T-209-95

Sentencia No. T-209/95

DERECHO A LA PENSION DE JUBILACION-Pago oportuno/ACCION DE TUTELA

El pago de las pensiones se hace efectivo si previamente al mismo se realiza la inclusión en la nómina de pensionados" que constituye un acto de trámite o preparatorio, no atacable en vía gubernativa ni susceptible de controversia ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, de donde surge "que el único medio judicial de defensa para la protección del derecho fundamental, es precisamente la acción de tutela".

PENSION DE INVALIDEZ/DERECHO A LA IGUALDAD-Vulneración

La condición de disminuido físico, sensorial o psíquico -que subyace a la calificación médica de pérdida de la capacidad laboral como presupuesto del reconocimiento del derecho a la pensión de invalidez-, coloca a la persona afectada bajo la órbita del derecho a la igualdad y la hace acreedora de una protección especial del Estado por encontrarse en circunstancias de debilidad manifiesta. El desconocimiento del derecho fundamental a la pensión de invalidez y a su pago oportuno puede entrañar igualmente una vulneración del derecho a la igualdad, en este caso al derecho a ser tratado de modo especial por encontrarse en situación de desventaja frente a las demás personas.

PENSION DE INVALIDEZ-Orden de inclusión en nómina

La acción de tutela se orienta a lograr el reconocimiento de una pensión "por servicios prestados", en lugar de la pensión de invalidez que se reclamó. En criterio de la Sala, este aspecto escapa al ámbito propio del instrumento de defensa de los derechos fundamentales previsto en el artículo 86 superior, porque es a la entidad de seguridad social a la que corresponde decidir si reconoce o no tal pensión, siempre que previamente se presente la solicitud respectiva y se acrediten los requisitos exigidos. Según se desprende de la declaración rendida por la esposa del solicitante, pese a considerar que, al momento de su retiro, reunía los requisitos de tiempo y edad para obtener una pensión distinta a la de invalidez, ninguna diligencia se cumplió ante la Caja de Previsión Social de Santa Fe de Bogotá con el fin de reclamarla; todo lo contrario, lo que se solicitó y obtuvo fue la pensión

de invalidez y, con base en ese reconocimiento, la Corte Constitucional procede a conceder la tutela. Lo anterior no obsta para que, en el evento de estimarlo viable y conveniente, el interesado presente una solicitud enderezada a obtener una pensión diferente.

REF: EXPEDIENTE No. 62.011.

Peticionario: Carlos Ovidio Cruz Montero.

Procedencia: Juzgado 29 Penal del Circuito de Santa Fe de Bogotá.

Magistrado Ponente:

Santa Fe de Bogotá D.C., doce (12) de mayo de mil novecientos noventa y cinco (1995)

La Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, presidida por el Magistrado Alejandro Martínez Caballero e integrada por los Magistrados Fabio Morón Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa,

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de tutela identificado con el número de radicación T-62.011, adelantado por Carlos Ovidio Cruz Montero en contra de la Caja de Previsión Social de Santa Fe de Bogotá. Con base en los artículos 86 de la Constitución Política y 33 del Decreto 2591 de 1991, la Sala de Selección correspondiente de la Corte Constitucional, escogió, para efectos de su revisión, la acción de tutela de la referencia.

I. ANTECEDENTES

1. Solicitud.

El 12 de enero de 1995, Carlos Ovidio Cruz Montero presentó, ante el Juzgado 49 Penal del Circuito de Santa Fe de Bogotá, una acción de tutela, invocando como vulnerado el derecho fundamental de petición.

2. Actuación Judicial.

El asunto fue repartido al Juzgado 29 Penal del Circuito de Santa Fe de Bogotá que asumió el conocimiento y solicitó, a la Secretaría de Gobierno del Distrito Capital y, a la Caja de Previsión Social del Distrito, los informes y documentación pertinentes. Igualmente, el despacho judicial dispuso oír al accionante "a efectos de puntos relacionados con la acción de tutela por él formulada".

En su declaración, Carlos Ovidio Cruz Montero expuso que reclamaba el pago de una pensión "por servicio completo", en razón de haber cumplido el tiempo indispensable. Ante las dificultades que el accionante tuvo para expresarse, de las cuales el Juzgado dejó constancia, se le solicitó indicar a una persona que, enterada de los hechos, estuviera en condiciones de comunicarlos al Juzgado. El accionante designó a su señora, María Isabel Forero Florez quien, hallándose presente, fue interrogada e informó lo siguiente:

-Convive con el peticionario desde hace 16 años y tienen dos hijos de 9 y 16 años de edad.

-A causa de un "infarto cerebral" que le dejó inválido el lado derecho, Carlos Ovidio Cruz Montero se retiró, a partir del 6 de febrero de 1993, del cargo que ocupaba en la Secretaría de Gobierno del Distrito.

-El 23 de febrero de 1994 solicitaron a la Caja de Previsión Social del Distrito el reconocimiento de la pensión de invalidez, solicitud que fue radicada bajo el número 121.

– Al momento de retirarse del trabajo, el peticionario había cumplido los requisitos para acceder a "la pensión por tiempo de servicio". En esas circunstancias, la acción de tutela se dirige, en primer término, a obtener una respuesta y, en segundo lugar, a que se ordene a la Caja pagar la "pensión por servicio prestado …y no por invalidez", si bien ante la entidad

demandada no se efectuó la rectificación correspondiente.

-Manifiesta la declarante que se encuentran en precaria situación económica porque su esposo no puede trabajar y ella tampoco, pues debe atenderlo. El hijo mayor estudia y trabaja para sostener el hogar.

3. La sentencia que se revisa.

El Juzgado 29 Penal del Circuito de Santa Fe de Bogotá, mediante sentencia de 24 de enero de 1995, resolvió negar la tutela y "Recomendar a la Caja de Previsión Social de Santafé de Bogotá , D.C. que dentro de los términos de razonabilidad, oportunidad y eficacia se disponga la inclusión en nómina del pensionado CARLOS OVIDIO CRUZ MONTERO". Lo anterior, con base en las siguientes consideraciones:

-En lo que atañe al derecho de petición, "resulta situación superada" ya que, "mediante resolución No. 01960 del 27 de octubre de 1994, se reconoció al mentado ciudadano pensión por invalidez y sólo resta incluirlo en nómina".

-En cuanto tiene que ver con la tardanza para incluirlo en nómina, pese a que nada justifica la incuria oficial, "el efecto protector de la tutela no puede cobijar la posibilidad de que por vía de tan excepcional mecanismo se disponga y ordene el pago de una obligación del Estado ya reconocida a virtud de acto administrativo en firme, pues en tales condiciones, ha dicho nuestro Máximo Tribunal Constitucional, cuenta el afectado con mecanismos alternos para obtener el pago y las indemnizaciones que por mora se pudieren generar, acciones que comprenden el juicio ejecutivo laboral contra la entidad renuente".

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. Competencia.

Es competente esta Sala de la Corte Constitucional para proferir sentencia de revisión dentro de la acción de tutela de la referencia, con fundamento en los artículos 86 inciso 3o. y 241 numeral 9o. de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991.

2.La materia.

Según se desprende de la información que reposa en el expediente, el señor Carlos Ovidio Cruz Montero, mediante resolución No. 1531 de 1993, fue retirado del empleo que venía desempeñando en la Secretaría de Gobierno de Santa Fe de Bogotá, a partir del 6 de febrero de ese año, fecha esta última en la cual, de acuerdo con informe de la Caja de Previsión Social del Distrito, cumplió "180 días de incapacidad continua". (Folios 5, 43 y 44).

El 12 de enero del presente año, el señor Cruz Montero impetró una acción de tutela en contra de la Caja de Previsión Social de Santa Fe de Bogotá y adujo, como derecho conculcado, el contemplado en el artículo 23 de la Carta Política, derecho que, conforme a reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional no se agota en la simple posibilidad de dirigirse a las autoridades, sino que, dentro de su núcleo esencial, comprende la resolución real y efectiva de la cuestión planteada; respuesta que, de acuerdo con la literalidad de la norma superior, debe ser "pronta". Así pues, tanto la falta de contestación como la decisión tardía vulneran el derecho de petición.

En el caso sub-exámine, la Caja de Previsión Social de Santa Fe de Bogotá, en el escrito que envió al juez de tutela, indica que "Al presentar la solicitud de pensión de invalidez se le hizo saber al peticionario que debido al cúmulo de trabajo de la Oficina de Prestaciones Económicas de esta Entidad, era imposible dar cumplimiento al término estipulado, pues las peticiones se vienen evacuando en el respectivo orden cronológico de acuerdo a la presentación ". (Folio 65). Es cierto que una circunstancia como la anotada es previsible, pero no basta enterar al solicitante de la imposibilidad de generar una respuesta oportuna y de los motivos del retraso, ya que, conforme a lo previsto por el Código Contencioso Administrativo, es indispensable señalar "la fecha en que se resolverá o dará respuesta". (Art, 6), de lo contrario, el interesado quedará sumido en una reprochable incertidumbre.

Como se anotó, la Caja de Previsión Social de Santa Fe de Bogotá, produjo una resolución reconociendo la pensión, ocho meses después de haberse radicado la solicitud, y aún cuando, por ese motivo, el juez de conocimiento entiende que la situación quedó "superada, no sobra advertir acerca de la oportunidad de la respuesta y de los aspectos reseñados en el apartado anterior.

Ahora bien, manifiesta el peticionario que no se ha efectuado el pago de las mesadas correspondientes a la pensión reconocida. Al respecto, lo primero que debe dilucidarse, para

estimar la procedencia de la acción de tutela, es si la Corte se encuentra frente a un derecho constitucional fundamental y, en caso afirmativo, si se configura la violación alegada.

Sobre el particular, es pertinente recordar que, conforme la Corte lo ha establecido, en determinadas circunstancias el derecho a la seguridad social adquiere el carácter de fundamental, cuando su "no reconocimiento tiene la potencialidad de poner en peligro otros derechos y principios fundamentales como la vida (C. P. Art.11), la dignidad humana (C.P. art1), la integridad física o moral (C.P. art 12) o el libre desarrollo (C.P. art 16) de las personas de la tercera edad (C.P: art. 46)". (Sentencia T-426 de 1992. M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz). En relación con la pensión de invalidez la Corte, en sentencia No. 481 de 1992, precisó:

"En cuanto al derecho al trabajo (Preámbulo y artículos 1, 25,26,39,53,55 y 56 de la C.N.), que es sin la menor duda un derecho fundamental, basta decir para los propósitos de este fallo que él da lugar a una serie de prestaciones que se reflejan en la seguridad social, pero que en este caso, ésta, por su derivación directa e inmediata del trabajo, no es la seguridad social genérica y programáticamente universal de que trata el artículo 48 ibídem y de cuyo carácter como derecho fundamental puede dudarse. La pensión de invalidez de que trata este asunto, aunque está enmarcada dentro del régimen de la seguridad social, -específica y concreta como se ha dicho- es resultado directo e inmediato del trabajo y como éste, es derecho fundamental y merece especial protección del Estado". (M.P. Dr. Jaime Sanín Greiffenstein)

La entidad demandada informó al Juzgado 29 Penal del Circuito de esta ciudad que el pensionado "no ha sido incluido en la nómina definitiva, lo cual se hará en el menor tiempo posible". El despacho judicial estima que no es posible ordenar "el pago de una obligación del Estado ya reconocida a virtud de acto administrativo en firme", y se limita a recomendar que "dentro de los términos de razonabilidad, oportunidad y eficacia se disponga la inclusión en nómina".

En lo relativo a este tema, previa la definición del carácter fundamental del derecho a disfrutar de la pensión de invalidez, esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional ha advertido que "El pago de las pensiones se hace efectivo si previamente al mismo se realiza la inclusión en la nómina de pensionados" que constituye un acto de trámite o preparatorio,

no atacable en vía gubernativa ni susceptible de controversia ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, de donde surge “que el único medio judicial de defensa para la protección del derecho fundamental, es precisamente la acción de tutela”. En la misma sentencia, la Corte expuso los siguientes planteamientos que se reiteran en esta oportunidad:

“Las solicitudes de los peticionarios para ser incluidos en la nómina de pensionados y así recibir efectivamente sus respectivas pensiones, no han sido atendidas por la entidad demandada. Es más, ni siquiera ha existido al respecto pronunciamiento alguno.

La anterior omisión involucra un problema jurídico constitucional sobre la eficacia de los derechos: ¿es suficiente el reconocimiento de las respectivas pensiones de los peticionarios por parte de la Caja Nacional, o si por el contrario, se necesita el pago efectivo de las mismas para dar cumplimiento con el mandato constitucional de la efectividad real de los derechos fundamentales?

Esta Corporación considera, en concordancia con lo expuesto anteriormente, que la conducta omisiva de la Caja Nacional, atenta contra el principio fundamental que rige nuestro Estado Social de Derecho y que constituye uno de sus fines esenciales, consistente en la eficacia real y no formal de los derechos fundamentales de los asociados.

En efecto, el simple reconocimiento de las pensiones, que si bien es un requisito indispensable, no implica que el derecho haya sido satisfecho en su debida forma. Para ello, y en aras de darle eficacia material, es necesario que a los peticionarios se les incluya en la nómina de pensionados y, lo que es aún más importante, que efectivamente se les empiece a cancelar cumplidamente las mesadas futuras y las atrasadas”.(Sentencia No. T-135 de 1993. M.P . Dr. Alejandro Martínez Caballero).

Acerca del pago efectivo de las mesadas, tratándose de la pensión de invalidez, la Corte ha puntualizado que:

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

pago oportuno (C.P. art. 53).

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

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

La condición de disminuido físico, sensorial o psíquico -que subyace a la calificación médica de pérdida de la capacidad laboral como presupuesto del reconocimiento del derecho a la pensión de invalidez-, coloca a la persona afectada bajo la órbita del derecho a la igualdad y la hace acreedora de una protección especial del Estado por encontrarse en circunstancias de debilidad manifiesta (C.P. art.13). El desconocimiento del derecho fundamental a la pensión de invalidez y a su pago oportuno puede entrañar igualmente una vulneración del derecho a la igualdad, en este caso al derecho a ser tratado de modo especial por encontrarse en situación de desventaja frente a las demás personas (C.P. arts. 2 y 13). En consecuencia, no es desacertada la invocación del derecho a la igualdad por parte del accionante de tutela frente a lo que considera una omisión arbitraria de la autoridad pública que atenta contra sus derechos fundamentales". (Sentencia T-239 de 1993. M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz).

El despacho que conoció de la acción de tutela negó la protección impetrada destacando que "quedan a salvo del accionante mecanismos alternos de defensa y protección al derecho que reclama". Sobre este punto, es necesario poner de presente que, el otro medio de defensa judicial, debe tener la misma eficacia que la acción de tutela para la protección del derecho fundamental de que se trate; situación que no resulta posible predicar en esta ocasión, puesto que, someter al accionante a los dilatados trámites de un proceso ejecutivo,

implicaría la prolongación de las circunstancias desfavorables al pleno y cabal disfrute de sus derechos y, además, ponderadas las específicas condiciones en que se encuentra, comportaría la práctica negación de la protección que la Carta brinda a los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos y, por contera, el palmario desconocimiento del derecho a la igualdad que impone proteger a las personas que "por su condición económica, física o mental se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta". La inidoneidad de los otros medios de defensa judicial es constatable a partir de la imposibilidad en que se halla el actor para dedicarse al trabajo, la penuria por la que atraviesan él y su familia, a punto tal que la mesada pensional es el único recurso que contribuiría a otorgarles una existencia digna. Todos estos aspectos comprueban la urgente e inaplazable necesidad de protección.

Por último, la acción de tutela se orienta a lograr el reconocimiento de una pensión "por servicios prestados", en lugar de la pensión de invalidez que se reclamó. En criterio de la Sala, este aspecto escapa al ámbito propio del instrumento de defensa de los derechos fundamentales previsto en el artículo 86 superior, porque es a la entidad de seguridad social a la que corresponde decidir si reconoce o no tal pensión, siempre que previamente se presente la solicitud respectiva y se acrediten los requisitos exigidos. Según se desprende de la declaración rendida por la esposa del solicitante, pese a considerar que, al momento de su retiro, el señor Cruz Montero reunía los requisitos de tiempo y edad para obtener una pensión distinta a la de invalidez, ninguna diligencia se cumplió ante la Caja de Previsión Social de Santa Fe de Bogotá con el fin de reclamarla; todo lo contrario, lo que se solicitó y obtuvo fue la pensión de invalidez y, con base en ese reconocimiento, la Corte Constitucional procede a conceder la tutela. Lo anterior no obsta para que, en el evento de estimarlo viable y conveniente, el interesado presente una solicitud enderezada a obtener una pensión diferente.

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

RESUELVE

PRIMERO. REVOCAR la sentencia de 24 de enero de 1995, proferida por Juzgado 29 Penal del Circuito de Santa Fe de Bogotá D.C.

SEGUNDO. CONCEDER la tutela impetrada, en consecuencia, se ordena al Gerente de la Caja de Previsión Social de Santa Fe de Bogotá D.C. que incluya en nómina al señor Carlos Ovidio Cruz Montero y que proceda al pago efectivo de la pensión de invalidez reconocida al petente mediante resolución No. 1960 de octubre 27 de 1994.

TERCERO. El Juzgado 29 Penal del Circuito de Santa fe de Bogotá vigilará el estricto cumplimiento de lo ordenado en esta providencia.

CUARTO. LIBRENSE las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado Ponente

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General