

Sentencia T-454/04

ACCION DE TUTELA-Improcedencia general para reconocimiento de pensiones/PERJUICIO IRREMEDIABLE-Carácter concreto que la jurisprudencia le ha dado a la configuración de éste

Referencia: expediente T-847147

Acción de tutela instaurada por Yolanda Pulecio Vélez contra el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República.

Magistrado Ponente:

Bogotá, D. C., once (11) de mayo de dos mil cuatro (2004).

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados ALFREDO BELTRAN SIERRA, MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA y JAIME ARAUJO RENTERIA, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión de los fallos proferidos por el Juzgado 12 Laboral del Circuito de Bogotá, en primera instancia, y la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, en segunda, dentro del trámite de la acción de tutela iniciada por Yolanda Pulecio Vélez contra el Fondo de Previsión Social del Congreso.

I. ANTECEDENTES

En escrito presentado el 31 de julio de 2003 la señora Yolanda Pulecio Vélez solicitó el amparo, como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, de sus derechos fundamentales a la igualdad, a la seguridad social, al reconocimiento del trabajo y a la dignidad humana como persona de la tercera edad. Como sustento de la solicitud de amparo, la actora invoca los siguientes:

1. Hechos.

Relata la señora Pulecio Vélez que, por intermedio de apoderado presentó ante la demandada solicitud de reconocimiento y pago de pensión como excongresista con reajuste especial, por considerar que cumplía con los requisitos que, de acuerdo con lo estipulado en la Ley 4ª de 1992, artículo 17, Decreto 1359 de 1993, artículo 7º, y Decreto 1293 de 1994, artículos 2º y 3º, se exigen para ello. Precisa que también tiene derecho al régimen de transición de que trata el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 por haber cumplido de sobra con los requisitos exigidos.

Agrega que el Fondo de Previsión Social del Congreso le ha negado dicho derecho. Por eso ha tenido que acudir a la Jurisdicción Contencioso Administrativa presentando demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de las decisiones del señalado fondo. Considera que ese proceso durará por lo menos de 6 a 10 años hasta su culminación. Indica que es una persona de la tercera edad por haber nacido el 31 de diciembre de 1935, que carece de trabajo remunerado, de un mínimo vital, de una pensión de jubilación y de servicios de salud para vivir dignamente.

Expone que prestó sus servicios a diferentes entidades, de la siguiente manera:

ENTIDADES

AÑOS

MESES

DÍAS

Departamento Administrativo de Bienestar Familiar

1

11

11

Ministerio de Relaciones Exteriores. 12 de abril de 1978 a 30 de junio de 1984, menos 4 días

6

2

14

1 de noviembre de 1989 a 15 de diciembre de 1989

1

15

17 de diciembre de 1990 a 30 de septiembre de 1993

2

9

13

Cámara de Representantes. 20 de julio de 1986 al 19 de julio de 1987, hubo 150 sesiones y asistió a 96

7

20 de julio de 1987 al 19 de julio de 1988, hubo 150 sesiones y asistió a todas

1

20 de julio de 1988 al 19 de julio de 1989, hubo 150 sesiones y asistió a todas.

1

Senado de la República. 20 de julio de 1990 al 19 de julio de 1991

1

Libro. Los niños de mamá Yolanda

2

Instituto de Seguros Sociales. 1 de enero a 31 de diciembre de 1995, fallando febrero/95

11

1 de enero a 31 de diciembre de 1996, fallando mayo/96

11

1 de enero a 31 de diciembre de 1997, fallando marzo/97

11

1 de enero a 31 de diciembre de 1998

1

1 de enero a 31 de diciembre de 1999

1

1 de enero a 31 de diciembre de 2000

1

1 de enero a 28 de febrero de 2001

60

TOTAL

23

3

17

Con base en los anteriores hechos, hace la siguiente:

## 2. Solicitud.

La señora Yolanda Pulecio Vélez exhorta al juez de tutela de la siguiente manera:

(...) PRIMERA: Con todo respeto pido al Señor Juez laboral de Bogotá , se digne concederme esta acción de tutela como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, por violación a mis derechos fundamentales constitucionales a la igualdad, a la seguridad social, reconocimiento del trabajo y dignidad humana como persona de la tercera edad. SEGUNDA: Que como consecuencia de la anterior declaración ordene al FONDO DE PREVISIÓN SOCIAL DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA, para que desde la fecha del presente fallo y hasta que la justicia contencioso - administrativa decida definitivamente, me reconozca y pague la pensión de jubilación como excongresista, de tal manera que no sea inferior al 75% del ingreso mensual promedio que durante el último año devenguen los congresistas en ejercicio, incluyendo dentro del cálculo respectivo su sueldo básico; los gastos de representación, la prima de localización y vivienda, prima de transporte, prima de salud, prima de servicios, prima de Navidad y toda otra asignación de la que gozare. TERCERA: Se me incluya en la nómina de pensionados por la demandada y se me expida el correspondiente carné, para efectos de acudir en demanda de la prestación de los servicios médico - asistenciales de salud, que tanto necesito en razón a mi edad y circunstancias especiales (...)

### 3. Trámite de instancia.

Avocado el conocimiento de la presente acción mediante auto de 31 de octubre de 2003, el Juzgado 12 Laboral del Circuito de Bogotá dispuso correr traslado de cuarenta y ocho (48) horas a la parte demandada para que se pronunciara en relación con la solicitud de tutela.

3.1 Corrido el traslado, el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República expone los motivos que lo llevaron a negar la pensión como excongresista de la demandante. Alega el Fondo que las normas citadas por la demandante entraron en vigencia con posterioridad a la culminación de su último periodo como congresista y que, por tanto, no le son aplicables. Hace hincapié en el hecho de no haber prestado la actora su servicio por más de 20 años en el Senado o en la Cámara de Representantes. Recalca además que la demandante cotizó al Instituto de Seguridad Social con posterioridad a su desempeño como miembro del Congreso, por lo que es esta entidad ante la que debe reclamar su pensión. Por último transcribe el artículo 4 del decreto 1293 de 1994 en cuanto prevé que el régimen de transición dejará de aplicarse cuando sus beneficiarios opten por el régimen de ahorro individual con solidaridad, o cuando habiendo escogido este régimen decidan cambiarse posteriormente al de prima media con prestación definida; también en el sentido de disponer que dejará de aplicarse el régimen cuando Senadores o Representantes se desvinculen definitivamente del congreso, sin reunir el tiempo de servicios requerido, como es el caso de la señora Pulecio Vélez.

Considera que, con claridad, no está violando ningún derecho de la demandante ya que a ésta le corresponde en derecho la pensión que le adjudique el Instituto de Seguros Sociales, última entidad en la que cotizó sus aportes pensionales. Solicita al juez de tutela debe denegar el amparo solicitado.

### 4. Pruebas que obran en el expediente.

Aportadas por la demandante:

\* Copia de la solicitud de reconocimiento de pensión de fecha 9 de marzo de 2000, ante el Fondo de Previsión Social del Congreso. (Folios 23-34)

\* Copia de las resoluciones Nos. 00977/02 y 0673/03 del Fondo de Previsión Social del Congreso (Folios 35-51)

\* Copia de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho presentada en el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el 31 de julio de 2003. (Folios 52-70)

\* Copia del auto proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 26 de septiembre de 2003, en el que admite la demanda presentada dentro del proceso No. 03-6904 (Folios 71-72)

Aportadas por el demandado:

\* Copia de la Resolución 977 de 23 de septiembre de 2002 (Folios 128-130)

\* Copia de la Resolución 673 de 7 de abril de 2003 (Folios 131-144)

## II. LAS SENTENCIAS QUE SE REVISAN

### 1. Sentencia de Primera Instancia.

Mediante sentencia de 13 de noviembre de 2003, el Juzgado 12 Laboral del Circuito de Bogotá negó el amparo de los derechos invocados por la actora.

En su fallo, el Juzgado señaló que el derecho a la seguridad social de la actora no podía entenderse violado por la negativa del demandado de concederle la pensión, pues hasta que

se reconozca la prestación no se puede considerar violado este derecho fundamental.

Frente a la posible violación del derecho fundamental a la igualdad, desestimó la pretensión aduciendo que dicho derecho radica fundamentalmente en el trato que se le da a una persona y no en el resultado obtenido con este trato, ya que cada uno está en circunstancias particulares que pueden perfectamente diferir de las otras. Indica que la demandante nunca precisó en qué consistía la discriminación de la que era víctima.

Por último indicó que, de sobrevenir un perjuicio irremediable en la persona de la actora, éste será resarcido con el pago de la indemnización que fije el juez contencioso - administrativo del proceso que se encuentra en curso.

## 2. Impugnación.

El 18 de noviembre de 2003 la demandante impugnó la decisión proferida por el Juzgado 12 Laboral del Circuito de Bogotá. Consideró que el juzgador no había valorado ni analizado las pruebas aportadas, así como tampoco estudiado los hechos y derechos constitucionales conculcados por el demandado.

## 3. Sentencia de segunda instancia

En sentencia de 10 de diciembre de 2003, la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito de Bogotá confirmó la proferida en primera instancia y, por consiguiente, persistió en la tesis según la cual el amparo solicitado debía ser negado.

Adujo la Corporación que el juez de tutela se encuentra impedido para dirimir controversias de orden legal que se refieren al reconocimiento de derechos como el de la adjudicación de una pensión. Señaló en dicho sentido que la intromisión en este campo por parte del juzgador constitucional, implicaría una grave ruptura de las competencias legalmente atribuidas a los jueces, y por tanto del derecho al debido proceso de las partes involucradas en la controversia.

Para finalizar señaló que no se encontraban probadas las calidades de urgencia, inminencia e irreparabilidad que ameritan la concesión transitoria del amparo para poner coto a un perjuicio irremediable. Agregó que el material probatorio allegado al proceso no constituye evidencia que le incline a determinar la imposibilidad física o jurídica de la actora para

soportar las cargas del proceso que acepta en busca del resarcimiento de los derechos que invoca.

### III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE.

#### 1. Competencia

Esta Corte es competente para revisar el fallo de tutela, de conformidad con lo previsto en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política, los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991 y por lo dispuesto en Auto de la Sala de Selección Número Dos de 13 de febrero de 2004.

#### 2. Problema Jurídico.

En el presente caso la Sala debe establecer si resulta procedente la concesión del amparo como mecanismo transitorio de los derechos fundamentales a la igualdad, a la seguridad social, al reconocimiento del trabajo y a la dignidad humana como persona de la tercera edad de la señora Yolanda Pulecio Vélez, teniendo en cuenta que el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República le negó la adjudicación de la pensión como excongresista aduciendo que no cumplía los requisitos contemplados en la ley, y que, por estos mismos hechos, la actora ya había interpuesto la acción correspondiente ante la jurisdicción contencioso administrativa.

Para ello, la Sala reiterará la doctrina constitucional consolidada en relación con la procedencia de la acción de tutela frente al reconocimiento de las mesadas pensionales, y a la efectividad de la misma como mecanismo transitorio. Por último efectuará un estudio del caso concreto que comprende el proceso que se revisa.

#### 3. Procedencia de la acción de tutela para el reconocimiento de pensiones. Reiteración de Jurisprudencia.

La Corte Constitucional ha fijado una regla en cuanto a la procedencia de la acción de tutela para el reconocimiento de pensiones. En este sentido ha señalado que, por principio, la acción -residual y subsidiaria por definición- no puede ser usada para el reconocimiento de dicho tipo de prestaciones<sup>1</sup>. Ello, porque la controversia generada en torno a la adjudicación de éstas se genera entre la entidad a cargo y el eventual pensionado, lo que se traduce en

un derecho de carácter litigioso que ha de ser resuelto por la autoridad judicial competente.

De igual manera la Corporación ha establecido que la regla arriba indicada, de manera excepcional, puede ser exceptuada cuando quien demanda en sede de tutela se ve enfrentado a un perjuicio irremediable que amerite la concesión del amparo como mecanismo transitorio. En tal caso, el juez tomará las medidas pertinentes hasta tanto los jueces ordinarios diriman la cuestión.<sup>2</sup>

Dicha circunstancia, es decir la de la existencia de un perjuicio irremediable, debe ser demostrada aún en el caso de que se trate de una persona de la tercera edad.<sup>3</sup>

4. La acción de tutela como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. Reiteración de Jurisprudencia.

En su análisis del artículo 86 de la Constitución Política, esta Corte ha indicado que la acción de tutela es un mecanismo constitucional de protección directa, inmediata y efectiva de los derechos fundamentales de las personas, el cual resulta improcedente cuando éstas puedan hacer uso de otro mecanismo de defensa judicial, salvo que éste resulte ineficaz y se configure un perjuicio irremediable.<sup>4</sup>

Para establecer aquellos casos en los que efectivamente el juez de tutela enfrenta una situación de perjuicio irremediable, la Corporación ha establecido unos lineamientos mínimos generales. En este sentido, ha señalado la Corte, se configura la situación anotada cuando el perjuicio es: i) inminente; ii) grave; iii) requiere de la adopción de medidas urgentes; y iv) la adopción de dichas medidas es impostergable<sup>5</sup>. Al precisar el alcance de la noción de inminencia, la doctrina constitucional ha sostenido que ésta se traduce en que el perjuicio esté próximo a suceder. Lo cual implica que el Juez que concede el amparo debe contar con los elementos fácticos suficientes que así lo demuestren, en razón de la causa u origen del daño, a fin de tener la certeza de su ocurrencia. La gravedad de la situación implica el detrimento de un bien altamente significativo para la persona, que puede ser moral o material, y que sea en todo caso susceptible de determinación jurídica.<sup>6</sup> En relación con la adopción de medidas por parte del juez, éstas deben ser una respuesta adecuada frente a la inminencia del perjuicio, deben armonizar con las particularidades de cada caso y su carácter debe ser tal que no puedan posponerse en el tiempo para una oportuna y eficaz prevención

del daño<sup>7</sup>

Solo cuando se cumplan con los requisitos anteriormente mencionados frente a una determinada situación y existiendo otro medio de defensa judicial, el amparo de tutela resultará procedente. Cuando estos supuestos no aparezcan plenamente comprobados, se entenderá que no se cumplen los requisitos exigidos, y será improcedente para el Juez conceder el amparo. El actor deberá acudir entonces ante la jurisdicción ordinaria o contencioso - administrativa, según el caso.

##### 5. Estudio del caso concreto.

En el caso sub examine la señora Yolanda Pulecio Vélez pretende que se le conceda el amparo constitucional como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable de sus derechos fundamentales a la igualdad, a la seguridad social, al reconocimiento del trabajo y a la dignidad humana como persona de la tercera edad, presuntamente vulnerados por el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, al negarle la pensión como excongresista.

Tal y como quedó planteado en las consideraciones generales de la presente sentencia, es doctrina constitucional que la acción de tutela resulta improcedente cuando de adjudicar prestaciones sociales, en general, y pensiones, en particular, se trata. En el mismo sentido ya quedó dicho que tal regla encuentra excepción en aquellos eventos en los que el solicitante se ve abocado a un perjuicio irremediable que haga procedente el amparo como mecanismo transitorio.

Así pues, esta Sala debe analizar si se verificaron los requisitos que configuran los supuestos mínimos para que el juez de tutela proceda a declarar la existencia de un perjuicio irremediable.

Del examen del material probatorio allegado a la demanda y su contestación se desprende que no existe evidencia sobre la configuración de una situación como la que aduce la actora. Más allá de las afirmaciones de la peticionaria, no existen medios de convicción que hagan

plausible su demanda en tanto mecanismo transitorio; por tanto, la solución no puede ser otra que la denegatoria.

Por otra parte, la Sala debe llamar la atención sobre el carácter concreto que la jurisprudencia de esta Corte le ha dado a la configuración del perjuicio irremediable. Éste, entendido de acuerdo con los lineamientos jurisprudenciales, no se realiza en abstracto, porque se llene una serie de requisitos o se llegue a determinada edad. El primer rasgo que se le ha atribuido, el de la inminencia, da clara cuenta del carácter temporal con el que debe contar éste. Es inminente algo cuya ocurrencia, como quedó arriba esbozado, genera una certeza en un término breve de tiempo. De esta manera, la actora que cuenta actualmente con 69 años de edad y que tuvo derecho a la pensión a partir de los 55 años (por edad, según ella misma afirma) y en el año 97 (cuando hubo completado 20 años de cotización), difícilmente puede alegar que sobreviene un perjuicio de dimensiones inminentes, cuando por más de tres años ha soportado el supuesto perjuicio que le causa la falta de la mesada pensional que ahora pretende se le adjudique por vía de tutela. Para mayor claridad, cabe señalar también que la señora Pulecio Vélez inició el trámite de su pensión ante la entidad demandada en el año 2000; años después de haber cumplido con los requisitos mínimos ya enunciados.

Advierte la Corte que lo anterior desvirtúa igualmente la existencia del segundo componente mínimo del perjuicio irremediable: la gravedad. Así como la necesidad de que el juez de tutela tome medidas urgentes e impostergables.

Por último la Sala considera que bajo ninguna óptica el demandado está negándole a la actora el derecho que tiene a pensionarse. La actuación del Fondo de Previsión Social del Congreso de la República se ha limitado a dar interpretación a la normatividad vigente, expresando que es el Instituto de Seguros Sociales quien debe reconocer su pensión. La controversias que derivan de las disímiles interpretaciones que de la ley puedan tener el Fondo y la demandante, deben ser resueltas, tal y como bien lo entendió la actora al iniciar la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

Con fundamento en lo expuesto, la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional confirmará los fallos proferidos en primera y segunda instancia.

#### IV. DECISIÓN.

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en el nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

#### RESUELVE

Primero. CONFIRMAR las sentencias proferidas el diez (10) de diciembre de dos mil tres (2003) por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, y la del 13 de noviembre de 2003 proferida por el Juzgado 12 Laboral del Circuito, dentro de la acción de tutela instaurada por la señora Yolanda Pulecio Vélez contra el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República.

Segundo. LÍBRESE por secretaría la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado Ponente

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

IVÁN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO

Secretario General (E)

1 Sentencias T-301/98, T-582/98, T-637/98, T-074/99, T-969/01, T-634/02, T-179/03, entre otras.

2 Sentencia T-634/02

3 Sentencia T1103/03

4 Ver Sentencias T-1103/03 T-418/00, T-156/00, T-716/99, SU-086/99, T-554/98 y T- 287/95, entre otras.

5 Ver Sentencia T-1214/00

6 Ver Sentencia T-1103/03

7 Ver Sentencia T-179/03.