

Sentencia T-522/10

ACCION DE TUTELA PARA RECONOCIMIENTO DE PENSION DE VEJEZ-Procedencia excepcional cuando no existe otro mecanismo de defensa judicial

PENSION DE VEJEZ-La sola circunstancia de pertenecer al grupo poblacional la tercera edad, no implica que proceda la tutela para el reconocimiento de la pensión, se debe probar siquiera mínimamente que requiere una protección urgente

ACCION DE TUTELA-Improcedencia para el pago de pensión de vejez por no demostrar perjuicio irremediable

Referencia: expediente T-2.550.039

Demandante:

Cristóbal Martínez Blandón

Demandado:

Instituto de Seguros Sociales, Seccional Atlántico

Magistrado Ponente:

Dr. GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Bogotá, D.C., veintiuno (21) de junio dos mil diez (2010)

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Jorge Iván Palacio Palacio y Nilson Elías Pinilla Pinilla, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

en la revisión del fallo de tutela proferido el 30 de octubre de 2009, por el Juzgado Primero Penal del Circuito para Adolescentes con Función de Conocimiento de Barranquilla, dentro de la acción de amparo constitucional promovida por Cristóbal Martínez Blandón contra la Seccional Atlántico del Instituto de Seguros Sociales.

I. ANTECEDENTES

1. La solicitud

El 14 de octubre de 2009, el ciudadano Cristóbal Martínez Blandón presentó acción de tutela contra la Seccional Atlántico del Instituto de Seguros Sociales, para obtener la protección de sus derechos constitucionales fundamentales al mínimo vital, a la salud y a la dignidad humana que estima, fueron vulnerados por la entidad, al no reconocer en su favor la pensión, a la que asevera tiene derecho.

2. Reseña fáctica

2.1. El señor Cristóbal Martínez Blandón afirma que nació el 23 de noviembre de 1934, por lo que a la fecha tiene 75 años de edad.

2.2. Manifiesta que tiene “un total de 1.136 semanas cotizadas (...). Cuando entró a regir la Ley 100 de 1993 yo tenía más de 40 años de edad y la legislación laboral existente actualmente requiere, para mi régimen, de 750 semanas cotizadas y 60 años de edad.”

2.3. Indica que, el 31 de julio de 2006, por considerar que satisfacía los requisitos necesarios para el efecto, solicitó al Instituto de Seguros Sociales el reconocimiento de su pensión de vejez.

2.4. Afirma que la entidad negó el reconocimiento de la prestación “aduciendo que no tenía el número de semanas cotizadas para ese derecho y me entregó la indemnización SUSTITUTIVA de la pensión.”

3. Pruebas relevantes que obran en el expediente

* Copia de la Cédula de Ciudadanía del señor Cristóbal Martínez Blandón (Folio 6).

* Copia del desprendible número 142412, del 31 de julio de 2006, entregado al accionante por el Instituto de Seguros Sociales (Folio 15).

El señor Cristóbal Martínez Blandón considera que sus derechos fundamentales al mínimo

vital, a la salud y a la dignidad humana son vulnerados por el Instituto de Seguros Sociales, al haberle negado el derecho a la pensión de vejez y en su lugar, haberle entregado la correspondiente indemnización sustitutiva.

Al efecto, afirma que cumple con los requisitos de edad y tiempo para consolidar su derecho a la pensión de vejez, el cual, en su criterio, es irrenunciable. Por ello, asevera que nunca ha renunciado a esa garantía, y que por tanto no la ha perdido.

El accionante cita el párrafo 4° transitorio del artículo 48 Superior, conforme con el cual “El régimen de transición establecido en la Ley 100 de 1993 y demás normas que desarrollen dicho régimen, no podrá extenderse más allá del 31 de julio de 2010; excepto para los trabajadores que estando en dicho régimen, además, tengan cotizadas al menos 750 semanas o su equivalente en tiempo de servicios a la entrada en vigencia del presente Acto Legislativo, a los cuales se les mantendrá dicho régimen hasta el año 2014.”

En ese orden de ideas, manifiesta que, para el momento de entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, tenía 980 semanas cotizadas.

Adicionalmente, también cita los artículos 64 y 95 de la Constitución Política, y jurisprudencia constitucional relacionada con el concepto de Estado social de derecho.

Finalmente, indica que, por cuenta de su edad, no tiene a su disposición otros mecanismos que le proporcionen una defensa judicial efectiva a sus derechos fundamentales.

5. Pretensiones del demandante

El demandante solicita que sus derechos fundamentales al mínimo vital, a la salud y a la dignidad humana sean protegidos y, en consecuencia, se ordene al Instituto de Seguros Sociales que (i) reconozca y pague la pensión que reclama, indexada, conforme con las normas pertinentes; (ii) se le reconozca el correspondiente retroactivo, desde el 24 de noviembre de 1994; (iii) y se descuente de esa suma, el valor de la indemnización sustitutiva que, afirma, recibió.

6. Respuesta del ente accionado

El 19 de octubre de 2009, el Juzgado Primero Penal del Circuito para Adolescentes con

Función de Conocimiento de Barranquilla, admitió la acción de tutela y dispuso correr traslado de la misma a la entidad accionada, para que se pronunciara con relación a los hechos y pretensiones en ella planteados.

No obstante lo anterior, el Instituto de Seguros Sociales no se pronunció durante el trámite de esta acción.

II. DECISIONES JUDICIALES QUE SE REVISAN

El Juzgado Primero Penal del Circuito para Adolescentes con Función de Conocimiento de Barranquilla, por medio de la sentencia proferida el 30 de octubre de 2009, decidió “denegar por improcedente, la acción de tutela propuesta por el señor CRISTOBAL MARTINEZ BLANDO contra el INSTITUTO DE SEGURO SOCIAL (...)”.

Estimó el juez que el accionante solicita la protección, “sin haber dado la posibilidad al SEGURO SOCIAL de pronunciarse respecto a esta nueva solicitud de reconocimiento de la pensión de vejez, pues ni siquiera manifiesta que la hubiera hecho, y se interpone la acción de tutela con la sola suposición del contenido del acto administrativo que ha de proferir la administración, la cual, sobra decirlo, presume negativo (sic); por cuanto ya esta prestación le fue negada, y en su defecto se le concedió la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez, que él ya aceptó o cobró.”

Por otra parte, el fallador consideró que no podía pronunciarse con respecto a la presunta vulneración de los derechos del accionante, en la medida en que esa circunstancia no se encontraba probada, y por esa causa era incierta e hipotética.

Así mismo, señaló que la acción de tutela no es el mecanismo idóneo para obtener el reconocimiento de pensiones, dado su carácter residual y subsidiario, como quiera que son derechos de contenido prestacional, para cuyo reconocimiento existen otros mecanismos judiciales. Tampoco encontró el fallador, que el accionante estuviera frente al peligro de ocurrencia de un perjuicio irremediable, que permitiera, en su caso, la procedencia transitoria de la acción de tutela.

El fallo de primera instancia no fue impugnado por la parte accionante.

III. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente, a través de esta Sala, para revisar la sentencia proferida por el juez de instancia, dentro del proceso de la referencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, “Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política”, y en cumplimiento de lo ordenado por el Auto del 26 de febrero de 2010, proferido por la Sala de Selección de Tutelas Número Dos de esta Corporación.

2. Procedibilidad de la Acción de Tutela

2.1. Legitimación activa

El artículo 86 de la Constitución Política, establece que la acción de tutela es un mecanismo de defensa al que puede acudir cualquier persona para reclamar la protección inmediata de sus derechos fundamentales. En el presente caso, el señor Cristóbal Martínez Blandón es una persona mayor de edad, que actúa en defensa de sus derechos e intereses, por lo que se encuentra legitimado para presentar la acción.

2.2. Legitimación pasiva

El Instituto de Seguros Sociales, en su calidad de autoridad pública, está legitimado como parte pasiva en este proceso, conforme con lo establecido en el artículo 5º del Decreto 2591 de 1991, como quiera que se le atribuye la vulneración de los derechos fundamentales en cuestión.

3. Problema jurídico

En el presente caso, le corresponde a la Sala establecer si el Instituto de Seguros Sociales vulneró los derechos fundamentales del accionante al mínimo vital, a la salud ya la dignidad humana, al no reconocer en su favor la pensión de vejez de la que considera es beneficiario.

En la medida en que la acción de tutela de la referencia se presenta con el propósito de que se ordene el reconocimiento de una prestación económica, específicamente de una pensión, la Sala debe analizar previamente, a la luz de la jurisprudencia constitucional en la materia, si el amparo constitucional resulta procedente en este caso.

4. Procedencia excepcional de la acción de tutela para el reconocimiento de pensiones

4.1. El artículo 86 de la Constitución Política, instituyó la acción de tutela como un mecanismo judicial, preferente y sumario, diseñado para proteger los derechos fundamentales de las personas, cuando estos se amenacen o vulneren, por la acción u omisión de las autoridades públicas, o excepcionalmente de los particulares. Este amparo tiene por notas características de procedencia, la subsidiaridad y la residualidad, lo que significa que, frente a un caso concreto, será procedente para la protección de derechos fundamentales, cuando no exista un mecanismo de defensa judicial establecido para el efecto, o cuando existiendo, no sea eficaz para obtener su amparo; o cuando se promueva como mecanismo transitorio para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

Por otra parte, de acuerdo con el artículo 48 del Ordenamiento Superior, la seguridad social es un derecho reconocido a todas las personas, cuya naturaleza es irrenunciable. Con respecto a esta garantía, la jurisprudencia constitucional ha indicado que tiene un contenido prestacional, y por esa razón, al no ser fundamental, su protección, en principio, no se puede solicitar por medio del ejercicio de la acción de tutela.¹

En ese orden de ideas, aplicando las reglas descritas, la Corte ha señalado que, en principio, los conflictos relacionados con el reconocimiento y pago de prestaciones sociales, y particularmente de pensiones, deben ser resueltos por la jurisdicción ordinaria laboral o por la jurisdicción contencioso administrativa, de acuerdo con el caso de que se trate, de tal manera, que la acción de tutela, por regla general, no es un mecanismo judicial idóneo, para buscar la protección de derechos de esta naturaleza².

Plasmadas las reglas generales de procedibilidad de la acción de tutela en esta materia, la jurisprudencia de esta Corporación también ha admitido que, de forma excepcional, el amparo constitucional es procedente para la protección de derechos de naturaleza prestacional, como en el caso de reconocimiento de pensiones, cuando se advierte que su vulneración pone en peligro derechos fundamentales y se requiere de una protección

urgente para ellos. Es decir, cuando se presenta como mecanismo transitorio para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable, o cuando el mecanismo de defensa judicial ordinario, previsto en el ordenamiento jurídico para la protección de los derechos fundamentales, resulta inocuo, ineficaz o no es lo suficientemente expedito para ofrecer una protección adecuada para aquellos, aspecto que, frente a las circunstancias propias de cada caso concreto, debe ser valorado por el juez constitucional.³

En ese sentido ha sido previsto por el artículo 6° del Decreto 2591 de 1991, “Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política”, en relación con la eficacia del medio de defensa judicial ordinario, al disponer que la acción de tutela será improcedente, “Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante.”

En efecto, con esa perspectiva, la jurisprudencia constitucional ha considerado que “la acción de tutela procede a pesar de existir otro medio de defensa judicial, cuando: i) se considera que éste es ineficaz debido a que no resuelve el conflicto de manera integral,⁴ o ii) éste no es lo suficientemente expedito frente a la exigencia particular de una protección inmediata...”.⁵

Por lo anterior, se puede concluir que la acción de tutela procede, excepcionalmente, para obtener el reconocimiento y pago de una pensión, cuando no exista otro mecanismo de defensa judicial para el efecto, o cuando existiendo, vista la situación fáctica de que se trate, no sea eficaz para obtener su protección, eventos en los que la acción de tutela se constituye como el instrumento judicial principal, ante la imposibilidad material de procurar una protección real y concreta por otra vía. También procederá, cuando se utilice como mecanismo transitorio para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable debidamente probado, y mientras que la autoridad competente decide de fondo, y definitivamente, el conflicto correspondiente⁶.

En desarrollo de la misma línea argumentativa, esta Corporación ha estimado, específicamente, que la acción de tutela procede para el reconocimiento del derecho a la pensión “(i) cuando quiera que su afectación vulnera derechos de raigambre fundamental

como la vida, o el mínimo vital; o (ii) en eventos en los que se trata del reconocimiento de esta prestación a favor de una persona de la tercera edad, dada la especial protección de la que son destinatarios por orden de la Constitución, y visto el caso concreto no existe un mecanismo ordinario de defensa del derecho, o que existiendo éste no provee una protección eficaz al mismo.”⁷

4.2. Con fundamento en las consideraciones precedentes, la Sala examinará la procedibilidad de la acción de tutela para la protección de los derechos fundamentales del demandante.

En el presente caso, el accionante es una persona de 75 años de edad, que en el año 2006 solicitó al Instituto de Seguros Sociales el reconocimiento de la pensión de vejez, a la que estima tiene derecho, por considerar que cumplía con los requisitos para el efecto. El accionante manifiesta que la entidad negó el reconocimiento de su pensión, indicándole que no satisfacía las exigencias legales para consolidar la prestación, y en su lugar le reconoció una indemnización sustitutiva, la cual recibió en su oportunidad, sin precisar el acto, o la fecha en la que se produjo tal reconocimiento, ni acompañar prueba alguna que diera cuenta de aquello. Sin embargo, en aplicación de principio de buena fe, y como quiera que ese hecho no fue controvertido por la entidad accionada, será tenido por cierto.

Por lo anterior, el ciudadano presenta acción de tutela con el propósito de que se protejan sus derechos fundamentales al mínimo vital, a la salud y a la dignidad humana, y con la pretensión principal, de que se ordene al Instituto de Seguros Sociales, que reconozca la pensión de vejez, de la que estima es beneficiario.

Tal y como se expuso previamente la acción de tutela, por regla general no procede para obtener el reconocimiento de pensiones, sin embargo, excepcionalmente, será procedente para ese efecto, cuando quiera que no exista otro mecanismo de defensa judicial, o cuando existiendo, vistas las circunstancias del caso bajo análisis, este no sea eficaz para obtener su protección, situaciones en las que la acción de tutela se erige como el instrumento judicial principal, ante la imposibilidad material de procurar una protección real, concreta y efectiva por otra vía. También procederá, cuando se emplee como mecanismo transitorio para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable, siempre que esté debidamente probado, y mientras que la autoridad competente decide de fondo, y definitivamente, el conflicto de que se trate⁸.

Particularmente, con respecto al derecho a la pensión, será procedente el amparo cuando quiera que su falta de reconocimiento vulnere derechos fundamentales como la vida, o el mínimo vital; o en eventos en los que dicha prestación guarde relación con una persona de la tercera edad, dada la especial protección de la que son destinatarios por orden de la Constitución, y siempre que, vista su situación fáctica, no exista un mecanismo ordinario de defensa del derecho, o que existiendo éste no provea una protección eficaz.

Así las cosas, en el presente caso advierte la Sala que el ordenamiento jurídico ha previsto acciones judiciales, ordinarias laborales y contencioso administrativas, cuyo propósito es reclamar el reconocimiento de prestaciones sociales, como en el caso de pensiones, conflicto que tiene una naturaleza eminentemente legal y que, en principio, debe ser resuelto en esa sede judicial.

Ahora bien, la Corte no observa que el accionante aporte elementos de juicio, o material probatorio, que permita concluir que sus derechos fundamentales al mínimo vital, a la salud o a la dignidad humana estén siendo vulnerados por la entidad, al negarse a reconocer su pensión, y que por es causa requiere de una protección urgente de aquellos, que no puede ser provista por los mecanismos judiciales ordinarios, puestos a su disposición por el ordenamiento jurídico para el efecto, de tal forma que resulten ineficaces, o que no resuelven su conflicto de forma integral, por encontrarse en una situación en la que requiera de una protección urgente.

Este Tribunal debe precisar, tal y como esta Corporación lo ha hecho en otras oportunidades, que la sola circunstancia de pertenecer al grupo poblacional de personas de la tercera edad, no implica en sí mismo que se afecten derechos fundamentales, y por tanto, no es suficiente para abrir la puerta a la procedencia de la acción de tutela para el reconocimiento de pensiones, para lo cual se requiere, como se expresó, por lo menos del cumplimiento de la carga de desplegar una actividad probatoria mínima, en orden a establecer que, por cuenta de la negativa en el reconocimiento de la pensión, se conculcan garantías fundamentales.⁹

Sobre este particular la Corte en la Sentencia T- 1103 de 2003¹⁰, estudiando el caso de una persona que solicitaba la reliquidación de su pensión que “Como para el caso podría alegarse que dada la avanzada edad del interesado, esta mera circunstancia constituiría un elemento que haría viable el amparo como mecanismo transitorio, debe recordarse al efecto que como

ha señalado la jurisprudencia de la Corte, la tutela sólo sería procedente si se encontraran vulnerados los derechos fundamentales del actor, tales como el mínimo vital, la salud o la vida, pues la sola circunstancia de tener el actor más de 75 años, no es razón suficiente para proceder a hacer una valoración eminentemente mecánica, sino que se requiere de la comprobación efectivamente de la vulneración de los derechos fundamentales que se invocan y que se esté realmente ante la inminencia de sufrir un perjuicio irremediable.”

Por lo tanto, en el presente caso, no es suficiente para que la acción de tutela proceda respecto del reconocimiento de la pensión que reclama el accionante, con afirmar que se trata de una persona de la tercera edad, como quiera que no demuestra, siquiera mínimamente, que, por sus circunstancias fácticas, requiere de una protección urgente de sus derechos a través del amparo constitucional.

Por la misma razón expuesta previamente, no puede la Corte concluir que el accionante se encuentre frente al peligro de ocurrencia de un perjuicio irremediable, como quiera que no existe prueba en el expediente, que acredite tal circunstancia. Por esa razón, el amparo en este caso, tampoco es procedente como mecanismo transitorio.

Por lo anterior, en la medida en que la acción de tutela en el caso bajo análisis no es procedente, como quiera que el accionante cuenta con otros mecanismos eficaces de defensa judicial de sus derechos, la Sala confirmará la sentencia proferida por el juez de instancia.

IV. DECISION

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

RESUELVE

Primero. CONFIRMAR la sentencia proferida el 30 de octubre de 2009, por el Juzgado Primero Penal del Circuito para Adolescentes con Función de Conocimiento de Barranquilla, por la cual se negó la acción de tutela presentada por el señor Cristóbal Martínez Blandón.

Segundo. Por Secretaría General líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

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

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON ELÍAS PINILLA PINILLA

Magistrado

Ausente en comisión

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Ver Sentencia T-1260 del 16 de diciembre de 2008, M. P. Rodrigo Escobar Gil.

2 Ver entre otras las sentencias: T-371 del 14 de agosto de 1996, M. P. Hernando Heerera Vergara, T-78 del 10 de marzo de 1998, M. P. Hernando Herrera Vergara, T-476 del 7 de mayo de 2001, M. P. Rodrigo Escobar Gil, T-1083 del 11 de octubre de 2001, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra y T- 634 del 8 de agosto de 2002, M. P. Eduardo Montelagre Lynett.

3 Ver, entre otras, la Sentencia T-052 del 24 de enero de 2008, M. P. Rodrigo Escobar Gil, y la Sentencia T-566 de 2009, M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

4 “Por ejemplo, sobre la ineficacia de ciertos mecanismos ordinarios de defensa para la protección de derechos fundamentales, la Corte ha determinado que la acción electoral y la acción de nulidad y restablecimiento del derecho carecen de la eficacia necesaria para proveer un remedio pronto e integral en los casos en que no se ha proveído un cargo en la

rama judicial al primero en la lista de elegibles. Al respecto, ver Sentencia SU-961 del 1 de diciembre de 1999, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa y T-388 del 13 de julio de 1998, M.P. Fabio Morón.”

5 Sentencia T-076 del 5 de febrero de 2003, M .P. Rodrigo Escobar Gil

6 Ver, entre otras, la Sentencia T-052 del 24 de enero de 2008, M. P. Rodrigo Escobar Gil.

7 Ver, entre otras, la Sentencia T-1260 del 16 de diciembre de 2008, M. P. Rodrigo Escobar Gil.

8 Ver, entre otras, la Sentencia T-052 del 24 de enero de 2008, M. P. Rodrigo Escobar Gil.

9 Al respecto ver entre otras las Sentencia T-500 de 2009, M. P. Mauricio González Cuervo.

10 M. P. Álvaro Tafur Galvis.