

T-437-95

Sentencia No. T-437/95

DERECHOS DE PERSONA DE LA TERCERA EDAD-Pago oportuno de pensiones/MESADA PENSIONAL-Pago oportuno/MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL INEFICAZ-Pago oportuno de mesadas pensionales/DERECHO A LA SUBSISTENCIA-Pago oportuno de pensiones

El demandante, cuenta con 67 años de edad, fue desvinculado por llegar a la edad de retiro forzoso, sostiene una familia compuesta por once miembros, ocho de los cuales son menores de edad, hechos ante los cuales el juez de tutela no puede ser indiferente, puesto que se trata de la situación de un pensionado que merece una protección especial debido a las condiciones y circunstancias que lo colocan en una posición de debilidad manifiesta, que se agrava por ser una persona de la tercera edad; además, ponderadas las condiciones específicas del caso, someter al accionante, a los dilatados trámites de un proceso ejecutivo, implicaría la prolongación de sus circunstancias desfavorables al pleno y cabal disfrute de sus derechos. La inidoneidad de los otros medios de defensa judicial es incuestionable, en razón a la imposibilidad en que se halla el actor para dedicarse a trabajar, pues es mayor de 67 años de edad, la penuria por la que atraviesa él y su numerosa familia, hacen que la mesada pensional sea un recurso que contribuiría a otorgarle una existencia digna. Todos estos aspectos comprueban la vigente e inaplazable necesidad de su protección.

ACCION DE TUTELA-Carencia actual de objeto

Si la acción de tutela tiene por objeto la protección efectiva del derecho fundamental violado o amenazado, pierde su razón de ser, cuando el motivo de la violación o amenaza ha desaparecido, en tales casos se ha restablecido el derecho sin necesidad de la intervención judicial, con lo cual opera el fenómeno jurídico de la carencia actual de objeto.

DERECHO DE PETICION-Pronta Resolución

REF.: Expediente No. T-75054

Actor:

GUIDO MIGUEL LENTINO NAVAS

Magistrados:

Dr. FABIO MORON DIAZ

-Ponente-

Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA

Dr. JORGE ARANGO MEJIA

Santafé de Bogotá D.C., septiembre veintinueve (29) de mil novecientos noventa y cinco (1995)

La Sala de Revisión en asuntos de tutela integrada por los Honorables Magistrados JORGE ARANGO MEJIA, VLADIMIRO NARANJO MESA y FABIO MORON DIAZ, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, previo estudio del Magistrado ponente, resuelve sobre las sentencias relacionadas con la acción de tutela de la referencia, proferidas por la H. Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral de fecha 29 de junio de 1995 y por el Tribunal Superior de Cartagena Sala Laboral de fecha 6 de junio de 1995.

I. ANTECEDENTES

A. La Petición

El ciudadano GUIDO MIGUEL LENTINO NAVAS, inició acción de tutela ante el Tribunal Superior de Cartagena, Sala Laboral, contra la Caja Nacional de Previsión, con el fin de obtener la protección de sus derechos fundamentales a la vida, petición, protección y la asistencia de las personas de la tercera edad a los servicios de la seguridad social previsto en el artículo 48 de la Carta, que considera vulnerados por la entidad demandada, igualmente solicita la reliquidación del monto de su pensión, en virtud a que la Caja de Previsión Social incurrió en un error en cuanto al cálculo del valor de su mesada pensional ante lo cual interpuso recurso de reposición contra la resolución número 11045 con efecto desde el 10. de mayo de 1991; en igual sentido pide que “se ordene a la Caja Nacional de Previsión Social que se me haga efectivo el pago de mis mesadas, se le ordene dar respuesta al recurso de reposición interpuesto y además se reliquide el monto de la pensión de jubilación y se le condene al pago de los perjuicios ocasionados por su omisión...”.

B. Los Hechos de la Demanda

El peticionario Guido Miguel Lentino Navas, manifiesta que prestó servicios al Estado por tiempo superior a los 20 años, por lo que en el año de 1991, solicitó a la Caja Nacional de Previsión Social, el reconocimiento y pago de su pensión de jubilación, el 10 de mayo de 1993, la entidad accedió a reconocerla mediante resolución No. 11045, con efectos desde el 10. de mayo de 1991, pero como el valor reconocido no era el correcto, interpuso recurso de reposición, continuó laborando en la Registraduría Nacional del Estado Civil, como fotógrafo código 408501 de la Registraduría Municipal de San Jacinto (Bolívar) hasta el mes de agosto de 1994, fecha en la cual fue despedido por llegar a la edad de retiro forzoso, por lo anterior solicitó la reliquidación del monto de su pensión sin que hasta la fecha le hayan contestado, como tampoco resuelto el recurso de reposición que interpuso contra la resolución que le reconoció la pensión, causándole un grave perjuicio económico, puesto que tiene 67 años de edad, sostiene una familia compuesta por once miembros, ocho de los cuales son menores de edad, actualmente se encuentra sin ocupación y no ha recibido una sola mesada pensional de la entidad demandada.

II. LA DECISION DE PRIMERA INSTANCIA

El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena, Sala Laboral, en sentencia de 6 de junio de 1995, y sobre el asunto de la referencia, resolvió negar la tutela reclamada por el actor, en contra de la Caja Nacional de Previsión; con base en las siguientes consideraciones:

- El Tribunal negó la tutela por considerar que para el pago de las mesadas pensionales adeudadas, el accionante cuenta con otros medios de defensa judicial, como es el proceso ejecutivo laboral a través de la jurisdicción contencioso administrativa.

Advierte el sentenciador de primera instancia que la entidad no desconoció el derecho de petición, en razón a que en la “documentación que reposa a folio 8 no aparece constancia alguna de que él hubiera presentado la petición de reliquidación de su pensión a la Caja Nacional de Previsión, motivo por el cual mal puede estimar la Sala que se le haya vulnerado el derecho de petición...”. De otra parte, el juez dispuso la remisión de copias de las diligencias a la Procuraduría General de la Nación, para que adelante la investigación que corresponda, dado que la Subdirectora de Prestaciones Económicas de la Caja Nacional de

Previsión Social no respondió la solicitud que le formuló la Sala mediante marconigrama de fecha 8 de mayo de 1995, de acuerdo con el artículo 19 del Decreto 2591 de 1991.

III. LA IMPUGNACION

En el escrito de impugnación el peticionario reitera la violación de sus derechos constitucionales y solicita insistentemente en su protección.

IV. LA DECISION DE SEGUNDA INSTANCIA

La Corte Suprema de Justicia -Sala de Casación Laboral-, mediante sentencia de junio 29 de 1995, al resolver la impugnación, confirmó la decisión judicial de primera instancia de 6 de junio de 1995 del Tribunal Superior de Cartagena, contra la Caja Nacional de Previsión, con base en los siguientes razonamientos:

- Considera que, insistentemente la Sala de Casación Laboral ha dicho que:

“...conforme a los parámetros previstos por el artículo 86 de la Constitución Nacional, la acción de tutela es improcedente en aquellos casos en que los afectados dispongan de otro medio judicial de defensa, excepto cuando se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

“Por ello, se ha estimado que no es viable su ejercicio si se pretermiten las acciones judiciales ordinarias o especiales que las leyes han consagrado como los mecanismos más idóneos para que las personas puedan lograr el reconocimiento de sus derechos cuando consideren que los mismos han sido vulnerados, pues es de su naturaleza el carácter subsidiario o supletorio.

“En el asunto examinado, es indudable que para cobrar las mesadas pensionales que, el peticionario afirma, le adeuda la Caja Nacional de Previsión Social cuenta con otro medio de defensa judicial, cual es el de acudir, si lo desea, en demanda efectiva ante los jueces laborales del circuito. En ese orden, la tutela resulta improcedente conforme a la norma constitucional y a los decretos que reglamentaron su ejercicio, sin que de otro lado, se esté en presencia de un perjuicio irremediable, dado que junto al pago de las mesadas puede pedir el reconocimiento y pago de los intereses causados por la mora en su cancelación.

“Importa recordar que sobre el aspecto comentado esta Corporación ha precisado que por la naturaleza misma de la acción de tutela y los objetivos que persigue su utilización no es viable para lograr la cancelación de una deuda, no solo por el hecho de ser discutible que el pago de una obligación revista el carácter de derecho constitucional fundamental sino porque, en el evento de que procediera este excepcional mecanismo de protección, ocurriría que de no ser cumplido el fallo de tutela, a quien lo desacatara le traería como consecuencia la privación de la libertad, conforme a lo dispuesto por el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, con lo cual se violaría el artículo 28 de la Carta que prohíbe la detención, la prisión o el arresto por deudas.”

En relación con la petición de que se ordene a Cajanal que le resuelva el recurso de reposición que interpuso contra el acto administrativo de reconocimiento de la pensión de jubilación, anota que “éste no es viable dado que dentro de las diligencias obra copia de la resolución No. 035866, con constancia de la notificación y, mediante la cual la accionada desató el recurso.”

Finalmente, agrega la H. Corte Suprema de Justicia que:

“A juicio de la Sala no sería adecuado ordenarle a la Caja que reliquide la pensión del interesado, pues al ser tal reclamación un derecho de carácter legal, descarta la utilización de este excepcional mecanismo, ya que éste únicamente protege derechos constitucionales fundamentales y no aquellos de rango legal, o para hacer cumplir las leyes, los decretos, los reglamentos o cualesquiera otra norma de rango inferior, según los términos previstos por el artículo 2o. del Decreto 306 de 1992.”

V. CONSIDERACIONES DE LA SALA

A. La Competencia

Esta Sala de la Corte Constitucional es competente para conocer de la revisión de las decisiones judiciales correspondientes al asunto de la referencia, de conformidad con lo establecido en el inciso 2o. del artículo 86 y el numeral 9o. del artículo 241, ambos de la Carta Política desarrollados en los artículos 33 y 34 del Decreto 2591 de 1991, y en atención a la selección que se hizo en la oportunidad establecida en la ley y en el reglamento de la Corporación.

B. La Materia

Según se desprende del examen del expediente el peticionario pretende que se ordene a la entidad demandada hacer efectivo el pago de las mesadas pensionales, se le ordene dar respuesta al recurso de reposición interpuesto y se conteste la solicitud de reliquidación de la pensión de jubilación y el pago de los perjuicios ocasionados por la omisión de la entidad.

1. Procedencia de la acción de tutela para lograr el pago de las mesadas pensionales

Al respecto de la procedencia de la acción de tutela para lograr el pago de las mesadas pensionales, la Corporación ha sostenido lo siguiente:

“Es claro y diáfano el mandato contenido en el inciso tercero del artículo 53 de la Carta, en virtud del cual el Estado tiene a su cargo el deber de garantizar el derecho de los pensionados al pago oportuno de sus mesadas pensionales, para efectos de lo cual está en la obligación de adelantar las gestiones y adoptar los mecanismos que hagan efectivo el derecho. El Estado adquiere pues, el compromiso de garantizar el pago oportuno de las pensiones, para lo cual debe proveer en los respectivos presupuestos del orden nacional, departamental, distrital y municipal las partidas necesarias para atender de manera cumplida y satisfactoria su obligación constitucional, especialmente cuando quienes se ven afectados por el incumplimiento o la desidia de las autoridades estatales, son personas de la tercera edad, a quienes en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 46 constitucional, el Estado debe concurrir con la sociedad y la familia a su protección y asistencia, así como a garantizarles los servicios de la seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia.

“Estas personas requieren del pago oportuno de sus mesadas pensionales en orden a garantizar su subsistencia y las condiciones mínimas para su existencia digna. Se trata además, de personas quienes legítimamente tienen el derecho a un pago oportuno y cumplido, teniendo en cuenta que han prestado sus servicios al Estado y esperan de él como mínima retribución, que se les paguen sus mesadas pensionales.

“En tal virtud, cuando no se atiende en forma oportuna el pago de las pensiones legales por parte de las entidades del Estado, deben adoptarse los mecanismos correspondientes y adecuados en orden a hacer efectiva la garantía constitucional plasmada en el artículo 53 de

la Carta, especialmente cuando están de por medio los derechos fundamentales a la vida y a la salud de las personas de la tercera edad.

“Por lo tanto, el pago de las pensiones legales cuando éstas han sido ya reconocidas legalmente mediante el respectivo acto administrativo emanado de la entidad de previsión, deben mantener un nivel de eficiencia aceptable para dar respuesta a las necesidades sociales, en orden a la realización de los fines sociales del Estado, a la justicia social y a promover frente a los demás pensionados, una igualdad real y efectiva.

“Más aún, habiéndose dado al Estado colombiano por el constituyente de 1991 un carácter social, se hace indispensable que acometa acciones positivas en favor de la comunidad. En este contexto, el pago cumplido de las pensiones legales es una de tales actuaciones positivas a las que está obligado el Estado.

“Por ello, es para la Sala fundamental que las autoridades del orden nacional, departamental, distrital y municipal adopten de manera prioritaria las medidas encaminadas a que se incluyan en los proyectos de presupuesto las partidas suficientes en orden a que los pensionados, en particular los de las entidades de previsión, reciban en forma oportuna el pago de sus mesadas.” (Cfr. Sentencia No. T-147 de abril 4 de 1995. M.P. Dr. Hernando Herrera Vergara).

En este orden de ideas, el Tribunal de primera instancia y la Corte Suprema de Justicia negaron la pretensión del actor, al considerar que las mesadas pensionales adeudadas a éste por parte de la entidad debían ser reclamadas mediante otro medio de defensa judicial, valga decir, el proceso ejecutivo laboral mediante la acción contencioso administrativa pertinente. No obstante lo anterior, esta Sala de Revisión, se aparta de dicha consideración ya que reiteradamente esta Corporación ha entendido que en lo relativo a la eficacia del otro medio de defensa judicial para el cobro de mesadas pensionales, lo siguiente:

“En cuanto a la eficacia que deben tener los medios alternativos de defensa judicial llamados a “sustituir” la tutela, es claro que el otro medio de defensa judicial debe poseer necesariamente, la misma eficacia en materia de protección inmediata de derechos constitucionales fundamentales que, por su naturaleza tiene la acción de tutela. En el caso de las pensiones de jubilación, la acción ejecutiva laboral ha resultado inoperante para la defensa efectiva de los derechos de los pensionados, debido a la existencia de la norma legal

que prohíbe la inembargabilidad de los bienes y rentas del presupuesto. En este sentido, son improcedentes los argumentos sobre el “otro mecanismo de defensa”. El Juez de tutela no puede ser indiferente ante la situación de los pensionados y no puede por tanto, dejar de considerar las condiciones específicas de debilidad en las que se encuentran las personas de la tercera edad y la protección especial que los Convenios Internacionales y la Constitución les conceden. El simple reconocimiento de las pensiones no implica que el derecho haya sido satisfecho en debida forma. Para ello es indispensable en aras de darle eficacia material, que al pensionado no sólo se le reconozca su derecho al cumplir con los requisitos legales, sino que adicionalmente, se le cancelen las mesadas atrasadas o futuras a que tiene derecho. Obligación que debe hacerse efectiva dentro de los términos legales previstos para ello, en aras a no afectar ni desmejorar los derechos ni la calidad de vida de los pensionados.” (Sentencia T-184 de abril 18 de 1994. M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero).

El actor de la presente acción de tutela se ajusta a los supuestos de la jurisprudencia reiterada, en efecto, el señor Guido Miguel Lentino Navas, cuenta con 67 años de edad, fue desvinculado por llegar a la edad de retiro forzoso, desde el mes de agosto de 1994, donde se desempeñaba como fotógrafo código 408501 de la Registraduría Municipal de San Jacinto (Bolívar), sostiene una familia compuesta por once miembros, ocho de los cuales son menores de edad, hechos ante los cuales el juez de tutela no puede ser indiferente, puesto que se trata de la situación de un pensionado que merece una protección especial debido a las condiciones y circunstancias que lo colocan en una posición de debilidad manifiesta, que se agrava por ser una persona de la tercera edad; además, ponderadas las condiciones específicas del caso, someter al accionante, a los dilatados trámites de un proceso ejecutivo, implicaría la prolongación de sus circunstancias desfavorables al pleno y cabal disfrute de sus derechos. La inidoneidad de los otros medios de defensa judicial es incuestionable, en razón a la imposibilidad en que se halla el actor para dedicarse a trabajar, pues es mayor de 67 años de edad, la penuria por la que atraviesa él y su numerosa familia, hacen que la mesada pensional sea un recurso que contribuiría a otorgarle una existencia digna. Todos estos aspectos comprueban la vigente e inaplazable necesidad de su protección.

2. El derecho de petición y el caso concreto

De acuerdo con la demanda, GUIDO MIGUEL LENTINO NAVAS, interpuso recurso de reposición contra la resolución No. 11045 “por la cual se reconoce y ordena el pago de una pensión

mensual vitalicia de jubilación”, con efectos desde el 1o. de mayo de 1991 y hasta el momento de ejercer la acción de tutela, la autoridad pública no había resuelto el mencionado recurso; no obstante lo afirmado por el actor en su demanda, de acuerdo con las pruebas que obran en el expediente, para la Sala, es claro que la Caja Nacional de Previsión Social sí agotó el derecho de petición, ya que mediante la resolución No. 035866 del 6 de septiembre de 1993, resolvió acerca del recurso de reposición procediendo a revocar el acto impugnado y a reconocer el nuevo valor de la jubilación en favor del actor, tomando en cuenta otros factores salariales; en consecuencia, no tendría sentido que el juez de tutela impartiera una decisión judicial cuando la autoridad administrativa ya ha producido el acto administrativo de respuesta; en tal sentido lo entendieron en su momento, los jueces de tutela de la instancias de rigor; en esta misma dirección, reiteradamente la Corte lo ha expuesto, si la acción de tutela tiene por objeto la protección efectiva del derecho fundamental violado o amenazado, pierde su razón de ser, cuando el motivo de la violación o amenaza ha desaparecido, en tales casos se ha restablecido el derecho sin necesidad de la intervención judicial, con lo cual opera el fenómeno jurídico de la carencia actual de objeto de la acción de tutela. No obstante lo anterior, si bien el amparo solicitado por el actor no tiene ya necesidad, la Sala recomienda, sin embargo para evitar la ineficiencia administrativa de la Caja Nacional de Previsión, que los servidores públicos responsables de que el recurso interpuesto haya sido resuelto después de varios meses, durante los cuales el derecho de petición del actor fue vulnerado por omisión, no vuelvan a incurrir en conductas semejantes, contrarias a los propósitos de un estado social de derecho.

Finalmente, observa la Sala, en cuanto a la petición que formula el actor, en el sentido de que se ordene a la Caja Nacional de Previsión Social, que le reliquide el monto de su pensión de jubilación, con fundamento en que, después de habersele reconocido su pensión de jubilación mediante resolución No. 11045, con efectos desde el 1o. de mayo de 1993, continuó prestando sus servicios a la Registraduría Nacional del Estado Civil, como fotógrafo de la Registraduría Municipal de San Jacinto, Bolívar, hasta el mes de agosto de 1994, cuando fue desvinculado mediante resolución No. 0360 del día 11 de ese mes y año, y como consecuencia de ello envió una solicitud de reliquidación del monto de su pensión, la cual tiene fecha de presentación 11 de octubre de 1994, sin que hasta la fecha de presentación de la acción de tutela haya sido contestada por parte de la entidad pública demandada; observa la Sala que del texto del artículo 23 de la Carta, se desprende el derecho de toda persona a presentar peticiones respetuosas a las autoridades, por motivo de interés

particular y a obtener pronta resolución, lo que implica que la Administración no puede sustraerse del cumplimiento de un deber constitucional y excusarse de resolver las peticiones que se le formulen, tal como lo ha expresado esta Corporación en su jurisprudencia (T-242 de 1993); que el de petición es un derecho constitucional fundamental susceptible de ser tutelado, pues este ha sido consagrado en su núcleo esencial para acudir ante la autoridad y obtener pronta resolución de ésta. De acuerdo con lo expuesto, encuentra la Sala que no sería adecuado ordenarle a la Caja que reliquide la pensión del interesado, ya que tal reclamación escapa a la órbita y finalidad de la acción de tutela, pero sí dirigir el pronunciamiento judicial a la entidad a fin de que profiera una pronta respuesta al peticionario sobre dicha solicitud; en este orden de ideas, la tutela no puede consistir en una orden judicial que resuelva el fondo de las pretensiones contenidas en la demanda, en este caso, la reliquidación de la mesada pensional, pues para ello el ordenamiento jurídico prevé los procedimientos, pero sí el de ordenar a la entidad de previsión que produzca una pronta respuesta a la solicitud formulada por el peticionario, en virtud a que el derecho de petición 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 letra de la norma superior, debe ser “pronta”; así pues, tanto la falta de contestación como las decisiones tardías vulneran este fundamental derecho; por las razones expuestas, esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional, revocará los fallos proferidos por la H. Corte Suprema de Justicia -Sala Laboral-, y el Tribunal Superior de Cartagena.

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

RESUELVE:

Primero. Revocar la sentencia proferida por la H. Corte Suprema de Justicia de fecha veintinueve (29) de junio de 1995, que confirmó el fallo judicial del Tribunal Superior de Cartagena -Sala Laboral-, de fecha junio seis (6) de mil novecientos noventa y cinco (1995).

Segundo. Conceder la tutela impetrada, y en consecuencia, se ordena a la Caja Nacional de Previsión, a través de su Director, que dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la notificación de esta providencia, proceda a cancelar al señor Guido Miguel Lentino Navas, las mesadas pensionales adeudadas.

Tercero. Conceder la tutela impetrada, y en consecuencia, se ordena a la Caja Nacional de Previsión contestar la petición sobre la reliquidación pensional presentada por el ciudadano Guido Miguel Lentino Navas el día 11 de octubre de 1994, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas hábiles siguientes a la notificación de esta providencia.

Cuarto. El Tribunal Superior de Cartagena -Sala Laboral-, vigilará el cumplimiento de lo ordenado en esta providencia.

Quinto.- Comunicar la presente decisión en los términos del artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General