

Sentencia T-1216/03

INDEXACION DE LA PRIMERA MESADA PENSIONAL-No se hizo uso de acción contenciosa/ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Improcedencia por no ejercicio oportuno de mecanismos de defensa judicial/ACCION DE TUTELA-Inmediatez

Es claro que la demandante cuenta con otro mecanismo de defensa judicial para obtener la actualización de su mesada, lo cual pone en evidencia que la tutela es improcedente como mecanismo principal de defensa. Ahora bien, el hecho de no haber acudido a la jurisdicción contencioso administrativa con anterioridad no significa que esa vía no sea idónea o ineficaz para alcanzar lo pretendido, más aún cuando por su naturaleza el debate surgido debe ventilarse ante esos jueces especializados y a través de un debate reposado.

ACCION DE TUTELA TRANSITORIA E INDEXACION DE LA PRIMERA MESADA-Improcedencia de la tutela por no existir situación económica difícil

La Corte no puede pasar inadvertido el hecho de que la accionante ha dejado transcurrir más de 5 años desde cuando le fue negada, por primera vez, la indexación de su mesada pensional, sin haber adelantado alguna gestión diferente de recurrir ante la propia entidad. La tutela no puede convertirse en una forma de eludir los procesos judiciales ordinarios diseñados por el Legislador, ni constituye una vía alterna para la solución de las controversias entre los asociados. En consecuencia, si la señora Gladys Inés Galindo Pérez cree tener derecho al pago indexado de sus mesadas pensionales debe acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativa para que sea allí donde se dirima definitivamente la cuestión.

Referencia: expediente T-774951

Acción de tutela instaurada por Gladys Inés Galindo Pérez contra el Departamento de Cundinamarca - Unidad Administrativa de Pensiones.

Magistrada Ponente:

Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Bogotá, D. C., once (11) de diciembre de dos mil tres (2003).

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

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión de los fallos proferidos por el Juzgado 8º Laboral del Circuito de Bogotá y la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá, en el trámite de la acción de tutela interpuesta por la señora Galdys Inés Galindo Pérez contra el Departamento de Cundinamarca- Unidad Administrativa de Pensiones -, ante la negativa de dicha entidad para actualizar su primera mesada pensional.

I. ANTECEDENTES.

La señora Gladys Inés Galindo Pérez presentó acción de tutela contra el Departamento de Cundinamarca - Unidad Administrativa de Pensiones -, por considerar vulnerados sus derechos a la vida, a la igualdad, al trabajo, al debido proceso y a la seguridad social.

Señala que luego de laborar durante más de 20 años realizando los correspondientes aportes para pensión, se retiró en el mes de abril de 1995, siendo su último empleo en la Gobernación de Cundinamarca.

En septiembre de 1997 cumplió la edad requerida para obtener su pensión de jubilación, que fue reconocida por la entidad demandada mediante Resolución No. 00416 del 6 de abril de 1998. El valor de su primera mesada ascendió a la suma de \$734.347.00, para lo cual se tomó como base el salario que devengaba al momento de su retiro y no el valor actualizado a la fecha de expedición del acto administrativo. 1

Desde entonces y durante más de 5 años la señora Gladys Galindo ha solicitado de manera reiterada la indexación de su primera mesada pensional, sin que la entidad haya accedido a dichos requerimientos.

A juicio de la demandante, la decisión de la Administración departamental le ha ocasionado graves perjuicios, por cuanto se trata de una persona que pertenece a la tercera edad, es

mujer cabeza de familia y tiene tres hijas a su cargo². Así mismo, informa que actualmente se tramitan en su contra dos procesos ejecutivos³, habiéndose hipotecado su única casa y estando próxima al remate judicial⁴. También da cuenta de la imposibilidad para pagar el valor de la matrícula universitaria de dos de sus hijas.⁵

Por lo anterior, solicita se ordene la actualización y pago de dicha prestación desde la época en la que le fue reconocida.

II. RESPUESTA DE LA ENTIDAD DEMANDADA.

La Directora de Pensiones Públicas del Departamento de Cundinamarca explica que la entidad ha surtido el trámite correspondiente y oportuno a las múltiples solicitudes de actualización de la pensión de jubilación que ha elevado la señora Gladys Galindo, a quien también se le ha indicado que la vía gubernativa se encuentra agotada.

Sobre lo anterior, advierte que mediante comunicaciones de abril 23 de 1998, agosto 10 de 1998, septiembre 10 de 1999, agosto 21 de 2001, noviembre 9 de 2001, julio 30 de 2002, diciembre 31 de 2002 y marzo 28 de 2003, la entidad ha respondido todas las peticiones de indexación presentadas por la demandante, aunque en forma negativa, pues considera que la pensión fue liquidada conforme a derecho.⁶

De otra parte, argumenta que lo que se pretende es obtener el reconocimiento de una prestación social por vía de tutela, lo cual, a su juicio, no es procedente en virtud del carácter residual y subsidiario de este mecanismo, pues un debate de esta naturaleza debe surtirse ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

En lo concerniente al derecho a la igualdad, precisa que en el caso concreto “la accionante no puede pretender obtener un reconocimiento contra -legem frente a otras personas que se encontraban en situaciones jurídicas diferentes...”. Y en cuanto al debido proceso, considera que la entidad ha agotado el trámite administrativo señalado en la ley, encontrándose concluida la vía gubernativa.

Finalmente, advierte que la señora Galindo Pérez devenga en la actualidad una mesada que asciende a la suma de \$1'379.759.00, pues la misma ha venido siendo reajustada anualmente con base en los aumentos que autoriza el Gobierno Nacional.

III. SENTENCIAS OBJETO DE REVISIÓN.

1.- Primera Instancia.

Mediante sentencia del 18 de junio de 2003 el Juzgado 8º Laboral del Circuito de Bogotá denegó el amparo. En primer lugar, considera que la entidad ha dado respuesta a las solicitudes presentadas por la accionante, lo cual desvirtúa una afrenta al derecho de petición.

En segundo lugar, estima que la acción de tutela no constituye el mecanismo apropiado para obtener la indexación pensional, pues para ello es necesario acudir a los mecanismos ordinarios de defensa judicial, más aún tratándose de derechos litigiosos y de rango legal.

2.- Segunda Instancia

Por sentencia del 14 de julio de 2003 la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá confirmó el fallo del a quo. En su criterio, no es posible acceder a las pretensiones invocadas, “ya que ello implicaría inmiscuirse en derechos de rango legal, desbordando así el espíritu de la acción de tutela”.

Para la Sala, como el conflicto surgido puede superarse acudiendo a la jurisdicción contencioso administrativa, la tutela resulta improcedente a la luz del decreto 2591 de 1991. Así mismo, niega la existencia de un perjuicio irremediable, teniendo en cuenta que “mediante la acción judicial se puede establecer el derecho que fije la ley”.

IV. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. Competencia

Esta Corte es competente para revisar los fallos mencionados, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política, en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991 y en las demás disposiciones pertinentes.

2.- Presentación del caso y planteamiento del problema jurídico.

Corresponde a esta Sala determinar si la negativa del Departamento de Cundinamarca para actualizar la mesada pensional de la señora Gladys Galindo Pérez vulnera los derechos invocados y si ello es susceptible de protección mediante tutela. Para tal fin la Corte deberá definir, en primer término, si la acción de tutela es procedente en el asunto sometido a revisión, o si por el contrario existen otros mecanismos de defensa judicial idóneos y eficaces para obtener la indexación pensional. En el evento de acreditarse la procedibilidad de la acción la Corte analizará, en segundo lugar, si la demandante tiene derecho al pago de su pensión en los términos solicitados.

En este orden de ideas, para definir si es viable un pronunciamiento de fondo la Sala considera necesario abordar, antes que todo, el tema de la procedibilidad de la acción de tutela, esto es, si existen o no otros mecanismos de defensa judicial a los cuales pueda recurrir el actor para reclamar el pago indexado de su pensión.

3.- Procedibilidad de la tutela.

En reiteradas oportunidades esta Corporación, refiriéndose al contenido y alcance del artículo 86 Superior, ha precisado que la acción de tutela es un mecanismo de naturaleza subsidiaria y residual, lo cual significa que no tiene cabida cuando la persona dispone de otros medios judiciales para la defensa de sus derechos⁷. Pero esos mecanismos deben tener la aptitud suficiente para asegurar la efectiva protección de la persona según las circunstancias de cada caso individualmente considerado, como expresamente lo señala el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991. Si ello no es así, será legítimo acudir a la tutela.

En la sentencia T-384/98, MP. Alfredo Beltrán Sierra, la Corte reseñó su jurisprudencia en los siguientes términos:

“3.1. La acción de tutela como mecanismo subsidiario de protección de derechos fundamentales, en términos del artículo 86 de la Constitución, debe ceder, en su aplicación, si existen medios judiciales ordinarios, a través de los cuales, pueda obtenerse la protección requerida por esta vía excepcional.

3.3. Así, no es suficiente que el juez constitucional afirme que es improcedente la protección que se le solicita, ante la simple existencia de otros medios de defensa judicial, pues está obligado a evaluar si la lesión del derecho fundamental que se dice vulnerado o amenazado,

podría obtener igual o mayor protección a la que él prodigaría, si el afectado hace uso de los mecanismos ordinarios, y, si su puesta en ejecución, no degeneraría en una lesión mayor de los derechos del afectado, a la que ya ha recibido, o que podría recibir.

1. Estas razones, sucintamente expuestas, entre otras, han llevado a establecer en la jurisprudencia de esta Corporación, que el otro medio de defensa judicial debe ser siempre analizado por el juez constitucional, a efectos de determinar su eficacia en relación con el amparo que él, en ejercicio de su atribución constitucional, podría otorgar. Al efecto, pueden consultarse, entre otras, las sentencias T-100 de 1994, T-01 de 1997 y T-351 de 1997.”

De la misma forma, aún existiendo otros mecanismos judiciales de defensa puede acudir a la acción de tutela con el fin de evitar un perjuicio irremediable, evento en el cual la intervención del juez constitucional será sólo de manera transitoria.⁸ En estos casos es necesario que se acredite que la amenaza de la vulneración de los derechos fundamentales “es grave e inminente y de ello se sigue un perjuicio serio y actual, de carácter irremediable”⁹. Así lo establece el artículo 8º del Decreto 2591 de 1991, conforme al cual puede concederse de manera transitoria la protección al derecho fundamental cuya tutela se solicita, aún si el afectado dispone de otro mecanismo de defensa judicial, siempre y cuando pruebe que la acción ordinaria resultaría inocua frente a la certeza y proximidad del daño.

En suma, la tutela se erige entonces como la vía adecuada para asegurar el respeto de los derechos fundamentales en dos eventos: (i) en forma principal, cuando no existen otros medios de defensa judicial o cuando a pesar de existir no son idóneos frente al caso específicamente considerado y, (ii) en forma transitoria, para evitar un perjuicio irremediable¹⁰.

Con fundamento en las anteriores consideraciones la Sala pasará ahora a determinar si la señora Gladys Inés Galindo Pérez cuenta con otros medios de defensa judicial y si ellos son idóneos para obtener el pago indexado de sus mesadas pensionales, o si se encuentra frente a un perjuicio irremediable que haga procedente la tutela.

4.- Caso concreto: existe otro mecanismo de defensa judicial.

La peticionaria opina que debe recibir el pago indexado de su primera mesada pensional y que la negativa de la administración para obrar en este sentido vulnera algunos de sus derechos fundamentales, por lo que la tutela se erige en el mecanismo apropiado para remediar esa injusticia, más aún cuando su situación económica es difícil.

Sin embargo, tanto la entidad demandada como los jueces de instancia consideran que no es procedente acudir a esta vía para obtener el reconocimiento y pago indexado de las mesadas pensionales, debido a la presencia de otros mecanismos de defensa judicial. Y por las razones que se explican a continuación la Corte coincide con esta última postura, pues es claro que existe la posibilidad de acudir a la jurisdicción contencioso administrativa para controvertir los actos proferidos por la entidad.

En efecto, el último empleador de la accionante fue una institución de naturaleza pública -Gobernación de Cundinamarca- y las entidades encargadas de recibir sus aportes a la pensión fueron el Seguro Social y el Fondo de Pensiones de Cundinamarca, ambas entidades también de naturaleza pública. La señora Galindo Pérez fue amparada por el régimen de transición consagrado en la Ley 100 de 1993 y, por lo tanto, según lo previsto en el numeral 4º del artículo 2º de la Ley 712 de 2001 y en la sentencia C-1027 de 2002, es la jurisdicción contencioso administrativa la competente para conocer de las controversias que se susciten en relación con su pensión de jubilación.¹¹

Pero más aún, en varias oportunidades la propia entidad ha informado a la peticionaria que la vía gubernativa se encuentra agotada, quedando abierta la posibilidad de demandar los actos administrativos mediante los cuales se ha denegado su indexación pensional.

En este orden de ideas, para la Sala es claro que la demandante cuenta con otro mecanismo de defensa judicial para obtener la actualización de su mesada, lo cual pone en evidencia que la tutela es improcedente como mecanismo principal de defensa.

Ahora bien, el hecho de no haber acudido a la jurisdicción contencioso administrativa con anterioridad no significa que esa vía no sea idónea o ineficaz para alcanzar lo pretendido, más aún cuando por su naturaleza el debate surgido debe ventilarse ante esos jueces especializados y a través de un debate reposado.

Con todo, queda por analizar si la tutela puede ser utilizada como mecanismo transitorio para

evitar un perjuicio irremediable, pues la peticionaria afirma que atraviesa por una dramática situación económica.

5.- Improcedencia de la tutela como mecanismo transitorio.

La Sala considera que tampoco es procedente la acción de tutela por esta vía en razón de que no se avizora un perjuicio irremediable. Al respecto, la Corte no puede pasar inadvertido el hecho de que la accionante ha dejado transcurrir más de 5 años desde cuando le fue negada, por primera vez, la indexación de su mesada pensional, sin haber adelantado alguna gestión diferente de recurrir ante la propia entidad.

Cabe señalar que si bien la accionante afirma ser de la tercera edad y además mujer cabeza de familia con tres hijas que dependen de ella, lo cierto es que el lapso de tiempo señalado desvirtúa con facilidad el carácter inminente de un posible perjuicio. Adicionalmente, de concederse el amparo invocado se rompería el principio de inmediatez de la tutela, según el cual el menoscabo de un derecho debe ser cierto y actual.

Sumado a lo anterior, la Corte observa que la demandante recibe una mesada pensional que supera el millón de pesos mensuales, lo cual resta fuerza a su relato acerca de una delicada situación económica. Y en todo caso, lo cierto es que no existe relación directa de conexidad entre la difícil situación económica que alega la demandante y el hecho de que ello obedezca al no pago indexado de su mesada pensional. Así, por ejemplo, si la demandante aduce la imposibilidad de asumir el costo de matrícula universitaria de sus hijas en una institución de carácter privado, no se ve cómo ello sea reprochable directamente a la entidad demandada.

Así las cosas, que claro que la tutela no puede convertirse en una forma de eludir los procesos judiciales ordinarios diseñados por el Legislador, ni constituye una vía alterna para la solución de las controversias entre los asociados. En consecuencia, si la señora Gladys Inés Galindo Pérez cree tener derecho al pago indexado de sus mesadas pensionales debe acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativa para que sea allí donde se dirima definitivamente la cuestión.

Por lo anterior, y sin que sean necesarias disertaciones adicionales, la Sala confirmará la sentencia de instancia en cuanto negó la tutela por improcedente.

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

RESUELVE

Primero.- CONFIRMAR la sentencia proferida por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá, en el trámite de la presente acción de tutela.

Segundo.- ORDENAR que por Secretaría General se de cumplimiento a lo previsto en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada Ponente

JAIME ARÚJO RENTERÍA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

IVÁN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO

Secretario General (e)

2 A folios 27, 28 y 29 anexa los registros civiles de nacimiento de sus hijas

3 A folios 21 a 25 del expediente adjunta certificaciones de dos créditos y de un proceso adelantado en el Juzgado 6 Civil del Circuito de Bogotá.

4 A folios 19 y 20 obra certificado de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente a un inmueble de su propiedad, que se encuentra embargado y secuestrado. Durante el trámite de revisión fue allegado un auto mediante el cual el despacho fijó como fecha para el remate del inmueble el 29 de enero de 2004.

5 A folio 26 obra constancia expedida por la Universidad de los Andes de fecha 7 de enero de 2003, según la cual existe una deuda por valor de \$16.734.584.00 por concepto de matrícula de sus dos hijas.

6 A folios 115 a 204 del expediente obra copia de las peticiones dirigidas a la entidad, así como de las diligencias administrativas surtidas.

7 Corte Constitucional, sentencias T-690/03, T-179 de 2003, T-620 de 2002, T-999 de 2001, T-968 de 2001, T-875 de 2001, T-384/98, T-037 de 1997, entre muchas otras.

8 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia T- 225/93 MP. Vladimiro Naranjo Mesa, T-403/94, T-485/94, T- 015/ 95, T-050/96, T-576/98, T-468 /99, SU-879/00, T-383/01, T-1316/01, entre muchas otras.

9 Estas características del perjuicio irremediable han sido referenciadas por la Corte en muchos de sus pronunciamientos. Al respecto pueden consultarse, entre muchas otras, las sentencias T-225/93, T-458 de 1994, T-545 de 1998, T-384 de 1997, T-823 de 1999, T-1211 y SU 1193 de 2000, T-1316 de 2001.

10 Corte Constitucional, Sentencias T-843/03, MP. Manuel José Cepeda, T-672/98 MP. Fabio Morón Díaz, T-127/01 MP. Alejandro Martínez Caballero, entre otras.

11 En la sentencia C-1027 de 2002 MP. Clara Inés Vargas Hernández, al pronunciarse sobre la constitucionalidad del artículo 2 de la Ley 712 de 2001, mediante la cual se reformó el código procesal del trabajo, la Corte explicó lo siguiente: “Conviene precisar que a contrario sensu, en lo que no conforma el sistema de seguridad social integral por pertenecer al régimen de excepción de la aplicación de la Ley 100 de 1993 o los regímenes especiales que surgen de la transición prevista en este ordenamiento legal, se preservan las competencias establecidas en los Códigos Contencioso Administrativo y Procesal del Trabajo, según el caso, y por tanto sí influye la naturaleza de la relación jurídica y los actos jurídicos que se controviertan, en la forma prevenida en los respectivos estatutos procesales.”