

ACCION DE TUTELA TEMERARIA

PRESUNCION DE VERACIDAD EN ACCION DE TUTELA

ACCION DE TUTELA COMO MECANISMO EXCEPCIONAL PARA EL RECONOCIMIENTO Y PAGO DE PENSION DE JUBILACION

DERECHO FUNDAMENTAL A LA SEGURIDAD SOCIAL DE PERSONAS DE LA TERCERA EDAD

PRESCRIPCION EN MATERIA PENSIONAL-Derechos laborales cuyo cumplimiento no ha sido exigido se extinguen luego de 3 años de configurados los presupuestos

Resulta de importancia aclarar el funcionamiento del fenómeno de la prescripción en este caso concreto. Como se expuso anteriormente, la legislación laboral y la Corte Constitucional disponen que los derechos laborales cuyo cumplimiento no ha sido exigido ante el patrono, se extingue luego de tres años a partir del momento en que se han configurado los presupuestos fácticos y jurídicos que permiten su exigibilidad. En el evento que el trabajador ha solicitado al patrono el pago de la prestación adeudada se suspenderá la prescripción por una sola vez pero sólo por un lapso igual, es decir, por tres años adicionales. El accionante interpuso múltiples peticiones para exigir el cumplimiento de la Resolución del 28 de Diciembre de 2000. Por esta consideración, la Sala aprecia que, con relación a la posibilidad de ordenar un pago retroactivo de las mesadas adeudadas, se debe tener en cuenta que el señor interrumpió el acaecimiento de la prescripción el 23 de julio de 2002, luego tan sólo se reconocerán las mesadas adeudadas a partir del 23 de julio de 2005.

DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL DEL ADULTO MAYOR-Caso en que la pensión de vejez le fue reconocida al demandante por la Gobernación, pero ésta se niega a pagar

La Corte no concibe cuál es el argumento constitucionalmente admisible para que la Alcaldía Municipal incumpla el pago de las mesadas pensionales a las que el señor Córdoba tiene derecho. Como se estableció previamente, el derecho fundamental a la seguridad social de las personas que han llegado a la tercera edad es fundamental, lo cual concatena con la condición particular que vive el señor Córdoba. Además, según las circunstancias del caso, su falta de pago tiene la potencialidad de poner en peligro otros derechos y principios fundamentales de la Constitución Política como la vida digna, la igualdad real y efectiva, la

integridad física y moral, el libre desarrollo de la personalidad y los derechos de las personas de la tercera edad.

Referencia: expediente T-2335543

Acción de tutela instaurada por Pedro Vidal Córdoba contra el Municipio de Istmina.

Dr. JUAN CARLOS HENAO PÉREZ

Bogotá, D.C., seis (6) de agosto de dos mil diez (2010).

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Jorge Iván Palacio Palacio y Juan Carlos Henao Pérez, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

dentro del trámite de revisión del fallo dictado por el Juzgado Civil del Circuito de Istmina, Chocó, el veintiuno (21) de abril de dos mil nueve (2009), dentro de la acción de tutela iniciada por Pedro Vidal Córdoba contra el Municipio de Istmina.

I. ANTECEDENTES

1. HECHOS

1. El 17 de enero de 2006, el señor Pedro Vidal Córdoba, mediante apoderado, interpuso acción de tutela contra la Alcaldía Municipal de Istmina, Departamento del Chocó. Indicó que esta entidad reconoció, mediante Resolución N^o 215 Bis del 16 de marzo de 1998 \$1.053.000.00, por concepto de: “salarios de octubre a diciembre de 1995 y salarios de enero al 15 de abril de 1996, a razón de \$162.000.00.”

Sostuvo que, según Resolución del 28 de diciembre de 2000, proferida por el Municipio de Istmina del Departamento del Chocó, resolvió: “1. Reconocer y ordenar el pago de una Pensión Vitalicia de Retiro por Vejez al señor Pedro Vidal Córdoba, identificado con la cédula de ciudadanía numero 2.731.381 de Istmina, en cuantía de \$142.125.00 pesos mensuales, efectiva o pagadera a partir del 15 de abril de 1996, fecha de su desvinculación laboral del

municipio de Istmina, por haber cumplido la edad de retiro forzoso de 65 años de edad.”

En la demanda afirmó que el municipio de Istmina, Departamento del Chocó, “en cumplimiento a lo dispuesto en la Cláusula N° 17 del Acuerdo de Reestructuración de Pasivos en el marco de la Ley 550 de 1999, pago (sic) a todos los pensionados y jubilados, todo el pasivo pensional; (...) sin que el señor Pedro Vidal Córdoba, se le haya cancelado un solo peso de sus acreencias pensionales.”

Las pretensiones de esta acción de tutela fueron que: “el Municipio de Istmina, cancele o pague (...), las mesadas pensionales atrasadas o dejadas de pagar causadas desde el 16 de abril al 30 de diciembre de 1996 y las mesadas pensionales de Enero a Diciembre de los años 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005 y 2006 debidamente indexadas (...) y con sus intereses moratorios, (...) incluya al señor Pedro Vidal Córdoba, en la nómina de pensionados y jubilados del Municipio de Istmina, (...) cancele (...) los salarios de octubre a diciembre de 1995 y salarios de enero al 15 de abril de 1996; debidamente indexadas (...) y con sus intereses moratorios.”

2. El 20 de febrero de 2009, el señor Pedro Vidal Córdoba, mediante apoderado y a sus 78 años de edad, interpuso acción de tutela contra el Municipio de Istmina, Departamento del Chocó. En esta tutela se indicó que, según Resolución del 28 de diciembre de 2000, proferida por el Municipio de Istmina del Departamento del Chocó, se resolvió: “1. Reconocer y ordenar el pago de una Pensión Vitalicia de Retiro por Vejez al señor Pedro Vidal Córdoba, identificado con la cédula de ciudadanía numero 2.731.381 de Istmina, en cuantía de \$142.125.00 pesos mensuales, efectiva o pagadera a partir del 15 de abril de 1996, fecha de su desvinculación laboral del municipio de Istmina, por haber cumplido la edad de retiro forzoso de 65 años de edad.”

Indicó que, el 29 de diciembre de 2000, la Alcaldía Municipal de Istmina, Departamento del Chocó resolvió, mediante Resolución de esa fecha: “Reconocer al señor Pedro Vidal Córdoba, la suma de \$13.564.349 Mcte., por concepto (sic) mesadas pensionales desde el 16 de abril de 1996 hasta el 30 de diciembre de 2000 (...)”. Según afirma el demandante, a la fecha de presentación de la presente acción de tutela el Municipio no ha cumplido las obligaciones que le corresponden sobre el particular.

Su pretensión en esta acción de tutela es “Que el Municipio de Istmina, cancele o pague (...) las mesadas pensionales y primas atrasadas o dejadas de pagar causadas desde el 16 de abril al 30 de Diciembre de 1996 y las mesadas pensionales y primas de Enero a Diciembre desde 1997 hasta 2008 y las mesadas pensionales causadas en el presente año 2009; debidamente indexados y con sus intereses moratorios, (...)”

3. El señor Pedro Vidal Córdoba interpuso derechos de petición los días 23 de julio de 2002, 14 de diciembre de 2004, 28 de septiembre de 2005, 1 de noviembre de 2006 y 22 de diciembre de 2008. En estos se solicitó el pago de salarios y cesantías, la inclusión en la nómina de pensionados del Municipio y el pago de las mesadas pensionales del peticionario. Aunado a eso, en el derecho de petición del 23 de julio de 2002 afirmó que “soy un hombre de avanzada edad, pobre y enfermo que no tengo de que (sic) vivir.” El municipio no profirió respuesta a estas peticiones. Dichas actuaciones se acreditaron en los expedientes de las dos acciones de tutela.

Respuesta de la entidad demandada

Alcaldía Municipal de Istmina, Departamento de Chocó

En su escrito de contestación de la presente acción de tutela indicó: “La actual administración municipal, no conoce los antecedentes del caso de la tutela de la referencia, pues sólo hasta el momento de notificación de esta demanda de tutela, viene a conocer el caso, pero si (sic) resulta extraño que a una persona que se le ha reconocido una pensión hace más de ocho años, sólo venga a exigir su pago hasta ahora.”

Respecto a la posibilidad de que se le cancelaran las mesadas atrasadas al señor Córdoba, manifestó que “(...) el municipio de Istmina, se opone a que por vía de tutela se pretenda que se paguen unas mesadas pensionales que tengan una causación superior a los tres años, pues la jurisprudencia de la altas cortes tienen determinado que si bien el derecho a la pensión no prescribe, las mesadas pensionales si van prescribiendo en el término de tres años, por lo cual si en gracia de discusión el accionante tuviese derecho al pago de la pensión, sólo sería de los tres años que anteceden a la presentación de esta demanda de tutela.”

- Copia de la Resolución del 28 de diciembre de 2000, del Municipio de Istmina, despacho del

Alcalde, "Por medio de la cual se reconoce una pensión vitalicia de retiro por vejez". (F. 10 y 11)

- Copia de la Resolución del 29 de diciembre de 2000 del Municipio de Istmina, despacho del Alcalde, "Por medio de la cual se reconocen unas mesadas pensionales". (F. 12)

- Copia de la certificación del 29 de diciembre de 2000 del Municipio de Istmina, despacho del Alcalde. (F. 13)

- Copia del derecho de petición de Pedro Vidal Córdoba contra el Alcalde Municipal de Istmina, con fecha del 22 de diciembre de 2008. (F.14 y 15)

- Decreto N° 033 del 25 de febrero de 2009 del Municipio de Istmina, Despacho del Alcalde, "Por medio del cual se hace un encargo". (F.23)

- Copia del derecho de petición de Pedro Vidal Córdoba contra Silvio Antonio Guerrero Aragón, Secretario General de Gobierno del Municipio de Istmina, con fecha del 23 de julio de 2002 (F.54)

- Copia del derecho de petición de Pedro Vidal Córdoba contra Julio Enrique Salcedo Hurtado, Alcalde del Municipio de Istmina, con fecha del 14 de diciembre de 2004 (F.55).

- Copia del derecho de petición de Pedro Vidal Córdoba contra Julio Enrique Salcedo Hurtado, Alcalde del Municipio de Istmina, con fecha del 28 de septiembre de 2005 (F.56).

- Copia del derecho de petición de Pedro Vidal Córdoba contra Julio Enrique Salcedo Hurtado, Alcalde del Municipio de Istmina, con fecha del 1 de noviembre de 2006 (F.57).

- Copia del oficio del Dr. Rodrigo Escobar Gil, entonces Presidente de la Corte Constitucional, sobre la solicitud de revisión expediente de tutela de Pedro Vidal Córdoba contra la Alcaldía Municipal de Istmina, con fecha del 4 de octubre de 2007 (F.64).

- Copia del oficio del Dr. Humberto Sierra Porto, entonces Presidente de la Corte Constitucional, sobre la solicitud de revisión del expediente de tutela T-1833137, con fecha del 11 de agosto de 2008 (F.65).

- Solicitud de Revisión, del expediente de tutela N° 003 del 29 de marzo de 2007, del Juzgado

Promiscuo de Familia de Istmina, Chocó, con fecha del 8 de julio de 2008 (F.66).

- Copia de la contraseña de identidad del señor Pedro Vidal Córdoba (F.67).

II. Sentencias objeto de revisión

Primera Instancia. Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Istmina-Chocó

1. El Juez Segundo Promiscuo Municipal de Istmina-Chocó declaró improcedente la acción de tutela al considerar que existió temeridad del actor. En su criterio, el actor interpuso dos acciones de tutela que versaron sobre los mismos supuestos fácticos y jurídicos el 17 de enero de 2006 y el 20 de febrero de 2009. Argumentó que en el caso se cumplieron los requisitos dispuestos en el artículo 38 del Decreto 2591 de 1991 y en la jurisprudencia constitucional.

2. A juicio del juez de instancia los requisitos que configuran la temeridad se cumplieron en el presente caso. Identidad en los hechos porque argumentó la supuesta calidad de pensionado del actor, teniendo como soporte las resoluciones de reconocimiento y orden de pago de una pensión vitalicia por vejez. Identidad del objeto ya que en las acciones de tutela persiguió el pago de las mesadas pensionales y primas causadas desde el 16 de abril hasta la fecha, debidamente indexadas, con sus respectivos intereses moratorios y con la solicitud adicional de incluirlo en la nómina pensional del municipio. Con relación al último supuesto de la temeridad, indicó que no existió un argumento válido que justificará la interposición de la otra tutela ya que no se habían presentado hechos nuevos. No obstante, el Juez optó por no sancionar con multa al actor debido al estado de indefensión que este padece.

3. El juez de la causa encontró una vulneración al derecho fundamental de petición. Desde el 22 de diciembre a la fecha del fallo (3 de marzo de 2009), ha transcurrido un término superior a los quince días que establece la ley para que la entidad profiera una respuesta. Por eso ordenó al representante legal del Municipio de Istmina, responder de manera clara, precisa, y congruente la postulación respetuosa efectuada por el señor Pedro Vidal Córdoba.

Recurso de apelación interpuesto por la Alcaldía Municipal de Istmina, Departamento de Chocó

El apoderado del municipio de Istmina solicitó “deprecar en forma favorable a la parte accionante el presente recurso, por el contrario declarar improcedente la presente acción de tutela.”

El argumento central que expuso el actor fue el siguiente: “Reitero señor juez, el hecho de compartir y plantear que frente a la acción de conocimiento estaríamos frente a un caso de temeridad, ello en consideración a que el accionante en (sic) para el año 2006, interpuso ante el Juzgado Promiscuo Municipal una acción de tutela contra el Municipio de Istmina donde solicitaba lo mismo que hoy pretende atraves (sic) de la presente, argumento para nada valido, si tomamos en cuenta que uno de los preceptos planteados por el Art. 38 del decreto 2591 de 1991, para que se configure este tipo de actuación es que envuelva una actuación amañada reservando para cada acción aquellos argumentos o pruebas que convaliden sus pretensiones.”

Segunda Instancia. Juzgado Civil del Circuito de Istmina, Chocó.

1. El Juez Civil del Circuito de Istmina, Chocó, confirmó la decisión del juez de instancia. Compartió el criterio expuesto por el a quo en el sentido de que el actor actuó con temeridad, acorde con los requisitos prescritos en el artículo 38 del decreto 2591 y en la jurisprudencia constitucional. También se encontró conforme con que se había presentado una vulneración del derecho fundamental de petición, al considerar que la petición interpuesta por el actor el 22 de diciembre de 2008 no había sido objeto de respuesta por parte del Municipio de Istmina. Ordenó, en consecuencia, que se le respondiera de manera precisa, clara y de fondo la solicitud interpuesta el 22 de diciembre de 2008.

2. Señaló que el acto administrativo del 29 de diciembre de 2000, que reconoció la pensión de vejez a Pedro Vidal Córdoba, fue puesto bajo el conocimiento de la Fiscalía General de la Nación para verificar su legalidad. Esta situación impidió, según el Juez, realizar un pronunciamiento de fondo porque no contaba con la existencia real del documento base de las pretensiones del accionante.

III. ACTUACIONES SURTIDAS EN SEDE DE REVISIÓN

Por medio del auto de pruebas del 11 de noviembre de 2009, la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional solicitó la siguiente información:

“Primero.- Ordenar que por Secretaría General se oficie al Juzgado Promiscuo Municipal de Istmina, Departamento del Chocó, con la solicitud de que, en un término de tres (3) días hábiles a partir de la notificación de este auto, allegue al proceso el expediente de tutela de Pedro Vidal Córdoba contra la Alcaldía Municipal de Istmina, radicado el 17 de enero de 2006.

Segundo. Ordenar que por Secretaría General se oficie a la Alcaldía Municipal de Istmina, Departamento del Chocó, con la solicitud de que, en un término máximo de cinco (5) días hábiles a partir de la notificación de este auto, responda a esta Corporación el siguiente cuestionario y allegue los siguientes documentos:

1. En el expediente de tutela de la referencia constan distintos derechos de petición elevados por el señor Pedro Vidal Córdoba ante el entonces Alcalde Municipal de Istmina, señor Julio Enrique Salcedo Hurtado, enviados los días 23 de julio de 2002, 14 de diciembre de 2004, 28 de septiembre de 2005 ,1 de noviembre de 2006 y 22 de diciembre de 2008. En estos se solicitó el pago de salarios y cesantías, la inclusión en la nómina de pensionados del Municipio y el pago de las mesadas pensionales del peticionario. ¿Qué respuesta ha brindado la administración municipal a estas peticiones? Favor enviar copia de las mismas.

2. Dentro de la acción de tutela iniciada por Pedro Vidal Córdoba contra el Municipio de Istmina, el Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Istmina, Chocó, el tres (3) de marzo de dos mil nueve (2009), y el Juzgado Civil del Circuito de Istmina, Chocó, el veintiuno (21) de abril de dos mil nueve (2009), tutelaron el derecho de petición del accionante y le fijaron a la administración un plazo de cuarenta y ocho (48) horas para responder las solicitudes del actor. Favor enviar copia de la respuesta suministrada por la Alcaldía.

3. En el expediente el demandante, señor Vidal Córdoba, hace mención a la Resolución 215 bis del 16 de marzo de 1998, proferida por la Alcaldía Municipal de Istmina, mediante la cual se hace el reconocimiento de salarios al actor. Favor enviar copia de la misma.

4. En el expediente reposa copia de los siguientes documentos: de la Resolución N° 28 de diciembre de 2000, del Municipio de Istmina, Despacho del Alcalde, “Por medio de la cual se reconoce una pensión vitalicia de retiro por vejez”; de la Resolución N° 29 de diciembre de 2000 del Municipio de Istmina, Despacho del Alcalde, “Por medio de la cual se reconocen unas mesadas pensionales”; de la certificación del 29 de diciembre de 2000 del Municipio de

Istmina, Despacho del Alcalde, mediante la cual se reconocen cesantías y ciertas mesadas pensionales al demandante. ¿Cuáles han sido los motivos para desconocer los pagos que se ordenaron en estas resoluciones? Favor remitir copia de todas las actuaciones que haya realizado en relación con estos documentos.

5. Favor remitir todos los documentos que considere importantes para la resolución de este proceso.”

La Secretaria General de la Corte Constitucional, mediante oficio del 3 de diciembre de 2009, informó lo siguiente: “Vencido el término probatorio, me permito informarle al despacho del H. magistrado Juan Carlos Henao Pérez, que el auto de fecha once (11) de noviembre de dos mil nueve (2009), fue notificado por estado N° 277 y comunicado mediante oficios OPT-A-353 y 354 del 17 de noviembre siguiente. Durante el referido término, no se recibió comunicación alguna.”

IV. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia

1.- Esta Corte es competente para revisar el presente fallo de tutela, de conformidad con lo previsto en los artículos 86 y 241 de la Constitución Nacional, el Decreto 2591 de 1991 y las demás disposiciones pertinentes.

El expediente de la referencia fue escogido para revisión por medio del auto del seis (6) de agosto de dos mil nueve (2009), proferido por la Sala de Selección Número Ocho.

Problema jurídico

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional debe determinar si el Municipio de Istmina, Chocó, vulneró el derecho fundamental a la seguridad social del señor Pedro Vidal Córdoba, por cuanto esta entidad se niega a pagar la pensión de vejez que le fue reconocida por medio de la Resolución del 28 de diciembre de 2000, proferida por el mentado despacho.

Para resolver el presente problema jurídico se desarrollarán los siguientes temas: i) La temeridad en la acción de tutela, puesto que dicho argumento ha sido expuesto por los jueces de instancia. ii) La presunción de veracidad en la acción de tutela. iii) La acción de tutela como mecanismo excepcional para solicitar el reconocimiento y pago de la pensión de jubilación. iv) El derecho fundamental a la seguridad social de las personas de la tercera edad v) El fenómeno de la prescripción en materia pensional y vi) la solución del caso concreto.

La temeridad en la acción de tutela

1. El artículo 38 del Decreto 2591 de 1991 define la actuación temeraria en materia de acción de tutela de la siguiente manera: “Cuando sin motivo expresamente justificado la misma acción de tutela sea presentada por la misma persona o su representante ante varios jueces o tribunales, se rechazarán o decidirán desfavorablemente todas las solicitudes.

El abogado que promoviere la presentación de varias acciones de tutela respecto de los mismos hechos y derechos, será sancionado con la suspensión de la tarjeta profesional al menos por dos años. En caso de reincidencia, se le cancelará su tarjeta profesional, sin perjuicio de las demás sanciones a que haya lugar.”

La jurisprudencia constitucional ha establecido los siguientes requisitos: “En similares términos, la temeridad se configura cuando concurren los siguientes elementos: (i) identidad fáctica y de derechos invocados en relación con otra acción de tutela; (ii) identidad de demandante, en cuanto la otra acción de tutela se presenta por parte de la misma persona o su representante; (iii) identidad del sujeto accionado, (iv) falta de justificación para interponer la nueva acción.”¹²

La actuación temeraria tiene una relación directa con el respeto del principio constitucional de la buena fe, prescrito en el artículo 83 de la Constitución. En la sentencia T-1215 de 2003, esta corporación señaló en relación con este asunto lo siguiente:

“La jurisprudencia constitucional ha estimado que la actuación temeraria es aquella que vulnera el principio de buena fe, asumiendo una actitud indebida para satisfacer un interés

individual a toda costa y que expresa un abuso del derecho cuando deliberadamente y sin tener razón se instaura nuevamente una acción de tutela.³

Teniendo en cuenta que la buena fe se presume en toda actuación de los particulares ante las autoridades públicas, la temeridad es una circunstancia que debe ser valorada cuidadosamente por los jueces para prevenir decisiones injustas. En otras palabras, la conducta temeraria debe encontrarse plenamente acreditada y no puede ser inferida de la simple improcedencia de la tutela o revisando circunstancias meramente formales. Tal conducta requiere de un examen minucioso de la pretensión de amparo, de los hechos en que se funda y del acervo probatorio que repose en el proceso.”

No obstante, la jurisprudencia constitucional también ha establecido ciertas excepciones que le permiten al juez constitucional analizar el fondo del asunto sometido a su consideración. Por ejemplo, en la sentencia T-919 de 2004 se afirmó:

“Adicionalmente, la Corte ha señalado que tratándose de personas en estado de especial vulnerabilidad, no es procedente negar la tutela por temeridad, a pesar de que se observe una identidad de partes, hechos y pretensiones, cuando el juez advierta que, no obstante la interposición de una o varias acciones anteriormente, los derechos fundamentales de los peticionarios continúan siendo vulnerados. Esta situación, en consecuencia, constituye otra causal que justifica la interposición de una nueva acción de tutela.” (Subrayado fuera del texto original)

Este criterio también se expresó en la sentencia T-721 de 2003: “(...) cuando el presunto infractor del artículo 38 del Decreto 2591 de 1991, es una persona en estado de especial vulnerabilidad e indefensión, como lo están los afectados por desplazamiento forzado, en especial los niños, las mujeres y los ancianos, el Juez constitucional deberá ser en extremo cuidadoso antes de negarles la protección constitucional, cuando advierte que sus derechos constitucionales están siendo conculcados, porque su proceder podría dejar a los afectados desprovistos de amparo, a la luz de la jurisprudencia constitucional al respecto.

En este orden de cosas, el juez constitucional no podrá negar de plano la procedencia de una acción de tutela cuando observe que antes de la presentación de la misma, el peticionario

había presentado otra u otras demandas de características similares, pues primero deberá realizar un análisis detallado de los hechos y del material probatorio que le permita descartar, en primer lugar, la presunta identidad de partes, pretensiones y hechos, y, en segundo lugar, la ausencia de justificación y de buena fe en la interposición de las distintas acciones, justificación que puede provenir, por ejemplo, de la necesidad de que se protejan efectivamente los derechos fundamentales del actor.” (Subrayado fuera del texto original)

La presunción de veracidad en la acción de tutela

2. El artículo 20 del decreto 2591 de 1991 prescribe la presunción de veracidad en los siguientes términos: “ARTICULO 20. PRESUNCION DE VERACIDAD. Si el informe no fuere rendido dentro del plazo correspondiente, se tendrán por ciertos los hechos y se entrará a resolver de plano, salvo que el juez estime necesaria otra averiguación previa.”

La jurisprudencia constitucional ha precisado el alcance de esta institución. La Corte en sentencia T - 825 de 2008, en relación con la presunción de veracidad, estableció lo siguiente:

“La presunción de veracidad consagrada en esta norma [Artículo 20 del Decreto 2591 de 1991] encuentra sustento en la necesidad de resolver con prontitud sobre las acciones de tutela, dado que están de por medio derechos fundamentales, y en la obligatoriedad de las providencias judiciales, que no se pueden desatender sin consecuencias, bien que se dirijan a particulares, ya que deban cumplirlas servidores o entidades públicas⁴. Hecha la anterior precisión, la Corte ha establecido que la consagración de esa presunción obedece al desarrollo de los principios de inmediatez y celeridad que rigen la acción de tutela, y se orienta a obtener la eficacia de los derechos constitucionales fundamentales y el cumplimiento de los deberes que la Carta Política ha impuesto a las autoridades estatales (Artículos 2, 6, 121 e inciso segundo del artículo 123 C.P.5).”

De igual forma, en la sentencia T-306 de 2010 se sostuvo un criterio semejante:

“En razón a que la autoridad contra la cual se dirigió la acción, no contestó los requerimientos que le hizo el juez de instancia con el fin de que diera respuesta a los hechos expuestos en la presente tutela, ni justificó tal omisión, se dará aplicación a la presunción de veracidad consagrada en el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991, según el cual si el informe

no fue rendido dentro del plazo correspondiente, se tendrán por ciertos los hechos y se entrará a resolver de plano.”

La acción de tutela como mecanismo excepcional para solicitar el reconocimiento y pago de la pensión de jubilación.

3. La Corte Constitucional ha elaborado una regla jurisprudencial según la cual la acción de tutela, debido a su carácter subsidiario y excepcional, no procede para el reconocimiento y pago de la pensión de vejez debido a su naturaleza compleja. Al igual que las demás prestaciones de naturaleza laboral y pensional deben ser reconocidas por la jurisdicción ordinaria una vez haya sido surtido el debido proceso prescrito en la ley:

“La consolidada jurisprudencia de ésta Corporación ha señalado que, por regla general, la acción de tutela no procede para reconocer prestaciones derivadas del derecho a la seguridad social. Ello se debe al carácter excepcional y subsidiario previsto para dicho mecanismo en el artículo 86 de la Constitución Nacional, pues según lo establecido por el legislador, a propósito de los conflictos emanados de la exigencia de ese derecho, es la jurisdicción ordinaria el medio idóneo para resolver las pretensiones de carácter laboral y de seguridad social. El artículo 2 de la Ley 712 de 2001 señaló `La Jurisdicción Ordinaria, en sus especialidades laboral y de seguridad social conoce de (...) 4. Las controversias referentes al sistema de seguridad social integral que se susciten entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores y las entidades administradoras o prestadoras, cualquiera que sea la naturaleza de la relación jurídica y de los actos jurídicos que se controvertan`.6

No obstante, también se ha reconocido la procedencia de la acción de tutela, de manera excepcional, cuando se presenta la afectación del derecho fundamental a la seguridad social de las personas que se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta o al tratarse de derechos de sujetos de especial protección constitucional. En este tipo de casos, también ha de analizarse si los mecanismos ordinarios resultan eficaces o idóneos para exigir el cumplimiento de los derechos objeto de controversia. En este sentido la sentencia T-207 de 2004 estableció:

“La reiterada jurisprudencia de esta Corporación ha señalado que si bien la jurisdicción constitucional no es la vía idónea para el efectivo pago de acreencias laborales, este mecanismo de protección procede de manera excepcional cuando está en juego la

supervivencia de personas de tercera edad debido a que: “Los pensionados, gozan de especial protección del Estado, en cuanto su situación jurídica tiene por base el trabajo y son titulares de un derecho de rango constitucional a recibir puntualmente las mesadas que les corresponden (art. 53 C.P). Por ello, la Corte ha aceptado la procedencia excepcional de la tutela para que se cancelen las mesadas pensionales dejadas de percibir por una persona de la tercera edad en circunstancias apremiantes y siendo ese su único ingreso.”⁷

4. La Constitución Política de 1991 establece una especial protección a las personas de la tercera edad. El artículo 13 constitucional prescribe que “El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.”

De igual manera el artículo 46 constitucional enuncia que “El Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria.”

En concordancia con los preceptos constitucionales precitados la jurisprudencia constitucional también ha precisado el alcance del derecho fundamental a la seguridad social de las personas de la tercera edad: “De otro lado, a partir de las cláusulas establecidas por la Constitución que permiten identificar sujetos de especial protección, la Corte ha reconocido la fundamentalidad del derecho a la seguridad social radicado en cabeza de los mismos.⁸ Tal consideración obedece a las condiciones de especial vulnerabilidad que padecen estos sujetos y que tornan necesaria una protección particularmente vigorosa de sus derechos. Así, se predica fundamental el derecho a la seguridad social de los niños y las niñas, las personas con discapacidad y aquellas que han llegado a la tercera edad, entre otras.⁹”¹⁰ (Subrayado fuera del texto)

En la misma providencia se reiteró la importancia de proteger a las personas que se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta, advirtiéndose igualmente la vulneración que se ocasiona en otros derechos en razón de la afectación del derecho fundamental a la seguridad social:

“De igual manera, esta Corporación ha dicho que es un deber constitucional proteger a aquéllas personas que se encuentren en estado de debilidad manifiesta, debido a que la Constitución de 1991 reconoce expresamente la existencia de algunos derechos a favor de quienes se encuentren en condiciones de debilidad, pues al ser Colombia un Estado Social de Derecho, la satisfacción de las necesidades de los asociados debe ser una prioridad y un mecanismo que apoye el desarrollo personal dentro de unas determinadas condiciones de bienestar general, en consecuencia el artículo 46 contempla `el Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad(...)`, derecho que adquiere el carácter fundamental cuando, según las circunstancias del caso, su falta de reconocimiento tiene la potencialidad de poner en peligro otros derechos y principios fundamentales como la vida (CP art. 11), 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).11”12

El fenómeno de la prescripción en materia pensional

6. El fenómeno de la prescripción en materia pensional está regulado en el Código Sustantivo del Trabajo y en el Código de Procedimiento Laboral. Los artículos 488 y 489 del Código sustantivo del trabajo prescriben lo siguiente: “ARTICULO 488. REGLA GENERAL. Las acciones correspondientes a los derechos regulados en este código prescriben en tres (3) años, que se cuentan desde que la respectiva obligación se haya hecho exigible, salvo en los casos de prescripciones especiales establecidas en el Código Procesal del Trabajo o en el presente estatuto.

ARTICULO 489. INTERRUPCION DE LA PRESCRIPCION. El simple reclamo escrito del trabajador, recibido por el patrono, acerca de un derecho debidamente determinado, interrumpe la prescripción por una sola vez, la cual principia a contarse de nuevo a partir del reclamo y por un lapso igual al señalado para la prescripción correspondiente.”

En el mismo sentido el artículo 151 del Código Procesal del Trabajo enuncia: “ARTICULO 151. PRESCRIPCION. Las acciones que emanen de las leyes sociales prescribirán en tres años, que se contarán desde que la respectiva obligación se haya hecho exigible. El simple reclamo escrito del trabajador, recibido por el patrono, sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpirá la prescripción pero sólo por un lapso igual.”

Lo que dispone la ley laboral es que aquellos derechos enunciados en sus disposiciones se extinguen en tres años, a partir del momento en que se ha configurado su exigibilidad, no obstante, dicho fenómeno puede ser interrumpido cuando el trabajador le ha solicitado tal derecho por escrito al patrono, caso en el cual se interrumpirá por un lapso igual.

Aunado a lo anterior, esta disposición fue objeto de una acción pública de inconstitucionalidad por considerar que se afectaba el derecho fundamental al trabajo. En la sentencia C-072 de 1994 se declaró la exequibilidad de dicho enunciado normativo bajo las siguientes consideraciones:

“(…) La prescripción extintiva es un medio de extinguir la acción referente a una pretensión concreta, pero no el derecho sustancial fundamental protegido por el artículo 25 de la C.P., porque el derecho al trabajo es en sí imprescriptible.

No se lesiona al trabajador por el hecho de que la ley fije términos para el ejercicio de la acción laboral. El derecho de los trabajadores se respeta, simplemente se limita el ejercicio de la acción, y se le da un término razonable para ello. El núcleo esencial del derecho al trabajo no sólo está incólume, sino protegido, ya que la prescripción de corto plazo, en estos eventos, busca mayor prontitud en el ejercicio de la acción, dada la supremacía del derecho fundamental, el cual comporta la exigencia de acción y protección oportunas. Así, pues, el legislador no hizo cosa distinta a hacer oportuna la acción; de ahí que lo que, en estricto sentido, prescribe es la viabilidad de una acción concreta derivada de la relación laboral, pero nunca el derecho - deber del trabajo.

Esta disposición también ha sido aplicada para resolver controversias constitucionales en materia de acción de tutela. Por ejemplo en la sentencia T-425 de 2009, la Corte amparó los derechos fundamentales de varios trabajadores que solicitaban la indexación de la primera mesada pensional, siempre y cuando las mesadas pensionales no hubieran prescrito:

“Precisa la Sala que como esta tutela se concede frente a la violación actual de los derechos

del accionante, el reajuste se aplicará hacia el futuro y, retroactivamente, a las mesadas pensionales en relación con las cuales, para la fecha de interposición de la acción de tutela, no hubiese operado el fenómeno de la prescripción.”

El caso concreto.

7. En el presente caso la Sala de Revisión tiene el deber de establecer si la negativa de pagar las mesadas pensionales al señor Pedro Vidal Córdoba reconocidas con la Resolución del 28 de diciembre de 2000, por parte del Municipio de Istmina, constituye una afectación de sus derechos fundamentales a la seguridad social, al mínimo vital y a la vida digna.

8. En primer lugar le corresponde a la Sala pronunciarse acerca de la procedibilidad de la presente acción de tutela. Al respecto, es menester analizar, de manera primordial, la existencia de dos acciones de tutela que se han referenciado en los antecedentes de esta providencia. En el estudio de las dos acciones se puede apreciar que el señor Pedro Vidal Córdoba demandó a la misma entidad, basado en los mismos hechos y con el mismo objeto. En efecto, la Resolución del 28 diciembre del año 2000 proferida por la Alcaldía Municipal de Istmina, “Por medio de la cual se reconocen unas mesadas pensionales”, los derechos de petición interpuestos el 23 de julio de 2002, el 14 de diciembre de 2004, el 28 de septiembre de 2005, el 1 de noviembre de 2006 y el 22 de diciembre de 2008, constituyen la base factual de las dos acciones de tutela.

Las únicas diferencias fácticas que se aprecian entre la primera y la segunda acción, es que en la primera demanda se hace alusión a la existencia de un proceso de reestructuración en cabeza del municipio de Istmina. De hecho, el accionante afirmó que “en cumplimiento a lo dispuesto en la Cláusula N° 17 del Acuerdo de Reestructuración de Pasivos en el marco de la Ley 550 de 1999, pago (sic) a todos los pensionados y jubilados, todo el pasivo pensional”. Aunado a lo anterior, en la primera tutela se hace referencia a la Resolución N° 215 Bis del 16 de marzo de 1998 que reconoció \$1.053.000.00 al señor Pedro Vidal Córdoba por concepto de: “salarios de octubre a diciembre de 1995 y salarios de enero al 15 de abril de 1996, a razón de \$162.000.00.”

A pesar de estas diferencias las pretensiones de las dos tutelas son semejantes. En la primera tutela se solicitó que “el Municipio de Istmina, cancele o pague (...), las mesadas pensionales atrasadas o dejadas de pagar causadas desde el 16 de abril al 30 de diciembre

de 1996 y las mesadas pensionales de Enero a Diciembre de los años 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005 y 2006 debidamente indexadas (...) y con sus intereses moratorios, (...) incluya al señor Pedro Vidal Córdoba, en la nómina de pensionados y jubilados del Municipio de Istmina, (...) cancele (...) los salarios de octubre a diciembre de 1995 y salarios de enero al 15 de abril de 1996; debidamente indexadas (...) y con sus intereses moratorios.” Entre tanto, en la segunda acción de tutela se solicita a la misma entidad que pague “las mesadas pensionales y primas atrasadas o dejadas de pagar causadas desde el 16 de abril al 30 de Diciembre de 1996 y las mesadas pensionales y primas de Enero a Diciembre desde 1997 hasta 2008 y las mesadas pensionales causadas en el presente año 2009; debidamente indexados y con sus intereses moratorios”.

Como se analizó anteriormente, cuando se presentan dos tutelas sobre los mismos hechos, iguales pretensiones e idéntico objeto se configura la temeridad. No obstante, la jurisprudencia constitucional ha establecido casos excepcionales en los cuales a pesar de constatar que las tutelas han sido interpuestas con base en hechos idénticos, en partes idénticas y con el mismo objeto, ha resuelto el fondo del asunto. La salvedad aplicable a este caso consiste en que, cuando el caso versa sobre personas que se encuentran en estado de especial vulnerabilidad y sus derechos fundamentales continúan siendo vulnerados, resulta justificable la interposición de otra acción de tutela. En el caso objeto de análisis, el señor Pedro Vidal Córdoba tiene 78 años, afirma que no cuenta con los medios económicos para subsistir y además no se le han pagado las mesadas pensionales a las cuales tiene derecho en razón de la Resolución del 28 de diciembre del 2000 proferida por el Alcalde Municipal de Istmina, y cuya validez no ha sido desvirtuada en el presente proceso. Por estas razones se considera que la segunda acción de tutela no es temeraria.

9. En el análisis de procedibilidad también es pertinente reiterar que la acción de tutela, en los términos explicados con antelación, es un mecanismo conducente, de manera excepcional, para exigir el pago de aquellas mesadas pensionales negadas de manera indebida a las personas que son titulares de una protección aumentada por parte del Estado Social de Derecho. En este proceso el señor Córdoba Vidal ha interpuesto derechos de petición los días 23 de julio de 2002, 14 de diciembre de 2004, 28 de septiembre de 2005, 1 de noviembre de 2006 y 22 de diciembre de 2008, las cuales no han sido respondidas por la administración municipal de Istmina. Aunado a lo anterior, la situación particular del actor: sus 78 años de edad y la ausencia de recursos para su subsistencia impele a la Corte a

considerar que la acción de tutela resulta ser un mecanismo eficaz e idóneo, de conformidad con la jurisprudencia constitucional, para solicitar la protección de los derechos que el actor invoca.

10. Respecto al análisis sustancial del presente caso, es menester afirmar que debe operar la presunción de veracidad del artículo 20 del decreto 2591 de 1991. El motivo de la aplicación de esta regla jurisprudencial es que, el auto de pruebas proferido por la Sala Primera de Revisión el 11 de noviembre de 2009 no fue respondido por la entidad demandada. En efecto, la Secretaria General de la Corte informo que “el auto de fecha once (11) de noviembre de dos mil nueve (2009), fue notificado por estado N° 277 y comunicado mediante oficios OPT-A-353 y 354 del 17 de noviembre siguiente. Durante el referido término, no se recibió comunicación alguna.” En el auto en mención se indagó sobre: las respuestas de la administración municipal a los derechos de petición que había interpuesto el señor Vidal, el cumplimiento de la orden proferida por el juez de segunda instancia y acerca de los motivos que tenía la administración municipal para desconocer los pagos que se ordenaron en las Resoluciones del 28 y 29 de diciembre de 2000. Por este motivo, se tendrán por ciertos estos hechos y se pasará a resolver de fondo.

Además de este argumento es preciso señalar que la Resolución del 28 de diciembre de 2000, proferida por la Alcaldía Municipal de Istmina, goza de presunción de legalidad hasta tanto no haya sido desvirtuada judicialmente. Durante el transcurso de este proceso la validez de ese acto no ha sido puesta en tela de juicio, razón por la cual esta Sala ha de exigir su inmediato cumplimiento, por medio de esta sentencia, con el fin de salvaguardar los derechos fundamentales del señor Pedro Vidal Córdoba. No obstante, su aplicación deberá ser suspendida en caso de que se establezca por parte de la autoridad competente que esta Resolución no cumplió con los requisitos legales exigidos para su promulgación.

11. Por otra parte, resulta de importancia aclarar el funcionamiento del fenómeno de la prescripción en este caso concreto. Como se expuso anteriormente, la legislación laboral y la Corte Constitucional disponen que los derechos laborales cuyo cumplimiento no ha sido exigido ante el patrono, se extingue luego de tres años a partir del momento en que se han configurado los presupuestos fácticos y jurídicos que permiten su exigibilidad. En el evento que el trabajador ha solicitado al patrono el pago de la prestación adeudada se suspenderá la prescripción por una sola vez pero sólo por un lapso igual, es decir, por tres años adicionales.

El señor Pedro Vidal Córdoba interpuso múltiples peticiones para exigir el cumplimiento de la Resolución del 28 de Diciembre de 2000. Las fechas en las cuales se efectuaron fueron las siguientes: 23 de julio de 2002, 14 de diciembre de 2004, 28 de septiembre de 2005, 1 de noviembre de 2006 y 22 de diciembre de 2008. Por esta consideración, la Sala aprecia que, con relación a la posibilidad de ordenar un pago retroactivo de las mesadas adeudadas, se debe tener en cuenta que el señor Vidal Córdoba interrumpió el acaecimiento de la prescripción el 23 de julio de 2002, luego tan sólo se reconocerán las mesadas adeudadas a partir del 23 de julio de 2005.

Además, la Corte no concibe cuál es el argumento constitucionalmente admisible para que la Alcaldía Municipal de Istmina incumpla el pago de las mesadas pensionales a las que el señor Córdoba tiene derecho. Como se estableció previamente, el derecho fundamental a la seguridad social de las personas que han llegado a la tercera edad es fundamental, lo cual concatena con la condición particular que vive el señor Córdoba. Además, según las circunstancias del caso, su falta de pago tiene la potencialidad de poner en peligro otros derechos y principios fundamentales de la Constitución Política como la vida digna, la igualdad real y efectiva, la integridad física y moral, el libre desarrollo de la personalidad y los derechos de las personas de la tercera edad.

12. El 21 de abril de 2009 el Juzgado Civil del Circuito de Istmina, Departamento del Chocó, quien fungió como juez de segunda instancia, confirmó la decisión del juez de primera instancia que denegó la acción de tutela impetrada por el señor Córdoba. De conformidad con los argumentos expuestos en esta providencia se revocará ese fallo y, en consecuencia, se concederá la acción de tutela incoada por el señor Pedro Vidal Córdoba.

De conformidad con esta decisión, la Sala ordenará al Municipio de Istmina que incluya al Señor Pedro Vidal Córdoba en su nómina de pensionados y que se le cancelen las mesadas pensionales adeudadas desde 23 de julio de 2005, en los términos de la Resolución del 28 de diciembre de 2000 hasta la fecha de esta providencia; debidamente indexados y con sus intereses moratorios. Finalmente, ordenará que sus mesadas pensionales sean pagadas de manera oportuna.

IV. DECISIÓN:

Con fundamento en las consideraciones expuestas en precedencia, la Sala Primera de

Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero. LEVANTAR la suspensión de términos de la presente acción de tutela.

Segundo. REVOCAR la sentencia del 21 de abril de 2009 proferida por el Juzgado Civil del Circuito de Istmina, Departamento del Chocó, y en consecuencia, CONCEDER la acción de tutela incoada por el señor Pedro Vidal Córdoba.

Tercero. ORDENAR al Municipio de Istmina que: i) incluya al Señor Pedro Vidal Córdoba en su nómina de pensionados y que ii) pague las mesadas pensionales, atrasadas o dejadas de pagar, causadas a partir del 23 de julio de 2005 hasta la fecha de esta providencia; debidamente indexados y con sus intereses moratorios; finalmente que iii) sus mesadas pensionales sean pagadas de manera oportuna.

Cuarto.- LÍBRENSE por Secretaría las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

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

JUAN CARLOS HENAO PEREZ

Magistrado Ponente

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria

1 Sentencia T-883 de 2001.

2 Sentencia T-151 de 2010

3 “En este sentido, sentencias T-308 de 1995, T-145 de 1995, T-091 de 1996, T-001 de 1997, entre muchas otras.”

4 Sentencia T-391 de 1997. Cita de la sentencia T-825 de 2008.

5 Sentencia T-633 de 2003. *Ibidem*.

6 Sentencia T- 846 de 2009.

7 Ver, entre otras, las sentencias T-751 de 2002, T-273 de 2003, T-959 de 2001, T-641 de 1996, T-308 de 1999.

8 Sentencias T-426 de 1992, T-224 de 1995, T-569 de 1999, SU- 062 de 1999, entre otras.

9 Sentencia T-730 de 2008.

10 Sentencia T-200 de 2010.

11 Sentencia T-1139 de 2005.

12 Sentencia T-200 de 2010.