

Sentencia No. T-526/92

PRINCIPIO DE LA BUENA FE-Reconocimiento de pensión

La buena fé de la peticionaria al solicitar su pensión de jubilación, convencida de que el reconocimiento de su derecho era suficiente para la efectividad del mismo, se vio asaltada por problemas de índole presupuestal que impidieron el pago de su pensión. Es indispensable que el Estado respalde la confianza de ciudadanos en el derecho y en las instituciones. El caso de la peticionaria, muestra claramente la importancia que tiene la efectividad del derecho en la búsqueda del propósito general de la legitimidad del poder y del derecho, una de cuyas manifestaciones es el principio de buena fe consagrado en el artículo 83 de la Constitución.

MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL

No siempre que se presenten varios mecanismos de defensa la tutela resulta improcedente. Es necesario, además, una ponderación de la eficacia de los mismos a partir de la cual se concluya que alguno de los otros medios existentes, es tan eficaz para la protección del derecho fundamental como la acción de tutela misma. Es necesario reiterar una vez más su pronunciamiento acerca de la eficacia equivalente que deben tener los medios alternativos de defensa judicial llamados a sustituir la tutela en el caso concreto, como instrumento de protección de los derechos constitucionales fundamentales vulnerados.

DERECHO A LA IGUALDAD-Vulneración/PENSION DE JUBILACION-Pago

En el caso de los pensionados se está violando directamente el principio de igualdad, al restringir las posibilidades de hacer efectivo el pago de lo debido en caso de incumplimiento, para aquellos trabajadores vinculados con el Estado y no sometidos a un sistema de seguridad social especial. Según dicho principio, el derecho fundamental al pago de la pensión de jubilación, no puede ser tratado de tal manera que implique una discriminación en relación con unos trabajadores.

TUTELA: EXPEDIENTE T- 2979

PROCEDENCIA: TRIBUNAL SUPERIOR DE SAN GIL

PETICIONARIO: ELVIA VERA BARRAGAN

MAGISTRADO PONENTE: CIRO ANGARITA BARON

La Sala primera de revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Ciro Angarita Barón, Eduardo Cifuentes Muñoz y José Gregorio Hernández Galindo ha pronunciado

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

la siguiente

SENTENCIA

en el proceso de acción de tutela instaurado por Elvia Vero Barragán contra el Director del Hospital Regional de San Juan de Dios y que fuera resuelto en segunda instancia por la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de San Gil.

I. ANTECEDENTES

A. La acción

1. Los hechos

La señora Elvia Vera, cumplió veintiseis años de servicio en el Hospital Regional de San Juan de Dios de San Gil y como consecuencia de ello adquirió derecho a obtener su pensión de jubilación.

Relata la peticionaria los siguientes hechos: el 9 de Agosto de 1991 solicitó al Director del Hospital San Juan de Dios de San Gil la autorización de su pensión de jubilación. El 5 de

febrero se le informa que su petición es aceptada y se le solicita su renuncia al cargo de ayudante de enfermería, la cual presenta el 22 de noviembre del mismo año y pide que se le empiece a pagar a partir del 31 de diciembre.

El Servicio Seccional de Salud de Santander, luego de diligencias adelantadas por la peticionaria, dió el visto bueno a la solicitud. No obstante lo anterior, el 27 de marzo de 1992, la peticionaria recibe respuesta en la cual se le informa que su pensión no ha sido aprobada debido a la circunstancia de que “no existe disponibilidad presupuestal en la presente vigencia para hacer dicho pago”.

Dice la peticionaria que las directivas del Hospital Regional San Juan de Dios conocían la situación institucional al aprobar su solicitud de jubilación y debieron haberle advertido de la imposibilidad de hacer efectivo el pago de la pensión, caso en el cual ella habría desistido de su solicitud y habría seguido laborando.

Dice además la peticionaria que la función del Servicio Seccional de Salud se limita, en el caso de los “empleados de pago directo”, al cual ella pertenece, a otorgar el visto bueno a la solicitud de jubilación, lo cual hizo, y que, en consecuencia, no existe excusa para que el hospital no pague.

La falta de asignación presupuestal, dice la señora Elvia Vero, no es razón para negar su pensión legalmente adquirida. De hecho, continúa, el hospital ha pagado pensiones anteriormente en similar situación presupuestal.

La peticionaria manifiesta su preocupación en el sentido de tener que esperar hasta 1993 para obtener su pensión si no se afecta inmediatamente el presupuesto del hospital del presente año y que esto tendría consecuencias nefastas para ella y para su familia debido a que dependen de su salario. Dice además la peticionaria que son muy pocas las posibilidades que tiene de encontrar trabajo en otra institución y que no tiene renta o negocio alguno.

2. Fundamentos de la acción.

Con base en los hechos anotados la señora Elvia Vera solicita lo siguiente: 1) la cancelación inmediata a su favor de su pensión de jubilación del mes de abril; 2) la cancelación inmediata

a su favor de la suma de dinero correspondiente a la pensión no pagada de los meses enero, febrero y marzo de 1992, y 3) la cancelación futura y cumplida de su pensión.

Como fundamento jurídico de su petición la señora Elvia Vero menciona los artículos 25, 53 incisos dos y tres, 13, 43, 46 y 48 de la Constitución Nacional.

3. Sentencia de primera instancia

Le correspondió al Juzgado Segundo Civil del Circuito de San Gil la decisión de primera instancia de la acción de tutela. El juez, luego de hacer algunas consideraciones generales sobre la tutela, se ocupa de las circunstancias específicas del caso y afirma sucintamente que los hechos están probados y que, en efecto, la peticionaria adquirió el derecho a la pensión de jubilación mediante resolución 981 emanada del director del Hospital de San Juan de Dios de San Gil, en la cual se ordena el pago de 149.930,00 pesos mensuales a la peticionaria por concepto de pensión de jubilación partir de enero de 1992.

Sin embargo el juez niega la acción de tutela considerando que existe la acción ejecutiva laboral como otro mecanismo de defensa judicial. En estos casos, dice, no se aplica la excepción consagrada en el artículo 6 del decreto 2591, pues la acción no se instaura como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

3. Sentencia de segunda instancia.

La Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito judicial de San Gil conoció de la segunda instancia y en ella reconoce el derecho de la peticionaria a la pensión de jubilación a partir del mes de enero de 1992, de acuerdo con lo dispuesto por la resolución 981 emanada del director del Hospital Regional San Juan de Dios, con visto bueno de la oficina de presupuesto y control del servicio de salud de Santander.

Según el Tribunal, la falta de pago de la pensión a la señora Galeano Porras no viola el artículo 25 de la Constitución Nacional en donde se consagra el trabajo como un derecho, sino una obligación de orden laboral que consiste en el pago de una prestación reconocida. De acuerdo con esto, el demandante puede acudir “al cobro ejecutivo sobre los recursos y rentas de bienes propios que tenga el hospital y no tengan el carácter de inembargables”. (expediente folio 7).

CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. El carácter fundamental de la pensión de jubilación

En las consideraciones hechas por el juez de circuito y por el Tribunal Superior, el derecho a la pensión de jubilación no aparece como fundamental. Este es uno de los argumentos de fondo que ambos falladores tuvieron para negar la tutela. En relación con este tema, la Corte constitucional se ha pronunciado en varias ocasiones a través de sentencias provenientes de diferentes salas de revisión de tutela, de las cuales se desprende una clara y contundente afirmación sobre el carácter fundamental de la pensión.

Así por ejemplo, la Sala Séptima de Revisión se ha referido al tema de la pensión de jubilación, señalando que, si bien este derecho está consagrado en el artículo 48 de la Constitución, dentro del capítulo de los derechos económicos, sociales y culturales, ello no significa que se trate de una norma programática de desarrollo progresivo por parte del legislador:

“La seguridad social – dice la sentencia- que se reclama mediante el reconocimiento de la pensión de vejez, no puede verse como algo independiente o desligado de la protección al trabajo, el cual es garantizado de manera especial en la Constitución, por considerar que es un principio fundante del Estado social de derecho que ella organiza. Como el derecho controvertido nace y se consolida ligado a una relación laboral, en cuyo desarrollo la persona cumplió los requisitos de modo, tiempo de cotización y edad a los cuales se condicionó su nacimiento es necesariamente derivación del derecho al trabajo.

(...) De esta manera la defensa del trabajo apareja protección de la seguridad social que de él dimana por ser la pensión de vejez una prestación a largo plazo que cubre al trabajador en el curso de su relación laboral y que al decir de KROTOCHIN constituye “salario diferido” que se cobra periódicamente una vez se satisfacen las exigencias legales¹.

En otra sentencia de la misma Sala y también con ponencia de Magistrado Sanín², se hace referencia al carácter fundamental de la pensión de invalidez, como consecuencia de su derivación directa e inmediata del derecho fundamental al trabajo. Al respecto dice la mencionada providencia:

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

Sobre el mismo tema y en el mismo sentido la Sala Segunda de Revisión, ha dicho lo siguiente:

El derecho a la seguridad social no está consagrado expresamente en la Constitución como un derecho fundamental. Sin embargo, este derecho establecido en forma genérica en el artículo 48 de la Constitución, y de manera específica respecto de las personas de la tercera edad (CP art. 46 inc. 2), adquiere el carácter de fundamental cuando, según las circunstancias del caso, su no reconocimiento tiene la potencialidad de poner en peligro otros derechos y principios fundamentales como la vida (CP art. 11), y la dignidad humana (CP art. 1), la integridad física y moral (CP art. 12) o el libre desarrollo de la personalidad (CP art. 16) de las personas de la tercera edad (CP art. 46)”³.

2. La efectividad de los derechos y la buena fe

El derecho sólo tiene sentido como discurso normativo capaz de determinar y encauzar la realidad social. En esta tarea las normas jurídicas no siempre tienen éxito; múltiples factores pueden hacer de las normas postulados intrascendentes. Sin embargo, esta falta de eficacia jurídica, conocida como la brecha o la disociación entre el derecho y la realidad, debe ser entendida por el derecho como una disfunción contra la cual hay que luchar de manera permanente, es decir, como una falla que debe ser corregida.

En el Estado social de derecho existe una preocupación especial por la efectividad de los derechos. Tiene su origen en la consagración de una serie de derechos individuales que no dependen, como sucedía en el Estado liberal clásico, simplemente de la abstención del Estado en relación con ciertas conductas, sino de la participación activa del Estado en sus

obligaciones de hacer y de dar.

Las obligaciones de hacer en el derecho privado están ampliamente protegidas por medio de una gran variedad de acciones a disposición de quien no ha recibido la prestación debida. En el derecho público la adopción de este criterio de exigibilidad ha sido más lento, debido principalmente a que las obligaciones de prestación por parte del Estado tienen origen reciente. Como resultado de esta transformación, en el derecho administrativo se ha consolidado hoy plenamente la idea de que el Estado tiene una responsabilidad extracontractual frente a las personas.

Ahora bien, en derecho público como en derecho privado, la efectividad de las obligaciones sólo se logra si existen los mecanismos judiciales necesarios para que los individuos puedan exigir tales conductas por parte del Estado. De lo contrario, el derecho se convierte en una mera proclamación de propósitos que nadie asume como propios. En el caso de los derechos constitucionales fundamentales se ha establecido la tutela con el fin de hacer efectivos los derechos de manera pronta y adecuada. La acción de tutela es la respuesta instrumental al propósito del constitucionalismo contemporáneo, según el cual las personas deben gozar efectivamente de sus derechos fundamentales.

Este propósito se traduce en una serie de normas constitucionales. Es el caso del artículo segundo que consagra la efectividad del derecho como uno de los fines del Estado; del artículo cuarto que establece el carácter normativo de la Constitución; del artículo quinto sobre la primacía de los derechos inalienables de la persona; del artículo ochenta y seis que consagra la acción de tutela como un mecanismo de protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales y del artículo ochenta y cuatro sobre la prohibición de exigir requisitos adicionales sobre derechos reglamentados de manera general.

Por otra parte, es importante tener en cuenta la buena fé de la señora Vera Barragán. Dice la peticionaria que de haber sido advertida acerca de la imposibilidad de hacer efectivo el pago de la pensión, habría desistido de su solicitud y habría seguido laborando. Se presenta aquí un caso dramático de buena fe derivada de la confianza en el derecho y en los mecanismos institucionales que los hacen efectivos.

En este caso concreto la buena fe de la peticionaria al solicitar su pensión de jubilación, convencida de que el reconocimiento de su derecho era suficiente para la efectividad del

mismo, se vio asaltada por problemas de índole presupuestal que impidieron el pago de su pensión. Ningún Estado puede pretender que las personas desconfíen de la efectividad de las normas jurídicas a la hora de exigir sus derechos. Es indispensable que el Estado respalde la confianza de ciudadanos en el derecho y en las instituciones. El caso de la peticionaria, muestra claramente la importancia que tiene la efectividad del derecho en la búsqueda del propósito general de la legitimidad del poder y del derecho, una de cuyas manifestaciones es el principio de buena fe consagrado en el artículo 83 de la Constitución.

3. El otro medio de defensa judicial.

Otro de los argumentos del Tribunal Superior de San Gil y del juez de circuito consiste en afirmar que existen otros mecanismos de defensa y que, en consecuencia, la acción de tutela no procede, tal como lo dispone el artículo sexto del decreto 2591 de 1991. Según el Tribunal la vía procedente para obtener la protección del derecho indiscutiblemente violado, es la acción ejecutiva laboral sobre los recursos y rentas de bienes propios que tenga el hospital San Juan de Dios y que no tengan el carácter de inembargables.

De otra parte, el concepto de “existencia del otro medio de defensa” ha sido reiteradamente explicado por esta Corte, en el sentido de que no siempre que se presenten varios mecanismos de defensa la tutela resulta improcedente. Es necesario, además, una ponderación de la eficacia de los mismos a partir de la cual se concluya que alguno de los otros medios existentes, es tan eficaz para la protección del derecho fundamental como la acción de tutela misma.

Esta Corte estima necesario reiterar una vez más su pronunciamiento acerca de la eficacia equivalente que deben tener los medios alternativos de defensa judicial llamados a sustituir la tutela en el caso concreto, como instrumento de protección de los derechos constitucionales fundamentales vulnerados.

“es claro entonces que el otro medio de defensa judicial a que alude el artículo 86 debe poseer necesariamente, cuando menos, la misma eficacia en materia de protección inmediata de derechos constitucionales fundamentales que, por su naturaleza, tiene la acción de tutela. De no ser así, se estaría haciendo simplemente una burda y mecánica exégesis de la norma, en abierta contradicción con los principios vigentes en materia de efectividad de los derechos y con desconocimiento absoluto del querer expreso del

Constituyente.

En otros términos, en virtud de lo dispuesto por la Carta del 91, no hay duda que “el otro medio de defensa judicial” a disposición de la persona que reclama ante los jueces la protección de sus derechos fundamentales ha de tener una efectividad igual o superior a la de la acción de tutela para lograr efectiva y concretamente que la protección sea inmediata.

No basta, pues, con la existencia en abstracto de otro medio de defensa judicial si su eficacia es inferior a la de la acción de tutela⁴.

En el caso de las pensiones de jubilación, la acción ejecutiva laboral ha resultado inoperante para la defensa 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. La total improcedencia de los argumentos sobre el “otro mecanismo de defensa” de los jueces de tutela que resolvieron el caso de la señora Vera Barragán, proviene de una estrecha concepción procedimentalista y privatista que contradice la voluntad del constituyente.

4. El derecho a la igualdad.

El principio de igualdad es una de las fuentes normativas más importantes de protección de los derechos de las personas y debido a ello ha dado lugar a una amplia jurisprudencia en todos los regímenes constitucionales occidentales, que se extiende desde la clásica concepción formalista según la cual los hombres son iguales ante la ley, hasta la concepción contemporánea que predica y exige la promoción de las condiciones para el logro de una igualdad real y efectiva (art.13 inciso 2 CN).

El actual principio de igualdad ha retomado la vieja idea aristotélica de justicia, según la cual los casos iguales deben ser tratados de la misma manera y los casos diferentes de diferente manera. Así, salvo que argumentos razonables exijan otro tipo de solución, la regulación diferenciada de supuestos iguales es tan violatoria del principio de igualdad como la regulación igualada de supuestos diferentes.

En el caso de los pensionados se está violando directamente el principio de igualdad, al restringir de manera dramática las posibilidades de hacer efectivo el pago de lo debido en caso de incumplimiento, para aquellos trabajadores vinculados con el Estado y no sometidos a un sistema de seguridad social especial. Según dicho principio, el derecho fundamental al

pago de la pensión de jubilación, no puede ser tratado de tal manera que implique una discriminación en relación con unos trabajadores.

El principio de igualdad consagrado en la Constitución obliga no sólo al tratamiento igual de los casos iguales y diferente de los casos diferentes, sino también a la protección especial de todas aquellas personas que se encuentren en condiciones de debilidad manifiesta, con el propósito de hacer de la igualdad un postulado con eficacia real. Dicho esto por la Constitución, el juez de tutela no puede ser indiferente frente a la situación de los pensionados y no puede dejar de considerar las condiciones específicas de debilidad en las que se encuentran las personas de la tercera edad y la protección especial que la Constitución y los convenios internacionales les conceden en el artículo 46.

III. Conclusión

Hechas las consideraciones anteriores sólo resta exponer una breve conclusión: de la relación entre el análisis de los supuestos normativos y fácticos, se deduce claramente, la procedencia de la tutela. En efecto de los primeros se infiere que:

1. El derecho a la pensión de jubilación es fundamental debido a su derivación directa del salario y del trabajo, consagrado este último como derecho fundamental en el artículo 25 de la Carta.
2. El derecho a ser tratado en condiciones de igualdad es un derecho fundamental definido en la Constitución en el artículo 13.
3. La efectividad de los derechos y en especial de los derechos fundamentales es una preocupación constante en la Carta y en ningún caso puede ser limitada o anulada por razones de orden administrativo o procedimental.
4. La Constitución preve una especial protección para las personas de la tercera edad en su artículo 46.

En cuanto a los supuestos fácticos es claro que:

1. La señora Vera Barragán obtuvo derecho a la pensión de jubilación y sin embargo, por razones de orden presupuestal, no se le pagó lo debido por este derecho.

2. Esta situación pone en clara desventaja a los pensionados de ciertas instituciones oficiales en relación con otros pensionados, al permitir que un mismo derecho tenga efectos y tratamientos diferentes. Pero ella, es aún más dramática si se tiene en cuenta que se trata de los derechos de personas de la tercera edad, que por lo general se encuentran en situación de desprotección.

Con el no pago de su pensión de jubilación, a la señora Vera Barragán se le violaron sus derechos fundamentales al trabajo y a la igualdad.

IV. DECISION

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

RESUELVE

PRIMERO.- REVOCAR la sentencia proferida el 8 de Mayo de 1992 por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de San Gil en el proceso de tutela promovido por Elvia Vero Barragán contra el Director Regional del Hospital de San Juan de Dios de San Gil.

SEGUNDO.- Por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia, ORDENAR al director del Hospital Regional San Juan de Dios la cancelación inmediata de toda suma de dinero debida a la peticionaria por concepto de las mesadas de su pensión de jubilación causadas hasta la fecha, así como el pago oportuno de las mismas en el futuro.

TERCERO.- En todos aquellos casos similares al presente, por sus hechos o circunstancias, siempre que se incumpla la obligación de pagar oportunamente las mesadas causadas de pensiones de jubilación, la doctrina constitucional enunciada en esta sentencia tendrá CARACTER OBLIGATORIO para las autoridades, en los términos del artículo 23 del Decreto 2067 de 1.991.

Notifíquese, comuníquese , cúmplase e insértese en la Gaceta constitucional.

CIRO ANGARITA BARON

Magistrado Ponente

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

Sentencia aprobada por la sala primera de revisión, en Santa Fé de Bogotá, a los dieciocho (18) días del mes de Septiembre de mil novecientos noventa y dos .

1 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia No. 453 de la Sala Séptima de Revisión, p. 8.

2 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-481 Sala Séptima de Revisión

3 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia No. 426 Sala Séptima de Revisión. Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

4 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia No. 414. Sala Primera de Revisión. p. 14.