

T-344-14

Sentencia T-344/14

CONDICIONES CONSTITUCIONALES PARA LA PROCEDENCIA EXCEPCIONAL DE LA ACCION DE TUTELA FRENTE AL RECONOCIMIENTO DE PENSIONES-Reiteración de jurisprudencia

PRINCIPIO DE INMEDIATEZ EN ACCION DE TUTELA-Inaplicación cuando violación persiste en el tiempo

PRINCIPIO DE INMEDIATEZ Y VULNERACION DEL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL POR NO RECONOCIMIENTO DE PENSION DE VEJEZ-Vulneración persiste en el tiempo

Por regla general la acción de tutela se debe presentar dentro de un plazo razonable contabilizado a partir del momento en que se generó la vulneración o amenaza del derecho fundamental, ya que la protección a impartir debe ser urgente, efectiva e inmediata. Sin embargo, en aquellos casos en los cuales se reclama el reconocimiento de un derecho pensional y ha transcurrido un amplio plazo entre la carga administrativa que realizó el actor, y la interposición del amparo constitucional, se debe flexibilizar el principio de inmediatez teniendo en cuenta que el derecho pensional es imprescriptible y que, por esa razón, la afectación a los derechos fundamentales se prolonga en el tiempo, es decir, es continua y actual, sumado a que se debe evaluar las especiales circunstancias fácticas que exponga el caso concreto.

PROGRAMA DE REESTRUCTURACION DE PASIVOS-No es razón para sustraerse del reconocimiento y pago de las mesadas pensionales a favor de extrabajadores en situación de vulnerabilidad

Un mecanismo como el acuerdo de reestructuración de pasivos, se orienta a solucionar el incumplimiento en el pago de mesadas pensionales y a optimizar la gestión de recursos para cancelarlas, no puede convertirse en un factor que impida el cumplimiento de dichas obligaciones, sobre todo de aquellas que atañen a los derechos de las personas de la tercera edad que reclaman el reconocimiento de derechos pensionales a cargo de la entidad territorial. Lo que si debe ser el norte direccionador es que no se quebrante la igualdad entre los acreedores de un mismo nivel en el concurso, tema que debe ser

valorado dentro del juicio de procedencia por el juez constitucional a la hora de resolver un debate excepcional sobre inclusión de una deuda o pago de la misma respetando la prioridad.

PENSION DE VEJEZ Y DERECHO AL MINIMO VITAL-Orden a Municipio reconozca y pague de forma transitoria pensión hasta tanto se resuelva en la jurisdicción contencioso administrativa

Referencia: expediente T-4197067

Acción de tutela instaurada por Alfonso Rafael Puente Yances contra el Municipio de Ciénaga de Oro - Córdoba.

Magistrado Ponente:

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Bogotá D.C., cinco (5) de junio de dos mil catorce (2014)

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados LUIS ERNESTO VARGAS SILVA, MARÍA VICTORIA CALLE CORREA y MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9 de la Constitución Política y en el Decreto 2591 de 1991, profiere la siguiente:

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión de los fallos proferidos por el Juzgado Promiscuo Municipal de Ciénaga de Oro - Córdoba, el 22 de agosto de 2013, y el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Cereté - Córdoba, el 23 de octubre de 2013, que resolvieron la acción de tutela interpuesta por Alfonso Rafael Puente Yances contra el municipio de Ciénaga de Oro - Córdoba.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos y acción de tutela interpuesta:

El 2 de agosto de 2013, el señor Alfonso Rafael Puente Yances promovió acción de tutela como mecanismo transitorio contra el Municipio de Ciénaga de Oro - Córdoba, por considerar que éste le vulnera sus derechos fundamentales a la seguridad social, al mínimo vital para una congrua subsistencia, a la salud y a la vida en condiciones dignas, atendiendo los siguientes hechos:

- 1.1. Manifiesta el accionante que nació el 21 de noviembre de 1934 y que en la actualidad tiene 79 años de edad.
- 1.2. Señala que laboró para el municipio de Ciénaga de Oro desde el 1° de agosto de 1953 hasta el 30 de agosto de 1969 de forma ininterrumpida, desempeñando diferentes cargos como conductor, operario de planta eléctrica, Secretario de la Alcaldía y Personero Municipal. Así mismo, trabajó desde el 2 de enero de 1982 hasta el 30 de mayo de 1988 como Secretario del Concejo Municipal de Ciénaga de Oro, por lo cual en total laboró 20 años, 6 meses y 3 días con el municipio[1].
- 1.3. Indica que durante todo ese tiempo el municipio accionado no lo afilió ni realizó aportes al Instituto de Seguros Sociales, a la Caja de Previsión Social o a otra entidad administradora de pensiones, razón por la cual el 26 de febrero de 2010 el accionante elevó petición dirigida al Alcalde Municipal de Ciénaga de Oro, solicitando el reconocimiento de la pensión de jubilación con cargo al presupuesto de la entidad territorial, debido a que cumplía con el tiempo laborado y la edad requerida por la Ley 33 de 1985.
- 1.4. Cuenta que su petición fue resulta negativamente por el municipio a través de un acto administrativo ficto, es decir, no hubo respuesta expresa que reconociera o negara el derecho pensional.
- 1.5. Aduce que en vista de lo anterior, en el mes de julio de 2010 presentó, junto con su compañero Melanio Miguel Cordero Castillo, demanda ordinaria laboral en contra del municipio de Ciénaga de Oro, solicitando que fueran reconocidos como servidores públicos de esa entidad territorial con antigüedad de más de 20 años, y que en consecuencia, se les otorgara el derecho a gozar de una pensión de jubilación por cumplir con los requisitos de ley. La demanda fue admitida por el Juzgado 1° Civil del Circuito de Cereté el 19 de diciembre de 2010.

1.6. Dicho Juzgado llevó a cabo la audiencia de juzgamiento el 14 de diciembre de 2011, en la cual condenó al municipio de Ciénaga de Oro a pagar a los demandantes la pensión de jubilación al estimar que éstos cumplen con la edad y el tiempo de servicios exigidos por la Ley 33 de 1989, además de ser beneficiarios del régimen de transición de la Ley 100 de 1993. Puntualmente, respecto del señor Alfonso Rafael Puente Yances dispuso que el pago de la pensión se hiciera desde el 21 de noviembre de 1989, en la suma de \$25.637,40 (smlmv para esa época) que debía ser indexada de acuerdo a una fórmula que consagró en el fallo judicial.

1.7. Manifiesta que el proceso ordinario laboral fue remitido a la ciudad de Montería para surtir el grado jurisdiccional de consulta, por lo cual la Sala Civil-Familia-Laboral del Tribunal Superior de esa ciudad dictó auto interlocutorio el 13 de junio de 2012, en el que declaró la nulidad de todo lo actuado en dicho proceso por falta de jurisdicción, arguyendo que cuando un servidor público persigue el reconocimiento de una pensión con fundamento en el régimen anterior al de la Ley 100 de 1993 y demanda a una entidad territorial, es la jurisdicción contencioso administrativa la competente por la naturaleza de la relación laboral y los actos jurídicos que se controvierten.

1.8. Debido a lo anterior, el proceso fue enviado a la jurisdicción contencioso administrativa, correspondiendo por reparto el asunto al Juzgado 4° Administrativo del Circuito de Montería, quien mediante auto del 5 de octubre de 2012 ordenó segregar los documentos del señor Alfonso Rafael Puentes para que presentara una nueva demanda, y sólo admitió a trámite el asunto respecto de Melanio Miguel Cordero. Lo anterior porque se hizo una indebida acumulación de las pretensiones, en atención a que difieren las circunstancias fácticas de cada uno de los demandantes.

1.9. Señala que solo hasta el 21 de mayo de 2013, dicho Juzgado autorizó el desglose de los documentos aportados y con ellos debe presentar una nueva demanda, “situación ésta que extiende aún más ese desasosiego jurídico desde que obtuve el estatus de pensionado, mientras tanto el municipio de Ciénaga de Oro se rehúsa a reconocermelo y continúa cercenando mis derechos fundamentales a pesar de tener conocimiento de mi singular estado y de mi calidad de protección especial, debido al estado de indefensión por mi avanzada edad”.

1.10. Aduce el actor que ante su avanzada edad y su estado de salud delicado ya que padece de hipertensión arterial, artrosis, glaucoma ocular, diverticulosis del sigmoide, el medio ordinario de defensa judicial con el que cuenta se hace inane y por ello pide que su caso sea evaluado por el juez de tutela para que se le otorgue un amparo transitorio, mientras se define la situación ante el juez contencioso administrativo.

1.11. Finaliza indicando que no cuenta con ingresos económicos de ninguna índole para afiliarse y pagar su seguridad social en salud, por ello su hija lo tiene afiliado como beneficiario en Saludcoop EPS. Manifiesta que tiene compañera permanente, con la cual tiene tres hijos, dos de ellos menores de edad[2], núcleo familiar que depende de él.

1.12. En virtud de lo anterior, el accionante solicita que se ordene al municipio de Ciénaga de Oro que le reconozca y le liquide la mesada pensional vitalicia de jubilación a partir del 21 de noviembre de 1989 en la suma de \$25.637,40, sumado que deberá indexar conforme a la ley, y que proceda a incluirlo en nómina de pensionados de la entidad.

2. Respuesta de municipio accionado:

El Alcalde Municipal de Ciénaga de Oro- Córdoba, dio respuesta a la tutela indicando que no le consta lo afirmado por el accionante en cuanto a los periodos que se desempeñó como servidor público en el municipio, porque al darse la destrucción de los archivos de la Alcaldía debido a los incendios que se presentaron como consecuencia de dos asonadas acaecidas, la información se perdió. Así las cosas, adujo que previo a que la administración municipal proceda a emitir un acto administrativo de reconocimiento de la pensión a favor del actor, es necesario tener las pruebas contundentes y fehacientes del cumplimiento de los requisitos exigidos para el caso concreto, y así tener la seguridad jurídica del cumplimiento de todo y cada uno de ellos.

Adicionalmente informó que esa Administración nunca conoció de la petición que radicó el actor en el año 2010, porque no fue relacionada en la lista de requerimientos pendientes de resolver que le entregó la saliente administración. En todo caso, señaló que esa situación fue corregida dando respuesta a la petición el 12 de agosto de 2013, indicándole al actor que como los documentos que él aportó deben ser constatados con certificaciones de otras entidades ante la imposibilidad de hacer la comparación con los archivos de la entidad, es necesario contar con un tiempo para verificar los periodos trabajados.

Además, estimó que la tutela carece de inmediatez porque han pasado más de tres años desde que se radicó dicha petición y el actor no había manifestado inconformidad.

Por último, indicó que es necesario traer a colación la normatividad que enseña sobre los gastos de funcionamiento de la entidad territorial, habida cuenta que éstos se encuentran amparados por el proceso de reestructuración de la Ley 550 de 1999, lo que impide un amparo presupuestal inmediato y limita la capacidad de ejecución de esa Administración.

3. Decisiones objeto de revisión:

3.1. Primera instancia:

Para tal efecto, centrándose únicamente en el análisis de vulneración al derecho de petición, estimó que la Alcaldía no tiene “causal de justificación argumentada” para obviar dar respuesta de fondo a la solicitud que radicó el actor en el año 2010, por lo cual es imperioso que medie un acto administrativo con el fin de que el interesado pueda formular los recursos de ley, una vez sea notificado del contenido del mismo.

3.2. Impugnaciones:

3.2.1. El accionante impugnó señalando que en la tutela había solicitado la protección de los derechos fundamentales a la seguridad social, al mínimo vital para una congrua subsistencia, a la salud y a la vida en condiciones dignas, y el a quo resolvió su caso centrándose en el derecho fundamental de petición que jamás fue invocado, por lo cual adujo que no se está en presencia de una afectación a este último derecho y que, por esa razón, la sentencia es inapropiada porque no existe congruencia entre los pedido y lo fallado.

Sin embargo, indicó que respetando el principio de autonomía judicial y de amplia interpretación que puede hacer el juez de tutela, el fallo de primera instancia “no remedia desde ningún punto de vista mi evidente vulneración a los derechos mencionados, por cuanto con el fallo me está obligando a que de una u otra manera a mis casi 80 años, inicie una nueva batalla jurídica ante las instancias ordinarias, desnaturalizando el mecanismo excepcional de tutela como medio transitorio para evitar un perjuicio irremediable,

entonces el fallo que impugno además de ser equivocado y desmotivado, también es injusto y atenta aún más contra mis derechos conculcados". En ese sentido, reiteró que el a quo no se pronunció frente a los derechos que expresamente fueron invocados en la solicitud de amparo tutelar.

Seguidamente manifestó que el fallo de primera instancia olvidó por completo analizar que los medios ordinarios de defensa judicial con que cuenta el actor sus ineficaces ante su avanzada edad (79 años), los padecimientos de salud que lo aquejan y la carencia de ingreso económico regular que le permita brindarse autónomamente una vida en condiciones mínimas de dignidad para él y su núcleo familiar integrado por su compañera permanente y dos hijos menores de edad.

Respecto al principio de inmediatez, adujo que el a quo no tuvo en cuenta que ante el silencio de la administración frente al reconocimiento del derecho pensional, presentó demanda ordinaria laboral que terminó con sentencia de primera instancia otorgándole el derecho a la pensión de jubilación, la cual fue declarada nula para reiniciar el trámite ante la jurisdicción contencioso administrativa, el cual en efecto inició obteniendo la segregación de los documentos para formular una nueva demanda, por lo que en la tutela fueron probadas todas esas acciones habiendo transcurrido muy poco tiempo entre la decisión de segregación mencionada y la solicitud de amparo constitucional.

Con esos argumentos, el accionante pidió revocar el fallo de primera instancia y que, en su lugar, se accediera a la protección de los derechos fundamentales a la seguridad social, al mínimo vital para una congrua subsistencia, a la salud y a la vida en condiciones dignas.

3.2.2. El Alcalde Municipal de Ciénaga de Oro - Córdoba impugnó la decisión que concedió el amparo del derecho de petición, arguyendo que la solicitud del actor había sido resuelta de fondo mediante oficio DA 421 de agosto 12 de 2013, recepcionado o recibido por el petente en esa misma fecha, tal como fue aportado como prueba con la contestación de la tutela.

Así, estimó que dicha respuesta no fue tenida en cuenta por el a quo, ya que de haberlo hecho, la fundamentación central del fallo hubiese sido la carencia actual de objeto por hecho superado porque se le informó que deben realizarse unas consultas previas a las cajas de previsión social, antes de emitir un acto administrativo que implique compromiso

de sumas de dinero, toda vez que existe duda jurídica en las pruebas aportadas por el accionante en cuanto al tiempo exacto que laboró a favor del municipio de Ciénaga de Oro. Por ello indicó que al tratarse de recursos públicos, se debe contar con certeza jurídica y probatoria para reconocer el derecho pensional.

Adujo que es importante tener en cuenta que el municipio se encuentra sometido en sus gastos de funcionamiento a la Ley 550 de 1999, situación que le impide un amparo presupuestal inmediato para garantizar los derechos del actor porque “de reconocer obligaciones, éstas deben estar amparadas en disponibilidades presupuestales por los rubros asignados por la ley para ello”, sino de lo contrario incurre el Alcalde en peculado por destinación oficial diferente.

Finalizó reiterando que la tutela carece de inmediatez porque han pasado más de tres años desde que el actor radicó la petición y no había manifestado inconformidad.

3.3. Segunda instancia:

El Juzgado 2° Civil del Circuito de Cereté confirmó la sentencia de primera instancia constitucional, arguyendo que la tutela resulta improcedente para reconocer derechos pensionales porque para ello el ordenamiento ha dispuesto medios judiciales específicos para la solución de conflictos de ese origen, ya sea, en la jurisdicción laboral ordinaria o en la contencioso administrativa, según el caso; y que como lo indicó el a quo, existe una vulneración del derecho de petición por parte de la Alcaldía Municipal porque no realizó la gestión debida para dar respuesta de fondo y eficaz al actor, con miras a que éste puede lograr el éxito en sus pretensiones de adquirir el beneficio de la pensión vitalicia de jubilación.

Señaló que la Administración se limitó a responder que no contaba con los soportes para determinar el tiempo que laboró el actor en el municipio y que era necesario consultar la información respectiva con las diferentes entidades de previsión social, por lo cual estimó el ad quem que dicha respuesta además de ser extemporánea, carece de una real motivación y de fundamento legal que satisfaga concretamente la solicitud del petente, sumado a que el acuerdo de restructuración en que se encuentra el municipio no es óbice para cercenar derechos fundamentales.

De esa forma indicó que “la respuesta que se dé con ocasión a un derecho de petición, debe dar una solución efectiva, debe conducir a la solución, o por lo menos al esclarecimiento de lo solicitado en el derecho de petición, brindando al petente las pautas requeridas para el éxito de sus pretensiones, debe ser puntual, precisa, pertinente, evitando emitir respuesta evasivas, vagas, que no ofrezcan nada al peticionario, como se vislumbra en este caso, pues considera la accionada que ha garantizado el derecho de petición con una respuesta llana, sin fundamento legal alguno al peticionario, sin ofrecer solución de fondo, es decir, dejando al peticionario en la misma situación de duda”.

Por último, expresó que pese a que el actor invoca la vulneración de otros derechos fundamentales, “es criterio de este juzgado que son hechos que posiblemente puedan verse afectados o no con la decisión del accionado de una u otra manera, pero en el caso sub-examine solo se considera conculcado el de petición”.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE.

1. Competencia

Esta Corte es competente para revisar las decisiones judiciales antes descritas, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política, y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, atendiendo a la selección y el reparto efectuado el 30 de enero de 2014.

2. Problema Jurídico

De acuerdo con los hechos expuestos, en este caso corresponde a la Sala Novena de Revisión determinar (i) si la presente acción de tutela es formalmente procedente para enjuiciar la presunta vulneración de los derechos fundamentales a la seguridad social en los ingresos pensionales y al mínimo vital que le asisten al actor. En este sentido, la Corte deberá establecer si en el caso concreto los medios ordinarios de defensa judicial son idóneos y eficaces para garantizar la protección constitucional invocada, o si se advierte la inminente ocurrencia de un perjuicio irremediable. De encontrar procedente la acción, la Sala comprobará (ii) si la Alcaldía Municipal de Ciénaga de Oro -Córdoba transgredió los derechos constitucionales del actor al brindarle una respuesta a su petición que no resuelve de fondo el derecho pensional que reclama y al dejarlo sin un acceso efectivo a la

prestación que garantiza el mínimo vital, alegando que se encuentra sometida al proceso de reestructuración de la Ley 550 de 1999.

Para resolver las cuestiones planteadas, estima la Sala la necesidad de ocuparse de los siguientes temas: (i) reiterará las condiciones constitucionales para la procedencia de la acción de tutela frente al reconocimiento de pensiones; (ii) estudiará la flexibilización del principio de inmediatez cuando la vulneración del derecho pensional persiste en el tiempo; (iii) referirá a que el acuerdo de reestructuración de pasivos al que se somete una entidad territorial, no constituye una razón valedera para sustraerse del reconocimiento y del pago de las mesadas pensionales; y luego (iv) abordará el estudio de caso concreto.

3. Los presupuestos procesales y sustanciales de la acción de tutela frente al reconocimiento de pensiones. Reiteración de jurisprudencia[3]

3.1. La Corte Constitucional ha indicado que por regla general la acción de tutela resulta improcedente frente al reconocimiento o reliquidación de derechos de naturaleza pensional. Lo anterior por cuanto se espera que el interesado formule su pretensión en los escenarios procesales especialmente diseñados por el legislador para dirimir las controversias de esa naturaleza, es decir, ante la jurisdicción ordinaria laboral o contenciosa administrativa, según el caso. No obstante, con el objeto de armonizar el alcance de los principios de subsidiariedad de la acción de tutela, y efectividad de los derechos fundamentales, la Corporación ha precisado que en determinados eventos el recurso de amparo procede con el puntual fin de salvaguardar bienes iusfundamentales cuya protección resulta impostergable.

3.2. Para este propósito, el Tribunal Constitucional ha estudiado dos situaciones distintas de procedibilidad: cuando la acción de tutela (i) se interpone como mecanismo principal; o, (ii) se ejercita como medio de defensa transitorio, a efecto de evitar la consumación de un perjuicio irremediable. Al respecto, en sentencia T-235 de 2010 (M.P. Luis Ernesto Vargas) la Corte señaló que para que la acción proceda como mecanismo principal y definitivo, el demandante debe acreditar que, o no tiene a su disposición otros medios de defensa judicial, o teniéndolos, estos no resultan idóneos y eficaces para lograr la protección de los derechos presuntamente conculcados. A su turno, el ejercicio del amparo constitucional como mecanismo transitorio implica que, aun existiendo medios de protección judicial

idóneos y eficaces, estos, ante la necesidad de evitar la consolidación de un perjuicio irremediable, pueden ser desplazados por la vía de tutela[4]. En este último caso, esa comprobación, ha dicho la Corte, da lugar a que la acción proceda en forma provisional, hasta tanto la jurisdicción competente resuelva el litigio de manera definitiva.

3.3. Esta Corporación en sentencia T-721 de 2012 (M.P. Luis Ernesto Vargas) insistió en que la aptitud de los instrumentos judiciales ordinarios para resolver de manera efectiva los problemas jurídicos relativos al reconocimiento y pago de derechos pensionales debe establecerse a partir de una evaluación exhaustiva del panorama fáctico y jurídico que sustenta la pretensión de amparo. Por eso, ha supeditado la aplicación del requisito de subsidiariedad al examen de las circunstancias particulares del accionante. En esa dirección, el tiempo de espera desde la primera solicitud pensional a la entidad de seguridad social (procedimiento administrativo), la edad (personas de la tercera edad), la composición del núcleo familiar (cabeza de familia, número de personas a cargo), el estado de salud (condición de discapacidad, padecimiento de enfermedades importantes), las condiciones socioculturales (grado de formación escolar y potencial conocimiento sobre sus derechos y los medios para hacerlos valer) y las circunstancias económicas (promedio de ingresos y gastos, estrato socioeconómico, calidad de desempleo) de quien reclama el amparo constitucional, son algunos de los aspectos que deben valorarse para establecer si la pretensión puede ser resuelta eficazmente a través de los mecanismos ordinarios, o si, por el contrario, las dilaciones y complejidades que caracterizan esos procesos judiciales podrían conducir a que la amenaza o la vulneración iusfundamental denunciada se prolongue de manera injustificada.

3.4. En sentido similar, el Corte ha puntualizado que si bien el derecho fundamental a la acción de tutela es predicable de todas las personas (Art. 86 C.P.), en aplicación del artículo 13 superior se debe tener en cuenta que si se trata de sujetos de especial protección constitucional (personas de la tercera edad, en condición de diversidad funcional, cabeza de familia, en situación de pobreza, etc.) o de individuos que se encuentran en posiciones de debilidad manifiesta, el análisis de procedibilidad formal se flexibiliza ostensiblemente, haciéndose menos exigente en razón de la tutela reforzada predicable de estos colectivos. Así, en sentencia T-1093 de 2012 (M.P. Luis Ernesto Vargas) la Sala Novena de Revisión señaló que “el análisis formal de procedibilidad, independientemente del escenario en que se ejercite la acción de tutela, debe efectuarse

en arreglo a las particularidades fácticas y normativas que rodean el asunto iusfundamental concreto. Asimismo, la Sala estima imprescindible tomar en consideración que el artículo 1 de la Constitución Política identifica al Estado colombiano como Social de Derecho. Este principio se proyecta de forma inmediata en los incisos 2 y 3 del artículo 13 superior, los cuales ordenan la superación de las desigualdades materiales existentes, la promoción de las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, la adopción de medidas positivas en favor de grupos discriminados o marginados, y la salvaguarda reforzada de aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta. Adicionalmente, el artículo 229 superior garantiza el derecho de toda persona a acceder en igualdad de condiciones a la administración de justicia. Debido a lo anotado en precedencia, cuando la acción de tutela es presentada por personas de especial protección constitucional, el juez debe: (i) efectuar el análisis de procedibilidad formal bajo criterios amplios o flexibles dada la tutela reforzada que la Carta concede en favor de estos colectivos y, (ii) tomar en cuenta que aún dentro de la categoría de personas de especial protección constitucional existen diferencias materiales relevantes que rompen su horizontalidad y los sitúan en disímiles posiciones de vulnerabilidad que merecen distintos grados de protección”.

Esta consideración resulta de la mayor relevancia en el escenario de la acción de tutela contra decisiones que han negado una garantía pensional, ya que los beneficiarios de este tipo de prestaciones son por regla general personas con determinados grados de vulnerabilidad en razón de su pérdida de capacidad laboral y el deterioro de sus condiciones de salud producto de los quebrantos propios de la tercera edad o de las enfermedades o accidentes sufridos, lo cual les impide realizar actividades económicas que reviertan en la posibilidad de asegurar los medios necesarios para la satisfacción de sus derechos fundamentales. En ese contexto, entonces, exigir idénticas cargas procesales a personas que soportan diferencias materiales relevantes, frente a quienes no se encuentran en estado de vulnerabilidad alguno, puede resultar discriminatorio y comportar una infracción constitucional al acceso a la administración de justicia en igualdad de condiciones.

3.5. En particular, cuando el amparo constitucional se enderece contra una entidad administradora de pensiones de cualquier régimen de seguridad social o de los ex empleadores encargados de satisfacer el derecho pensional, como acontece en el presente caso, esta Corporación en la sentencia T-142 de 2013 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva)

precisó que es necesaria la comprobación de dos requisitos: (i) el grado mínimo de diligencia por parte del actor al momento de solicitar la salvaguardia de su derechos pensional (carga administrativa previa), y la afectación del mínimo vital como consecuencia de la negación del derecho pensional; y que, (ii) para la prosperidad material del amparo (presupuesto de fondo), se presente un adecuado nivel de convicción sobre la existencia y titularidad del derecho reclamado.

3.6. En conclusión, como lo indicó esta Corporación en la sentencia T-142 de 2013 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), “(1) por regla general la acción de tutela resulta improcedente para reclamar por vía judicial el reconocimiento o reliquidación de derechos de naturaleza pensional. Sin embargo, en determinados eventos el recurso de amparo procede con el puntual fin de salvaguardar bienes iusfundamentales cuya protección resulta impostergable, siempre y cuando los medios ordinarios de defensa judicial existentes, atendiendo a las condiciones del asunto concreto, resulten insuficientes para lograr dicho cometido, ya sea porque carecen de idoneidad o eficacia, o porque se busca evitar la inminente consumación de un perjuicio irremediable”.

De manera semejante, “(2) la aptitud de los instrumentos judiciales ordinarios para resolver de manera efectiva los problemas jurídicos relativos al reconocimiento y pago de derechos pensionales, debe establecerse a partir de una evaluación exhaustiva del panorama fáctico y jurídico que sustenta la pretensión de amparo. Por eso, la jurisprudencia constitucional ha supeditado la aplicación del requisito de subsidiariedad al examen de las circunstancias particulares del accionante y a las características del derecho pretendido. En ese orden, ha indicado que todas las personas son titulares del derecho fundamental a la acción de tutela, pero que, si se trata de sujetos de especial protección constitucional o que se ubican en posiciones de debilidad manifiesta, el análisis de los presupuestos procesales de la acción se flexibiliza ostensiblemente. La Sala precisa que en el estado actual de la jurisprudencia, la condición de vulnerabilidad no es suficiente para que la acción proceda mecánicamente. Lo que el juez debe tener en cuenta en estos casos es (i) que dentro del grupo de personas de especial protección se presentan niveles diferentes de vulnerabilidad que ameritan, a su vez, distintos grados de protección, por lo que para unos puede resultar desproporcionado el recurso a un medio judicial ordinario, mientras que para otros no; (ii) que el estudio de los presupuestos procesales de la acción se inclina hacia la procedencia formal del amparo y; (iii) que la pensión está ligada a la satisfacción del mínimo vital y otros derechos

fundamentales y, por ello, su definición en la jurisdicción constitucional puede resultar trascendental para evitar graves repercusiones a las que podría verse sometida una persona en situación vulnerable, si tuviera que resignar sus pretensiones al trámite de un proceso ordinario”.

Y finalmente, “(3) la jurisprudencia de la Corte ha estimado necesario la acreditación de un grado mínimo de diligencia en la búsqueda administrativa del derecho presuntamente conculcado por parte del actor, la afectación de su mínimo vital como consecuencia de la negativa pensional, y una mediana certeza sobre el cumplimiento de los requisitos de reconocimiento del derecho reclamado”.

4. Flexibilización del principio de inmediatez cuando la vulneración del derecho pensional persiste en el tiempo. Reiteración de jurisprudencia.

4.1. Siguiendo el contenido e interpretación del artículo 86 de la Constitución Política, esta Corporación ha señalado que por regla general la procedencia de la acción de tutela también exige que su interposición se haga dentro de un plazo razonable, contabilizado a partir del momento en que se generó la vulneración o amenaza del derecho fundamental, de manera que el amparo constitucional no se convierta en un factor de inseguridad jurídica y de posible afectación de los derechos de terceros. Este requisito ha sido identificado por la jurisprudencia como el principio de inmediatez[5].

En criterio de este Tribunal, si con la acción de tutela se busca la protección inmediata de los derechos fundamentales, es imprescindible que su ejercicio tenga lugar dentro del marco de ocurrencia de la amenaza o violación de dichos derechos[6]. Una actuación en sentido contrario, desvirtúa el alcance jurídico dado por el Constituyente a la acción, pues cuando el accionante no actúa con prontitud en la solicitud del amparo, se infiere que éste no requiere de una protección urgente, efectiva e inmediata[7].

4.2. No obstante lo anterior, este Tribunal Constitucional en múltiples sentencias[8] ha construido una línea sólida en la cual se indica que cuando ha transcurrido un amplio plazo desde la negación de la prestación o la radicación del derecho de petición sin obtener respuesta favorable al reconocimiento de un derecho pensional, hasta la interposición de la acción de amparo, la regla general de aplicación del principio de la inmediatez cuenta con dos excepciones que flexibilizan su exigencia estricta, a saber: “(i) cuando se demuestre

que la vulneración es permanente en el tiempo y que, pese a que el hecho que la originó por primera vez es muy antiguo respecto de la presentación de la tutela, la situación desfavorable del actor derivada del irrespeto por sus derechos, continúa y es actual. Y (ii) cuando la especial situación de aquella persona a quien se le han vulnerado sus derechos fundamentales, convierte en desproporcionado el hecho de adjudicarle la carga de acudir a un juez; por ejemplo el estado de indefensión, interdicción, abandono, minoría de edad, incapacidad física, entre otros.”[9]

En este punto es necesario precisar que, el derecho a la pensión en si mismo es imprescriptible, adicionalmente, que se trata de una prestación de tracto sucesivo, razón por la cual el paso del tiempo no le impide a la persona que tenga el derecho a reclamarlo y a recibir la pensión. Por consiguiente, la condición de imprescriptibilidad del derecho pensional, es un fenómeno jurídico que solo se predica de las mesadas causadas y no exigidas oportunamente, más no del derecho en sí mismo considerado, por lo que su falta de reconocimiento torna que la vulneración se perpetúe en el tiempo, al punto de conllevar a la inaplicación estricta del principio de la inmediatez en procura de garantizar la eficacia y prevalencia de los derechos fundamentales.

4.3. En este orden de ideas, a título de síntesis, se puede afirmar que por regla general la acción de tutela se debe presentar dentro de un plazo razonable contabilizado a partir del momento en que se generó la vulneración o amenaza del derecho fundamental, ya que la protección a impartir debe ser urgente, efectiva e inmediata. Sin embargo, en aquellos casos en los cuales se reclama el reconocimiento de un derecho pensional y ha transcurrido un amplio plazo entre la carga administrativa que realizó el actor, y la interposición del amparo constitucional, se debe flexibilizar el principio de inmediatez teniendo en cuenta que el derecho pensional es imprescriptible y que, por esa razón, la afectación a los derechos fundamentales se prolonga en el tiempo, es decir, es continúa y actual, sumado a que se debe evaluar las especiales circunstancias fácticas que exponga el caso concreto.

5. El acuerdo de reestructuración de pasivos al que se somete una entidad territorial, no constituye una razón valedera para sustraerse del reconocimiento y del pago de las mesadas pensionales a favor de ex trabajadores en situación de vulnerabilidad.

5.1. El 30 de diciembre de 1999 se expidió la Ley 550 de 1999, por medio de la cual se estableció un escenario de intervención del Estado en la economía con el fin de promover y facilitar la reactivación empresarial y la reestructuración de los entes territoriales para asegurar la función social de las empresas y lograr el desarrollo armónico de las regiones[10].

Dentro de los instrumentos previsto en dicha Ley, se encuentra la celebración de acuerdos de reestructuración los cuales, a su vez, son definidos por el artículo 5º[11] de este cuerpo normativo y han sido entendidos por la jurisprudencia constitucional como “un convenio entre la empresa y sus acreedores, que consta por escrito, que tiene un plazo determinado y que se orienta a permita la superación de la crisis por la cual atraviesa la empresa y a garantizar la continuidad de su actividad productiva”[12].

5.2. Ahora bien, debido a que la crisis económica afectaba tanto a la empresa privada como a las economías de las entidades territoriales, el legislador optó por extender la aplicación de la Ley 550 a esas entidades. Lo hizo con la finalidad de que los acuerdos de reestructuración permitieran valorar el conjunto de las deudas y los derechos de los distintos acreedores y establecer una solución real al problema generado por la insuficiencia de recursos para cumplir las obligaciones adquiridas.

5.3. Justamente, dada la especificidad de la crisis económica que afecta a las entidades territoriales, algunas de ellas comprometidas con niveles de endeudamiento equivalentes al 20% de la cartera del sector financiero, se contempló una serie de criterios especiales que van desde la actuación del Ministerio de Hacienda como promotor, hasta la imposibilidad de realizar operaciones no previstas en el acuerdo de reestructuración, salvo cuando se cuente con la aprobación previa de ese Ministerio y se trata de situaciones que comprometan los derechos fundamentales de una persona.

De allí el que la jurisprudencia constitucional haya establecido que “tratándose de salarios y pensiones, sean estos anteriores o posteriores a dicho proceso de reestructuración, constituyen gastos de administración que deben ser cancelados de preferencia, a fin de no comprometer ni vulnerar derechos fundamentales. En estos casos, tal y como se dijo con anterioridad, la acción de tutela es procedente, incluso en situaciones en que la empresa demandada se encuentre en alguna de las modalidades de trámite concursal, siempre que

se trate de obtener el pago de acreencias y prestaciones laborales, y exista un vínculo entre el incumplimiento de tales obligaciones y la afectación del mínimo vital, evento en el cual aquellos procesos no pueden convertirse en excusa para sustraerse al cumplimiento de estas obligaciones”[13].

5.4. Por consiguiente, el que una entidad territorial se encuentra actualmente sometida a un acuerdo de reestructuración, no resulta ser un argumento valedero para obviar el reconocimiento y el pronto pago de una mesada pensional en favor de uno de sus ex trabajadores, el cual acredite una condición de vulnerabilidad y una afectación demostrada al mínimo vital que acarree un perjuicio irremediable.

En otras palabras, un mecanismo que como el acuerdo de reestructuración de pasivos, se orienta a solucionar el incumplimiento en el pago de mesadas pensionales y a optimizar la gestión de recursos para cancelarlas, no puede convertirse en un factor que impida el cumplimiento de dichas obligaciones, sobre todo de aquellas que atañen a los derechos de las personas de la tercera edad que reclaman el reconocimiento de derechos pensionales a cargo de la entidad territorial. Lo que si debe ser el norte direccionador es que no se quebrante la igualdad entre los acreedores de un mismo nivel en el concurso, tema que debe ser valorado dentro del juicio de procedencia por el juez constitucional a la hora de resolver un debate excepcional sobre inclusión de una deuda o pago de la misma respetando la prioridad.

6. Análisis del caso concreto:

6.1. Análisis formal de la solicitud de amparo: Condiciones en que se encuentra el actor y estudio sobre el cumplimiento del principio de inmediatez.

6.1.1. De las pruebas que obran en el expediente se extrae que (i) el actor es una persona que actualmente cuenta con 79 años de edad, que padece serios quebrantos de salud propios de su condición de adulto mayor, entre los que se destacan hipertensión arterial, artrosis y glaucoma ocular; (ii) el núcleo familiar del accionante está integrado por su compañera permanente y por tres hijos, de los cuales dos son menores de edad de acuerdo con los registros civiles de nacimiento que aporta para acreditar el vínculo filial. Dicho núcleo depende económicamente de él; (iii) en la actualidad el accionante no tiene un ingreso económico fijo y estable que le permita suplir las necesidades básicas para vivir en

condiciones de dignidad, ya que carece de pensión reconocida o de otra ayuda dineraria que tenga la condición de permanente, situación que vulnera su mínimo vital; y que, (iv) el actor no cuenta con ingresos de ninguna índole que le permitan afiliarse y pagar como cotizante en el sistema de seguridad social en salud, razón por la cual su hija mayor lo tiene afiliado como beneficiario de Saludcoop EPS. Así, se logra establecer que dadas las condiciones especiales de edad, salud y carencia de recursos económicos en que se encuentra el actor, sumado a que de él dependen dos menores de edad, se ubica en la categoría de sujeto de especial protección constitucional, que además se encuentra en condición de vulnerabilidad por las razones descritas.

6.1.2. Teniendo claro lo anterior, del material probatorio allegado por el accionante también se observa lo siguiente: (iv) considerando que cumplía con los requisitos de edad y tiempo de servicios exigidos por la Ley 33 de 1985, el accionante elevó el 26 de febrero de 2010 derecho de petición a la Alcaldía Municipal de Ciénaga de Oro solicitando el reconocimiento y pago de la pensión de jubilación con cargo al presupuesto de esa entidad territorial, por cuanto durante todo el tiempo que prestó su servicio no fue afiliado ni se le hicieron aportes al Instituto de Seguros Sociales o a una Caja de Previsión Social. Dicho derecho de petición no fue relacionado en el listado de entregas que hizo la saliente Administración, por lo cual el actual Alcalde del municipio solo dio respuesta a la solicitud hasta el 12 de agosto de 2013; (v) en dicha respuesta se le informa al accionante que debido a que el archivo municipal fue incinerado con ocasión de dos asonadas sucedidas en el municipio, es imposible constatar los documentos laborales que acrediten el tiempo de servicios prestados, razón por la cual se harán las consultas pertinentes a las diferentes entidades para que expidan las certificaciones del caso y con ello se pueda establecer una respuesta concreta frente al reconocimiento del derecho laboral; (vi) que pasado un tiempo prudencial, aún no existe una respuesta de fondo que se le haya dado al actor, lo que se traduce en la afectación al derecho fundamental de petición como acertadamente lo indicaron los jueces de instancia, pues el derecho al reconocimiento de la pensión de jubilación no se encuentra definido.

Cabe resaltar que en el año 2010, en vista de que la administración no daba respuesta a su reclamo, el accionante inició un proceso ordinario laboral pretendiendo que se declarara la existencia de la relación laboral con el municipio de Ciénaga de Oro desde el 1º de agosto de 1953 hasta el 30 de mayo de 1988, y consecuentemente que dicha entidad territorial al

no efectuar los aportes respectivos, estaba obligada a reconocerle y a pagarle la pensión de jubilación consagrada en la Ley 33 de 1985. El Juzgado 1° Civil del Circuito de Cereté -Córdoba dictó sentencia el 14 de diciembre de 2011, ordenando a aquel municipio que pagara a favor del actor la pensión de jubilación desde el 21 de noviembre de 1989, en la suma de \$25.637,40 que ordenó actualizar hasta la fecha del pago efectivo. En la consideración encontró acreditado que el actor había laborado más de 20 años a favor del municipio (prueba documental y testimonios) y que cumplió con la edad de 55 años el 21 de noviembre de 1989.

No obstante, una vez fue apelada esa decisión, el Tribunal Superior de Montería en providencia del 13 de junio de 2012, declaró la nulidad de todo lo actuado por falta de jurisdicción y dispuso que el expediente se remitiera a los jueces contencioso-administrativos, correspondiendo por reparto al Juzgado 4° Administrativo del Circuito de Montería, quien el 5 de octubre de 2012, ordenó segregar la demanda y los documentos que presentó el actor por una indebida acumulación de pretensiones y porque no existía un acto administrativo que negara el derecho pensional. El desglose de los documentos solo fue autorizado hasta el 21 de mayo de 2013, encontrándose en la actualidad pendiente de definir por parte del municipio de Ciénaga de Oro si reconoce o no, mediante acto administrativo susceptible de los recursos de la vía gubernativa, el derecho pensional que reclama el actor. Además, con ello le habilita el uso de las acciones contencioso administrativas con miras a cuestionar una decisión negativa a los intereses del accionante.

La anterior información resulta relevante para advertir que en el presente caso se cumple con el principio de inmediatez, ya que el accionante desde el año 2010 adelantó actuaciones administrativas y judiciales que contaron con una última decisión del 21 de mayo de 2013, fecha en la cual el juzgado administrativo autorizó el desglose de los documentos que el actor había anexado a la demanda. Como la solicitud de amparo se formuló el 2 de agosto de 2013, es decir, pasados menos de 3 meses, la interposición de la misma se entiende presentada dentro de un plazo razonable para habilitar la protección constitucional a los derechos fundamentales de forma urgente, efectiva e inmediata.

Ahora bien, podría llegar a pensarse que la última actuación de fondo que se llevó a cabo data del 5 de octubre de 2012, época en la cual el Juzgado 4° Administrativo del Circuito de

Montería ordenó la segregación de la demanda y de los documentos aportados por el actor, caso que llevaría a la Sala a flexibilizar el principio de inmediatez teniendo en cuenta que se reclama un derecho pensional de naturaleza imprescriptible y que, por esa razón, la afectación de los derechos fundamentales a la seguridad social y al mínimo vital se prolonga en el tiempo, siendo la misma continúa y actual, sumado a las especiales circunstancias de vulnerabilidad en que se encuentran el actor y que ya fueron descritas en líneas precedentes.

6.1.3. Así las cosas, hasta aquí la Sala considera que el actor es un sujeto de especial protección constitucional que se encuentra en situación de vulnerabilidad por su edad, por su condición de salud y porque carece de recursos económicos para prodigarse una digna subsistencia, al igual que a su núcleo familiar. Adicionalmente, estima que el actor ha adelantado una carga administrativa y judicial importante con la cual lastimosamente no ha obtenido decisión definitiva frente al reconocimiento del derecho pensional que reclama, situación que además de vulnerar su derecho a la seguridad social y al mínimo vital, compromete el derecho de petición porque no ha obtenido una respuesta de fondo de parte de la Administración frente a la cual pueda ejercer los recursos de la vía gubernativa y las acciones contencioso administrativas. Justamente, analizando el caso desde una visión garantista que permita la efectividad de los derechos, la Sala observa que se cumple el presupuesto de la inmediatez desde una óptica flexible, ya que por tratarse del reclamo de un derecho pensional imprescriptible, la afectación de derechos fundamentales se prolonga en el tiempo, haciéndola continúa y actual. Esas circunstancias analizadas en conjunto, habilitan la intervención del juez constitucional.

6.2. Estudio sobre la aptitud de los medios judiciales con que cuenta el actor, y análisis de procedencia material frente al derecho pensional:

6.2.1. Seguidamente la Sala de Revisión analizará si los medios de defensa judicial con que cuenta el actor resultan insuficientes para lograr el cometido pensional que persigue, o si nos encontramos en presencia de un perjuicio irremediable que torne procedente otorgar una protección transitoria mientras se adelanta el debate ante la autoridad administrativa correspondiente y frente al juez natural.

Al respecto, como se indicó en el fundamento jurídico 3.6., por regla general los debates

atinentes al reconocimiento y al pago de derechos pensionales deben ser adelantados ante el juez natural, previo concepto negativo de la autoridad administrativa a quien le corresponde pronunciarse de fondo sobre la titularidad y el cumplimiento de requisitos para acceder a tal derecho. Sin embargo, en aquellos casos en que, como el presente, se encuentran en compromiso los derechos fundamentales a la seguridad social y al mínimo vital de un adulto mayor en condiciones de vulnerabilidad, en principio resulta desproporcional someterlo a un largo proceso contencioso administrativo en busca de la pensión de jubilación que reclama a la autoridad territorial, pues esa opción carece de idoneidad y eficacia material.

Por ello surge la necesidad de analizar la aptitud de los instrumentos judiciales ordinarios para resolver de manera efectiva los problemas jurídicos relativos al reconocimiento y pago de la pensión de jubilación a favor del actor, por ende, además del análisis a la situación personal que atraviesa el actor -el cual ya se realizó-, se debe establecer si existe una mediana certeza sobre el cumplimiento de los requisitos legales para el reconocimiento del derecho pensional.

6.2.2. Sobre el punto, de entrada la Sala observa que según afirma el accionante, laboró de forma ininterrumpida para el municipio de Ciénaga de Oro desde el 1° de agosto de 1953 hasta el 30 de mayo de 1988, ocupando diferentes cargos. Como el actor es beneficiario del régimen de transición que establece el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, ya que al 1° de abril de 1994 tenía más de 40 años de edad, exactamente 59 años de edad cumplidos, le es aplicable la Ley 33 de 1985, la cual exige como requisitos para acceder al disfrute vitalicio de la pensión de jubilación, que el empleado oficial haya servido 20 años continuos o discontinuos y que llegué a la edad de 55 años. Frente a este último requisito la Sala no evidencia controversia alguna, porque según el registro civil de nacimiento que aportó el actor a folio 63 del cuaderno 1, el señor Alfonso Rafael Puentes Yances nació el 21 de noviembre de 1934, lo que significa que la edad de 55 años la cumplió el 21 de noviembre de 1989.

En lo tocante al requisito de haber laborado como empleado oficial 20 años de servicios continuos o discontinuos, del material probatorio allegado a través de certificaciones laborales, la Sala observa lo siguiente, que para efectos de haberlo entendible, se relaciona en la tabla que se presenta a continuación:

NOMBRE DEL CARGO

PERIODO EJERCIDO

TIEMPO DE SERVICIO

Secretario de la Alcaldía Municipal de Ciénaga de Oro.

30 de abril de 1960 hasta el 23 de mayo de 1960.

24 días.

Secretario de la Alcaldía Municipal de Ciénaga de Oro.

1° de octubre de 1965 hasta el 10 de septiembre de 1966.

11 meses y 10 días.

Personero Municipal de Ciénaga de Oro.

1° de enero de 1967 hasta el 30 de agosto de 1969.

2 años y 8 meses.

TOTAL DEL TIEMPO ACREDITADO EN EL EXPEDIENTE CON PRUEBA DOCUMENTAL

3 años, 8 meses y 4 días.

Ahora bien, en el expediente obra certificación expedida el 25 de octubre de 1988 por el Alcalde Municipal de Ciénaga de Oro, en la cual se declaró que por hechos violentos que culminaron en asonada, la totalidad de los archivos municipales fue incinerado, encontrándose dentro de la información pérdida lo relativo a las hojas de vida de los empleados oficiales que laboraban en esa entidad territorial. Así mismo, se acreditó mediante informe técnico realizado por el Secretario de Obras Públicas, que el Edificio de la Alcaldía Municipal de Ciénaga de Oro sufrió pérdida total después de otro incendio que tuvo

ocasión el 28 de octubre de 2007, por lo cual, tampoco existe archivo laboral de los servidores públicos. Es decir, en la actualidad no se cuenta con una información documental precisa sobre los cargos y periodos en los cuales laboró el accionante para el municipio de Ciénaga de Oro.

Lo único que constituye prueba relevante a evaluar por la Sala, son las declaraciones procesales y otras extraproceso que rindieron algunos trabajadores de la Alcaldía accionada y ciudadanos de la región, de las cuales se extrae que el accionante laboró con el municipio otros tiempos así:

NOMBRE DEL CARGO

PERIODO EJERCIDO

TIEMPO DE SERVICIO

Conductor volco

1° de agosto de 1953 al 30 de diciembre de 1954

1 año y 5 meses

Operario de planta eléctrica del municipio

2 de enero de 1955 hasta el 30 de diciembre de 1959.

5 años

Conductor de la Alcaldía

1° de junio de 1960 hasta el 30 de mayo de 1964.

4 años

Secretario del Concejo Municipal

2 de enero de 1982 hasta el 30 de mayo de 1988, época para la cual ganaba un salario mínimo.

6 años y 5 meses.

TOTAL DEL TIEMPO ACREDITADO EN EL EXPEDIENTE CON PRUEBA TESTIMONIAL

16 años y 10 meses

Sumando el tiempo de servicios que el actor acreditó mediante prueba documental, así como mediante testimonios y declaraciones extraproceso, la Sala observa que el accionante laboró con el municipio de Ciénaga de Oro 20 años, 6 meses y 4 días, con lo cual cumpliría el requisito de tiempo de servicio como empleado oficial para que le sea reconocida la pensión vitalicia de jubilación a su favor.

No obstante lo anterior, esta Sala de Revisión estima que dadas las especiales circunstancias del caso (información laboral incinerada) y la mediana certeza que imprimen las pruebas arrojadas por el actor, el amparo constitucional no puede concederse de forma definitiva ante las dudas que existen frente al cumplimiento real de los 20 años de servicios prestados por el actor a favor del municipio de Ciénaga de Oro, por lo cual el accionante deberá agotar tanto la sede administrativa como los mecanismos de defensa judiciales a los que haya lugar, con el fin de que se le reconozca el tiempo laborado y con ello la pensión de jubilación a la que dice tener derecho. En este caso el uso de los mecanismos ordinarios no se puede tildar de desproporcional, ya que es necesario para clarificar si el actor cumple los requisitos para acceder al derecho pensional.

A pesar de ello, la Sala siendo consciente de la demora en el tiempo que puede reportar el obtener una solución definitiva de parte de esos mecanismos de defensa, considera viable conceder de forma transitoria el amparo de los derechos fundamentales a la seguridad social, al mínimo vital y a la vida en condiciones dignas del actor, ordenando al municipio de Ciénaga de Oro que reconozca y pague al señor Alfonso Rafael Puente Yances una pensión de jubilación temporal equivalente a un salario mínimo legal mensual vigente, en procura

de evitar la consumación de un perjuicio irremediable y dada la mediana certeza probatoria que existe en el presente caso sobre el tiempo que laboró para esa entidad territorial.

Este amparo transitorio tendrá vigencia hasta tanto el municipio de Ciénaga de Oro cuente con la información real del tiempo de servicios laborados por el actor, para lo cual se le concederá el término de 30 días con el fin de reunir y auscultar los datos relevantes que le permitan definir mediante acto administrativo el reconocimiento o la negativa del derecho pensional. En caso de que la respuesta administrativa sea desfavorable al accionante, el amparo transitorio continuará vigente hasta que se resuelvan los recursos de la vía gubernativa, y si aún persiste la negativa al reconocimiento del derecho pensional y el actor lo estima prudente, éste contará con el término de 4 meses siguientes para presentar la correspondiente demanda contencioso administrativa con miras a que se le reconozca el tiempo trabajado en el municipio y el derecho pensional. Si presenta tal demanda en tiempo, el amparo transitorio persistirá hasta que su situación sea definida por el juez natural; y si no llegare a presentar la demanda en el tiempo señalado, la protección constitucional cesará en cuanto al pago transitorio de la pensión de jubilación ordenada a su favor.

Justamente, frente a ese reconocimiento transitorio de la pensión de jubilación a favor del actor, la Sala considera que la situación de encontrarse el municipio de Ciénaga de Oro sometido a un acuerdo de reestructuración para lograr la viabilidad financiera, no puede ser óbice ni constituir un obstáculo constitucionalmente admisible para sustraerse del cumplimiento de esa carga pensional impuesta, ya que se trata de uno de sus ex trabajadores que al parecer sí cumple con los requisitos de ley y que, además, se encuentra en condición de avanzada edad y vulnerabilidad. En este caso específico, la acreencia transitoria que surge a favor del accionante debe considerarse como un crédito de primera clase, frente al cual se debe el principio de igualdad entre acreedores del concurso que tengan la misma calidad de pensionados por el municipio.

6.2.3. Por último, antes de concluir el tema, la Corte aprovecha brevemente para hacer un llamado de atención a los jueces de tutela que conocieron el presente caso porque limitaron el estudio de la situación fáctica expuesta por el actor, a la presunta vulneración del derecho fundamental de petición, olvidando pronunciarse sobre los demás derechos que, como se vio, resultan fundamentales para atender la condición de vulnerabilidad en que se

encuentra el actor.

III. DECISIÓN.

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

RESUELVE

Primero: MODIFICAR la sentencia proferida por el Juzgado Promiscuo Municipal de Ciénaga de Oro - Córdoba, el 22 de agosto de 2013, y confirmada por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Cereté - Córdoba, el 23 de octubre de 2013, que resolvieron la acción de tutela interpuesta por Alfonso Rafael Puentes Yances contra el municipio de Ciénaga de Oro - Córdoba. En su lugar CONCEDER, la protección transitoria de los derechos fundamentales de petición, a la seguridad social, al mínimo vital y a la vida en condiciones dignas que le asisten al actor.

Segundo: ORDENAR al Alcalde Municipal de Ciénaga de Oro - Córdoba, o a quien haga sus veces, que si no lo hubiese hecho, en el máximo término de 30 días siguientes a la notificación de esta sentencia, proceda a responder de fondo mediante acto administrativo el derecho de petición que el accionante radicó el 26 de febrero de 2010, para lo cual deberá previamente consultar y reunir con las entidades pertinentes, los datos que corresponden a la historia laboral del actor y con ello definir la solicitud de reconocimiento del derecho pensional que éste reclama.

Tercero: ORDENAR al Alcalde Municipal de Ciénaga de Oro - Córdoba, o a quien haga sus veces, que si no lo hubiese hecho, reconozca y pague de forma transitoria una pensión de jubilación a favor del accionante Alfonso Rafael Puente Yances, en la cuantía equivalente a un salario mínimo legal mensual vigente, amparo que tendrá vigencia hasta tanto se resuelva positivamente el derecho de petición por parte de la Administración.

En caso de que la respuesta administrativa sea desfavorable al accionante, el amparo transitorio continuará vigente hasta que se resuelvan los recursos de la vía gubernativa, y si aún persiste la negativa al reconocimiento del derecho pensional y el actor lo estima prudente, éste contará con el término de 4 meses siguientes para presentar la

correspondiente demanda contencioso administrativa, con miras a que se le reconozca el tiempo trabajado en el municipio y el derecho pensional. Si presenta tal demanda en tiempo, el amparo transitorio persistirá hasta que su situación sea definida por el juez natural; y si no llegare a presentar la demanda en el tiempo señalado, la protección constitucional cesará en cuanto al pago transitorio de la pensión de jubilación ordenada a su favor.

Cuarto: REMITIR copias auténticas de la presente providencia al Personero Municipal de Ciénaga de Oro - Córdoba, para que brinde acompañamiento y colaboración al accionante, con el fin de lograr el total cumplimiento de las órdenes impartidas en este proveído.

Quinto: ORDENAR que por Secretaria General de la Corte se remita el expediente al Juzgado Promiscuo Municipal de Ciénaga de Oro - Córdoba, quien se encargará de vigilar el cumplimiento de la sentencia.

Sexto: Por Secretaría General, LÍBRESE la comunicación a que se refiere el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, publíquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional. Cúmplase.

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] El accionante aporta en varios folios las actas de posesión de los diferentes cargos que desempeñó, copias que obtuvo de los registros personales que tenía por cuanto el archivo del municipio de Ciénaga de Oro ha sufrido dos destrucciones totales; una de ellas ocurrida el 23 de octubre de 1988 por asonada, y la otra acontecida el 28 de octubre de 2007 por incendio en el Palacio Municipal.

[2] Obran en el expediente copias auténticas de los registros civiles de nacimiento de dos hijos del accionante, uno de 5 años de edad y otra de 17 años de edad.

[3] En este aparte la Sala seguirá de cerca la consideración trazada en la sentencia T-142 de 2013 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), la cual a su vez se apoyó especialmente en las sentencias T-1093/12 (M.P. Luis Ernesto Vargas), T-721/12 (M.P. Luis Ernesto Vargas), T-981/11 (M.P. Luis Ernesto Vargas), T-717/11 (M.P. Luis Ernesto Vargas), T-649/11 (M.P. Luis Ernesto Vargas), T-589/11 (M.P. Luis Ernesto Vargas), T-234/11 (M.P. Luis Ernesto Vargas), T-112/11 (M.P. Luis Ernesto Vargas), C-483/08 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), SU-975/03 (M.P. Manuel José Cepeda) y T-1316/01 (M.P. Rodrigo Uprimny Yepes).

[4] Sobre la figura del perjuicio irremediable y sus características, la Corte, en sentencia T-786/08 (M.P. Manuel José Cepeda) expresó: “Dicho perjuicio se caracteriza, según la jurisprudencia, por lo siguiente: (i) por ser inminente, es decir, que se trate de una amenaza que está por suceder prontamente; (ii) por ser grave, esto es, que el daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona sea de gran intensidad; (iii) porque las medidas que se requieren para conjurar el perjuicio irremediable sean urgentes; y (iv) porque la acción de tutela sea impostergable a fin de garantizar que sea adecuada para restablecer el orden social justo en toda su integridad.”. En un sentido semejante pueden consultarse las sentencias T-225/93 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), SU-544/01 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett), T-1316/01 (M.P. Rodrigo Uprimny Yepes), T-983/01 (M.P. Álvaro Tafur Galvis), entre otras.

[5] En sentencia T-288 de 2011 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), la Corte señaló que “Si el elemento de la inmediatez es consustancial a la protección que la acción brinda a los derechos de los ciudadanos, ello implica que debe ejercerse de conformidad con tal naturaleza. Esta condiciona su ejercicio a través de un deber correlativo: la interposición oportuna y justa de la acción”.

[6] Así lo indicó esta Corporación en sentencia T-034 de 2013 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez).

[7] Sentencia T-279 de 2010 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto).

[8] Algunas de ellas son las sentencias T-037 de 2013 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio), T-393 de 2013 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), T-521 de 2013 (M.P. Mauricio González Cuervo) y T-627 de 2013 (M.P. Alberto Rojas Ríos).

[9] Sentencia T-627 de 2013 (M.P. Alberto Rojas Ríos).

[10] Al respecto se pueden consultar las sentencias C-493 de 2002, T-760 de 2006 (M.P. Jaime Córdoba Triviño) y T-310 de 2012 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio), entre otras.

[11] Artículo 5° Ley 550 de 1999: “Se denomina acuerdo de reestructuración la convención que, en los términos de la presente ley, se celebre a favor de una o varias empresas con el objeto de corregir deficiencias que presenten en su capacidad de operación y para atender obligaciones pecuniarias, de manera que tales empresas puedan recuperarse dentro del plazo y en las condiciones que se hayan previsto en el mismo. // El acuerdo de reestructuración deberá constar por escrito, tendrá el plazo que se estipule para su ejecución, sin perjuicio de los plazos especiales que se señalen para la atención de determinadas acreencias, y del que llegue a pactarse en los convenios temporales de concertación laboral previstos en esta ley.”

[12] Sentencia T-310 de 2012 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio).

[13] Sentencia T-1327 de 2005 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto).