

Sentencia T-600/01

ACCION DE TUTELA-Improcedencia reconocimiento de pensión

ACCION DE TUTELA-Hecho superado

Referencia: expediente T-411221. Acción de tutela presentada por Pedro Manuel Valenzuela Castro contra el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria -Incora-.

Magistrada Ponente:

Dra. CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Bogotá, D. C., siete (7) de junio de dos mil uno (2001).

La Sala Novena de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados CLARA INES VARGAS HERNANDEZ, JAIME ARAUJO RENTERIA y ALFREDO BELTRAN SIERRA dicta la siguiente

Relacionada con la revisión de los fallos adoptados por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Montería el 5 de octubre de 2000, y por la Sala de Decisión Civil-Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Montería el 14 de noviembre del mismo año, respecto de la acción de tutela interpuesta por el señor PEDRO MANUEL VALENZUELA CASTRO contra el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria -Incora-.

I. ANTECEDENTES.

1.- Petición.

En demanda de tutela el ciudadano PEDRO MANUEL VALENZUELA CASTRO solicitó que se ordenara al Incora el “reconocimiento inmediato” de su pensión de jubilación y pago desde el momento en que adquirió ese derecho, pues la omisión de ese organismo en tal sentido le estaba vulnerando sus derechos a la vida, a la igualdad, a la seguridad social y al trabajo.

2. Hechos.

Relató el peticionario que contaba ya con más de 55 años de edad y prestó sus servicios al

Instituto Colombiano de la Reforma Agraria desde el 16 de marzo de 1968 hasta el 31 de octubre de 1997, fecha ésta en la cual fue desvinculado del servicio por reestructuración de la entidad dispuesta por el Gobierno Nacional. El 18 de enero de 2000 solicitó al Incora el reconocimiento y pago de su pensión de jubilación, frente a lo cual el Secretario General de la entidad, mediante oficios de 9 de marzo y 20 de junio, le informó que su solicitud había sido recibida, se le asignó turno para darle trámite y que el reconocimiento y pago de pensiones de las personas retiradas del Incora entre el 1º de abril de 1994 y el 30 de junio de 1999 se encontraban suspendidos, en espera de que el Ministerio de Hacienda y Crédito y el Gobierno Nacional dieran la orden y expidieran un decreto sustituyendo el Fondo de Pensiones Públicas -Fopep-

Argumentó el accionante que las respuestas dadas por el citado funcionario eran inadmisibles por no resolver lo solicitado y no ajustarse a la realidad, puesto que a los pensionados del Incora les pagaban las mesadas a través del Fondo de Pensiones del mismo instituto y no a través del Fopep, sin que pudiera someterse a un hecho futuro e incierto como sería la expedición de un decreto por el Gobierno Nacional, respuesta que la entidad suministró a otras peticiones previas mediante la Circular 485 de 27 de agosto de 1999, transcurriendo más de 11 meses sin que se expidiera el decreto.

3.- Pronunciamiento de las autoridad pública accionada.

Mediante oficio de 27 de septiembre de 2000, el Secretario General del Instituto para la Reforma Agraria se pronunció sobre la acción de tutela impetrada de la siguiente manera:

" La solicitud de pensión del (la) señor (a) VALENZUELA CASTRO se adjudicó para sustanciación a uno de los abogados por contrato, efectuando la liquidación, produciendo las constancias: de tiempo de servicio, devengado y proyecto de resolución de reconocimiento.

" Actualmente el reconocimiento de las pensiones, por parte del Incora, se encuentra suspendido, pendiente de la autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Decreto que expedirá el Gobierno Nacional, sustituyendo el Fondo de Pensiones Públicas FOPEP.

" Con oficio 09482 del 21 de julio de 1999, dirigido a la Asesora del Viceministro Técnico de Hacienda del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se informó que en razón a que el

señor Ministro de Hacienda puso en conocimiento de la Fiscalía la irregularidad que se viene presentando en el Incora en lo que a cotización de pensiones, cuya investigación penal se encuentra en curso, por la situación planteada se ha dado la orden de no producir más resoluciones de reconocimiento de pensiones, hasta tanto se defina cuál es la fecha real de corte y qué entidad debe asumir ésta labor...

" Mediante oficio 10374 del 6 de agosto de 1999, dirigido a la Asesora del Viceministro Técnico de Hacienda del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, éste despacho plantea algunas inquietudes sobre el tema de pensiones, exponiendo una situación similar a la del (la) señor (a) VALENZUELA CASTRO... solicitando los pasos a seguir en una situación tan especial como la que actualmente atravesamos.

" Se obtuvo respuesta de la Asesora del Viceministro Técnico de Hacienda con oficio 025480 del 27 de agosto de 1999,... donde nos informa que consideran que el Incora puede proceder a reconocer la prestación del extrabajadores retirados antes de la vigencia de la Ley 100 de 1993.

" Los demás casos expuestos continúan suspendidos, pendientes de la respuesta por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público con la viabilidad presupuestal de las cotizaciones por el período comprendido entre el 1º de abril de 1994 (fecha en que entró en vigencia la Ley 100 de 1993 en pensiones) y el 30 de junio de 1999), como es el caso específico del (la) señor (a) VALENZUELA CASTRO, quien se retiró el 31 de octubre de 1997, cuando ya se encontraba en vigencia la Ley 100 de 1993. Igualmente estamos esperando la expedición de los Decretos uno (1) autorizando al Incora para reconocer pensiones (será el primero y el más urgente en ser expedido, de acuerdo a información recibida el lunes 15 de mayo de 2000 en reunión celebrada en el Ministerio de Hacienda) y dos (2) sustituyendo al Fondo de Pensiones Públicas FOPEP, el cual saldrá posteriormente.

" ...

" Mediante oficio 9032 de 5 de julio de 2000, la Gerencia General del Incora, solicitó a la Asesora del Viceministerio Técnico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público otorgar la autorización para que este Instituto pueda entrar a reconocer las pensiones de jubilación a los solicitantes.

” Con fecha 25 de julio de 2000 mediante oficio 036870 suscrito por el Viceministerio Técnico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en respuesta nuestro oficio 9032... informa que: ‘solicitó al Ministerio de Trabajo que mediante una Resolución de Distribución de los recursos que le fueron presupuestados en la presente vigencia para la atención de otros gastos de previsión social, se incluyeran las apropiaciones para sufragar el pago de los aportes de los empleados del Incora, dejados de recaudar desde el 1º. de abril de 1994 hasta el 30 de junio de 1999. Esta solicitud actualmente se encuentra en trámite en el mencionado Ministerio’.

” Igualmente ‘el Ministerio puso a consideración del Ministerio de Trabajo un decreto con carácter transitorio que le permitiera al Incora el reconocimiento y pago de pensiones, con el fin de dar solución a las solicitudes actuales de pensión. Este decreto, ya ha sido estudiado por el Ministerio de Trabajo y se pondrá a consideración de los Ministros para sus respectivas firmas’.

II. LOS FALLOS OBJETO DE REVISION.

1.- Primera instancia.

El Juzgado Primero Civil del Circuito de Montería, luego de reconsiderar su decisión inicial consignada en auto de 18 de agosto de 2000, en el sentido de declararse incompetente para conocer de la demanda por estimar que los hechos violatorios de los derechos invocados por el actor se habían consumado en Bogotá, sede principal del Incora, surtió el trámite de rigor y en fallo de 5 de octubre de 2000, resolvió DENEGAR la “acción” de tutela interpuesta, por considerar que de las pruebas aportadas por el accionante y la respuesta dada por la entidad accionada, se colegía que no existía violación alguna a los derechos fundamentales del Sr. PEDRO MANUEL VALENZUELA CASTRO, en razón de que en el momento de la reestructuración que sufrió el Incora se dieron unas situaciones especiales por orden de Gobierno Nacional que en su oportunidad produjo los efectos que estaba viviendo el peticionario, y ante la falta de legislación que determinara el procedimiento a seguir obligaba a las directivas del Instituto a cumplir con las suspensiones dispuestas para dichos trámites por parte del Ministerio de Hacienda, sin que la justicia pudiera hacer las veces de legislador para ordenar el reconocimiento de la pensión pues con ello sí se vulneraría el derecho a la igualdad de muchos ciudadanos que se encontraran en su misma situación.

Argumentó que si bien la Corte Constitucional ha precisado que las entidades públicas tienen

la obligación de adelantar las gestiones necesarias para cubrir la carga pensional de manera oportuna, pues los pensionados son lo que sufren las consecuencias de la negligencia administrativa y merecen especial atención del Estado, esa “actitud” no podía servir de justificación para que el Juzgado accediera a la petición formulada, máxime si la documentación allegada a última hora permitía observar en detalle la gestión adelantada por el Incora ante el Gobierno Nacional para darle solución a los “impases” generados para el reconocimiento de las pensiones.

Consideró, además, que al accionante le quedaba la vía laboral para hacer sus reclamaciones ante la imposibilidad de acceder a la tutela y del ente accionado para producir el acto administrativo respectivo.

2. La impugnación.

El accionante PEDRO MANUEL VALENZUELA CASTRO impugnó oportunamente el fallo y, en escrito presentado ante la Sala Civil y de Familia del Tribunal Superior de Montería argumentó que de las pruebas aportadas por la entidad accionada no se deducía que el Ministerio de Hacienda hubiera dado la orden de suspender el reconocimiento de pensiones por parte del Fondo de Pensiones del Incora. Por el contrario, el Viceministerio Técnico hizo saber que no se había expedido el decreto de supresión y liquidación del Fondo de Previsión del Incora y del traslado de la obligación al Fopep, porque no se había finalizado el “cálculo actuarial”, poniendo de presente la inadecuada administración del Fondo de Previsión Social.

Precisó que de la documentación aportada por la entidad accionada dejaba al descubierto la poca importancia y falta de diligencia con la cual ha tramitado la información solicitada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, puesto que desde más de un año atrás la había requerido para que le suministrara los datos e información indispensable para solucionar el problema de índole contable sin que hubiese recibido la respuesta adecuada.

Insistió en que no era justo que tuviera que esperar a que se produjera un hecho futuro e incierto como sería la expedición de un decreto o resolución para que se le resuelva si tiene o no derecho a la pensión de jubilación. Agrega que los trabajadores no tienen que responder por las malas actuaciones de la administración para ver realizados sus derechos.

Rechazó la apreciación acerca de la existencia de otro medio de defensa judicial, porque en ese caso el juez de tutela soslayaba su deber y oportunidad de que a través de un mecanismo judicial más eficaz se protejan sus derechos fundamentales vulnerados por el Incora.

Sostuvo que no se podía aceptar como cierto que el Incora estuviera imposibilitado para producir el acto administrativo que decidiera de fondo su petición, en razón de que el propio Secretario General de la entidad, en oficio de 4 de octubre de 2000, informó que el Instituto había reconocido la pensión de jubilación a varios empleados y en tres de esos casos los actos administrativos fueron expedidos en el año 2000.

Solicitó, en consecuencia, la revocatoria de la providencia impugnada, para que en su lugar se le tutelara al “derecho fundamental de petición”, ordenándole al Incora que decidiera de fondo sobre su solicitud de pensión de jubilación, reconociéndola, o negándola si no le asistía el derecho.

3. Segunda instancia.

La Sala de Decisión Civil-Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Montería, mediante fallo de 14 de noviembre de 2000, resolvió confirmar la sentencia impugnada porque el accionante aspiraba a obtener el reconocimiento de su pensión de jubilación a la cual alegaba tener derecho por haber cumplido los requisitos legales, pero contaba con la posibilidad de instaurar la respectiva acción contenciosa administrativa y ello significaba la existencia de otro medio judicial de defensa, por lo cual resultaba inadecuada la acción de tutela por él intentada.

III.- PRUEBA PRACTICADA POR LA CORTE:

Durante el trámite de revisión en esta sede, la Sala Novena de Revisión ordenó oficiar a la Secretaría General del Instituto para la Reforma Agraria, para que informara, entre otras situaciones, si esa entidad ya había reconocido y ordenado el pago de la pensión de jubilación del accionante. Al efecto, el citado funcionario, mediante oficio No. 3001 de 23 de mayo de 2001, allegó copias del Decreto 2527, de 4 de diciembre 2000, mediante el cual, dijo el Secretario General, se autoriza el reconocimiento y pago de pensiones; de la Resolución No. 00353, de 21 de febrero de 2001, por la cual se le reconoció la pensión de

jubilación al accionante PEDRO MANUEL VALENZUELA CASTRO, así como del acto de notificación personal al interesado; y, del oficio No. 01725, de 27 de febrero del año en curso, a través del cual se instruyó al Gerente Regional de Córdoba para que incluyera en nómina de pensionados del mes de marzo de 2001 al peticionario VALENZUELA CASTRO y cancelara el retroactivo desde el 9 de diciembre de 1999.

IV. CONSIDERACIONES Y DECISION DE LA CORTE.

1. Competencia.

La Corte Constitucional es competente para revisar las decisiones judiciales ya reseñadas, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. El caso concreto. Reiteración de Jurisprudencia. Hecho superado.

El ciudadano PEDRO MANUEL VALENZUELA CASTRO, conforme al texto de la demanda, interpuso la acción de tutela con el fin de que se le ordenara al Incora “el reconocimiento inmediato de la pensión de jubilación” a que tenía derecho. No obstante, denegada la solicitud en primera instancia, al sustentar la impugnación, el actor solicitó revocatoria de la providencia impugnada, para que en su lugar se le tutelara al derecho fundamental de petición, ordenándole al Incora que decidiera de fondo sobre su solicitud de pensión de jubilación, reconociéndola, o negándola si no le asistía el derecho.

El juez de primera instancia negó el amparo por considerar que la entidad accionada no había vulnerado derecho alguno al peticionario, como quiera que se habían consolidado unas “situaciones” especiales que le impedían a ésta reconocer la pensión y ello no podía superarse hasta tanto el Ministerio de Hacienda y Crédito Público no señalara el derrotero jurídico a seguir y, además, el actor tenía otro medio de defensa judicial. El juez de segundo grado confirmó la decisión del a quo sobre la base exclusiva de que el accionante contaba con otro medio de defensa judicial, pasando inadvertido que en la sustentación de la impugnación el accionante pidió que se le tutelara el derecho fundamental de petición.

Acerca de todo lo anterior, la Sala pone de presente que la acción de tutela, para el propósito que inicialmente planteó el peticionario, no podía prosperar porque el amparo es

improcedente para ordenar el reconocimiento de la pensión de jubilación, tal y como reiteradamente lo ha sostenido la Corte Constitucional. Al respecto, se recuerda:

“En efecto, reiterada jurisprudencia ha desestimado la procedencia de la acción de amparo para los referidos propósitos, con fundamento en la consideración según la cual la pensión no constituye en sí misma un derecho fundamental de eficacia directa y aplicación inmediata, sino uno de rango prestacional sujeto para su reconocimiento a la demostración de los requisitos legales establecidos por el ordenamiento jurídico para ser beneficiario del mismo. El reconocimiento o la negativa de la susodicha prestación, llevado a cabo con fundamento en la verificación sobre el cumplimiento de los requisitos de ley, es asunto que compete a las autoridades administrativas obligadas, y su decisión puede ser recurrida por la vía gubernativa e impugnada ante la jurisdicción contencioso administrativa. Por ello, en principio, por la vía de la acción de tutela no es posible obtener el reconocimiento del derecho a la pensión¹. En este sentido la Corte ha dicho:

‘La acción de tutela es un instrumento idóneo para solicitar el pago de una pensión ya reconocida por la institución de seguridad social respectiva. Sin embargo, cuando se trata de una pensión que aún no ha sido reconocida, el particular tiene derecho a obtener una decisión por parte de la administración con base en su derecho fundamental de petición, sin que ello lo libere de la obligación de cumplir con el trámite legal previsto para el reconocimiento.

‘En efecto, al Juez de tutela no le corresponde señalar el contenido de las decisiones que deban tomar las autoridades públicas en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, como la de reconocer una pensión, pues fuera de carecer de competencia para ello, no cuenta con los elementos de juicio indispensables para resolver sobre los derechos por cuyo reconocimiento y efectividad se propende. En este sentido ha sido clara la jurisprudencia de la Corporación en indicar que “los fallos emitidos en materia de acción de tutela no tienen virtualidad para declarar derechos litigiosos, menos aún cuando de estos se predica su carácter legal’.²

Si el accionante, al formular la demanda, lo hubiera hecho con el fin que planteó al impugnar el fallo de primer grado adverso a sus pretensión, esto es, para que el Incora le resolviera su solicitud de pensión habida cuenta del tiempo transcurrido sin una respuesta de fondo, el

amparo indudablemente hubiera prosperado para proteger el derecho fundamental de petición, según se deduce del criterio de la Corte plasmado en la cita jurisprudencial reseñada, pues ciertamente entre la presentación de esa solicitud y la formulación de la demanda de tutela habían pasado más de siete meses sin que obtuviera una decisión resolviéndola, caso en el cual las razones expuestas por la entidad accionada para justificar su omisión no eran óbice para la procedencia de la tutela, en razón de que la protección del derecho se lograba simplemente ordenando al Incora que se pronunciara de fondo acerca de la solicitud, sin importar que la determinación fuera o no favorable a la pretensión del peticionario.

Finalmente, como quedó visto, el Instituto para la Reforma Agraria, mediante Resolución 00353, de 21 de febrero de 2001, resolvió finalmente la solicitud formulada por el señor PEDRO MANUEL VALENZUELA CASTRO, reconociendo y ordenando el pago de su pensión de jubilación mensual vitalicia. Esa circunstancia da lugar al fenómeno jurídico del hecho superado y, por consiguiente, la acción de tutela pierde su objeto como mecanismo para la protección efectiva e inmediata de los derechos fundamentales, pues esa efectividad descansa en la posibilidad de que el juez imparta una orden enderezada a la defensa actual y cierta del derecho vulnerado o amenazado, de manera que resulta improcedente el amparo 3.

En consecuencia, se confirmarán los fallos objeto de revisión, pero por haberse consolidado el hecho superado que hace improcedente el amparo demandado.

IV. 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 Política,

RESUELVE

Primero: CONFIRMAR los fallos objeto de revisión, adoptados por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Montería el 5 de octubre de 2000 y la Sala de Decisión Civil-Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Montería el 14 de noviembre del mismo año, en cuanto

negaron la tutela interpuesta por el señor PEDRO MANUEL VALENZUELA CASTRO contra el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria -Incora-, pero por la razón indicada en la parte considerativa de esta providencia.

Segundo: ORDENAR que por Secretaría General se dé cumplimiento a lo previsto en el artículo 36 del decreto 2591 de 1991.

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

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada Ponente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

s.

1 ibidem

1 Sent. C-527/94 M.P. Alejandro Martínez Caballero

1 Sent. C-6

3/94 M.P. Alejandro Martínez Caballero

2 Sent. C-479/92 M.M.P.P. José Gregorio Hernández Galindo y Alej

ndro Martínez Caballero, reiterada en C-104/94, C-527/94, C-96/95, C-