

Sentencia T-1081/03

DESAPARICION FORZADA-Pago de mesadas pensionales a la familia/DESAPARICION FORZADA-Aplicación de artículo 10 de Ley 589 de 2000

El artículo 10 de la ley 589 de 2000 es igualmente aplicable a los pensionados –sean éstos ex servidores públicos o ex trabajadores privados– que hayan sido secuestrados o desaparecidos en forma forzada, y no sólo a los secuestrados con vínculo laboral vigente. Ello es así porque, si bien la jurisprudencia ha protegido los derechos de estos últimos y sus familias al ordenar que se siga pagando la remuneración salarial durante el tiempo del secuestro o desaparición forzada, la norma en comento se refiere a los “bienes de las personas víctimas del delito de desaparición forzada” en general, los cuales incluyen no sólo el salario sino las prestaciones sociales –entre ellas la pensión– para efectos de su disposición y administración total o parcial, “en cuanto fueren de su manejo exclusivo”. Por otra parte, de conformidad con el principio de igualdad de trato, encuentra la Corte que el trabajador secuestrado o desaparecido forzadamente, o el pensionado en la misma circunstancia, se encuentran en una situación jurídica similar en todo lo jurídicamente relevante, lo que justifica que reciban un mismo trato en lo que respecta a si mismos como a su familia. En efecto, la ausencia forzada de una persona de la cual dependen otras personas con vínculos de parentesco, independientemente de si los ingresos que garantiza a su familia para solventar los gastos correspondientes a la satisfacción de su mínimo vital provienen de su salario o de su pensión, afecta directa y gravemente la familia como núcleo básico de la sociedad (artículo 42 de la Constitución). El hecho del secuestro o la desaparición forzada vulnera gravemente múltiples derechos fundamentales de las víctimas de este delito. No se justifica proteger al trabajador (y a su familia) en las mencionadas circunstancias mediante la orden de asegurar la continuidad del pago de la remuneración mensual pese a que el trabajador no ha efectivamente laborado, pero no hacerlo respecto del pensionado (y su familia) en la misma situación, pese a que con más razón tendría derecho al ingreso dinerario de la mesada pensional sin necesidad de una contraprestación laboral.

ACCION DE TUTELA-Procedencia reclamo de mesadas de pensionado secuestrado

No es razonable, ni constitucionalmente exigible a la familia del secuestrado o desaparecido en forma forzada, verse privada del ingreso que representa el salario o la prestación social

del ausente por coerción durante el término del proceso de muerte por desaparecimiento, cuando no existen pretensiones contrarias de terceras personas que busquen sustituirse en el derecho del pensionado ausente. Como bien lo ha expuesto la jurisprudencia constitucional desde 1995, la acción ordinaria no resulta un medio de defensa eficaz ante el daño inmediato que sufre la familia como consecuencia de la desaparición forzada o secuestro del miembro de familia aportante al ingreso familiar, por lo que procede la acción de tutela como mecanismo principal. Esto vale tanto para el trabajador como para el pensionado.

Referencia: expediente T-764029

Acción de tutela instaurada por María Eunices Zárate de Calderón contra la Caja General de Pensionados de la Policía Nacional.

Magistrado Ponente:

Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Bogotá, D. C., trece (13) de noviembre de dos mil tres (2003).

SENTENCIA

En el proceso de revisión del fallo proferido, en única instancia, por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Villavicencio, Sala de Decisión Penal, dentro de la acción de tutela iniciada por María Eunices Zárate de Calderón en nombre propio y el de sus hijos menores Yelitza, Henry y Yamid Calderón Zárate, contra la Caja General de Pensionados de la Policía Nacional. La anterior sentencia fue remitida a la Corte Constitucional y seleccionada por la Sala de Selección Número Ocho (8), mediante auto del seis (6) de agosto de dos mil tres (2003), correspondiendo a la Sala Tercera de Revisión su conocimiento.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos

1.1. Hechos relatados por el demandante

María Eunices Zárate de Calderón, en nombre propio y en representación de sus hijos menores Yelitza, Henry y Yamid Calderón Zarate, interpuso acción de tutela en contra de la

Caja General de Pensionados de la Policía Nacional por considerar que ésta vulnera sus derechos fundamentales a la vida digna, la integridad física y al mínimo vital consagrados en la Constitución.

La demandante manifiesta que la vulneración se genera a partir de la negativa de la entidad demandada, a cancelarles la mesada pensional reconocida y pagada desde el año 1976 a su esposo Henry Calderón Lombana, quien actualmente se encuentra desaparecido por un presunto secuestro ocurrido el día 24 de octubre de 2002, de acuerdo con lo afirmado en la demanda de tutela y en la copia de la denuncia formulada ante la autoridad competente para tales efectos, la cual adjuntó a la tutela para ser tenida como prueba.

Agrega que la negativa de la entidad al pago de las mesadas pensionales de su desaparecido esposo, le ha generado a ella y a sus hijos el padecimiento de graves necesidades económicas, pues su subsistencia y la de los menores dependen del “esfuerzo laboral de su esposo”.

Finalmente, la demandante cita jurisprudencia de la Corte Constitucional¹ en la que ésta ha hecho referencia al pago de salarios a familiares de secuestrados.

1.2. Pruebas aportadas por el demandante.

La actora acompaña la acción de tutela con los siguientes documentos:

* Copia de los Registros de Nacimiento de sus hijos menores Yamid, Henry y Yelitza Calderón Zárate.

* Copia del Registro de Matrimonio.

* Copia de la denuncia formulada ante el departamento de Policía de Meta por el delito de desaparición forzada del Sr. Henry Calderón Lombana, esposo de la accionante y padre de los tres menores.

* Copia de algunos recibos de servicios públicos y de crédito hipotecario.

1.3 Contestación de la entidad demandada

La secretaría general del grupo de prestaciones sociales de la Policía Nacional, contestó la acción de tutela informando que se había constatado que el Sr. Henry Lombana Calderón había laborado en la Institución por un tiempo de 8 años, 2 meses y 11 días; que mediante resolución no. 1671 del 15 de marzo de 1976 se le reconoció pensión por incapacidad absoluta y permanente, indemnización y auxilio de cesantía; y, que a la fecha, el pensionado se encuentra devengando la mesada en la Tesorería del Departamento de Policía Meta.

Agrega que una vez revisado el sistema de prestaciones sociales, se encuentra que no se ha radicado petición de información sobre el cobro de las mesadas pensionales del Sr. Calderón por parte de terceros. El Decreto 1213 de 1990 señala que el reconocimiento y pago del derecho se hace directamente al titular de la pensión o a quien él haya autorizado, la norma no contempla el pago a personas distintas sin el lleno de los requisitos exigidos.

Finalmente, advierte que en el presente caso al estar desaparecido el señor CALDERÓN LOMBANA, se requiere para cancelar la mesada pensional fallo dictado por autoridad competente con el cual se declare su muerte presunta; y, a partir de dicha declaración, se procederá a hacer el reconocimiento de la sustitución pensional a favor de los beneficiarios legalmente establecidos. En caso de no existir fallo en tal sentido, se requiere orden de autoridad judicial que así lo disponga, toda vez que el Director General de la Policía Nacional carece de facultades para ordenar el pago de la mesada pensional a terceras personas cuando no existe prueba de la muerte del titular de la pensión.

1.4. Pruebas aportadas por la parte demandada.

La Secretaría de Salud adjunto con la contestación de la acción de tutela, las siguientes pruebas:

- Copia de la resolución no. 1671 “Por la cual se reconoce pensión por incapacidad absoluta y permanente e indemnización y auxilio de cesantía al ex – Agente Henry Calderón Lombana”.
- Liquidación de servicios del Agente (r) Henry Calderón Lombana.
- Acta no. 135A / MT. 422 de reunión de la Junta Médico Laboral con el objeto de resolver la situación médico laboral del Agente Calderón Lombana.

2. Decisión judicial objeto de revisión

La acción de tutela fue conocida en única instancia por el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Villavicencio, Sala de Decisión Penal, el cual, mediante sentencia del 12 de mayo de 2003, decidió negar la tutela propuesta por la señora María Eunices Zárate de Calderón.

El Tribunal sostiene que “(...) el artículo 86 de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 6° del Decreto 2591 de 1991, le condiciona al afectado la viabilidad del ejercicio de la acción, a la inexistencia de otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. Ello debido a que la acción de tutela es un mecanismo excepcional, con las características de subsidiaridad e inmediatez, que no fue consagrado por la constituyente para provocar la iniciación de procesos alternativos o sustitutivos ordinarios, o especiales, ni para fijar las reglas que fijan los diversos ámbitos de competencia de los Jueces de la República”.

Argumenta que en “el presente caso es claro que la accionante no acude a la vía de tutela como mecanismo transitorio para conjurar un perjuicio irremediable, ni acredita el empleo de los medios judiciales establecidos a favor de la familia para solucionar la problemática surgida cuando, por cualquier circunstancia, uno de los integrantes llegare sorpresivamente a ausentarse o a desaparecer del domicilio fijado para permanecer en interacción familiar”.

Señala que si bien los hechos narrados por la accionante casan grave alteración a todo núcleo familiar, es el Juez de Familia no el Constitucional el competente por expresa disposición legal y con base en acción diferente de la tutela, para proteger los derechos invocados, decidiendo el destino o reparto de la pensión con la cual el Sr. Henry Calderón Lombana debe contribuir al sostenimiento alimentario de hogar.

Agrega que sin que medie orden judicial, la Caja accionada no puede disponer de la pensión que le administra al nombrado señor ni es responsable de violación alguna de los derechos fundamentales que alega la accionante.

En cuanto a la jurisprudencia constitucional citada por la demandante, el Tribunal considera que “(...) denotan cierta confusión en su entendimiento acerca de la situación laboral de su esposo, pues, según la información oficial obtenida, no se trata de un trabajador activo con

salario sino de un pensionado, caso en el cual la posibilidad de sustitución pensional depende de la demostración, ante Juez ordinario, de la muerte real o presunta del titular de dicha prestación vitalicia”.

Finalmente, concluye que al contar la accionante con otros mecanismos judiciales y administrativos para reclamar su derecho a disfrutar de un mínimo vital derivado de la pensión del Sr. HENRY CALDERÓN LOMBANA, no procede el amparo solicitado a través de la acción de tutela por no ser instrumento procesal idóneo para ello, dado que no es ejercida para evitar un perjuicio irremediable, por lo cual no procede al análisis constitucional de los derechos fundamentales invocados en la demanda.

II. Consideraciones y Fundamentos

1. Competencia

Es competente esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86, inciso tercero, y 241, numeral noveno de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Observación preliminar

De los hechos expuestos y las pruebas aportadas al proceso de tutela se desprende claramente que la accionante no ha acudido a la Caja General de Pensionados de la Policía Nacional para solicitar se le entregue a ella y a sus hijos las mesadas pensionales de su cónyuge mientras éste se encuentra desaparecido en forma forzosa tal y como pusiera de presente en la denuncia ante las autoridades competentes.

De conformidad con la jurisprudencia de la Corte², para que exista vulneración o amenaza de los derechos fundamentales de petición y a la seguridad social por parte de una autoridad pública que omita una actuación es necesario haber elevado la respectiva solicitud ante la entidad competente de forma que ésta tenga la posibilidad de hacer efectivo el derecho invocado por la interesada.

Puesto que en el caso objeto de examen la accionante no elevó reclamación ante la Caja General de Pensionados de la Policía Nacional para solicitar el pago de las mesadas pensionales a que tiene derecho su cónyuge antes de interponer la acción de tutela, no

existió una acción u omisión que potencialmente o de hecho vulnerara o amenazara sus derechos fundamentales y los de su familia, tal y como lo exige el artículo 86 de la Constitución. Sin la existencia de un acto concreto de vulneración a un derecho fundamental no hay conducta específica activa u omisiva de la cual proteger a la interesada y, en consecuencia, la decisión de instancia objeto de revisión que denegó la tutela solicitada será confirmada pero por las razones expuestas en la presente providencia.

No obstante lo anterior, puesto que el representante de la entidad demandada, en contestación escrita dirigida ante el juez de tutela, sienta su posición en relación con la hipotética situación de una petición de pago de la mesada pensional a los acudientes como consecuencia de la desaparición forzada del pensionado y manifiesta su negativa a reconocer tal derecho puesto que, a su juicio, el interesado debe sujetarse a las reglas de sustitución pensional comunes, la Corte encuentra que se configura una amenaza potencial a los derechos fundamentales de los afectados por lo que, en el presente caso, aborda el problema jurídico de fondo para sentar doctrina constitucional sobre la situación jurídica de los familiares de ex servidores públicos pensionados en situación de desaparecimiento forzado. La accionante en el presente caso podrá invocar la presente doctrina al momento de formular, si ello es del caso, la solicitud de pago de las mesadas pensionales de su cónyuge a la entidad demandada.

3. Problema jurídico a resolver

La Corte Constitucional, en sentencias de constitucionalidad³ y de tutela⁴, ha sentado la doctrina según la cual “todo trabajador que a esta fecha se encuentre secuestrado o haya sido desaparecido forzosamente tiene derecho a la continuidad en el pago de salario u honorarios hasta tanto se produzca su libertad, se compruebe su muerte, se declare su muerte presunta o concurra otra circunstancia que ponga fin a ese derecho y a la obligación correlativa del empleador.”⁵ Además, en reciente fallo de tutela la Corte sostuvo lo siguiente: “(L)a Corte ha sostenido sistemáticamente que procede la acción de tutela para que los familiares reclamen el pago de los salarios de las personas secuestradas, pues los demás mecanismos de defensa judicial tendientes a reclamar prestaciones laborales resultan ineficaces, ya que no protegen oportunamente el derecho a la subsistencia.”⁶ Así las cosas, cabe preguntarse si a la familia del ex servidor público sometido a desaparición forzosa según denuncia elevada ante la autoridad competente, le corresponde un igual derecho al

pago de las mesadas pensionales del desaparecido en las mismas condiciones y plazos reconocidos en la jurisprudencia constitucional para el caso de los trabajadores, sean estos servidores públicos o trabajadores privados.⁷

4. A la familia del pensionado desaparecido forzosamente le corresponden iguales derechos que a la familia del trabajador en igual situación en relación con el pago de las prestaciones sociales

Desde el año 1995 la Corte Constitucional ha reconocido el derecho de la familia del secuestrado o desaparecido forzosamente a continuar percibiendo la remuneración salarial de la persona víctima de este execrable delito. El legislador, mediante Ley 589 de 2000 vino a reconocer dicho derecho, facultando al juez de conocimiento para autorizar al cónyuge, compañero o compañera permanente, a alguno de los padres o de los hijos del desaparecido para que provisionalmente asuman la disposición y administración de todos o parte de sus bienes, en cuanto fueren de su manejo exclusivo. Dispuso la citada ley:

“Artículo 10. Administración de los bienes de las personas víctimas del delito de desaparición forzada. La autoridad judicial que conoce o dirige el proceso por el delito de desaparición forzada, podrá autorizar al cónyuge, compañero o compañera permanente, a alguno de los padres o de los hijos del desaparecido para que provisionalmente asuman la disposición y administración de todos o parte de sus bienes, en cuanto fueren de su manejo exclusivo. Quien sea autorizado, actuará como curador de conformidad con las leyes civiles sobre la materia.

El funcionario judicial remitirá estas diligencias a la autoridad competente, quien adoptará en forma definitiva las decisiones que considere pertinentes.

Parágrafo 1°. La misma autoridad judicial podrá autorizar a quien actúe como curador para que continúe percibiendo el salario u honorarios a que tenga derecho el desaparecido, hasta por el término de dos (2) años, si este fuera un servidor público.

Parágrafo 2°. Igual tratamiento tendrá, hasta tanto se produzca su libertad. El servidor público que sea sujeto pasivo del delito de secuestro.”

(Se subraya lo declarado inexecutable por sentencia C-400 de 2003 de la Corte

Constitucional).

En concepto de la Corte, la citada norma es igualmente aplicable a los pensionados –sean éstos ex servidores públicos o ex trabajadores privados– que hayan sido secuestrados o desaparecidos en forma forzada, y no sólo a los secuestrados con vínculo laboral vigente. Ello es así porque, si bien la jurisprudencia ha protegido los derechos de estos últimos y sus familias al ordenar que se siga pagando la remuneración salarial durante el tiempo del secuestro o desaparición forzada, la norma en comento se refiere a los “bienes de las personas víctimas del delito de desaparición forzada” en general, los cuales incluyen no sólo el salario sino las prestaciones sociales –entre ellas la pensión– para efectos de su disposición y administración total o parcial, “en cuanto fueren de su manejo exclusivo”.

Por otra parte, de conformidad con el principio de igualdad de trato, encuentra la Corte que el trabajador secuestrado o desaparecido forzosamente, o el pensionado en la misma circunstancia, se encuentran en una situación jurídica similar en todo lo jurídicamente relevante, lo que justifica que reciban un mismo trato en lo que respecta a sí mismos como a su familia. En efecto, la ausencia forzada de una persona de la cual dependen otras personas con vínculos de parentesco, independientemente de si los ingresos que garantiza a su familia para solventar los gastos correspondientes a la satisfacción de su mínimo vital provienen de su salario o de su pensión, afecta directa y gravemente la familia como núcleo básico de la sociedad (artículo 42 de la Constitución). El hecho del secuestro o la desaparición forzada vulnera gravemente múltiples derechos fundamentales de las víctimas de este delito. No se justifica proteger al trabajador (y a su familia) en las mencionadas circunstancias mediante la orden de asegurar la continuidad del pago de la remuneración mensual pese a que el trabajador no ha efectivamente laborado, pero no hacerlo respecto del pensionado (y su familia) en la misma situación, pese a que con más razón tendría derecho al ingreso dinerario de la mesada pensional sin necesidad de una contraprestación laboral.

Por su parte el tribunal de instancia al denegar la acción de tutela argumenta que “según la información oficial obtenida, no se trata de un trabajador activo con salario sino de un pensionado, caso en el cual la posibilidad de sustitución pensional depende de la demostración, ante Juez ordinario, de la muerte real o presunta del titular de dicha prestación vitalicia”. Las razones esgrimidas por el tribunal de tutela serían claramente atendibles si en el presente caso se diera la circunstancia de una disputa en torno a la sucesión de los

derechos pensionales. Ello porque la sustitución pensional se haría en cabeza de quien tenga derecho a ella. En estas circunstancias, cuando no existe claridad sobre los potenciales beneficiarios de la prestación social de la persona desaparecida en forma forzada, no es posible reconocer, así sea temporalmente, el derecho fundamental a la continuidad en el pago de la mesada pensional en cabeza de la cónyuge y los hijos del afectado. El proceso judicial ordinario tendiente a demostrar quién o quiénes tienen derecho a la sustitución pensional es el procedimiento adecuado para resolver este tipo de controversias, sin que la acción de tutela pueda reemplazarlo en aras de asegurar los derechos inciertos de determinadas personas.

No obstante lo anterior, la situación de la familia del pensionado víctima de secuestro o desaparición forzada es diametralmente otra cuando no existe contienda o disputa alguna respecto a la sustitución pensional, aun cuando tal controversia pueda presentarse en el futuro, caso en el cual habría lugar a revisar la decisión judicial que resuelve amparar los derechos de la familia a percibir la pensión del desaparecido forzosamente. No es razonable, ni constitucionalmente exigible a la familia del secuestrado o desaparecido en forma forzada, verse privada del ingreso que representa el salario o la prestación social del ausente por coerción durante el término del proceso de muerte por desaparecimiento, cuando no existen pretensiones contrarias de terceras personas que busquen sustituirse en el derecho del pensionado ausente. Como bien lo ha expuesto la jurisprudencia constitucional desde 1995, la acción ordinaria no resulta un medio de defensa eficaz ante el daño inmediato que sufre la familia como consecuencia de la desaparición forzada o secuestro del miembro de familia aportante al ingreso familiar, por lo que procede la acción de tutela como mecanismo principal. Esto vale tanto para el trabajador como para el pensionado.

5. Orden a impartir

III. DECISION

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

RESUELVE

PRIMERO.- CONFIRMAR, por las razones expuestas en la presente providencia, la sentencia

del 12 de mayo de 2003, proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Villavicencio, Sala de Decisión Penal, mediante la cual se denegó de la acción de tutela instaurada por María Eunices Zárate de Calderón en nombre propio y el de sus hijos menores.

SEGUNDO.- PREVENIR al Director de la Caja General de Pensionados de la Policía Nacional que, para quienes se encuentren en situaciones similares a la de la presente sentencia y soliciten el pago de las mesadas pensionales con fundamento en la doctrina de la Corte sentada en el presente fallo, proceda a aplicar directamente la Constitución, así como las demás normas vigentes, y resuelva dentro de los plazos de ley a dicha petición de conformidad con lo establecido en la presente providencia.

TERCERO.- Por Secretaria General, líbrense las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

IVÁN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO

Secretario General

1 Las Sentencias citadas son las siguientes: T-292 de 1998, T-637 de 1999, T-015 de 1995, T-158 de 1996, T-292 de 1998, T-1634 de 2000, 1699 de 2000 y C-531 de 1993.

2 Ver en especial las sentencias T-066 de 2002, M.P. Alfredo Beltrán Sierra y T-975 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

3 Ver sentencia C-400 de 2003, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

4 Ver entre otras las sentencias T-093 de 2003, M.P. Rodrigo Escobar Gil y T-015 de 1995, M.P. Hernando Herrera Vergara.

5 C-400 de 2003, ya citada.

6 T-093 de 2003, ya citada.

7 Mediante sentencia C-400 de 2003 la Corte declaró inexequibles apartes del artículo 10 de la Ley 589 de 2000. La Corte resolvió “Primero. Declarar EXEQUIBLE el párrafo primero del artículo 10 de la Ley 589 de 2000, salvo la expresión “hasta por el término de dos (2) años, si este fuera un servidor público”, que se declara INEXEQUIBLE en los términos señalados en esta sentencia.|| Segundo. Declarar EXEQUIBLE el párrafo segundo del artículo 10 de la Ley 589 de 2000, salvo la expresión “servidor público”, que se declara INEXEQUIBLE en los términos señalados en esta sentencia.” A juicio de la Corte, ni la diferenciación entre servidor público y trabajador privado, ni la limitación temporal del derecho se encuentran constitucionalmente justificados. Sostuvo la Corte en esta providencia: “la Corte retirará del ordenamiento jurídico los apartes de las disposiciones demandadas que configuran un tratamiento diferenciado injustificado. De esa manera se conseguirá que, en el caso de las víctimas del delito de secuestro, la facultad de la autoridad judicial de ordenar la continuidad en la remuneración se reconozca hasta tanto se produzca la liberación del secuestrado, indistintamente de que se trate de un servidor público o de un particular, y que, en el caso de las víctimas del delito de desaparición forzada, la facultad de la autoridad judicial de ordenar la continuidad de la remuneración proceda también indistintamente de la calidad de servidor público o particular del trabajador secuestrado y también hasta tanto se produzca su libertad o se compruebe su muerte.”