escenarios, las personas pueden, sin excepción, acudir a la acción de tutela para lograr la efectiva protección de estos derechos fundamentales cuando quiera que se encuentren amenazados de vulneración o hayan sido conculcados¹⁰, previo análisis de los requisitos de procedibilidad de este mecanismo constitucional.

La anterior regla tiene una excepción, pues también ha indicado la Corte que ante la renuencia de las instancias políticas y administrativas competentes en adoptar e implementar medidas orientadas a realizar estos derechos fundamentales en la práctica, los jueces pueden hacer efectivo su ejercicio por vía de tutela cuando la omisión de las autoridades públicas termina por desconocer por entero la conexión existente entre la falta de protección de los derechos fundamentales y la posibilidad de llevar una vida digna y de calidad, especialmente de sujetos de especial protección o, en general, de personas colocadas en situación evidente de indefensión¹¹.

De esta forma queda claro que el derecho a la seguridad social – dentro del cual se inscribe el derecho a la pensión de sobrevivientes-, es un derecho fundamental y que, cuando se presente alguno de los dos eventos descritos, la acción de tutela puede ser usada para protegerlo, siempre y cuando se verifiquen, además, los requisitos de procedibilidad de este mecanismo procesal.

5. Procedencia de la acción de tutela para solicitar el reconocimiento de la pensión de

sobrevivientes como manifestación del Derecho a la Seguridad Social

El desarrollo de este aparte debe partir de la existencia de regímenes legales que establecen los sistemas de seguridad social, tanto en protección de salud, como en lo relativo a los distintos tipos de pensiones. La regulación sobre el tema ha implementado toda una logística institucional que involucra entidades, determina servicios y organiza usuarios en torno a la satisfacción de este derecho. A partir del régimen legal existente puede establecerse quién tiene derecho y en qué condiciones a la protección del sistema de seguridad social en pensiones; así mismo se ha previsto todo un mecanismo de solución de controversias, que incluye los organismos judiciales competentes y los procedimientos aplicables para tal propósito.

Precisamente, la existencia de mecanismos ordinarios de solución de las controversias que se presentan en estas materias ha originado que la Corte Constitucional, en diferentes pronunciamientos, haya previsto que la acción de tutela no es el instrumento procedente para el reconocimiento de acreencias laborales o de derechos pensionales¹². En este sentido ha sido reiterada la jurisprudencia que manifiesta:

“Teniendo en cuenta tal disposición y en tratándose de la solicitud del reconocimiento y pago de un derecho pensional, esta Corporación ha sido consistente en sostener que la acción de tutela resulta, por regla general, improcedente para resolver cuestiones de esta estirpe, toda vez que por su naturaleza excepcional y subsidiaria, no puede reemplazar las acciones ordinarias laborales concebidas por el Legislador para resolver asuntos de carácter litigioso. De tal suerte que la existencia y disposición de otros medios de defensa judiciales como escenarios pertinentes para ventilar tanto las diversas controversias de índole económica como para desplegar ampliamente las diferentes garantías de orden procesal encaminadas a demostrar el supuesto de hecho de las normas cuyo efecto jurídico persiguen, permiten suponer que, en principio, la acción de amparo constitucional se torna en un mecanismo impropio para decidir sobre tales pretensiones.”¹³

Sin embargo, cuando se comprueba que los medios ordinarios no resultan ni idóneos ni eficaces para garantizar de forma adecuada este derecho y que una desprotección en este sentido implicaría una afectación de las condiciones de vida que tenía la familia del difunto en grado tal que se podría afectar su derecho al mínimo vital, a la vivienda digna, a la

alimentación o al acceso al servicio público de acueducto, impidiendo así que llevara su existencia en condiciones mínimas de dignidad, la acción de tutela se erige como el mecanismo adecuado para precaver la protección iusfundamental requerida.

En estos casos la jurisprudencia constitucional ha distinguido dos hipótesis: aquella en que la tutela se utiliza como mecanismo definitivo para conceder el derecho de pensión de sobrevivientes¹⁴; y los casos en que su calidad de mecanismo transitorio es la que resulta apropiada al caso en concreto.

Los primeros tienen como elemento en común la urgente necesidad de garantizar el acceso a la pensión de sobrevivientes como mecanismo idóneo para proteger situaciones límite de la dignidad humana; así, en casos de avanzada edad e invalidez, afección grave de la salud, situación de desplazamiento forzado, entre otras, en las que la amenaza de derechos fundamentales puede llegar a ser absoluta para un sujeto que, además, se encuentra en una situación de debilidad manifiesta la tutela resuelve de forma definitiva la protección solicitada.

Otras consideraciones pertinentes en estos casos serán la condición de persona de la tercera edad del actor o de la actora, su condición de sujeto de especial protección, y el deber de especial protección que, de acuerdo con el art. 46 de la Constitución, surge para el Estado, la sociedad y la familia respecto de los sujetos en esta condición, el cual resulta incompatible con el tiempo de respuesta de los medios ordinarios dentro del sistema jurídico, el que resulta excesivos si se tiene en cuenta que se resuelven casos de personas que no cuentan con otra fuente de ingresos económicos.

En este contexto, de forma excepcional se ha dispuesto la procedencia de la tutela, ya sea como mecanismo definitivo o transitorio, cuando se trata de garantizar el derecho a la pensión de sobrevivientes, con un contenido de protección especial cuando esté involucrada una persona de la tercera edad.

6. Solución

En el presente caso la ciudadana Concepción Feliciano Cuero Valencia interpuso la presente acción de tutela al considerar que se están vulnerando sus derechos fundamentales a la vida, a la seguridad social en pensiones y al debido proceso, al negarse el reconocimiento de

pensión de sobrevivientes en calidad de cónyuge del fallecido, señor Rafael Lozano Pedraza.

El Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia decidió negar el reconocimiento con base en la existencia de un embargo de la mesada pensional que recibía el difunto a favor de la ahora accionante de tutela. Para el Grupo, esto es prueba objetiva de que la señora Cuero Valencia y el señor Lozano Pedraza no vivían juntos, con lo cual se estaría incumpliendo el requisito establecido en el artículo 13 de la ley 797 de 2003.

Sea lo primero manifestar que contra la resolución 1142 de 2010 del Grupo de Trabajo Interno del pasivo pensional de Puertos de Colombia procede acción ordinaria ante la justicia laboral, de manera que existe un mecanismo ordinario para controvertir dicho acto. Dicho mecanismo fue empleado por la señora Feliciano Cuero Valencia, según lo informa en su escrito de tutela -folio 2- y es confirmado por la Coordinadora del Área de Prestaciones Económicas del Grupo de Trabajo Interno del pasivo pensional de Puertos de Colombia -folios 15 y 16, cuaderno de segunda instancia-, de manera que la acción de tutela sólo podría ser empleada como un mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, cuya existencia pasa a comprobar la Sala.

En el presente caso la actora es una mujer de 81 años de edad, por lo que deben garantizársele todos los beneficios y ventajas que la Constitución de 1991 estableció para las personas de la tercera edad.

La Constitución y la jurisprudencia han establecido que respecto de los sujetos de especial protección, la valoración de un posible perjuicio irremediable, que debe tener en cuenta la especial repercusión que una vulneración de los derechos fundamentales tiene para quien está en esta situación. En el caso concreto, el perjuicio irremediable debe tomar en consideración la avanzada edad de la señora Cuero Valencia y, por consiguiente, la poca probabilidad para que en su situación se procure un medio alternativo que asegure su subsistencia, lo cual pone en riesgo la satisfacción de sus necesidades mínimas en orden a llevar una vida digna, en la que su plan de vida, la satisfacción de las necesidades básicas y el vivir sin estar sometida a situaciones humillantes sea una realidad para ella.

Adicionalmente, el no estar entre los beneficiarios de pensiones de la empresa Puertos de Colombia implica, además, la suspensión del servicio de salud del que era beneficiaria, lo que aumenta exponencialmente el riesgo de que se vean afectados su derecho a la salud y, en

consecuencia, su derecho a la vida, esto si se tiene en cuenta lo que significa estar privada del servicio de salud a los 81 años, con antecedentes de enfermedades coronarias.

Por lo anteriormente expresado, aprecia la Sala que la posible afectación de los derechos al mínimo vital, a la salud y a la vida amenaza con causar perjuicios que resulten irremediables, en cuanto significarían daños graves, irreparables, los que para ser evitados ameritan medidas urgentes, como la acción de tutela, razón por la que la presente acción se entiende procedente para el caso en estudio.

Sin embargo, como se mencionó, no es desconocido para la Sala que la accionante tiene la posibilidad de ejercitar la acción laboral, como de hecho lo hizo -folio 2 cuaderno de primera instancia y folios 15 y 16 del cuaderno de segunda instancia-, de manera que la respuesta que se dé por la vía de la acción de tutela, no debe suplantar la competencia del juez laboral, competente para dar solución definitiva en este tipo de asuntos. Por esta razón, se reitera, la respuesta que ahora se dará constituye un mecanismo transitorio, que obra como protección extraordinaria en contra de una posible afectación de los derechos fundamentales.

Determinada la procedibilidad de la acción de tutela y, por consiguiente, la competencia de la Sala para fallar de fondo en el asunto en cuestión, se entrará a estudiar el mismo.

La Sala encuentra que en el presente caso la accionada realiza una interpretación que resulta contraria al principio pro homine, criterio indispensable al momento establecer el contenido de derechos fundamentales en casos concretos; desde ese punto de vista la misma resulta irrazonable, pues no es posible compaginarla con importantes valores que integran nuestro ordenamiento constitucional y, por tanto, dicha lectura no se puede considerar adecuada en un Estado social de derecho. Pasa la Sala justificar esta posición.

La vulneración proviene de no dar validez para demostrar la existencia de la convivencia de la accionante y su difunto esposo a las pruebas que, como regla general, se aceptan para evidenciar este tipo de hechos. En efecto, no obstante se presentaron las declaraciones extrajudicial ante notario en que dos personas afirmaban, bajo la gravedad del juramento, que la señora Cuero Valencia convivía con el señor Rafael Lozano Pedroza -lo que, de acuerdo con la propia resolución del Grupo Interno que niega el reconocimiento, es la regla general para demostrar convivencia (numeral 11 de la resolución 1142 de 2010, en folio 11)-, el valor probatorio de las mismas fue desechado sin que existiera prueba clara y definitiva de lo

contrario, es decir, sin que exista demostración que no deje lugar a duda respecto de la no convivencia de la accionante con el difunto. Esta decisión desconoce el principio de favorabilidad que debe aplicarse en la interpretación y análisis de las situaciones que afecten derechos fundamentales, el cual aboga por preferir la lectura que mayores garantías ofrezca a los derechos involucrados en la situación examinada.

Podría decirse que esta interpretación resulta nugatoria del margen de valoración probatoria que tanto jueces, como funcionarios de la administración cuentan al momento de aplicar el derecho en cumplimiento de las funciones a ellos asignadas y que, con la exclusión de la conclusión a la que llega el Grupo de Trabajo Interno del pasivo pensional de FONCOLPUERTOS, el juez constitucional elimina una posición jurídica legítima y que, como tal, cercena el margen interpretativo que tendría la oficina competente para resolver los casos concretos.

Sea lo primero decir que, en efecto, al juez de tutela le está vedado suplantar al funcionario administrativo, por lo tanto no le es válido excluir pareceres legítimos que, involucrando un interés constitucional, se encuentren acordes con las disposiciones y principios de la Constitución.

No obstante, esta no es la situación respecto de la interpretación sostenida por el Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de la Empresa Puertos de Colombia (Coordinador de Pensiones). La lectura que para el caso concreto se realizó no resulta acorde con el principio constitucional que orienta la aplicación de los derechos fundamentales en nuestro sistema jurídico.

Y esa, precisamente, es la falla de la interpretación del Grupo Interno de Trabajo del Ministerio de Protección Social, pues la misma no tiene en cuenta criterios específicos que la jurisprudencia sobre derechos fundamentales ha aceptado al momento de aplicar derechos fundamentales en nuestro ordenamiento jurídico. Se refiere la Sala al principio de favorabilidad o principio pro homine, tantas veces mencionado en la jurisprudencia constitucional y cuyo contenido obliga a que siempre, sin excepción, entre dos o más posibles análisis de una situación, se prefiera aquella que resulte más garantista o que permita la aplicación de forma más amplia del derecho fundamental¹⁶. Lo cual se predica, no sólo de la aplicación del derecho interno de los Estados, sino, así mismo, de la aplicación de

derechos humanos a situaciones concretas en que la solución tiene como fundamento normas consignadas en tratados internacionales¹⁷; o situaciones en que las mismas son utilizadas como criterio de interpretación de normas internas del Estado colombiano¹⁸.

Desde este punto de vista, la opción que rechaza el resultado más garantista se encuentra en contra del orden constitucional que en un Estado social de derecho ha sido instituido para la salvaguarda de los derechos fundamentales. En esta medida la posición sostenida para negar la pensión a la señora Cuero Valencia no resulta legítima, pues no tiene en cuenta los principios mencionados anteriormente -favorabilidad y pro homine- y, en esa medida, no atienden a una interpretación sistemática de la Constitución, que la aprecie como un cuerpo normativo unitario de significado coherente cuando se leen sus disposiciones en conjunto y, en esta medida, es un análisis de los hechos que no le es dable hacer a un órgano de la administración¹⁹.

En efecto, de acuerdo con la resolución que niega el reconocimiento -1142 de 2010- para la Coordinación de Pensiones del Grupo Interno “resulta inexplicable que si el señor LOZANO PEDROZA convivía con la señora FELICIANA (...) aquella lo hubiese demandado por alimentos y que la mesada pensional del causante hubiera estado afectada por embargo hasta su muerte, puesto que, las reglas de la experiencia enseñan que el incumplimiento del esposo o compañero permanente, respecto de las obligaciones alimentarias que deben prestar por disposición de la ley, se produce cuando abandona el hogar o cesa la vida en común, hecho este que igualmente, por regla general, se condigna en la respectiva demanda de alimentos” -folio 11-.

Observa la Sala que la conclusión del Grupo Interno no se basa en un hecho que demuestre de forma incontestable que no existió convivencia durante los cinco años anteriores al fallecimiento del señor Lozano Pedroza. Por el contrario, la valoración probatoria que realiza el Grupo parte de suposiciones que son fácilmente rebatibles, en cuanto carecen del soporte científico o estadístico axial a este tipo de argumentación. Cuando se acude a una regla de la experiencia, el argumento presentado debe ser el resultado objetivo y previsible de un hecho presentado en el caso; o, alternativamente, debe estar soportado con estadísticas u otras herramientas que permitan entender como plausibles las presunciones que a partir de éste se extraigan. Lo que no puede admitirse es la simple afirmación de que algo es fruto de una “regla de la experiencia” y no se presente conclusión alguna que tenga un carácter

inexpugnable desde el punto de vista argumentativo.

Para el caso concreto, la Sala no encuentra evidente que una demanda de alimentos entre cónyuges se interponga en situaciones que necesariamente excluyan la convivencia material y real entre ellos. No se tienen estadísticas al respecto; la no convivencia no es presupuesto legal para su interposición; no se tiene el texto de la demanda que permita inferir, al menos, que en el momento de su presentación no existía convivencia entre la señora Cuero Valencia y el señor Lozano Pedroza; no se tiene conocimiento de lugares de residencia distintos de uno y otro cónyuge durante el tiempo que estuvieron casados; en fin, que no existe nada, distinto de una suposición, que genere una duda razonable respecto de la convivencia del seños Lozano Pedroza y la señora Cuero Valencia.

Por esta razón no resulta acorde con una interpretación favorable a los derechos de la señora Cuero Valencia, que se haga una presunción restrictiva del derecho fundamental a la seguridad social en pensiones, máxime cuando la misma no tiene un fundamento de mayor peso que el principio pro homine. Mientras sea ésta la situación, a menos que se tenga una prueba cierta de que no se cumplió con el requisito de convivencia durante los cinco años anteriores, no es posible presumir en contra de la prueba aportada para demostrar la convivencia entre el fallecido señor Lozano Pedroza y la accionante. Será el mayor peso del principio de favorabilidad la razón para que la presunción restrictiva no resulte una opción válida dentro del ordenamiento constitucional.

La primacía de este principio como fundamento de decisión del caso que ahora se resuelve, se basa, además, en la aplicación de los principios de garantía efectiva de los derechos fundamentales (artículo 2 de la Constitución) y de primacía de los derechos inalienables de las personas (artículo 5 ídem) y busca proteger materialmente el derecho constitucional a la seguridad social en pensiones (artículo 48 ídem), así como observar los principios de informalidad, sumariedad y celeridad que deben informar el trámite de la acción de tutela (artículo 86 ídem y artículo 3 del Decreto 2591 de 1991).

En este sentido, encuentra la Sala que la señora Cuero Valencia demostró de forma suficiente la convivencia con su difunto cónyuge -folio 11-, por lo que no puede ser éste argumento para negar el reconocimiento de la pensión de sobreviviente a la accionante. Lo anterior no significa que la versión de la accionante de tutela no pueda ser controvertida por parte del

Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de la Empresa Puertos de Colombia (Coordinador de Pensiones), sin embargo, la restricción en el otorgamiento de la prestación solicitada sólo puede ser consecuencia del análisis de elementos que conduzcan con absoluta certeza a desvirtuar dicha convivencia y, por tanto, el derecho que tiene la accionante. Sólo ante este escenario, será posible restringir su derecho a la seguridad social en pensiones y, para el caso específico, en la pensión de sobreviviente que aspira obtener.

Por las razones expuestas será concedido el amparo solicitado a la señora Cuero Valencia única y exclusivamente como mecanismo transitorio mientras la autoridad judicial competente decide de forma definitiva el asunto en cuestión.

IV. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Primero.- REVOCAR la sentencia proferida dentro del asunto de la referencia en segunda instancia por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia y, en consecuencia, CONCEDER de forma transitoria, y por las razones aquí expuestas, la tutela al derecho a recibir la pensión de sobreviviente de la señora Feliciano Cuero Valencia.

Segundo.- DEJAR sin efectos la resolución n. 1142 de 31 de agosto de 2010 expedida por el Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia (Área Pensiones).

Tercero.- ORDENAR que el Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia (Área de Pensiones), en el término de los 10 (diez) días siguientes a la notificación de la presente decisión, proceda a la inclusión en nómina y posterior pago de la pensión de sobreviviente a la señora Feliciano Cuero Valencia, hasta tanto el asunto sea decidido de forma definitiva por la autoridad judicial competente.

Cuarto.- Por Secretaría LÍBRESE la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

LUÍS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Sobre el alcance de la seguridad social como derecho protegido a la luz del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, en su observación general número XX el Comité hizo las siguientes precisiones: “26. El artículo 9 del Pacto prevé de manera general que los Estados Partes “reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso el seguro social”, sin precisar la índole ni el nivel de la protección que debe garantizarse. Sin embargo, en el término “seguro social” quedan incluidos de forma implícita todos los riesgos que ocasionen la pérdida de los medios de subsistencia por circunstancias ajenas a la voluntad de las personas. 27.De conformidad con el artículo 9 del Pacto y con las disposiciones de aplicación de los Convenios de la OIT sobre seguridad social -Convenio Nº 102, relativo a la norma mínima de la seguridad social (1952) y Convenio Nº 128 sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes (1967)- los Estados Partes deben tomar las medidas adecuadas para establecer, con carácter general, sistemas de seguros de vejez obligatorios, a percibir a partir de una edad determinada, prescrita por las legislaciones nacionales” (...) 30. Finalmente, para dar pleno cumplimiento al mandato del artículo 9 del Pacto, como ya se ha señalado en los párrafos 20 y 22, los Estados Partes deberán establecer, dentro de los recursos disponibles, prestaciones de vejez no contributivas u otras ayudas, para todas las personas mayores que, al cumplir la edad prescrita fijada en la legislación nacional, por no haber trabajado o no tener cubiertos los períodos mínimos de

cotización exigidos, no tengan derecho a disfrutar de una pensión de vejez o de otra ayuda o prestación de la seguridad social y carezcan de cualquier otra fuente de ingresos”.

2 (i) artículo 22 de la Declaración Universal de Derechos Humanos: “Artículo 22. Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad”; (ii) artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: “Artículo 9 Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social”; (iii) artículo 16 de la Declaración Americana de los Derechos de la Persona: “Artículo XVI. Toda persona tiene derecho a la seguridad social que le proteja contra las consecuencias de la desocupación, de la vejez y de la incapacidad que, proveniente de cualquier otra causa ajena a su voluntad, la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios de subsistencia”; (iv) artículo 9 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: “Artículo 9. Derecho a la Seguridad Social. 1. Toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. En caso de muerte del beneficiario, las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes”; y (v) el artículo 11, numeral 1, literal “e” de la Convención sobre Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer: Artículo 11 || 1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, los mismos derechos, en particular: e) El derecho a la seguridad social, en particular en casos de jubilación, desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otra incapacidad para trabajar, así como el derecho a vacaciones pagadas;

3 En el mismo sentido, sentencia T-326 de 2007 y C-336 de 2008, entre otras.

4 Al respecto ver las sentencias T-971 de 2005, T-043 de 2005, T-630 de 2006, T-168 de 2007 y T-593 de 2007, entre otras.

5 Sentencia T-1065 de 2005.

7 Víctor Abramovich, Christian Courtis, Los derechos sociales como derechos exigibles, Editorial Trotta, Madrid, 2002.

8 Ver las sentencias T-016-07 sobre el derecho a la salud, T-585-08 sobre el derecho a la vivienda y T-580-07 sobre el derecho a la seguridad social.

9 Al respecto ver las Sentencias C-616 de 2001, C-130 de 2002, C-791 de 2002 y SU-623 de 2001

10 Sentencia T-016-07.

11 Ibídem.

12 Sentencias T-657 de 2005, T-691 de 2005, T-971 de 2005, T-1065 de 2005, T-008 de 2006, T-630 de 2006, T-692 de 2006, T-701 de 2006, T-836 de 2006, T-129 de 2007, T-168 de 2007, T-184 de 2007, T-236 de 2007, T-326 de 2007, T-335 de 2007, T-593 de 2007, entre otras.

13 Corte Constitucional, Sentencia T - 177 de 2008.

14 En este sentido sentencias T - 401 de 2004; T - 971 de 2005; T - 836 de 2006; T - 129 de 2007; y T - 593 de 2007, entre otras.

15 Sentencia T-971 de 2005. En el mismo sentido las sentencias T-692 de 2006 y T-129 de 2007.

16 En este sentido, entre otras providencias, sentencias C-251 de 1997; C-187 de 2006 y T-116 de 2004. Así mismo, Auto A066 de 2009.

17 En este sentido la sentencia C-187 de 2006, al estudiar el proyecto de ley estatutaria sobre habeas corpus estableció:

“El proyecto de ley establece que en la decisión de la acción se aplicará el principio pro homine. Según este postulado, en la interpretación de las normas aplicables a los derechos humanos se debe privilegiar la hermenéutica que resulte menos restrictiva para el ejercicio de los mismos; este principio también es denominado cláusula de favorabilidad en la interpretación de los derechos humanos, la cual ha sido consagrada en algunos instrumentos

internacionales, entre ellos el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que en su artículo 5º. establece:

“Artículo 5º.

1. Ninguna disposición del presente Pacto podrá ser interpretada en el sentido de conceder derecho alguno a un Estado, grupo o individuo para emprender actividades o realizar actos encaminados a la destrucción de cualquiera de los derechos y libertades reconocidos en el Pacto o a su limitación en mayor medida que la prevista en él.

2. No podrá admitirse restricción o menoscabo de ninguno de los derechos humanos fundamentales reconocidos o vigentes en un Estado Parte en virtud de leyes, convenciones, reglamentos o costumbres, so pretexto de que el presente Pacto no los reconoce o los reconoce en menor grado.”

Asimismo, el principio pro homine se encuentra consagrado en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, cuyo artículo 29 prevé:

“Artículo 29. Normas de Interpretación

Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de:

a) permitir a alguno de los Estados Partes, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella;

b) limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados;

c) excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno, y

d) excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza.”

18 En este sentido, la sentencia C-551 de 2003 consagró:

“(…) en virtud del principio Pacta Sunt Servanda, las normas de derecho interno deben ser interpretadas de manera que armonicen con las obligaciones internacionales del Estado Colombiano (CP art. 9), tal y como esta Corte lo ha señalado, entonces entre dos interpretaciones posibles de una norma debe preferirse aquella que armonice con los tratados ratificados por Colombia¹⁸. Esto es aún más claro en materia de derechos constitucionales, puesto que la Carta expresamente establece que estos deben ser interpretados de conformidad con los tratados ratificados por Colombia (CP art. 93), por lo que entre dos interpretaciones posibles de una disposición constitucional relativa a derechos de la persona, debe preferirse aquella que mejor armonice con los tratados de derechos humanos, dentro del respeto del principio de favorabilidad o pro hominem, según el cual, deben privilegiarse aquellas hermenéuticas que sean más favorables a la vigencia de los derechos de la persona”

19 Dicha limitación ha sido manifestada por la jurisprudencia constitucional que lo ha manifestado en reiteradas ocasiones, entre ellas, en la sentencia T-116 de 2004, ocasión en la que consagró:

“Lo anterior debe sujetarse a las restricciones que la misma Constitución impone. Así, la Corte reconoce que, conforme a las reglas que regulan el manejo del precedente judicial, el juez puede, bajo determinadas circunstancias, apartarse de la decisión de la Corte. No así la administración, que se encuentra sujeta a los parámetros definidos por la Corte Constitucional en esta materia y los jueces ordinarios en sus respectivos ámbitos de competencia. Sólo así se asegura que la administración esté sujeta al derecho.

s12. Resulta claro que en los puntos que no han sido precisamente definidos por el juez constitucional, la administración y los jueces gozan de un razonable margen de apreciación. Dicho margen de apreciación no es absoluto.

Al momento de interpretar la Constitución, la administración (al igual que los restantes operadores jurídicos) está obligada a considerar parámetros constitucionales de interpretación. En particular, ha de garantizarse que el ejercicio hermenéutico no conduzca a la ruptura de la unidad de la Constitución, ni al desconocimiento de los fines constitucionales, sean globales para todo el Estado o los precisos definidos en las normas que regulan las distintas instituciones juridico-constitucionales.” -subrayado ausente en texto original-