

Sentencia T-649/15

SUSPENSION EN EL PAGO DE LAS MESADAS PENSIONALES-Procedencia de la acción de tutela

Por regla general la acción de tutela no es el mecanismo de defensa idóneo para cuestionar la suspensión, revocatoria o terminación del acto que determina la ilegalidad de una pensión. Sin embargo, según la jurisprudencia de este tribunal, excepcionalmente la tutela puede ser procedente para ordenar la reanudación de las mesadas si: (i) se prueba la existencia de un perjuicio irremediable, o (ii) se demuestra que contra el acto que adopta dicha decisión, no procede recurso alguno.

SUSPENSION EN EL PAGO DE LAS MESADAS PENSIONALES-Improcedencia de tutela por existir otro medio de defensa judicial y no acreditarse perjuicio irremediable

Referencia: Expedientes T-4.915.877, T-4.916.339, T-4.937.309, T-4.938.205, T-4.939.852, T-4.958.853, T-4.996.743.

Acciones de tutela interpuestas por Guillermo Alberto Ávila, Juan Carlos Velasco Barriga, Manuel Alberto Medina, Edgar Mauricio Millán, Juan Camilo Negret, Germán Flores Escobar y Hernán Francisco Muñoz, contra el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Caja de Auxilios y Prestaciones de la Asociación Colombiana de Aviadores Civiles – CAXDAC y la Superintendencia Financiera de Colombia.

Magistrado Ponente:

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO.

Bogotá, D.C., trece (13) de octubre de dos mil quince (2015).

La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados JORGE IVÁN PALACIO PALACIO, JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB y ALBERTO ROJAS RÍOS, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente:

SENTENCIA:

Dentro de los procesos de revisión de los fallos de tutela emitidos en segunda instancia por: el Tribunal Superior del Distrito Superior de Bogotá, Sala de Decisión Penal (expediente T-4.915.877), la Sección Cuarta del Consejo de Estado (expediente 4.916.339), el Tribunal Superior del Distrito Superior de Bogotá, Sala de Decisión Penal (expediente T-4.937.309), la Sección Cuarta del Consejo de Estado (expediente T-4.938.205), el Tribunal Superior del Distrito Superior de Bogotá, Sala de Decisión Penal (expediente T-4.939.852), el Juzgado Cuarto Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Bogotá (expediente T-4.958.853) y el Juzgado Veintinueve Civil del Circuito de Bogotá (expediente T-4.996.743).

ANTECEDENTES

Mediante auto del 24 de julio de 2015, la Sala de Selección número seis decidió acumular los expedientes T-4.915.877, T-4.916.339, T-4.937.309, T-4.938.205, T-4.939.852, T-4.958.853 y T-4.996.743 para ser fallados dentro de una misma sentencia, luego de advertir que existe conexidad temática entre ellos.

I. Expediente T-4.915.877.

1. Hechos.

1.1. El señor Guillermo Alberto Ávila Nieto interpone acción de tutela en contra de la Superintendencia Financiera y la Asociación Colombiana de Aviadores ACDAC – CAXDAC, al considerar que dichas entidades vulneraron sus derechos fundamentales al debido proceso, a la defensa y a la seguridad social.

1.2. Afirma el accionante que la Caja de Auxilios y Prestaciones de la Asociación Colombiana de Aviadores ACDAC-CAXDAC le reconoció la pensión de vejez el 18 de octubre de 2012. En dicho acto se le informó, entre otras cosas, que la liquidación se calcularía con base en lo previsto en los artículos 21 y 34 de la Ley 100 de 1993.

1.3. No obstante lo anterior, el 29 de julio de 2014 CAXDAC le informó al accionante que por orden de la Superintendencia Financiera de Colombia se le debía suspender el pago de la mesada pensional, lo anterior, por cuanto existía duda frente a la legalidad de la pensión reconocida. En el mencionado oficio se le explicó que según el concepto del 26 de junio de

2014 emitido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el régimen de pensiones especiales transitorias previsto en el Decreto 1282 de 1994, al no ser un régimen de transición de acuerdo con lo señalado en el Acto Legislativo 01 de 2005, había expirado el 31 de julio de 2010.

1.4. En consecuencia, se le informó que una vez revisadas las condiciones de su pensión, era claro que para el 31 de julio de 2010 él no reunía las semanas de cotización ni la edad requerida en el artículo 6 del Decreto 1282 de 1994. Por lo tanto, se le informó que “la pensión reconocida se encontraría fuera del ordenamiento legal”.

1.5. Señala que la Junta Directiva de CAXDAC no tomó la mencionada decisión como lo ordenan sus estatutos, es decir, por el procedimiento de votación, e igualmente asevera que tampoco se agotó un procedimiento administrativo en el cual se garantizara su derecho a la defensa.

1.6. El accionante asegura que CAXDAC desatendió la orden emitida por el Procurador Delegado para los asuntos del Trabajo y la Seguridad Social, mediante la cual solicitó a la entidad accionada, revisar el trámite interno que esa entidad dispuso para suspender el pago de las pensiones especiales reconocidas a los aviadores civiles.

1.7. Por la situación anteriormente descrita, el señor Guillermo Alberto Ávila Nieto, presentó acción de tutela solicitando que se continúen cancelando las prestaciones pensionales irregularmente suspendidas.

1.8. Finalmente el peticionario reconoce que puede acudir a la jurisdicción ordinaria, sin embargo, señala que dicho mecanismo de defensa judicial no tiene la misma eficacia y prontitud que la acción de tutela, por lo cual considera es procedente el amparo para lograr el restablecimiento inmediato del pago de sus mesadas.

Actuaciones del juez de primera instancia.

Mediante auto de fecha 26 de enero de 2015, el Juzgado Cincuenta Penal del Circuito de Bogotá decidió: (i) admitir la acción de tutela y (ii) correr traslado de la misma a la Superintendencia Financiera y a la Asociación Colombiana de Aviadores ACDAC – CAXDAC para que ejercieran su derecho de defensa.

2. Respuestas de las entidades accionadas.

2.1. El Subdirector de Representación Judicial de la Superintendencia Financiera, en su escrito de contestación, afirmó que el 4 de abril de 2014 la Caja de Auxilio y de Prestaciones de ACDAC- CAXDAC remitió a su entidad el concepto del Ministerio de Hacienda de fecha 17 de agosto de 2012, en el cual se exponían algunas consideraciones sobre la vigencia y aplicación del régimen de pensiones especiales transitorios y su interpretación ante el Acto legislativo 01 de 2005.

Afirma que en ningún momento ordenó la suspensión de las mesadas pensionales, ya que la solicitud presentada a CAXDAC solo tenía por fin establecer el número de prestaciones reconocidas en aplicación de este régimen especial. Razón por la cual, concluye no es posible aducir que esa Superintendencia en ejercicio de sus funciones haya incurrido en alguna vulneración a la constitución, la ley o los reglamentos. Por lo anterior solicita que se niegue el amparo.

2.2. La Caja de Auxilios y Prestaciones de ACDAC- CAXDAC asevera que en ningún momento utilizó la figura de revocatoria directa, ya que no es una entidad que emite actos administrativos. Asevera que realizó la suspensión provisional en el pago de las mesadas pensionales en acatamiento de un requerimiento efectuado por la autoridad administrativa competente como lo fue la Superintendencia Financiera, la cual le manifestó que debía suspender los pagos hasta tanto no se resolviera judicialmente la controversia suscitada.

La entidad accionada informó que ya instauró una demanda ordinaria laboral donde solicitó la revocatoria de la pensión al considerar que existen motivos que pueden suponer el indebido reconocimiento de las mismas conforme a lo dispuesto por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Aduce que el 31 de julio de 2010, el accionante no cumplía con los requisitos previstos en el artículo 6 del Decreto 1282 de 1994, ya que no contaba con las semanas mínimas para pensionarse a esa edad.

Finalmente advierte que el actor había iniciado un proceso laboral en contra de CAXDAC, para que se reconociera su pensión en el régimen de pensiones especiales transitorias, expediente que se encuentra actualmente ante la Corte Suprema de Justicia, ya que en los

fallos de primera y segunda instancia se absolvió a CAXDAC de las pretensiones solicitadas.

3. Pruebas relevantes aportadas al proceso

Escrito mediante el cual se le informa al señor Guillermo Alberto Ávila Nieto de la respuesta a la comunicación presentada respecto a la pensión de vejez reconocida por CAXDAC (folio 143, cuaderno 1).

Escrito mediante el cual se le informa al señor Guillermo Alberto Ávila Nieto el reconocimiento de la pensión de vejez por parte de CAXDAC (folio 124, cuaderno 1).

Escrito mediante el cual se le informa al señor Guillermo Alberto Ávila Nieto la suspensión del pago de la mesada pensional por parte de CAXDAC (folio 122, cuaderno 1).

4. DECISIONES JUDICIALES OBJETO DE REVISIÓN

4.1. Decisión de primera instancia.

El Juzgado Cincuenta Penal del Circuito de Bogotá, mediante sentencia del 10 de febrero de 2015, resolvió declarar improcedente la acción de tutela debido a la existencia en el ordenamiento jurídico de otros mecanismos de defensa judicial.

El referido despacho igualmente consideró que el señor Guillermo Alberto Ávila Nieto no es un sujeto de especial protección constitucional. Sobre el particular manifestó: “De lo analizado, se reitera para finalizar que no se concede el amparo constitucional, en primer lugar, porque existe otro medio judicial al cual debe acudir en aras de que su pretensión sea dilucidada, vale decir, la justicia ordinaria laboral, que es el juez natural en el presente evento, el cual, mediante un proceso de esa jurisdicción, discernirá con la totalidad de los elementos de juicio y de derecho, sobre la pretensión del accionante. En segundo lugar, no existen elementos de juicio dentro de la actuación que vislumbre perjuicio irremediable en la situación del accionante”.

4.2. Impugnación.

Contra la mencionada decisión, el accionante en el término legal interpuso impugnación manifestando que existían precedentes que unificaban la jurisprudencia respecto al reconocimiento de las pensiones de jubilación y el procedimiento para su suspensión. Teniendo en cuenta lo anterior, solicitó cumplir de manera estricta con las directrices y subreglas constitucionales allí establecidas.

4.3. Decisión de segunda instancia.

El Tribunal Superior del Distrito Superior de Bogotá, Sala de Decisión Penal, mediante providencia del 25 de marzo de 2015, confirmó el fallo del a-quo. Las razones que llevaron a adoptar dicha determinación fueron las siguientes: (i) la imposibilidad del juez constitucional de sustituir los mecanismos ordinarios de defensa y (ii) la inexistencia de un perjuicio irremediable.

Sobre las razones que llevaron a declarar improcedente la acción, el Tribunal Superior de Bogotá, manifestó: “en este caso, no se cuenta con datos indicativos de un perjuicio irremediable, este más bien aparece desvirtuado, en razón de que el demandante, dada su vinculación laboral con Avianca S.A., está percibiendo un ingreso mensual aproximado de 14.178.564, premisa que descarta la viabilidad de la tutela como mecanismo transitorio”. Respecto a la existencia de otros mecanismos de defensa judicial el fallo en mención consideró que: “ha de concluirse que aparte de que el actor dispone de otro medio de defensa judicial idóneo para reclamar la protección de sus derechos fundamentales, no se advierte que se halle frente a un perjuicio irremediable.”

II. Expediente T-4.916.339.

1. Hechos.

1.1. El señor Juan Carlos Velasco Barriga interpone acción de tutela en contra del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Caja de Auxilios y Prestaciones de la Asociación Colombiana de Aviadores Civiles – CAXDAC y la Superintendencia Financiera de Colombia, al considerar que dichas entidades vulneraron sus derechos fundamentales al debido proceso, al mínimo vital, a la seguridad social y al trabajo.

1.2. Asevera el accionante que en su calidad de aviador civil de la aerolínea Avianca,

demandó a la Caja de Auxilios y de Prestaciones de la Asociación Colombiana de Aviadores Civiles – CAXDAC, con el fin de que se “...reconozca, liquide y pague la pensión especial transitoria de la parte final del inciso primero del artículo 6 del Decreto Ley 1282 de 1994”. Este proceso le correspondió por reparto al Juzgado Octavo Laboral del Circuito de Bogotá.

1.4. Posteriormente, el Juzgado Octavo Laboral del Circuito de Bogotá, en audiencia de juzgamiento realizada el 28 de marzo de 2014, accedió a las pretensiones de la demanda.

1.5. Dicha decisión fue apelada ante el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, que en audiencia del 9 de mayo de 2014, revocó la providencia de primera instancia, al considerar que no se cumplieron los requisitos señalados en el artículo 6º del Decreto Ley 1282 de 1994, antes de la fecha de la pérdida de vigencia del régimen especial transitorio –esto es el 31 de julio de 2010–, en aplicación del Acto Legislativo 01 de 2005.

1.6. Dentro de la audiencia, el señor Velasco Barriga presentó el recurso extraordinario de casación.

1.7. De otra parte, informa el señor Juan Carlos Velasco que el 17 de junio de 2014, la Superintendencia Financiera de Colombia, le solicitó al Ministerio de Hacienda y Crédito Público emitir concepto sobre el pago de las pensiones especiales transitorias de los aviadores civiles.

1.8. Mediante escrito del 26 de junio de 2014, el Director General de Regulación Económica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al pronunciarse sobre la solicitud indicó: “(...) Como se dijo al inicio del presente documento, esta Dirección se ratifica en el concepto rendido del día nueve de abril de 2012, poniendo énfasis en que: (i) De conformidad con el Acto Legislativo 01 de 2005, los regímenes pensionales especiales, expiraron el 31 de julio del año 2010, (ii) El régimen pensional de los aviadores civiles a que hace referencia el Decreto 1282 de 1994, es un régimen especial, diferente del Régimen de Transición previsto por la ley 100 de 1993; (iii) En este orden de ideas, las pensiones especiales transitorias tuvieron hasta el 31 de julio y no se extienden hasta el año 2014”.

1.9. En atención de lo anterior, mediante escrito del 18 de julio de 2014 dirigido al presidente de CAXDAC, el Director Legal para Pensiones, Cesantías y Fiduciarias de la Superintendencia Financiera de Colombia, señaló: "...En razón al concepto emitido por el Ministerio de Hacienda, cuya copia se adjunta, según la cual las pensiones especiales transitorias tuvieron efecto hasta el 31 de julio de 2010 y no se extienden hasta el año 2014, de manera atenta nos permitimos solicitar informar a este despacho sobre el número de prestaciones reconocidas en aplicación de este régimen por fuera de su vigencia y de las acciones que adelantará para ajustar al ordenamiento legal tales prestaciones".

1.10. Según afirma el peticionario, en comunicación fechada el 29 de julio de 2014, la entidad accionada le informó al accionante que: "...lamentamos informarle que CAXDAC recibió a través de la Superintendencia Financiera, entidad encargada de la vigilancia y control de esta entidad, el concepto emitido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público el día 26 de junio de 2014, en el que aclara que el régimen de pensiones especiales transitorias al no ser un régimen de transición expiró el día 31 de julio de 2010, de acuerdo con lo establecido en el Acto Legislativo 01 de 2005 (...) Una vez revisadas las condiciones de su reconocimiento pensional, encontramos que en su caso, antes del 31 de julio de 2010, no reunió las semanas de cotización ni la edad requerida señaladas en el Decreto 1282 de 1994 en su artículo 6º, modificadas por la ley 797 de 2003. Así es claro que no cumple con los requisitos para ser beneficiario del reconocimiento pensional del que fue objeto lo cual nos exige tomar acciones para ajustarnos a derecho, la Junta Directiva en su sesión del 25 de julio de los corrientes, ha tomado la decisión de suspender de manera inmediata el pago de su mesada pensional e iniciar el correspondiente proceso ordinario ante la jurisdicción laboral, en la cual se revise la legalidad de la pensión a usted reconocida".

1.11. Como consecuencia de lo anterior, mediante escrito radicado el 21 de agosto de 2014, el tutelante le solicitó a CAXDAC que continuara con el pago de su pensión al no existir una justificación jurídica para suspender unilateralmente el pago. Afirmó que la decisión del área administrativa de CAXDAC no le fue previamente informada o consultada, asaltando así sus derechos fundamentales.

1.12. De otra parte, CAXDAC demandó al señor Juan Carlos Velasco Barriga, con el fin de que se declarara, entre otras cosas, "que la pensión reconocida no se ajusta a la ley y por

consiguiente debe procederse a la revocatoria de la mencionada pensión. (...) se declare que el demandado debe devolver íntegramente los dineros recibidos por Caxdac, desde el 1 de enero de 2014 a la fecha por concepto de mesadas pensionales, dado que son dineros pertenecientes a la Seguridad Social”.

1.13. La demanda referida le correspondió por reparto al Juzgado Quinto Laboral del Circuito de Bogotá, que por auto del 15 de enero de 2015 la admitió.

1.14. Por la situación anteriormente referida, el señor Juan Carlos Velasco Barriga, presentó acción de tutela solicitando: (i) se ordene a la Superintendencia Financiera y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público abstenerse de realizar presiones jurídicas o conceptos que promuevan la vulneración de sus derechos fundamentales, (ii) se defina si las pensiones especiales transitorias, fueron concedidas en cumplimiento de la sentencia C-228 del 2011 y (iii) se ordene a CAXDAC abstenerse de suspender futuras mesadas pensionales.

Actuaciones del juez de primera instancia.

Mediante auto de fecha 25 de agosto de 2014, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección “B” decidió: (i) avocar conocimiento de la tutela y (ii) correr traslado de la misma al Director Legal para Pensiones y Cesantías del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Presidente de la Caja de Auxilios y Prestaciones de la Asociación Colombiana de Aviadores Civiles – CAXDAC y a la Superintendencia Financiera de Colombia para que se pronunciaran sobre los hechos de la misma.

2. Respuestas de las entidades accionadas.

2.1. La Superintendencia Financiera por intermedio del Subdirector de Representación Judicial, indicó que en el caso concreto se presentaba falta de legitimación en la causa por pasiva, toda vez que si bien esa entidad hizo un requerimiento a CAXDAC para que informara sobre “el número de prestaciones reconocidas en aplicación de este régimen y de las acciones que adelantarán para ajustar al ordenamiento legal tales prestaciones”. Según manifiesta la accionada, dicha orden en ningún momento puede asimilarse a la suspensión de pagos de las prestaciones sociales reconocidas tal y como indebidamente lo anotó la caja en las comunicaciones de suspensión que remitió al señor Juan Carlos Velasco.

Explicó que lo que pretendía con ese requerimiento era contar con elementos de juicio sobre los criterios adoptados por CAXDAC en torno a los regímenes de pensiones especiales transitorias, lo cual resulta válido y viable atendiendo a las funciones de inspección, control y vigilancia atribuidas a esa Superintendencia.

Finalizó su intervención reiterando que: “la decisión de suspender el pago de las pensiones a los aviadores fue definido de manera autónoma por la Junta Directiva de CAXDAC en sesión del 25 de julio de la presente anualidad, circunstancia que fue informada a esta Superintendencia por el Representante Legal de esa entidad en su comunicación del 28 de julio de 2014”.

2.2. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, solicitó la desvinculación de esa entidad de la acción de tutela de la referencia, al considerar que no es, bajo ninguna circunstancia, parte ni interesada en el proceso, ya que el conflicto suscitado en el sub examine incumbe solo a los afiliados y la entidad administradora de pensiones – CAXDAC.

Explicó que dicha entidad rindió un concepto, según el cual, los regímenes de pensiones especiales expiraron el 31 de julio de 2010 en atención a lo establecido en el Acto Legislativo número 1 de 2005, lo cierto es, que dicho concepto no ordenó ni sugirió suspender el pago de las mesadas pensionales de los aviadores civiles, ni tampoco indicó el procedimiento que debía seguir CAXDAC para el pago de esas pensiones. Agregó que en todo caso, ese concepto se rindió en observancia del artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, y por ende, no obliga.

De otra parte, concluyó su escrito afirmando que: “el régimen de los aviadores civiles está previsto por el Decreto Ley No. 1282 de 1994, sin embargo, para la aplicación del régimen de transición se hace expresa referencia a los requisitos establecidos en el artículo 36 de la ley 100 de 1993, en consecuencia, considerar que las pensiones especiales transitorias tienen la misma naturaleza de las pensiones de transición configura una desigualdad con el resto de los afiliados al régimen de prima medio con prestación definida, en la medida en que permite obtener una pensión más beneficiosa (a menor edad) por el hecho de haber servido solamente 10 años a entidades de aviación, situación que no se replica en ningún otro régimen de transición del Sistema General de Pensiones. En razón de lo anterior, las

pensiones especiales transitorias son de aquellas prestaciones denominadas especiales, por lo cual esta prestación deja de tener vigencia a partir del 31 de julio de 2010, de conformidad con lo establecido en el párrafo transitorio 2 del Acto Legislativo No. 1 de 2005”.

2.3. La Caja de Auxilios y Prestaciones de ACDAC -CAXDAC, por medio de su representante legal expuso las razones por las cuales consideraba que la acción de tutela era improcedente. Específicamente señaló que, el señor Juan Carlos Velasco cuenta con otros mecanismos de defensa judicial, como lo es el proceso ordinario laboral para ventilar las inconformidades que plantea en la tutela.

Expuso que el tutelante ya promovió un proceso ordinario laboral con el fin de que se reconociera su pensión en aplicación del régimen pensional especial transitorio, sin embargo, en dicho proceso se negaron sus pretensiones por cuanto el régimen ya había expirado. Por lo que consideró, que en aplicación del artículo 19 de la ley 797 de 2003, no era necesario contar con autorización previa para suspender el pago de las mesadas pensionales.

Mencionó que “la decisión de suspender el pago de las mesadas pensionales a los aviadores civiles que habían cumplido requisitos por fuera de la vigencia de la Ley (31 de julio de 2010), se tomó por unanimidad de los miembros de la Junta Directiva de Caxdac, que asistieron a la reunión del 25 de julio de 2010; se aclara adicionalmente que en la decisión de la junta directiva no se habló de revocatoria sino de suspensión, pues la revocatoria se adelantaría ante la jurisdicción ordinaria laboral, quien es la competente para determinar la revocatoria o no de la pensión que se reconoció”.

Sostuvo que no se están vulnerando los derechos del peticionario ni se le está causando un perjuicio irremediable ya que el señor Velasco Barriga se encuentra vinculado a la empresa Avianca como trabajador activo, percibiendo un salario superior a los diez millones de pesos y efectuando cotizaciones a salud.

3. Pruebas relevantes aportadas al proceso.

Copia del extracto de semanas cotizadas a la Caja de Auxilios y de Prestaciones de ACDAC-CAXDAC (folios 88 al 93, cuaderno 1).

Escrito de requerimiento de la Superintendencia Financiera de Colombia al presidente de CAXDAC sobre la vigencia de las pensiones especiales (folios 369 y 370, cuaderno 1).

Escrito mediante el cual se le informa al señor Juan Carlos Velasco Barriga el reconocimiento de la pensión de vejez por parte de CAXDAC (folio 337, cuaderno 1).

Escrito mediante el cual se le informa al señor Juan Carlos Velasco Barriga la suspensión del pago de la mesada pensional por parte de CAXDAC (folio 350, cuaderno 1).

4. DECISIONES JUDICIALES OBJETO DE REVISIÓN

4.1. Decisión de primera instancia

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección “B”, mediante sentencia del 4 de septiembre de 2014, resolvió negar las pretensiones del accionante, por cuanto consideró que el señor Juan Carlos Velasco Barriga tiene otros mecanismos de defensa judicial para cuestionar la suspensión como lo es la jurisdicción ordinaria laboral. En igual medida aseguró que salvo que quien solicite el reconocimiento del derecho pensional sea sujeto de especial protección, no debe proceder el amparo.

Expuso que “conforme a los elementos probatorios allegados se pudo determinar que se ha adelantado en debida forma ante la Jurisdicción Ordinaria Laboral lo referente al pago de la pensión especial transitoria de vejez del actor, que hoy se encuentra suspendida y en trámite de revocatoria ante el Juzgado 5 Laboral del Circuito de Bogotá, reconocimiento pensional que otorgó el Juzgado 8 Laboral y que así mismo fue revocado por el Tribunal Superior de Bogotá por considerar que la concesión de la misma se hizo bajo criterios que carecen de legalidad, toda vez que para el régimen especial transitorio aplicado a los aviadores civiles tuvo vigencia hasta el 31 de julio del 2010”.

Finalmente aseguró que no existe afectación al mínimo vital del actor pues el mismo se encuentra vinculado laboralmente con la aerolínea Avianca, lo que implica que está recibiendo un salario y las demás prestaciones que ello implica.

4.2. Impugnación.

Contra la mencionada decisión, el apoderado del accionante, interpuso impugnación manifestando que en reiterada jurisprudencia, el Consejo de Estado ha reconocido que para salvaguardar el debido proceso mientras se adelanta el correspondiente procedimiento administrativo de revocatoria. En igual medida afirmó “que cuando el litigio versa sobre problemas de interpretación del derecho; como por ejemplo, el régimen jurídico aplicable, la aplicación de un régimen de transición, o la aplicación de un régimen especial frente a uno genera, estos litigios deben ser definidos por los jueces competentes de conformidad con el artículo 20 de la ley 797 de 2003 y que en consecuencia no procede la revocatoria directa del acto administrativo sin el consentimiento del particular”

Expuso, que no es cierto que la sentencia del Tribunal Superior de Bogotá haya concluido que existía lugar al reconocimiento de la pensión en observancia del régimen pensional especial transitorio para los aviadores civiles, ya que: “en la actualidad sigue su curso el trámite del recurso extraordinario de CASACIÓN, para que la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia se pronuncie al respecto”.

Finalmente reiteró que la presente acción de tutela es procedente, ya que se interpone como mecanismo transitorio, lo cual permite que mientras se decide por parte de la jurisdicción ordinaria si tiene o no derecho al reconocimiento y pago de la pensión en observancia del régimen especial de transición consagrado en el artículo 6º del Decreto Ley 1282 de 1994, se le respeten las prestaciones otorgadas, es decir, se continúe con el pago de su mesada pensional.

4.3. Actuaciones del juez de segunda instancia.

Mediante auto de fecha del 14 de noviembre de 2014, el Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta le solicitó a CAXDAC que remitiera: (i) solicitud de reconocimiento de la pensión especial transitoria hecha por el señor Juan Carlos Velasco Barriga, (ii) acto de reconocimiento de la pensión especial transitoria del señor Velasco Barriga, (iii) comunicación o notificación del acto de reconocimiento al interesado, (iv) comprobantes de pago de la referida pensión al tutelante, (v) acto por el cual se decidió suspender el pago de la pensión especial transitoria al actor, (vi) certificación sobre si contra la decisión de suspensión se interpusieron recursos o reclamación por parte del señor Velasco Barriga. Así mismo, ofició al Juzgado Quinto Laboral de Bogotá para que

allegara copia de las actuaciones allegadas dentro del proceso promovido por CAXDAC en contra del accionante.

4.4. Decisión de segunda instancia.

El Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, mediante providencia del 12 de marzo de 2015, confirmó el fallo del a-quo, aduciendo que en el ordenamiento jurídico existían procesos judiciales en trámite que debían ser resueltos por la jurisdicción ordinaria. Sobre el particular manifestó que: “el trámite iniciado ante la Corte Suprema de Justicia, para que se pronuncie sobre si hay lugar o no al reconocimiento pensional reclamado por el señor Velasco Barriga, no ha finalizado, por lo que no podría el juez de tutela ocuparse de un asunto que debe ser objeto de estudio por parte del juez ordinario, en el entendido que el juez natural no puede ser desplazado por el juez constitucional, como se ha establecido en anteriores ocasiones”

En igual medida, la providencia en mención, no encontró la existencia de un perjuicio irremediable por cuanto “el señor Velasco Barriga actualmente le presta sus servicios a la Aerolínea Avianca con un salario superior a los 10 millones de pesos, suma que, a juicio de la Sección, es suficiente para asumir sus gastos y los de su familia en condiciones dignas. Así las cosas, al quedar establecido que tampoco se le está causando un perjuicio irremediable al tutelante el suspender el pago de sus mesadas pensionales por cuanto quedó establecido que cuenta con los recursos económicos necesarios para su subsistencia, para la Sección, la presente acción de tutela no procede ni siquiera como mecanismo transitorio”.

III. Expediente T-4.937.309.

1. Hechos.

1.1. El señor Manuel Alberto Medina Cadena interpone acción de tutela en contra de la Caja de Auxilios y Prestaciones de la Asociación Colombiana de Aviadores Civiles – CAXDAC y la Superintendencia Financiera de Colombia, al considerar que dichas entidades vulneraron sus derechos fundamentales al debido proceso, al mínimo vital, a la seguridad social, a la igualdad y al trabajo.

1.2. El peticionario, señala que el 20 de agosto de 2013, le fue reconocida pensión de vejez por CAXDAC.

1.3. No obstante lo anterior, el día 29 de julio de 2014, el área administrativa de la referida entidad le manifestó que por orden de la Superintendencia Financiera debía suspender el pago de la mesada pensional por cuanto existían dudas respecto al régimen aplicable a su derecho pensional.

1.4. Aduce que la junta directiva de la Caja de Auxilios y prestaciones de la Asociación Colombiana de Aviadores Civiles conformada por 5 miembros principales, no tomó la decisión de suspender el pago de la mesada pensional, y además conoce que algunos miembros de dicha junta directiva se opusieron a la ejecución arbitraria de dicha medida.

1.5. Pone de presente el accionante que la suspensión de la mesada pensional lo coloca en una situación de inferioridad pues debe soportar los perjuicios económicos y morales de dicha decisión.

1.6. Por la situación anteriormente referida, el señor Manuel Alberto Medina Cadena, presentó acción de tutela solicitando se ordene el restablecimiento del pago de la mesada pensional suspendida por CAXDAC.

Actuaciones del juez de primera instancia.

Mediante auto de fecha 28 de enero de 2015, el Juzgado Cuarenta y Dos Penal del Circuito de Bogotá ordenó: (i) admitir la acción tutela y (ii) correr traslado de la misma, al Presidente de la Caja de Auxilios y Prestaciones de la Asociación Colombiana de Aviadores Civiles – CAXDAC, a la Superintendencia Financiera de Colombia y a la junta directiva de la Asociación Colombiana de Aviadores Civiles para que se pronunciaran sobre los hechos de la acción.

2. Respuestas de las entidades accionadas.

2.1. El representante legal de la Caja de Auxilios y Prestaciones de ACDAC- CAXDAC manifestó que en ningún momento había incumplido con los deberes establecidos en los Decretos 1282, 1283 y 1302 de 1994. Explicó que se le reconoció la pensión al accionante con ocasión de la interpretación realizada a la sentencia C-228 de 2011, pero debido al

concepto emitido por el Ministerio de Hacienda decidió suspender la pensión reconocida por cuanto, desde el año 2010 finalizó el régimen de pensiones especiales transitorias.

Concluye señalando que la entidad accionada no empleó la figura de revocatoria directa, ya que no son una entidad administrativa, sino un ente privado el cual no emite actos administrativos, los cuales no son sujetos de revocatoria directa, operando así la suspensión del pago de la mesada pensional en razón a la orden efectuada.

2.2. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, señaló que por disposición del párrafo 2 del artículo 2 del acto legislativo 01 de 2005, la vigencia de los regímenes pensionales especiales, los exceptuados, y otros establecidos permanentemente en las leyes del Sistema General de Pensiones, finalizó el día 31 de julio de 2010.

Explicó que el concepto emitido por ellos en ningún momento ordenó ni sugirió suspender el pago de las mesadas pensionales de los aviadores, ni indicó el procedimiento que CAXDAC debía tomar en cuanto al pago de pensiones. Agrega que una de sus competencias es emitir pronunciamientos y directrices generales para orientar la más correcta aplicación de las normas legales que conforman el Sistema de Seguridad Social, sin que el marco funcional citado le permita proferir conceptos para dilucidar situaciones específicas, lo que quiere decir que no cuenta con competencia para resolver los conflictos que surjan entre los afiliados y las administradoras.

2.3. La Superintendencia Financiera de Colombia, expuso que la Caja de Auxilios y prestaciones de ACDAC – CAXDAC remitió a esa entidad el concepto del Ministerio de Hacienda de fecha 17 de agosto de 2012, en el cual se expusieron ciertas consideraciones sobre la vigencia y aplicación del Régimen de Pensiones Especiales Transitorias y su interpretación frente al Acto Legislativo 01 de 2005.

Expuso que analizada la comunicación enunciada y en vista de la existencia de dos interpretaciones diferentes respecto al reconocimiento de las pensiones especiales reconocidas por CAXDAC, la dirección legal para pensiones, cesantías y fiduciarias de esa Superintendencia le solicitó al Ministerio de Hacienda y Crédito Público un concepto en el que unificara la posición de tal entidad en cuanto a las pensiones de transición. En respuesta a esa petición se les informó a los interesados que los regímenes pensionales especiales de los aviadores habían expirado el 31 de julio de 2010.

Finalizó su intervención aseverando que la comunicación solo hizo advertencia frente a cuál era el régimen aplicable a las pensiones especiales, circunstancia que no puede tomarse como lo señala CAXDAC como una orden de suspensión del pago de las prestaciones pensionales.

3. Pruebas relevantes aportadas al proceso.

Escrito mediante el cual se le informa al señor Manuel Alberto Medina Cadena de la citación a una reunión respecto a la pensión de vejez reconocida por parte de CAXDAC (folio 52, cuaderno 1).

Escrito mediante el cual se le informa al señor Manuel Alberto Medina Cadena del reconocimiento de la pensión de vejez por parte de CAXDAC (folio 51, cuaderno 1).

Escrito mediante el cual se le informa al señor Manuel Alberto Medina Cadena la suspensión del pago de la mesada pensional por parte de CAXDAC (folio 50, cuaderno 1).

4. DECISIONES JUDICIALES OBJETO DE REVISIÓN

4.1. Decisión de primera instancia.

El Juzgado Cuarenta y Dos Penal del Circuito de Bogotá, mediante sentencia del 10 de febrero de 2015, resolvió negar las pretensiones del accionante por cuanto consideró que el señor Manuel Alberto Medina Cadena tenía a su disposición otros mecanismos de defensa judicial para cuestionar la suspensión, como lo es la jurisdicción ordinaria laboral.

Finalmente, la sentencia en comento aseguró que no existía afectación al mínimo vital del actor, pues el peticionario se encuentra laborando en una aerolínea comercial, lo que implica que está recibiendo un salario y las demás prestaciones que ello implica.

4.2. Impugnación.

Contra la mencionada decisión, el accionante, interpuso impugnación manifestando que al no haberse demostrado la ocurrencia de un ilícito en la asignación de la pensión, no era procedente la revocatoria unilateral de las mesadas pensionales conforme lo ha

manifestado la Corte Constitucional en diversas providencias.

4.3. Decisión de segunda instancia

La Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, mediante providencia del 25 de marzo de 2015, confirmó el fallo del a-quo, aduciendo que en el ordenamiento jurídico existen otros medios de defensa judicial. Sobre el particular específicamente manifestó: “no se observa que los requisitos dispuestos por la Corte Constitucional para la viabilidad de la acción de tutela en materia pensional se cumplen dado que el demandante dispone de un medio judicial alternativo, idóneo y eficaz para la defensa de sus derechos”.

IV. Expediente T-4.938.205.

1. Hechos.

1.1. El señor Édgar Mauricio Millán Ayala interpone acción de tutela en contra de la Nación –Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Superintendencia Financiera de Colombia y la Caja de Auxilios y de Prestaciones de la Asociación Colombiana de Aviadores Civiles –CAXDAC, al considerar que dichas entidades vulneraron sus derechos fundamentales al debido proceso, al mínimo vital, a la seguridad social y al trabajo.

1.2. Según afirma el peticionario, mediante escrito del 13 de diciembre de 2013, le solicitó a la Caja de Auxilios y de Prestaciones de la Asociación Colombiana de Aviadores Civiles – CAXDAC, el reconocimiento de la pensión de jubilación, por considerar que cumplía los requisitos establecidos para acceder a ese reconocimiento.

1.3. Por oficio del 30 de enero de 2014, CAXDAC reconoció al actor la pensión de vejez reclamada, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 6 del Decreto 1282 de 1994, 33 y 34 de la Ley 100 de 1993, modificados por los artículos 9 y 10 de la Ley 797 de 2003 y el Decreto 1269 de 2009.

1.4. El 17 de junio de 2014, la Superintendencia Financiera de Colombia le solicitó al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, concepto sobre el pago de las pensiones especiales transitorias de los Aviadores Civiles. Mediante escrito del 26 de junio de 2014, el Director General de Regulación Económica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al pronunciarse sobre la solicitud de la Superintendencia, afirmó que: “(i) De conformidad

con el Acto Legislativo 01 de 2005, los regímenes pensionales especiales, expiraron el 31 de julio del año 2010, (ii) El régimen pensional de los aviadores civiles a que hace referencia el Decreto 1282 de 1994, es un régimen especial, diferente del Régimen de Transición previsto por la ley 100 de 1993, (iii) En este orden de ideas, las pensiones especiales transitorias tuvieron hasta el 31 de julio y no se extienden hasta el año 2014”.

1.5. Como consecuencia de la anterior respuesta, mediante escrito del 18 de julio de 2014, el Director Legal para Pensiones, Cesantías y Fiduciarias de la Superintendencia Financiera de Colombia, le informó al presidente de CAXDAC, lo siguiente: “...En razón al concepto emitido por el Ministerio de Hacienda, cuya copia se adjunta, según la cual las pensiones especiales transitorias tuvieron efecto hasta el 31 de julio de 2010 y no se extienden hasta el año 2014’, de manera atenta nos permitimos solicitar informar a este despacho sobre el número de prestaciones reconocidas en aplicación de este régimen por fuera de su vigencia y de las acciones que adelantará para ajustar al ordenamiento legal tales prestaciones”.

1.6. Posteriormente CAXDAC, en comunicación del 29 de julio de 2014, le informó al accionante que “atendiendo lo solicitado por la Superintendencia Financiera que nos exige tomar acciones para ajustarnos a derecho, la Junta Directiva en su sesión del 25 de julio de los corrientes, ha tomado la decisión de suspender de manera inmediata el pago de su mesada pensional e iniciar el correspondiente proceso ordinario ante la jurisdicción laboral, en la cual se revise la legalidad de la pensión a usted reconocida”.

1.7. Considera el señor Edgar Mauricio Millán Ayala que dicha suspensión en ningún momento fue previamente informada o consultada; vulnerándose así sus derechos fundamentales al debido proceso, al mínimo vital, a la seguridad social y al trabajo

1.8. Por la situación anteriormente referida, el señor Edgar Mauricio Millán Ayala, presentó acción de tutela solicitando: (i) se ordene a la Superintendencia Financiera y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público abstenerse de realizar presiones jurídicas o conceptos que promuevan la vulneración de derechos fundamentales, (ii) se defina si las pensiones especiales transitorias, fueron concedidas en cumplimiento de la sentencia C-228 del 2011 y (iii) se ordene a CAXDAC abstenerse de suspender futuras mesadas pensionales.

Actuaciones del juez de primera instancia.

Mediante auto de fecha 5 de septiembre de 2014, Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección “D”, decidió: (i) admitir la acción de tutela, (ii) vincular al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Superintendente Financiero de Colombia y el Presidente de la Caja de Auxilios y de Prestaciones de la Asociación Colombiana de Aviadores Civiles – CAXDAC, (iii) oficiar al juzgado 26 Laboral del Circuito Judicial de Bogotá para que allegara el estado del proceso ordinario promovido por la Caja de Auxilios y de Prestaciones de la Asociación Colombiana de Aviadores Civiles (CAXDAC) contra el señor Edgar Mauricio Millán Ayala y (iv) oficiar al Director de Avianca para que indicara cual es el monto de emolumentos que el accionante recibía en dicha empresa.

2. Respuestas de las entidades accionadas.

2.1. La aerolínea Avianca, a través de la Gerente de Relaciones Laborales, informó que el señor Edgar Mauricio Millán Ayala, presta sus servicios en esa compañía desde el 24 de septiembre de 1985, que actualmente desempeña el cargo de Piloto A-320 con un contrato a término indefinido integral, y que en el mes de agosto de 2014 recibió como remuneración[1] la suma de \$20.195.863

2.2. El Juzgado Veintiséis Laboral del Circuito de Bogotá, por intermedio de su titular, informó que el proceso ordinario promovido por la Caja de Auxilios y Prestaciones de la Asociación Colombiana de Aviadores Civiles CAXDAC contra el señor Edgar Mauricio Millán Ayala, se encuentra al despacho para proferir primera actuación, es decir, decidir sobre su admisibilidad.

2.3. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, solicitó la desvinculación de esa entidad del trámite tutelar, al considerar que no es parte, ya que el conflicto suscitado es entre los afiliados y la entidad administradora de pensiones – CAXDAC.

2.4. La Caja de Auxilios y Prestaciones de la Asociación Colombiana de Aviadores Civiles –CAXDAC, por medio de su representante legal, expuso que la presente acción de tutela es improcedente si se tiene en cuenta que el actor cuenta con otros mecanismos de defensa judicial, como lo es el proceso ordinario laboral para ventilar las inconformidades que plantea.

Consideró que no se vulneraron los derechos fundamentales del tutelante si se tienen en

cuenta que esa Caja no revocó el pago de su pensión sino que lo suspendió, y en aras de garantizar el debido proceso del señor Millán Ayala se notificó oportunamente de la decisión adoptada por esa entidad.

Sostuvo que no se están vulnerando los derechos del accionante ni se le está causando un perjuicio irremediable pues el peticionario se encuentra vinculado a la empresa Avianca como trabajador activo, percibiendo un salario superior a los diez millones de pesos y efectuando cotizaciones en salud.

2.5. La Superintendencia Financiera de Colombia, por medio del Subdirector de Representación Judicial, indicó que se configuraba la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva toda vez que si bien esa entidad hizo un requerimiento a CAXDAC para que informara sobre “el número de prestaciones reconocidas en aplicación de este régimen y de las acciones que adelantará para ajustarlas al ordenamiento legal”, lo cierto es que este constituía un requerimiento de información ya que, en ningún momento se le ordenó suspender el pago de las prestaciones sociales reconocidas tal y como indebidamente lo anotó la caja en las comunicaciones de suspensión que remitió al tutelante.

Explicó que lo que pretendía con ese requerimiento era contar con elementos de juicio sobre los criterios adoptados por CAXDAC en torno a los regímenes de pensiones especiales transitorias -el cual resulta válido y viable atendiendo a las funciones de inspección, control y vigilancia atribuidas a esa Superintendencia-, y no conminar a la entidad a adoptar un criterio determinado sobre la suspensión de los pagos.

3. Pruebas relevantes aportadas al proceso

Escrito mediante el cual se le informa al señor Edgar Mauricio Millán Ayala de la citación a una reunión respecto a la pensión de vejez reconocida por parte de CAXDAC (folio 44, cuaderno 1).

Escrito mediante el cual se le informa al señor Edgar Mauricio Millán Ayala el reconocimiento de la pensión de vejez por parte de CAXDAC (folio 39, cuaderno 1).

Escrito mediante el cual se le informa al señor Edgar Mauricio Millán Ayala la suspensión del pago de la mesada pensional por parte de CAXDAC

(folio 40, cuaderno 1).

4. DECISIÓN JUDICIAL OBJETO DE REVISIÓN

4.1. Decisión de primera instancia

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección “D”, mediante sentencia del 16 de septiembre de 2014, resolvió negar las pretensiones del accionante ya que consideró que el señor Edgar Mauricio Millán Ayala, cuenta con otros escenarios judiciales principales para controvertir las decisiones de suspensión de pago de su pensión y, además, no demostró la existencia de un perjuicio irremediable que permita la protección, en forma transitoria, de los derechos fundamentales alegados como vulnerados.

Expuso que en el caso específico del accionante, la caja accionada ya promovió demanda con el fin de solicitar la revocatoria de la pensión concedida, con fundamento en la expiración del régimen de pensiones especiales transitorias desde el 31 de julio de 2010, y que ese es el escenario y la oportunidad procesal que posee el actor para controvertir las decisiones contrarias a sus intereses.

Finalmente aseguró que el actor se encuentra laborando con contrato a término indefinido, devengando una remuneración de \$20.195.863, suma con la cual, a juicio de ese Tribunal puede solventar sus gastos y los de su familia.

4.2. Impugnación

Contra la mencionada decisión, el apoderado del accionante, interpuso la impugnación manifestando que CAXDAC al no contar con el consentimiento del señor Edgar Mauricio Millán, vulneró sus derechos fundamentales más aún si se tiene en cuenta que está probado que en ningún momento se presentó documentación falsa para obtener el derecho a la pensión.

En igual medida afirmó que: “...como pruebas de la tutela, se aportaron los elementos constitutivos de la afectación al mínimo vital y móvil, que no es otro distinto a la afectación de los recursos con que mínimamente proporcional al tipo de calidad de la fuerza de trabajo que entrega, tiene un nivel de vida con los ingresos contruidos con su fuerza de trabajo y

que se ven alterados al presentarse una acción inconstitucional por parte de un administrador pensional, que sin el respeto al debido proceso, afecta los ingresos que porcentualmente recibe mi poderdante”.

Finalizó su impugnación reiterando que en el caso sub examine la acción de tutela es procedente, por cuanto se interpuso como mecanismo transitorio, lo cual permite que mientras se decide por parte de la jurisdicción ordinaria si tiene o no derecho al reconocimiento y pago de la pensión en observancia del régimen especial de transición consagrado en el artículo 6º del Decreto Ley 1282 de 1994, se le respete la pensión otorgada, es decir, se continúe el pago de su mesada pensional.

4.3 Actuaciones del juez de segunda instancia.

Mediante auto de fecha del 14 de noviembre de 2014, el Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Cuarta, requirió a CAXDAC para que remitiera: (i) solicitud de reconocimiento de la pensión especial transitoria hecha por el señor Edgar Mauricio Millán Ayala, (ii) acto de reconocimiento de la pensión especial transitoria del accionante, (iii) comunicación o notificación del acto de reconocimiento al interesado, (iv) comprobantes de pago de la referida pensión al tutelante, (v) acto por el cual se decidió suspender el pago de la pensión especial transitoria al actor, (vi) certificación sobre si contra la decisión de suspensión se interpusieron recursos o reclamación por parte del señor Millán Ayala.

4.4. Decisión de segunda instancia

El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, mediante providencia del 19 de marzo de 2015 confirmó el fallo del a-quo, aduciendo que la acción de tutela no es el remedio judicial para discutir las inconformidades de la parte demandante contra las decisiones adoptadas por la Caja de Auxilios y Prestaciones de la Asociación Colombiana de Aviadores Civiles, ya que dicho mecanismo constitucional se caracteriza por ser residual y excepcional. Esto se traduce en que no reemplaza los mecanismos ordinarios de defensa previstos por el legislador para la efectiva protección de derechos.

En igual orden de ideas, la providencia en comento afirmó: “pese a que se alegó la existencia de un perjuicio irremediable no se evidencia la ocurrencia del mismo y por ende

no se amerita la intervención del juez constitucional. En el presente asunto, el actor afirmó en la demanda de tutela que está sufriendo un perjuicio irremediable, toda vez que se le ha suspendido el pago mensual de su pensión, sin que mediara orden judicial o por lo menos su consentimiento, quedando sin los recursos económicos que mensualmente requiere para vivir dignamente (...) Sin embargo, para la Sala no se evidencia un perjuicio irremediable, pues, tal y como lo certificó la Aerolínea Avianca el señor Millan Ayala actualmente le presta sus servicios como Piloto A-320, con contrato a término fijo indefinido (integral) y, por lo menos, en el mes de agosto de 2014, recibió un pago total de \$20.195.863, como contraprestación a su labor, suma que a juicio de la Sección, es suficiente para asumir las obligaciones financieras que tiene y, además, asumir sus gastos y los de su familia”.

V. Expediente T-4.939.852.

1. Hechos.

1.1. El señor Juan Camilo Negret Velásquez interpone acción de tutela en contra de la Superintendencia Financiera y la Asociación Colombiana de Aviadores ACDAC – CAXDA, al considerar que dichas entidades vulneraron sus derechos fundamentales al debido proceso, defensa, igualdad y seguridad social.

1.2. Afirma el accionante que la Asociación Colombiana de Aviadores Civiles ACDAC, creó la Caja de Auxilios y Prestaciones CAXDAC, para que sirviera como administradora de Pensiones del régimen solidario de prima media con prestación definida, y administrara las reservas de los fondos de vejez, invalidez y sobrevivientes, destinados a atender las obligaciones pensionales de sus afiliados.

1.3. Asevera, que la Caja de Auxilios y Prestaciones de la Asociación Colombiana de Aviadores Civiles ACDAC – CAXDA, mediante la resolución número 000463 del 20 de febrero de 2014, le reconoció la pensión de jubilación con efectos retroactivos a partir del 21 de enero de ese mismo año.

1.4. Sin embargo, el día 29 de julio de 2014, el área administrativa de la Caja accionada argumentó que por orden de la Superintendencia Financiera debía suspender el pago de la mesada pensional, por cuanto existía duda frente al régimen aplicable a su pensión.

1.5. Según el señor Juan Camilo Negret, la suspensión intempestiva y unilateral de las mesadas en ningún momento fue consultada desconociéndose así su derecho al debido proceso, defensa y contradicción.

1.6 Sostiene que la Procuraduría General de la Nación, determinó que la conducta de la Caja de Auxilios y Prestaciones de la Asociación de Aviadores Civiles, violó el debido proceso.

1.7. Por la situación anteriormente referida, presentó acción de tutela solicitando que se ordene a las accionadas restablecer en forma inmediata el pago de su mesada pensional.

Actuaciones del juez de primera instancia.

Mediante auto de fecha 21 de enero de 2015, el Juzgado Cuarenta y Siete Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Bogotá decidió: (i) admitir la acción de tutela y (ii) correr traslado de la misma a la Superintendencia Financiera y a la Asociación Colombiana de Aviadores - ACDAC - CAXDAC para que ejercieran su derecho de defensa.

2. Respuestas de las entidades accionadas.

2.1. A través de oficio número 583 del 10 de abril de 2013, el Subdirector de Representación Judicial de la Superintendencia Financiera, informó que el 4 de abril de 2014 la caja de auxilio y de prestaciones CAXDAC, debido a la existencia de dos interpretaciones respecto al régimen de pensiones especiales transitorias aplicables frente al acto legislativo 01 de 2005, solicitó al Ministerio de Hacienda y Crédito Público un concepto que unificara la posición de dicho despacho respecto de esas pensiones.

Señala el accionado que el requerimiento formulado por la Superintendencia Financiera mediante el oficio No 2014034662-004, no comportó bajo ninguna consideración legal, la emisión de una orden administrativa, por cuanto para dicho tema tal autoridad carece de competencia, dado que pese a su función de vigilancia y control de las entidades administradoras del sistema general de pensiones, no se encuentra facultada para actuar como instancia de revisión de las decisiones de las mismas.

2.2. La Caja de Auxilios y Prestaciones de ACDAC - CAXDAX, en su escrito de respuesta informó que el decreto ley 1282 de 1994 instauro un régimen pensional para los aviadores civiles y en los artículos 3 y 4 estableció el régimen de transición para los aviadores

afiliados a CAXDAC, el cual era aplicable para los pilotos que para el 1 de abril de 1994, hubieran cumplido 40 años si era hombre y 35 años si era mujer, y hubieran cotizado 10 años o más.

Por otro lado, señalo que los aviadores que no fueran beneficiarios del régimen de transición tendrían derecho a una pensión que denomino especial transitoria prevista en el artículo 6 del mismo decreto.

Sostuvo que de la historia laboral del accionante se desprende que el primero de abril de 1994 no tenía 10 años de servicio como aviador civil, ni tenía 40 años, por lo que es claro que no posee el estatus de beneficiario del régimen de transición.

Según informa la entidad accionada, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público mediante concepto dirigido a la Superintendencia Financiera, aclaró que el régimen pensional de los aviadores Civiles consagrado en el decreto ley 1282 de 1994, prevé un régimen especial distinto al régimen de transición previsto en la ley 100 de 1993, el cual expiró el 31 de julio de 2010 y no se extiende hasta el 2014. Teniendo en cuenta lo anterior, y con fundamento en la ley 797 de 2003 y el acto legislativo 01 de 2005, revisó las pensiones otorgadas.

Finalmente advierte que el accionante puede agotar los mecanismos de defensa judicial existentes, para cuestionar la suspensión de mesadas decretadas, por cuanto no se encuentra en un perjuicio irremediable ya que es un piloto activo vinculado a Avianca donde percibe un salario superior a los 10.000.000 de pesos.

2.3. El capitán Jaime Hernández Sierra presidente de la Asociación Colombiana de Aviadores Civiles, presentó en el trámite tutelar un escrito en el cual solicita se amparen los derechos fundamentales de los pilotos de CAXDAC por cuanto la suspensión unilateral fue adoptada de manera irregular.

3. Pruebas relevantes aportadas al proceso

Comunicación remitida por la Procuraduría General de la Nación a la Caja de Auxilios y de Prestaciones de ACDAC-CAXDAC por medio de la cual se realiza una intervención preventiva (folios 49 al 104, cuaderno 1).

Escrito mediante el cual CAXDAC le informa al señor Juan Camilo Negret Velásquez de la

suspensión del pago de la mesa del régimen de pensiones especiales transitorias (folios 106 y 107, cuaderno 1).

Escrito mediante el cual se le informa al señor Juan Camilo Negret Velásquez el reconocimiento de la pensión de vejez por CAXDAC (folios 109 al 110, cuaderno 1).

4. DECISIONES JUDICIALES OBJETO DE REVISIÓN

4.1. Decisión de primera instancia

El Juzgado Cuarenta y Siete Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Bogotá, mediante sentencia del 3 de febrero de 2015, resolvió declarar improcedente la acción de tutela debido a que no se cumplió con el requisito de inmediatez, lo anterior por cuanto el actor espero más de 5 meses desde el momento en el que se suspendió el pago de la pensión para promover la acción constitucional.

Ese despacho igualmente consideró que la acción de tutela era improcedente, por cuanto el señor Juan Camilo Negret tiene a su disposición otros mecanismos de defensa judicial. Específicamente la decisión en comento manifestó: “El actor cuenta con la posibilidad de defender los derechos que considera afectados en la acción laboral que cursa en el juzgado sexto Laboral del Circuito de Cali, quien, en últimas, dentro de sus competencias, definirá la controversia. En consecuencia, ante la no demostración de la ocurrencia de un perjuicio irremediable que implique la viabilidad de la acción de tutela como mecanismo transitorio y el incumplimiento de las exigencias desarrolladas jurisprudencialmente respecto del principio de inmediatez, se impone declarar improcedente la acción constitucional y en consecuencia negar el amparo de los derechos reclamados por el ciudadano Juan Camilo Velásquez Negret”

4.2. Impugnación

Contra la mencionada decisión, el accionante en el término legal, interpuso la impugnación manifestando que se debía tener en cuenta que el proceso ordinario laboral debido al inmenso cumulo de trabajo que tienen los jueces no cuenta con la misma eficacia e inmediatez para resolver la protección de sus derechos fundamentales. En igual medida afirmó respecto a la inmediatez que: “la prestación solicitada es periódica, pues las

mesadas las venía recibiendo cada mes, siendo entonces una prestación de tracto sucesivo”

4.3. Decisión de segunda instancia

El Tribunal Superior del Distrito Superior de Bogotá, Sala de Decisión Penal, mediante providencia del 19 de marzo de 2015, confirmó el fallo del a-quo. Las razones que llevaron a adoptar dicha determinación fueron las siguientes: (i) la imposibilidad del juez constitucional de sustituir los mecanismos ordinarios de defensa y (ii) la inexistencia de un perjuicio irremediable.

VI. Expediente T-4.958.853

1. Hechos.

1.1. El señor Germán Flores Escobar interpone acción de tutela en contra de la Asociación Colombiana de Aviadores ACDAC – CAXDAC, al considerar que dicha entidad vulneró sus derechos fundamentales al debido proceso, defensa, mínimo vital, vida, seguridad social y familia.

1.2. Afirma el accionante que fue pensionado por la Caja de Auxilios y Prestaciones de la Asociación Colombiana de Aviadores Civiles ACDAC- CAXDAC desde el 1 de octubre de 2011.

1.3. Asevera, que dicha pensión le fue reconocida bajo el régimen Especial Transitorio de que trata el artículo 6 del Decreto 1282 de 1994.

1.4. Trascurrido un periodo de 31 meses en el cual disfrutó su pensión, la entidad accionada decidió de manera irregular suspender el pago de la mesada pensional a partir del 1 de julio del 2014.

1.5. Según el señor German Flores Escobar, la suspensión se realizó con base a un concepto emitido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el cual no constituye argumento jurídico decisivo, ni posee fuerza vinculante para tomar tal determinación.

1.6. Sostiene que la suspensión se realizó de manera irregular y abusiva en tanto no se

solicitó en ningún momento su consentimiento, ni se produjo por medio de una sentencia proferida por un juez de la república.

Actuaciones del juez de primera instancia.

Mediante auto de fecha 06 de octubre de 2014, el Juzgado Sexto Penal Municipal de Conocimiento de Bogotá decidió: (i) admitir la acción de tutela (ii) correr traslado de la misma a la Asociación Colombiana de Aviadores – ACDAC – CAXDAC para que ejerciera su derecho de defensa y (iii) vincular a la Superintendencia Financiera y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público al trámite tutelar.

2. Respuestas de las entidades accionadas.

2.1. La Caja de Auxilio y de Prestaciones de ACDAC- CAXDAC aseveró que en acatamiento a un requerimiento de la Superintendencia Financiera suspendió el pago de la mesada pensional con ocasión de la decisión adoptada por la Junta Directiva de la entidad, mientras se adelantaba el proceso de la revocatoria de la pensión ante la Jurisdicción Ordinaria Laboral. Específicamente aseveró: “la acción de tutela no es el mecanismo idóneo para resolver las controversias relacionadas con el reconocimiento de pensiones, conforme lo ha sentado la Jurisprudencia Constitucional, por encontrarse comprometidos derechos litigiosos de naturaleza legal y económica, cuya competencia prevalente es la de la jurisdicción ordinaria Laboral, pues además existen otros medio de defensa, como lo es en este caso el proceso Ordinario Laboral que se cursa en el juzgado 4 Laboral de Bogotá, en el cual el accionante podrá exponer sus razones de defensa”

Aseguró que en el caso concreto no se ha violado un derecho adquirido, pues este solo se puede entender como tal cuando se han cumplido con los requisitos establecidos por la ley, “lo cual para el caso concreto sería, contar con más de 55 años para el 31 de julio de 2010 y 1175 semanas y/o tiempos de servicio, o como mínimo contar con 50 años de edad para esa época y 1475 semanas de cotización. Situación que en el caso particular del accionante no se dio, pues para el 31 de julio de 2010 tan solo contaba con 1215 semanas y 54 años de edad”.

Señaló igualmente, que el accionado según la información que posee en su base de datos, es trabajador activo de la empresa Aerorepública, por lo cual cuenta con las fuentes de

ingresos necesarios para vivir dignamente.

2.2. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, afirmó que se debía declarar improcedente la acción de tutela respecto a las actuaciones de su entidad, lo anterior por cuanto dicha entidad no tiene control jerárquico, ni de tutela sobre CAXDAC, ya que las decisiones que aquella adopte, dependen única y exclusivamente de su autonomía particular.

Sobre esta situación afirmó: “Este Ministerio no tiene el carácter de administrador de pensiones y no es empleador de los aviadores, amen que no tienen la competencia para dirimir conflictos que surjan entre particulares. Finalmente, en el concepto que se menciona en la acción de tutela, el Ministerio no insinuó, aconsejó u ordenó que se les suspendiera el pago de las pensiones a dichos aviadores; por lo que debe ser desvinculado de la presente acción ya que no es parte del litigio. Adicionalmente, considera esta Cartera que por tratarse de un conflicto entre particulares este debe ser dirimido mediante las acciones ordinarias, no en sede de tutela”.

2.3. La Superintendencia Financiera de Colombia, presentó en el trámite tutelar un escrito en el cual solicita se declare la falta de legitimación por pasiva en el asunto sub examine. Específicamente manifestó: “la presunta vulneración o amenaza de los derechos fundamentales tiene como sustento factico la orden de suspensión de pago de la mesada pensional dado por CAXDAC, así las cosas se evidencia que esta entidad no es la llamada a resarcir, morigerar o detener los actos que en criterio de los tutelantes han dado lugar a la vulneración de sus derechos fundamentales”.

3. Pruebas relevantes aportadas al proceso

Comunicación elaborada por la Caja de Auxilios y de Prestaciones de ACDAC-CAXDAC por medio de la cual se reconoce la pensión de vejez al señor German Flores Escobar (folio 17, cuaderno 1).

Fotocopia del extracto de semanas cotizadas, elaborado por la Caja de Auxilios y de Prestaciones de ACDAC-CAXDAC (folios 19 al 21, cuaderno 1).

Escrito mediante el cual se le informa al señor German Flores Escobar de la suspensión de aportes a pensión (folio 22, cuaderno 1).

4. DECISIONES JUDICIALES OBJETO DE REVISIÓN

4.1. Decisión de primera instancia.

El Juzgado Sexto Penal Municipal de Conocimiento de Bogotá, mediante sentencia del 20 de diciembre de 2014, resolvió tutelar los derechos del accionante aduciendo que “la administración o la entidad particular no pueden disponer de los derechos adquiridos de los ciudadanos sin que haya una decisión judicial o una autorización expresa y escrita del beneficiario (...) así las cosas, al reconocer el derecho prestacional la entidad no podía de forma unilateral desconocerlo con sustento en un artículo, cuya aplicación está condicionada a que se debe acudir previamente a la jurisdicción ordinaria laboral para que allí se revoque, por cuanto los principios de la seguridad jurídica, confianza legítima y buena fe le habían dado la certeza al actor que las normas de derecho que aplicó al reconocerle la prestación fueron correctas”.

4.2. Impugnación

Contra la mencionada decisión, CAXDAC en el término legal, interpuso la impugnación manifestando que nadie podía alegar la violación de un derecho que no le correspondía, ni pretender continuar con el pago de una pensión con cargo a los dineros de la Seguridad Social, sin generar un enriquecimiento sin justa causa ajeno a la ley. En igual medida afirmó respecto a la subsidiariedad lo siguiente: “el accionante haciendo uso indebido de la figura de la acción de tutela, olvida que una de sus principales características es la de tener un carácter residual o subsidiario y por lo tanto al existir otros mecanismos de defensa judicial, como lo es en este caso el proceso ordinario laboral de única o primera instancia”

4.3. Decisión de segunda instancia

El Juzgado Cuarto Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento, mediante providencia del 27 de febrero de 2015, confirmó el fallo del a-quo. Las razones que llevaron a adoptar dicha determinación fueron las siguientes: (i) la imposibilidad de la administración y de los particulares de revocar unilateralmente las decisiones pensionales sin contar con el consentimiento del interesado y (ii) la evidente ilegalidad cometida por CAXDAC al revocar unilateralmente la decisión.

Sobre el particular afirmó: “ahora si bien es verdad, el actor cuenta con un medio de defensa judicial expedito cual es la justicia ordinaria laboral, no es menos cierto, que exigírsele a quien padece la suspensión, sea llamado a acudir a la justicia para cuestionar tal decisión, configura un exceso en las cargas que debe soportar el administrado, de cara al derecho que legalmente ya le fue reconocido y que por ende hace parte de su patrimonio; por lo que es del resorte de la entidad iniciar como lo hizo, la acción judicial ordinaria correspondiente, pues se insiste no se evidencia que el reconocimiento pensional sea el resultado de una actuación ilegal del actor, sino que al parecer lo es de una inadecuada interpretación normativa y constitucional efectuada por la Caja de Auxilios y Prestaciones de ACDAC- CAXDAC”

VII. Expediente T-4.996.743

1. Hechos.

1.1. El señor Hernán Francisco Muñoz Avellaneda interpone acción de tutela en contra de la Superintendencia Financiera de Colombia y la Caja de Auxilios y de Prestaciones de la Asociación Colombiana de Aviadores Civiles -CAXDAC, al considerar que dichas entidades vulneraron sus derechos fundamentales a la pensión, seguridad social, debido proceso, defensa, buena fe y respeto al acto propio.

1.2 Asevera el accionante que ingresó a laborar a Avianca S.A, desde el 9 de septiembre de 1988 como piloto civil, por lo cual fue vinculado a la Caja de Auxilios y Prestaciones de ACDAC, entidad a la que cotizó un total de 1.294.86 semanas al 19 de noviembre de 2013.

1.3. Por oficio del 10 de agosto de 2011, la caja de auxilios y prestaciones de ACDAC remitió al accionante una comunicación en la que le hacía extensible las consideraciones de la Sentencia C-228 de 2011, razón por la cual solicitó el reconocimiento y pago de pensión por jubilación.

1.4. Según informa el accionante, su petición fue acogida por la Caja de Auxilios y prestaciones de ACDAC y mediante comunicación del 14 de enero de 2014, le fue reconocida una pensión de jubilación, la cual fue pagada hasta el mes de junio de ese año, lo anterior por cuanto fue suspendida debido a una nueva interpretación que el Ministerio

de Hacienda efectuó respecto al régimen legal especial de pensiones para aviadores civiles en concordancia con el acto legislativo 01 de 2005.

1.5. Indica que la suspensión en el pago de la mesada pensional ya reconocida, se dio sin mediar ningún procedimiento u otorgarle oportunidad de impugnar tal decisión.

1.6. Señala que la Caja de Auxilios Prestaciones de ACDAC- CAXDAC, ha promovido ante el juzgado 27 laboral del Circuito de Bogotá, demanda de nulidad del reconocimiento prestacional al accionante.

Actuaciones del juez de primera instancia.

Mediante auto de fecha 10 de febrero de 2015, el Juzgado Sesenta y Cinco Civil Municipal decidió: (i) admitir la acción de tutela y (ii) vincular a la Superintendencia Financiera de Colombia y a la Caja de Auxilios y de Prestaciones de la Asociación Colombiana de Aviadores Civiles (CAXDAC) para que ejercieran su derecho a la defensa.

2. Respuestas de las entidades accionadas.

2.1. La Superintendencia Financiera de Colombia, indicó que se configura la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva toda vez que “la presunta vulneración o amenaza de los derechos fundamentales tiene como sustento factico la orden de suspensión de pago de la mesada pensional dada por CAXDAC, se evidencia que esta entidad no es la llamada a resarcir, morigerar o detener los actos que en criterio de los tutelantes han dado lugar a la vulneración de sus derechos fundamentales”

En igual medida el escrito de respuesta afirmó: “La Superintendencia no cuenta con facultades legales para emitir ordenes en tal sentido sino que, de las pruebas aportadas, se evidencia claramente que las determinaciones de suspensión discutidas, provienen de una autoridad diferente a la Superintendencia Financiera de Colombia”

2.2. La Caja de Auxilios y Prestaciones de la Asociación Colombiana de Aviadores Civiles -CAXDAC, no ejerció en el término requerido su derecho de defensa. Sin embargo, de manera extemporánea manifestó que en ningún momento vulneró los derechos

fundamentales del accionante, ya que solo se limitó a cumplir con las indicaciones dadas por otras autoridades administrativas.

Fotocopia del extracto de semanas cotizadas, elaborado por la Caja de Auxilios y de Prestaciones de ACDAC-CAXDAC (folios 35 al 38, cuaderno 1).

Escrito mediante el cual se le informa al señor Francisco Muñoz Avellaneda de la suspensión de aportes a pensión (folio 43, cuaderno 1).

Comunicación elaborada por la Caja de Auxilios y de Prestaciones de ACDAC-CAXDAC por medio de la cual se reconoce la pensión de vejez (folios 35 al 38, cuaderno 1).

Comunicación elaborada por la Caja de Auxilios y de Prestaciones de ACDAC-CAXDAC por medio de la cual se suspende el pago de la mesada del régimen de pensiones especiales transitorias (folios 45 al 46, cuaderno 1).

Escrito del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en respuesta del derecho de petición Rad 2014-045613 presentado por la Superintendencia Financiera de Colombia (folios 47 al 49, cuaderno 1).

4. DECISIÓN JUDICIAL OBJETO DE REVISIÓN

4.1. Decisión de primera instancia

El Juzgado Sesenta y Cinco Civil Municipal de Bogotá, mediante sentencia del 23 de febrero de 2015, resolvió negar las pretensiones del accionante por cuanto consideró que el señor Hernán Francisco Muñoz Avellaneda, cuenta con otros escenarios judiciales para controvertir las decisiones de suspensión de pago de su pensión y, además, no demostró la existencia de un perjuicio irremediable que permita la protección, en forma transitoria de los derechos fundamentales alegados como vulnerados.

Sobre este último punto afirmó la sentencia que: “el actor no demostró la existencia de un perjuicio irremediable que hubiese hecho hacedero el estudio a fondo de la tutela que nos ocupa, pues si bien es cierto el demandante alude que no se le han pagado las mesadas pensionales, no acredita –pues ni siquiera lo alega- que tal circunstancia ponga en riesgo su salud y consecuentemente su vida, por lo tanto, tampoco se haría viable por tal aspecto el

estudio der esta acción constitucional”

4.2. Impugnación

Contra la mencionada decisión, el apoderado del accionante, interpuso la impugnación manifestando que: “su mandante al momento en que entro en vigencia el Acto Legislativo 01 de 2005, había cumplido 750 semanas de cotización, tenía derecho a mantener el régimen hasta el año 2014, tal como lo entendió también la Corte Constitucional”

4.3. Decisión de segunda instancia

El Juzgado Veintinueve Civil del Circuito de Bogotá, mediante providencia del 15 de abril de 2015, confirmó el fallo del a-quo, aduciendo que la acción de tutela no es el remedio judicial para discutir las inconformidades de la parte demandante contra las decisiones adoptadas por la Caja de Auxilios y Prestaciones de la Asociación Colombiana de Aviadores Civiles, ya que para ello contaba con los mecanismos ordinarios de defensa judicial.

III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia.

Esta Sala es competente para analizar los fallos materia de revisión, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y los artículos 31 a 36 del Decreto Ley 2591 de 1991.

2. Planteamiento del problema jurídico.

En el presente caso todos los accionantes en diferentes circunstancias, han solicitado que se reanude el pago de sus pensiones especiales, las cuales fueron suspendidas por CAXDAC aduciendo que contrariaban el acto legislativo 01 de 2005. A excepción de un expediente (T-4.958.853), todas las tutelas fueron negadas teniendo en cuenta: (i) la capacidad económica de los accionantes, (ii) su edad y (iii) la no demostración de alguna circunstancia que pudiese llevar a suponer que los peticionarios no podían acudir a los mecanismos de defensa ordinarios para cuestionar la legalidad de dicha suspensión.

Teniendo en cuenta lo anterior, le corresponde a la Corte dar solución al siguiente problema

jurídico:

¿La acción de tutela es procedente para cuestionar la suspensión de las mesadas pensionales ordenadas por CAXDAC, o por el contrario, los accionantes deben agotar los medios judiciales existentes?

Para dar respuesta a lo anterior, la Corte abordará los siguientes aspectos: (i) la procedencia de la acción de tutela para ordenar la reanudación de mesadas pensionales y (ii) finalmente se dará solución a los casos concretos.

3. Procedencia de la acción de tutela para cuestionar suspensiones de mesadas pensionales.

3.1. El principio de subsidiariedad de la tutela aparece claramente expresado en el artículo 86 de la Constitución, al precisarse que: “esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”.

El carácter subsidiario de la acción de tutela fue examinado por este Tribunal desde sus primeras decisiones. Así, en la sentencia T-001 de 1992 la Corte sostuvo que tal mecanismo no fue consagrado “para provocar la iniciación de procesos alternativos o sustitutivos de los ordinarios, o especiales, ni para modificar las reglas que fijan los diversos ámbitos de competencia de los jueces, ni para crear instancias adicionales a las existentes, ni para otorgar a los litigantes la opción de rescatar pleitos ya perdidos”. En esa dirección, el amparo no constituye “un medio alternativo, ni facultativo, que permita adicionar o complementar los mecanismos judiciales ordinarios establecidos por el Legislador.”[2] Según este Tribunal, el carácter subsidiario “permite reconocer la validez y viabilidad de los medios y recursos ordinarios de protección judicial, como dispositivos legítimos y prevalentes para la salvaguarda de los derechos.”[3]

Este tribunal ha manifestado en reiteradas ocasiones que el juez debe analizar en cada caso si el accionante cuenta con otro mecanismo de defensa judicial, o en su defecto, si aún existiendo estos, no resultan eficaces para lograr la protección de los derechos fundamentales presuntamente conculcados.

Así lo sostuvo en sentencia T-235 de 2010, al indicar:

“Para que la acción de tutela sea procedente como mecanismo principal, el demandante debe acreditar que, o no tiene a su disposición otros medios de defensa judicial, o teniéndolos, éstos, no resultan idóneos y eficaces para lograr la protección de los derechos fundamentales presuntamente conculcados. A su turno, el ejercicio del amparo constitucional como mecanismo transitorio de defensa iusfundamental, implica que, aún existiendo medios de protección judicial idóneos y eficaces, estos, ante la necesidad de evitar un perjuicio irremediable, pueden ser desplazados por la acción de tutela[5]”.

Conforme a lo expuesto, es claro que solo después de ejercer infructuosamente todos los medios ordinarios, o ante la inexistencia de los mismos, es procedente la acción. Tal y como lo consideró la Corte Constitucional por ejemplo en la sentencia SU-355 de 2015 en los siguientes términos:

“Desde sus primeras decisiones esta Corporación destacó 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 dado que, de lo contrario 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. Así las cosas, concluyó este Tribunal 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. La idoneidad del medio judicial puede determinarse, según la Corte lo ha indicado, examinando el objeto de la opción judicial alternativa y el resultado previsible de acudir a ese otro medio de defensa judicial”.

Así las cosas, la jurisprudencia de la Corte ha sido enfática en la necesidad de que el juez de tutela someta los asuntos que llegan a su conocimiento a la estricta observancia del carácter subsidiario y residual de la acción, en este sentido en Sentencia T-106 de 1993 esta Corporación, afirmó:

“El sentido de la norma es el de subrayar el carácter supletorio del mecanismo, es decir,

que la acción de tutela como mecanismo de protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales debe ser entendida como un instrumento integrado al ordenamiento jurídico, de manera que su efectiva aplicación sólo tiene lugar cuando dentro de los diversos medios que aquél ofrece para la realización de los derechos, no exista alguno que resulte idóneo para proteger instantánea y objetivamente el que aparece vulnerado o es objeto de amenaza por virtud de una conducta positiva o negativa de una autoridad pública o de particulares en los casos señalados por la ley, a través de una valoración que siempre se hace en concreto, tomando en consideración las circunstancias del caso y la situación de la persona, eventualmente afectada con la acción u omisión. No puede existir concurrencia de medios judiciales, pues siempre prevalece la acción ordinaria; de ahí que se afirme que la tutela no es un medio adicional o complementario, pues su carácter y esencia es ser único medio de protección que, al afectado en sus derechos fundamentales, brinda el ordenamiento jurídico.”

En lo relativo a la idoneidad y eficacia del instrumento judicial ordinario, esta corporación expresó también en sentencia T-569 de 2011 que:

“El deber del juez de tutela es examinar si la controversia puesta a su consideración: (i) puede ser ventilada a través de otros mecanismos judiciales y (ii) si a pesar de existir formalmente, aquellos son o no suficientes para proveer una respuesta material y efectiva a la disputa puesta a su consideración. Por consiguiente, no es suficiente, para excluir la tutela, la mera existencia formal de otro procedimiento o trámite de carácter judicial. Para que ello ocurra es indispensable que ese mecanismo sea idóneo y eficaz, con miras a lograr la finalidad específica de brindar inmediata y plena protección a los derechos fundamentales, de modo que su utilización asegure los efectos que se lograrían con la acción de tutela. No podría oponerse un medio judicial que colocara al afectado en la situación de tener que esperar por varios años mientras sus derechos fundamentales están siendo violados.”

3.2. Acogiendo lo anterior, esta corporación ha determinado que por regla general la acción de tutela no procede para cuestionar decisiones que ordenen la suspensión, interrupción, revocatoria o terminación unilateral del acto o decisión que reconoce las mesadas pensionales. La Corte en sentencia T-648 del año 2000, respecto a la asimilación de la figura de la suspensión de la pensión a la revocatoria directa manifestó que: “es importante señalar que la suspensión de hecho y unilateral del pago de la pensión de jubilación por

parte del empleador, debe entenderse como una revocación directa del acto administrativo que concedió la prestación, toda vez que no es posible hacer efectivo el derecho por él reconocido”.

En este orden de ideas, la jurisprudencia de esta Corte, ha examinado la procedencia excepcional de la acción de tutela para garantizar el derecho de defensa y el debido proceso cuando por voluntad unilateral de la administración se revocan actos de carácter particular y concreto, como lo es el acto de reconocimiento pensional. Concluyendo que, como regla general, la acción de tutela no resulta ser el mecanismo idóneo para controvertir las actuaciones de la administración, puesto que para ello existen las acciones pertinentes[6].

En el mismo sentido, la Corte ha manifestado que salvo circunstancias excepcionales, la acción de tutela no procede para cuestionar la cancelación de derechos pensionales, salvo que sea un acto contra el cual no proceden recursos. Así las cosas, en la sentencia T-494 de 2009, este tribunal analizó un caso en el cual el Grupo de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de la Empresa Puertos de Colombia revocó una resolución que reconocía el monto de una pensión y ordenó reajustar los beneficios de un accionante.

En el caso sub examine, esta corporación manifestó que:

“Es claro que la acción de tutela es un mecanismo esencialmente residual o subsidiario, pues sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial” (art. 86 Const.), salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, o que la vía común, regular u ordinaria de defensa carezca de idoneidad o de oportunidad para la subsanación requerida. Por lo anterior, es importante puntualizar que en este asunto el interesado no dispone de otro mecanismo de defensa, dado que el acto atacado es de ejecución, pues se limita a hacer cumplir una providencia. Esto conlleva, además, que se entre a resolver de manera definitiva la acción”.

En igual línea de pensamiento, esta Corporación ha manifestado que mientras existan mecanismos de defensa judicial para cuestionar las decisiones que revocan una pensión, la acción de tutela resulta improcedente, salvo que situaciones como la edad o la enfermedad generen un perjuicio irremediable en las garantías constitucionales del peticionario. En desarrollo de lo anterior la Corte en sentencia T-234 de 2015[7], adujo sobre esta

situación que:

“Encuentra la Sala que el actor plantea una cuestión de relevancia constitucional, toda vez que considera vulnerados sus derechos al debido proceso, a la seguridad social y a la vida digna. Adicionalmente, aunque existe un mecanismo ordinario para controvertir la decisión de la administración como es la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, se encuentra que la revocatoria de la pensión puede generar un perjuicio irremediable, en la medida en que afecte el mínimo vital del actor, quien cuenta con 85 años de edad y, en esa medida, es un sujeto de especial protección”.

Por su parte, la Corte Suprema de Justicia Sala Laboral, señaló lo siguiente en un asunto sometido a su consideración, en el cual un accionante que fue beneficiario de una pensión, le fue revocada unilateralmente esta garantía al considerar que había sido obtenida por medios contrarios a derecho:

“El objetivo fundamental del artículo 86 de la Carta Política que consagra la acción de tutela, como mecanismo excepcional con procedimiento preferente y sumario, es la protección efectiva e inmediata de los derechos constitucionales fundamentales (...) Su eficacia se manifiesta en la posibilidad que tiene el juez constitucional al encontrar probada la vulneración o amenaza alegada, de impartir una orden encaminada a la defensa actual e inminente del derecho en disputa, siempre y cuando no existan otros recursos o medios de defensa judicial, caso en el cual tal mecanismo resulta improcedente. Lo anterior, sin perjuicio de que sea utilizado en caso extremo como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable...

No es pertinente cuestionar la legalidad de un acto administrativo a través de esta herramienta diseñada por el legislador para la defensa de verdaderos derechos fundamentales. Ahora si el actor considera que aquel es lesivo de sus derechos, puede instaurar las acciones legales pertinentes, a través de las cuales, logre debatir precisamente, la legalidad de ese acto administrativo que, hasta tanto la justicia no disponga lo contrario, goza de presunción de acierto”[8].

Así las cosas, es claro que por regla general la acción de tutela no es el mecanismo de defensa idóneo para cuestionar la suspensión, revocatoria o terminación del acto que determina la ilegalidad de una pensión. Sin embargo, según la jurisprudencia de este

tribunal, excepcionalmente la tutela puede ser procedente para ordenar la reanudación de las mesadas si: (i) se prueba la existencia de un perjuicio irremediable, o (ii) se demuestra que contra el acto que adopta dicha decisión, no procede recurso alguno.

7. Casos en concreto

7.1. Expediente T-4.915.877.

El primer caso consiste en la solicitud de protección de derechos elevada por el señor Guillermo Alberto Ávila Nieto contra la Superintendencia Financiera y a la Asociación Colombiana de Aviadores ACDAC – CAXDAC. El accionante solicita en su tutela que se revoque la decisión por medio de la cual le fue suspendida la pensión reconocida.

El peticionario reconoce que puede acudir a la jurisdicción ordinaria, sin embargo señala que dicho mecanismo de defensa judicial no tiene la misma eficacia y prontitud que la acción de tutela, por lo cual considera es procedente la acción de tutela para lograr el restablecimiento inmediato del pago de sus mesadas.

Las entidades accionadas manifestaron en su intervención: (i) que existían otros mecanismos de defensa judicial para cuestionar la suspensión de la pensión, (ii) que el actor ya había iniciado un proceso laboral en contra de CAXDAC, para que se reconociera su pensión en el régimen de pensiones especiales transitorias, procesos en los cuales en los fallos de primera y segunda instancia se absolvió al fondo demandado y (iii) que no existe duda respecto a que el Decreto 1282 de 1994, al no ser un régimen de transición, de acuerdo con lo señalado en el Acto Legislativo 01 de 2015, expiró el 31 de julio de 2010.

Como consecuencia de lo expuesto, esta Sala evidencia que la discusión que subyace a la protección de los derechos en el presente caso puede perfectamente discutirse por fuera del proceso tutelar. Ciertamente, el señor Guillermo Alberto Ávila Nieto puede acudir a todos los recursos que le ofrece la jurisdicción ordinaria, específicamente, por ejemplo, el proceso ordinario laboral. En consecuencia, la Sala advierte que la acción no se enmarca dentro del criterio de subsidiariedad reconocido en el artículo 86 de la Constitución, es más, en el asunto sub examine es claro que los jueces ordinarios de primera y segunda instancia conforme a lo probado en el proceso, no accedieron a sus pretensiones, razón por la cual actualmente se está adelantando el recurso extraordinario de casación.

En tal sentido, el peticionario no podía prescindir del mecanismo ordinario para la protección de sus derechos, pues ello comportaría la desnaturalización de la acción de tutela como un mecanismo subsidiario y lo convertiría en principal.

En igual medida, la Sala advierte que en el asunto presentado por el señor Guillermo Alberto Ávila Nieto no se evidencia la existencia de un perjuicio irremediable que afecte los derechos del accionante, lo anterior por cuanto según las pruebas que reposan en el expediente, el peticionario actualmente se encuentra trabajando, y recibe como remuneración a su labor como piloto un salario superior a 20 SMLMV.

Por lo que se concluye tal como lo consideraron los jueces de instancia, que la acción de tutela resulta improcedente para cuestionar la decisión adoptada por CAXDAC. Teniendo en cuenta lo anterior, la Sala confirmará los fallos proferidos por el Juzgado Cincuenta Penal del Circuito de Bogotá en primera instancia, y el fallo del Tribunal Superior del Distrito Superior de Bogotá, Sala de Decisión Penal en segunda, los cuales declararon improcedente la acción de tutela.

7.2. Expediente T-4.916.339

La tutela en comento consiste en la solicitud de protección de los derechos fundamentales al debido proceso, al mínimo vital, a la seguridad social y al trabajo. Los cuales, según el señor Juan Carlos Velasco Barriga, le fueron vulnerados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Caja de Auxilios y Prestaciones de la Asociación Colombiana de Aviadores Civiles – CAXDAC y la Superintendencia Financiera de Colombia al suspenderle unilateralmente la decisión por medio de la cual le fue reconocida su pensión.

El peticionario reconoce que acudió a la jurisdicción ordinaria para solicitar el reconocimiento de su pensión, pretensión que fue accedida por el Juzgado Octavo Laboral del Circuito de Bogotá, y revocada por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de la misma ciudad. Actualmente manifestó el accionante se encuentra en trámite el recurso extraordinario de casación.

Por la situación anteriormente referida, el señor Juan Carlos Velasco Barriga, presentó acción de tutela solicitando: (i) se ordene a la Superintendencia Financiera y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público abstenerse de realizar presiones jurídicas o conceptos que

promocionen la vulneración de sus derechos fundamentales, (ii) se defina si las pensiones especiales transitorias, fueron concedidas en cumplimiento de la sentencia C-228 del 2011 y (iii) se ordene a CAXDAC abstenerse de suspender futuras mesadas pensionales.

Las entidades accionadas manifestaron en sus escritos de defensa que: (i) si bien la Superintendencia Financiera hizo un requerimiento a CAXDAC para que informara sobre “el número de prestaciones reconocidas en aplicación de este régimen y de las acciones que adelantará para ajustar al ordenamiento legal tal es prestaciones”, dicha orden en ningún momento puede asimilarse a la suspensión de pagos de las prestaciones sociales reconocidas, (ii) el accionante cuenta con otros mecanismos de defensa judicial, como lo es el proceso ordinario laboral para ventilar las inconformidades que plantea en la tutela y (iii) el señor Juan Carlos Velasco Barriga ya promovió un proceso ordinario laboral con el fin de que se reconociera su pensión en aplicación del régimen pensional especial transitorio, sin embargo, en dicho proceso se negaron sus pretensiones por cuanto el régimen ya había expirado.

Las instancias judiciales que conocieron de la solicitud de amparo concluyeron que la acción de tutela no es procedente para lograr la reanudación de las prestaciones suspendidas, debido a la existencia de mecanismos ordinarios de defensa judicial.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Sala evidencia que el señor Juan Carlos Velasco Barriga cuenta con otros medios de defensa judicial para ordenar el restablecimiento de las mesadas suspendidas. Así las cosas, se ha establecido en el marco del proceso que el accionante tiene otras vías judiciales diferentes a la acción de tutela para lograr la protección de sus derechos, tal como lo es el proceso laboral ordinario. Proceso además en el cual, sus pretensiones no fueron aceptadas.

Por último, quedó claro que el actor no demostró, ni siquiera sumariamente, que estuviera en riesgo su mínimo vital y que se pueda producir un daño irreparable. Lo anterior por cuanto según las pruebas que reposan en el expediente, el señor Juan Carlos Velasco Barriga actualmente se encuentra trabajando, y recibe como remuneración a su labor como piloto un salario superior a 22 SMLMV.

En consecuencia, la Sala de revisión declarará que la presente acción de tutela no es procedente por no cumplir con el principio de subsidiaridad.

Por lo que se concluye que tal como lo consideraron los jueces de instancia, la acción de tutela resulta improcedente para cuestionar la decisión adoptada por CAXDAC. Teniendo en cuenta lo anterior, la Sala confirmará los fallos proferidos por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección “B”, en primera instancia, y el fallo del Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Cuarta en segunda, los cuales declararon improcedente la acción de tutela.

7.3. Expediente T-4.937.309

El asunto sub examine esta Sala de revisión deberá analizar la solicitud de protección de derechos elevada por el señor Manuel Alberto Medina Cadena, el cual interpone acción de tutela contra la Caja de Auxilios y Prestaciones de la Asociación Colombiana de Aviadores Civiles – CAXDAC, la Superintendencia Financiera de Colombia y a la junta directiva de la Asociación Colombiana de Aviadores Civiles. El accionante solicita en su escrito que se revoque la decisión por medio de la cual le fue suspendida la pensión reconocida.

El peticionario pone de presente que la suspensión de la mesada pensional lo coloca en una situación de inferioridad pues debe soportar los perjuicios económicos y morales de dicha decisión, razón por la cual el amparo constitucional procede como mecanismo transitorio.

Las entidades accionadas manifestaron en su escrito de respuesta que: (i) no se empleó la figura de revocatoria directa, ya que no son una entidad administrativa, sino un ente privado el cual no emite actos administrativos y (ii) que existían otros mecanismos de defensa judicial para cuestionar la decisión de suspensión de mesadas pensionales.

Las instancias judiciales que conocieron de la solicitud de amparo concluyeron que la acción de tutela no es procedente para lograr la reanudación de las prestaciones suspendidas, debido a la existencia de otros mecanismos ordinarios de defensa judicial.

Como consecuencia de lo expuesto, esta Sala evidencia que la discusión que subyace la protección de los derechos en el presente caso puede discutirse por fuera del proceso tutelar. Ciertamente, el señor Manuel Alberto Medina Cadena puede utilizar todos los recursos que le ofrece la jurisdicción ordinaria laboral para cuestionar la decisión de suspensión de pagos, específicamente, por ejemplo, el proceso ordinario. En tal sentido, es

claro que el peticionario no puede prescindir de los mecanismos generales para lograr la protección y el restablecimiento de sus derechos.

En igual medida, la Sala advierte que en el caso concreto el señor Manuel Alberto Medina Cadena no logró probar la existencia de un perjuicio irremediable que afecte de manera desproporcionada sus garantías constitucionales, lo anterior por cuanto según las pruebas que reposan en el expediente, el peticionario actualmente se encuentra trabajando, y recibe como remuneración en razón a su labor como piloto un salario superior a 24 SMLMV.

Por lo que se concluye tal como lo consideraron los jueces de instancia, que la acción de tutela resulta improcedente para cuestionar la decisión adoptada por CAXDAC. Teniendo en cuenta lo anterior, la Sala confirmará los fallos proferidos por el Juzgado Cuarenta y Dos Penal del Circuito de Bogotá, en primera instancia, y el fallo de la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, en segunda, los cuales declararon improcedente la tutela.

7.4. Expediente T-4.938.205

La presente tutela se origina en la solicitud de protección de los derechos fundamentales al debido proceso, al mínimo vital, a la seguridad social y al trabajo. Los cuales, según el señor Edgar Mauricio Millán Ayala fueron vulnerados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Superintendente Financiero de Colombia y el Presidente de la Caja de Auxilios y de Prestaciones de la Asociación Colombiana de Aviadores Civiles (CAXDAC), al suspender unilateralmente la decisión por medio de la cual le fue reconocida su pensión.

Por la situación anteriormente referida, el señor Edgar Mauricio Millán Ayala, presentó acción de tutela solicitando: (i) se ordene a la Superintendencia Financiera y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público abstenerse de realizar presiones jurídicas o conceptos que promuevan la vulneración de sus derechos fundamentales, (ii) se defina si las pensiones especiales transitorias, fueron concedidas en cumplimiento de la sentencia C-228 del 2011 y (iii) se ordene a CAXDAC abstenerse de suspender futuras mesadas pensionales.

Las entidades accionadas manifestaron en sus escritos de defensa que: (i) existen otros mecanismos de defensa judicial para cuestionar la suspensión de pagos, (ii) el accionante no se encuentra en un perjuicio irremediable por cuanto actualmente desempeña el cargo de

Piloto A-320 con un contrato a término indefinido integral, y que en el mes de agosto de 2014 recibió como remuneración la suma de \$20.195.863 y (iii) el señor Edgar Mauricio Millán Ayala fue notificado oportunamente de la decisión adoptada por esa entidad y se le garantizó su debido proceso.

Las instancias judiciales que conocieron de la solicitud de amparo concluyeron que la acción de tutela no es procedente para lograr la reanudación de las prestaciones suspendidas, debido a la existencia de mecanismos ordinarios de defensa judicial.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Sala evidencia que el señor Edgar Mauricio Millán Ayala cuenta con otros medios de defensa judicial para ordenar el restablecimiento de las mesadas suspendidas. Así las cosas, se ha establecido en el marco del proceso que el accionante tiene otras vías judiciales diferentes a la acción de tutela para lograr la protección de sus derechos, tal como lo es el proceso laboral ordinario que actualmente está en trámite ante el Juzgado 26 Laboral del Circuito Judicial de Bogotá.

Por último, queda claro que el actor no demostró, ni siquiera sumariamente, que estuviera en riesgo su mínimo vital y que se pueda producir un daño irreparable. Lo anterior por cuanto según las pruebas que reposan en el expediente, el señor Edgar Mauricio Millán Ayala actualmente se encuentra trabajando como piloto, y recibe como remuneración un salario superior a 31 SMLMV.

En consecuencia, la Sala de revisión declarará que la presente acción de tutela no es procedente por no cumplir con el principio de subsidiaridad.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Sala confirmará los fallos proferidos por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección “D”, en primera instancia, y el fallo del Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Cuarta, en segunda, los cuales declararon improcedente la acción de tutela.

7.5. Expediente T-4.939.852.

El asunto sub examine esta Sala de revisión deberá analizar la solicitud de protección de derechos elevada por el señor Juan Camilo Negret Velásquez, el cual interpone acción de tutela contra la Superintendencia Financiera y la Asociación Colombiana de Aviadores –

ACDAC – CAXDA. El accionante solicita en su escrito que se revoque la decisión por medio de la cual le fue suspendida la pensión reconocida.

El peticionario pone de presente que la suspensión intempestiva y unilateral de las mesadas en ningún momento fue consultada desconociéndose así su derecho al debido proceso, defensa y contradicción.

Las entidades accionadas manifestaron en su escrito de respuesta que: (i) el accionante al primero de abril de 1994 no tenía 10 años de servicio como aviador civil, ni tenía 40 años, por lo que es claro que no posee el estatus de beneficiario del régimen de transición, y (ii) que existían otros mecanismos de defensa judicial en el ordenamiento jurídico para cuestionar la decisión de suspensión de mesadas ordenada por CAXDAC.

Las instancias judiciales que conocieron de la solicitud de amparo concluyeron que la acción de tutela no es procedente para lograr la reanudación de las prestaciones suspendidas, debido a la existencia de otros mecanismos ordinarios de defensa judicial.

Como consecuencia de lo expuesto, esta Sala evidencia que la discusión que subyace a la protección de los derechos en el presente caso puede discutirse por fuera del proceso tutelar. Ciertamente, el señor Juan Camilo Negret Velásquez puede utilizar todos los recursos que le ofrece la jurisdicción ordinaria laboral para cuestionar la decisión de suspensión de pagos, específicamente, por ejemplo, el proceso ordinario. En tal sentido, es claro que el peticionario no puede prescindir de los mecanismos generales para lograr la protección y el restablecimiento de sus derechos.

En igual medida, la Sala advierte que en el caso concreto el señor Juan Camilo Negret Velásquez no logró probar la existencia de un perjuicio irremediable que afecte de manera desproporcionada sus garantías constitucionales, lo anterior por cuanto según las pruebas que reposan en el expediente, el peticionario actualmente se encuentra trabajando, y recibe como remuneración en razón a su labor como piloto un salario superior a 23 SMLMV.

Por lo que se concluye, que tal como lo consideraron los jueces de instancia, la acción de tutela resulta improcedente para cuestionar la decisión adoptada por CAXDAC. Teniendo en cuenta lo anterior, la Sala confirmará los fallos proferidos por el Juzgado Cuarenta y Siete Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Bogotá en primera instancia, y el fallo

del Tribunal Superior del Distrito Superior de Bogotá, Sala de Decisión Penal en segunda, los cuales declararon improcedente la acción de tutela.

El asunto de la referencia consiste en la solicitud de protección de derechos elevada por el señor German Flores Escobar contra la Asociación Colombiana de Aviadores – ACDAC – CAXDAC, la Superintendencia Financiera de Colombia y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. El accionante solicita en su tutela que se revoque la decisión por medio de la cual le fue suspendida la pensión reconocida.

El peticionario sostiene que la suspensión se realizó de manera irregular y abusiva en tanto no se solicitó en ningún momento su consentimiento, ni se produjo por medio de una sentencia proferida por un juez de la república. Además, según afirma el accionante dicha mesada pensional es el único sustento económico para él y su esposa.

Las entidades accionadas manifestaron en su intervención: (i) que existían otros mecanismos de defensa judicial para cuestionar la suspensión de la pensión, (ii) que el actor según la información que reposa en su base de datos, es trabajador activo de la empresa Aerorepublica, por lo cual cuenta con las fuentes de ingresos necesarios para vivir dignamente y (iii) que los regímenes de transición, de acuerdo con lo señalado en el Acto Legislativo 01 de 2015, expiraron el 31 de julio de 2010.

Las instancias judiciales que conocieron de la solicitud de amparo concluyeron que la acción de tutela era procedente para lograr la reanudación de las prestaciones suspendidas, debido a que CAXDAC al haberle reconocido el derecho prestacional al señor German Flores Escobar, posteriormente no podía de forma unilateral desconocerlo sin que mediara la orden de un juez.

Teniendo en cuenta lo anterior, esta Sala evidencia que la discusión que subyace la protección de los derechos en el presente caso puede perfectamente discutirse por fuera del proceso tutelar. Ciertamente, el señor German Flores Escobar puede acudir a todos los recursos que le ofrece la jurisdicción ordinaria, específicamente, por ejemplo, el proceso ordinario laboral. En consecuencia, la Sala advierte que la acción no se enmarca dentro del criterio de subsidiariedad reconocido en el artículo 86 de la constitución.

En tal sentido, el peticionario no podía prescindir del mecanismo ordinario para la

protección de sus derechos, pues ello comportaría la desnaturalización de la acción de tutela como un mecanismo subsidiario y lo convertiría en principal.

En igual medida, la Sala advierte que en el asunto presentado por el señor German Flores Escobar no se evidencia la existencia de un perjuicio irremediable que afecte desproporcionadamente los derechos del accionante, lo anterior por cuanto si bien señaló que por sus circunstancias personales se encontraba en riesgo sus derechos al mínimo vital y vida, de las pruebas obrantes en el expediente no se logró en ningún momento probar dicha situación. Es más, revisada la base de Datos Única del Sistema de Seguridad Social, se evidencia que el señor Germán Flores Escobar actualmente se encuentra aportando al Sistema en calidad de cotizante activo, lo cual lleva a desvirtuar la existencia de un perjuicio irremediable.

Por lo que se concluye, que la acción de tutela resulta improcedente para cuestionar la decisión adoptada por CAXDAC. Teniendo en cuenta lo anterior, la Sala revocará los fallos proferidos por el Juzgado Sexto Penal Municipal de Conocimiento de Bogotá, en primera instancia, y el fallo del Juzgado Cuarto Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento en segunda, los cuales concedieron la protección a los derechos del accionante. En su lugar, se revocará las decisiones de instancia y se declarará improcedente la acción en comento, debido a la existencia de otros mecanismos de defensa judicial.

7.7. Expediente T-4.996.743

La tutela en comento consiste en la solicitud de protección de los derechos fundamentales a la pensión, seguridad social, debido proceso, defensa, buena fe y respeto al acto propio. Los cuales, según el señor Hernán Francisco Muñoz Avellaneda, le fueron vulnerados por la Superintendencia Financiera de Colombia y a la Caja de Auxilios y de Prestaciones de la Asociación Colombiana de Aviadores Civiles (CAXDAC) al suspenderle unilateralmente la decisión por medio de la cual le fue reconocida su pensión.

Indica que la suspensión en el pago de la mesada pensional ya reconocida, se dio sin mediar ningún procedimiento u otorgarle oportunidad de impugnar tal decisión. El peticionario señala además que la Caja de Auxilios y Prestaciones de ACDAC- CAXDAC, ha promovido ante el juzgado 27 laboral del Circuito de Bogotá, demanda de nulidad del reconocimiento prestacional al accionante.

Por la situación anteriormente referida, el señor Hernán Francisco Muñoz Avellaneda, presentó acción de tutela solicitando se reinicie el pago de las mesadas pensionales suspendidas.

Las entidades accionadas manifestaron en sus escritos de defensa que: (i) la actuación de CAXDAC solo se limitó a cumplir con las indicaciones dadas por otras autoridades administrativas y (ii) el accionante cuenta con otros mecanismos de defensa judicial, como lo es el proceso ordinario laboral para ventilar las inconformidades que plantea en la tutela.

Las instancias judiciales que conocieron de la solicitud de amparo concluyeron que la acción de tutela no es procedente para lograr la reanudación de las prestaciones suspendidas, debido a la existencia de mecanismos ordinarios de defensa judicial.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Sala evidencia que el señor Hernán Francisco Muñoz Avellaneda cuenta con otros medios de defensa judicial para ordenar el restablecimiento de las mesadas suspendidas. Así las cosas, se ha establecido en el marco del proceso que el accionante tiene otras vías judiciales diferentes a la acción de tutela para lograr la protección de sus derechos, tal como lo es el proceso laboral ordinario que actualmente cursa en el juzgado 27 laboral del Circuito de Bogotá

Por último, quedó claro que el actor no demostró, ni siquiera sumariamente, que estuviera en riesgo su mínimo vital y que se pueda producir un daño irreparable. Lo anterior por cuanto según las pruebas que reposan en el expediente, el señor Hernán Francisco Muñoz Avellaneda tiene como última cotización como remuneración a su labor como piloto un salario superior a 23 SMLMV. Es más, revisada la base de Datos Única del Sistema de Seguridad Social, se evidencia que el accionante actualmente se encuentra aportando al Sistema en calidad de cotizante activo, lo cual lleva a desvirtuar la existencia de un perjuicio irremediable.

En consecuencia, la Sala de revisión declarará que la presente acción de tutela no es procedente por no cumplir con el principio de subsidiaridad.

Por lo que se concluye que tal como lo consideraron los jueces de instancia, la acción de tutela resulta improcedente para cuestionar la decisión adoptada por CAXDAC. Teniendo en

cuenta lo anterior, la Sala confirmará los fallos proferidos por el Juzgado Sesenta y Cinco Civil Municipal, en primera instancia, y el fallo del Juzgado Veintinueve Civil del Circuito de Bogotá, los cuales declararon improcedente la acción de tutela.

V. DECISIÓN

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

RESUELVE:

PRIMERO.- CONFIRMAR, por las razones expuestas en esta providencia, las sentencias de tutela proferidas dentro de los expedientes T-4.915.877, T-4.916.339, T-4.937.309, T-4.938.205, T-4.939.852 y T-4.996.743.

TERCERO.- DECLARAR, improcedente la acción de tutela presentada por el señor German Flores Escobar debido a la existencia de otros mecanismos de defensa judicial

CUARTO.- LÍBRESE por Secretaría General la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, comuníquese, notifíquese, publíquese, insértese y cúmplase.

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

Con salvamento de voto

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

A LA SENTENCIA T-649/15

SOBRE LA SUSPENSIÓN DE LAS MESADAS PENSIONALES POR PARTE DE ACDAC – CAXDAC
CON PONENCIA DEL MAGISTRADO JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

SUSPENSION EN EL PAGO DE LAS MESADAS PENSIONALES-La acción de tutela es procedente para cuestionar la suspensión de las mesadas pensionales por cuanto los accionantes no cuentan con recursos adecuados y efectivos que controlen dicha decisión (Salvamento de voto)

Los accionantes no cuentan con recursos adecuados y efectivos que controlen dicha decisión, situación que los deja en una posición de indefensión, lo cual hace la acción de tutela procedente en cuanto a subsidiariedad.

SUSPENSION EN EL PAGO DE LAS MESADAS PENSIONALES-Tratándose de actos que reconozcan la procedencia y pago de pensiones, no pueden éstos ser posteriormente revocados ni suspendidos de forma unilateral por el hecho de que exista alguna duda en actuaciones fraudulentas (Salvamento de voto)

La jurisprudencia ha sido clara en señalar que tratándose de actos que reconocen una pensión, la prohibición de la revocatoria directa sin consentimiento del afectado, tiene su fundamento no sólo en el respeto de la buena fe, la confianza legítima y el debido proceso, sino especialmente en la garantía del mínimo vital de las personas de la tercera edad. De manera que, cuando exista una duda respecto de la legalidad del nacimiento de un beneficio prestacional, sólo se puede suspender el pago cuando haya indicio grave de fraude en la producción del mismo. Lo contrario sería un inconstitucional desconocimiento

de los principios de buena fe, lealtad y seguridad jurídica.

SUSPENSION EN EL PAGO DE LAS MESADAS PENSIONALES-La entidad accionada desconoció la confianza legítima de los actores, y con ello, el debido proceso al suspender las mesadas pensionales de forma unilateral y sin autorización previa de una autoridad judicial laboral (Salvamento de voto)

Referencia: expedientes T-4.915.877, T-4.916.339, T-4.937.309, T-4.938.205, T-4.939.852, T-4.958.853, T-4.996.743.

Problema jurídico: ¿La acción de tutela es procedente para cuestionar la suspensión de las mesadas pensionales ordenadas por CAXDAC, o por el contrario, los accionantes deben agotar los medios judiciales existentes?

Motivo del salvamento: estoy en desacuerdo con la decisión por las siguientes razones: (i) los accionantes no cuentan con recursos adecuados y efectivos que controlen dicha decisión, situación que los deja en una posición de indefensión, lo cual hace la acción de tutela procedente en cuanto a subsidiariedad; (ii) tratándose de actos que reconozcan la procedencia y pago de pensiones, no pueden éstos ser posteriormente revocados ni suspendidos de forma unilateral por el hecho de que exista alguna duda en actuaciones fraudulentas; (iii) la entidad accionada desconoció la confianza legítima de los actores, y con ello, el debido proceso.

Antecedentes. Alegan los actores que después de que les fue reconocida la pensión y recibir algunas mesadas, CAXDAC suspendió de manera unilateral el pago de dicha prestación sin que se hubiera pronunciado una autoridad judicial, desconociendo además, que el 14 de agosto de 2014 la Procuraduría General de la Nación solicitó al presidente de la Caja revisar el trámite efectuado para la suspensión de las mesadas pensionales realizadas a 33 aviadores, y haciendo una interpretación y aplicación errónea del Acto Legislativo 01 de 2005, que señala que los regímenes especiales expiraron el 31 de junio de 2010, pues a pesar de que estos regímenes perdieron su vigencia, es también cierto que las personas que estaban amparadas con el régimen de transición estaría vigente hasta diciembre de 2014.

Salvo el voto en la decisión de la Sentencia T-649 de 2015 sobre los expedientes

T-4.915.877, T-4.916.339, T-4.937.309, T-4.938.205, T-4.939.852, T-4.958.853, T-4.996.743, por las siguientes razones: (i) los accionantes no cuentan con recursos adecuados y efectivos que controlen dicha decisión, situación que los deja en una posición de indefensión, lo cual hace la acción de tutela procedente en cuanto a subsidiariedad; (ii) tratándose de actos que reconozcan la procedencia y pago de pensiones, no pueden éstos ser posteriormente revocados ni suspendidos de forma unilateral por el hecho de que exista alguna duda en actuaciones fraudulentas; (iii) la entidad accionada desconoció la confianza legítima de los actores, y con ello, el debido proceso.

1. LA SENTENCIA ANALIZADA.

En la Sentencia T-649 de 2015, la Sala Sexta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional concluyó que: (i) en los procesos T-4.915.877, T-4.916.339, T-4.937.309, T-4.938.205, T-4.939.852 y T-4.996.743, se demostró que todos los accionantes podían haber acudido a la jurisdicción ordinaria laboral, como en efecto la mayoría lo hizo, al punto de estar en curso inclusive recursos extraordinarios de casación; (ii) en ningún caso se verificó la existencia de un perjuicio irremediable ni la vulneración al mínimo vital dado que todos se encuentran laborando como pilotos y reciben remuneraciones sobre 20 salarios mínimos, inclusive uno de ellos percibe 31 smlmv; respecto del proceso T-4.958.853, viene concedido por los jueces de instancia, la Sala consideró que la discusión puede ventilarse en la jurisdicción ordinaria pues la acción no se enmarca en el criterio de subsidiariedad.

Por lo anterior, (i) confirmó los fallos de instancia en los procesos T-4.915.877, T-4.916.339, T-4.937.309, T-4.938.205, T-4.939.852 y T-4.996.743, (ii) revocó la decisión de instancia en el proceso T-4.958.853, (iii) y en su lugar declaró que la acción era improcedente.

No estoy de acuerdo con la decisión mayoritaria de la Sala y al respecto, me permito exponer con mayor amplitud los argumentos anunciados.

1.1. LA ACCIÓN DE TUTELA, EN ESTOS CASOS, SUPERA EL REQUISITO DE SUBSIDIARIEDAD, POR LO TANTO ERA PROCEDENTE.

De este modo, superado el requisito de subsidiariedad se debió entrar a examinar el fondo de las pretensiones, y determinar si se violaron derechos fundamentales de los actores y sus familias al suspender las mesadas pensionales.

1.2. TRATÁNDOSE DE ACTOS QUE RECONOZCAN LA PROCEDENCIA Y PAGO DE PENSIONES, NO PUEDEN ÉSTOS SER POSTERIORMENTE REVOCADOS NI SUSPENDIDOS DE FORMA UNILATERAL POR EL HECHO DE QUE EXISTA ALGUNA DUDA EN ACTUACIONES FRAUDULENTAS.

Al examinar el fondo del asunto, cabe recordar que tratándose de actos que reconozcan la procedencia y pago de pensiones, no pueden éstos ser posteriormente revocados ni suspendidos de forma unilateral por el hecho de que exista alguna duda en actuaciones fraudulentas de parte del beneficiario o en la interpretación de las normas aplicables[9].

En la Sentencia C-835 de 2003 la Corte Constitucional resaltó que, en virtud del respeto del acto propio y el debido proceso, las entidades responsables de reconocer y pagar pensiones, no pueden tomar decisiones de suspender o revocar unilateralmente estas prestaciones, sin observar las garantías propias del debido proceso. De este modo, se ha establecido que la irrevocabilidad de los actos administrativos de carácter particular y concreto busca preservar la seguridad jurídica de los asociados, como quiera, que las autoridades y los particulares responsables de pagar estas prestaciones, no pueden disponer de los derechos adquiridos por los ciudadanos, sin que medie una decisión judicial o que se cuente con la autorización expresa de la persona de la cual se solicita dicha autorización, en los términos establecidos en la ley[10].

Específicamente, la jurisprudencia ha sido clara en señalar que tratándose de actos que reconocen una pensión, la prohibición de la revocatoria directa sin consentimiento del afectado, tiene su fundamento no sólo en el respeto de la buena fe, la confianza legítima y el debido proceso, sino especialmente en la garantía del mínimo vital de las personas de la tercera edad. De manera que, cuando exista una duda respecto de la legalidad del nacimiento de un beneficio prestacional, sólo se puede suspender el pago cuando haya indicio grave de fraude en la producción del mismo. Lo contrario sería un inconstitucional desconocimiento de los principios de buena fe, lealtad y seguridad jurídica.[11]

Así las cosas, existe claridad que para que proceda la revocatoria o suspensión de la pensión, en razón de alguna de las hipótesis contempladas en el artículo 19 de la Ley 797 de 2003, es necesario acudir a una autoridad judicial, sea administrativa o laboral, que defina si en efecto existe una actuación ilegal o fraudulenta del beneficiario o que la

interpretación que se ha realizado de la ley es la correcta para el reconocimiento o no de una pensión.

1.3. LA ENTIDAD ACCIONADA DESCONOCIÓ LA CONFIANZA LEGÍTIMA DE LOS ACTORES, Y CON ELLO, EL DEBIDO PROCESO.

Teniendo en cuenta la narración de los hechos, se puede observar que en todos los casos (i) existió un acto en virtud del cual fue creada una situación concreta que generó confianza a los actores, pues todos recibieron sus mesadas pensionales por algún tiempo conforme al régimen especial reconocido, de forma regular y periódica; (ii) la decisión anterior, fue modificada de manera súbita y sin aviso previo o con el consentimiento de los directos afectados; y (iii) hay identidad de sujetos entre los accionante y ACDAC – CAXDAC, por lo tanto es sencillo concluir que la entidad accionada desconoció la confianza legítima de los actores, y con ello, el debido proceso.

2. CONCLUSIÓN.

Es por lo anterior, que considero que la entidad demandada sí vulneró el derecho al debido proceso de los actores al suspender las mesadas pensionales de forma unilateral y sin la autorización previa de una autoridad judicial laboral que lo declarara procedente conforme el artículo 19 de la Ley 797 de 2003. De tal manera que, como actualmente se surten procesos laborales que revisan la procedencia de la revocatoria del reconocimiento de las pensiones especiales de los actores, la acción de tutela debe concederse en forma transitoria para evitar que se sigan vulnerando los derechos fundamentales de los actores quienes confiaban en el ingreso de su pensión, hasta tanto se resuelvan las controversias en el ámbito de la jurisdicción laboral dentro de los procesos iniciados por la entidad accionada y siempre y cuando no haya habido acaecimiento de actos o hechos manifiestamente ilegales para acceder al derecho a la pensión, es decir, observar lo establecido por la Sentencia C-858 de 2003.

Fecha et supra,

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

[1] Esa suma incluyen: sueldo básico, auxilio de transporte pilotos, auxilio de alimentación pilotos salario integral, prima de antigüedad pilotos, prima alimentación pilotos, incentivo productividad, viáticos manutención, tickets alimentación y como pagos extraordinarios a la nómina promedio adicional de vacaciones lustrós y promedio viáticos vacaciones.

[2] Sentencias T-108 de 2012, T-858 de 2009, T-165 de 2010 y T-753 de 2012.

[3] Sentencia T-580 de 2006.

[4] Sentencia SU-355 de 2015.

[5] Sentencias T-225 de 1993 y SU-544 de 2001.

[6] Sentencia T-277 de 2010.

[7] En el asunto en cuestión, la Corte analizó la tutela presentada por un accionante al cual el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial vulneró el derecho al debido proceso al revocar unilateralmente y sin el consentimiento de éste la Resolución No. 909 de 1991 proferida por el INURBE por medio de la cual se le reconoció el derecho a la pensión.

[8] Sala de Casación Laboral, Tutela No. 24279, Acta No. 18, Bogotá D.C., 12 de mayo de 2009.

[9] Ver artículo 19 de la Ley 797 de 2003.

[10] Ver Sentencia C-672 de 2001, M.P. Alvaro Tafur Galvis

[11] Ver Sentencia SU-240 de 2015