

Sentencia T-762/08

ACCION DE TUTELA-Regla que la excluye como mecanismo idóneo en la declaración de los derechos prestacionales, no es absoluta

DERECHOS PRESTACIONALES-Regla que excluye la acción de tutela como mecanismo idóneo para su declaración no es absoluta

ACCION DE TUTELA-De manera excepcional es posible que el juez de tutela intervenga en el reconocimiento de derechos prestacionales cuando la tutela se ejerce como mecanismo transitorio

ACCION DE TUTELA-Cuando se ejerce como mecanismo transitorio es necesario demostrar la existencia de un perjuicio irremediable o que el medio judicial ordinario es ineficaz o no es lo suficientemente expedito para brindar una protección inmediata

Según lo ha precisado la Corte, por encontrarse comprometidos derechos litigiosos de naturaleza legal, la competencia prevalente para resolver este tipo de conflictos ha sido asignada por el ordenamiento jurídico a la justicia laboral o contenciosa administrativa según el caso, siendo entonces dichas autoridades las llamadas a garantizar el ejercicio de tales derechos, en caso de que se logre demostrar su amenaza o violación. Empero, la Corte ha reconocido que la regla que excluye la acción de tutela como mecanismo idóneo en la declaración de los derechos prestacionales tampoco es absoluta. De manera excepcional es posible que el juez de tutela intervenga en el reconocimiento de esta clase de derechos cuando se ejerce como mecanismo transitorio, caso en el cual es necesario demostrar la existencia de un perjuicio irremediable o que el medio judicial ordinario es ineficaz o no es lo suficientemente expedito para brindar una protección inmediata, circunstancias que deben ser valoradas por el juez constitucional en cada caso particular.

ACCION DE TUTELA-Procedencia excepcional para ordenar el reconocimiento de una pensión

ACCION DE TUTELA-Principio de subsidiariedad

En síntesis, se puede indicar que en virtud del principio de subsidiariedad la acción de tutela es improcedente para ordenar el reconocimiento de una pensión. Sin embargo, de manera

excepcional y como mecanismo transitorio, el juez de tutela puede ordenar el reconocimiento de dicha prestación económica, si: (i) existe certeza sobre la ocurrencia de un perjuicio irremediable a los derechos fundamentales si el reconocimiento de la pensión no se hace efectivo; (ii) se encuentra plenamente demostrada la afectación de los derechos fundamentales al mínimo vital y a la vida digna del accionante o de su núcleo familiar; (iii) los beneficiarios del derecho pensional son sujetos de especial protección constitucional; y, (iv) cuando conforme a las pruebas allegadas al proceso, el juez de tutela determina que efectivamente, a pesar de que le asiste al accionante el derecho pensional que reclama, éste fue negado de manera caprichosa o arbitraria.

ACCION DE TUTELA-Improcedencia cuando el caso que se ventila envuelve un problema de orden estrictamente legal

En el presente caso se ventila en sede de tutela un problema de orden estrictamente legal, derivado del diferendo que existe entre actor y demandado acerca de si se tuvieron o no en cuenta, al momento de solicitar el reconocimiento de la pensión, los aportes correspondientes a los trabajado por el actor de manera independiente y como empleado de una empresa. Esta diferencia que es de índole puramente legal, no debe ser resuelta por el juez de tutela cuya competencia es la de la protección de los derechos fundamentales.

ACCION DE TUTELA-El problema de su procedencia es previo a la aplicación de la presunción de veracidad prevista en el artículo 20 del decreto 2591 de 1991

Asiste plena razón al Tribunal al distinguir cuál es el ámbito de aplicación del artículo 20 del decreto 2591 de 1991 y al señalar que el problema de la procedencia de la acción de tutela es previo a la aplicación de la presunción de veracidad prevista en la norma en comento. Esto significa que, antes de que el juez de tutela pueda presumir ciertos los hechos de la demanda, debe establecer si esta procede. Así las cosas, se podría decir, que el mero hecho del silencio del demandado en un proceso de tutela, no invoca de manera automática la procedencia del amparo, pues el juez siempre debe estudiar de manera crítica todo el caso que ante él ha propuesto el actor

Referencia: expediente T- 1844899

Acción de tutela instaurada por José Silvano González Arias contra el Instituto de Seguro Social.

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME ARAUJO RENTERÍA

Bogotá, D.C., treinta y uno (31) de Julio de dos mil ocho (2008).

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO, MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA y JAIME ARAÚJO RENTERÍA, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión de los fallos proferidos por el Juzgado 31 Civil del Circuito de Bogotá, en primera instancia, y la Sala de Decisión Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, en segunda, en el trámite de la acción de tutela iniciada por José Silvano González Arias contra el Instituto de Seguro Social.

I. ANTECEDENTES

Mediante escrito presentado, por intermedio de apoderado, el siete (7) de diciembre de 2007, el señor José Silvano González Arias solicita el amparo de sus derechos fundamentales al debido proceso y al mínimo vital, presuntamente violados por la entidad demandada.

La solicitud de amparo se sustenta en los siguientes:

1. Hechos.

Manifiesta el demandante que en el año 2000 solicitó a la entidad demandada el reconocimiento de su pensión de vejez, al considerar que cumplía con todos los requisitos que para tal efecto exige la Ley.

Señala que mediante resolución 012622 de 16 de julio de 2000, el Instituto de Seguro Social le negó el derecho pensional, alegando que no cumplía con el requisito mínimo de semanas de cotización al sistema, pues de las mil requeridas solamente contaba con 888.

Indica que con posterioridad, mediante resolución No. 021305 de 13 de septiembre de 2002, la entidad demandada negó la revocatoria de la resolución 012622 de 2000, señalando que el actor no cumplía con el requisito de semanas de cotización. En esta ocasión, el instituto adujo que el actor solamente había aportado durante 893 semanas.

Con posterioridad, por medio de la resolución No. 010605 de 28 de marzo de 2006, la entidad demandada volvió a negarle el reconocimiento de la pensión, señalando en esta ocasión que el demandante había cotizado apenas 918 semanas.

El 10 de agosto de 2007 -relata el actor- en cumplimiento de un fallo de tutela proferido por el Juzgado 16 Civil del Circuito de Bogotá en el que se le amparaba al señor González Arias su derecho de petición, el Instituto de Seguro Social remitió al actor una comunicación relativa al reconocimiento de su derecho pensional, en la que reiteraba el contenido de la resolución de 28 de marzo de 2006.

El demandante asegura que la negativa reiterada de la entidad demandada en el sentido de reconocerle el disfrute de su pensión de vejez, se debe a que no ha tenido en cuenta, en ninguno de sus actos administrativos, las semanas que él cotizó como empleado de la empresa Tierra y Flora Ltda. y como independiente con posterioridad al año 2003.

Por último, manifiesta ser una persona de la tercera edad, que cuenta con 67 años al momento de interponer la demanda de tutela, por lo que los mecanismos ordinarios de defensa de sus intereses resultan, en su caso, ineficaces.

Con fundamento en los anteriores hechos, hace la siguiente:

2. Solicitud

El actor dentro del presente proceso de tutela solicita que se protejan los derechos fundamentales presuntamente vulnerados por la entidad demandada y que, en consecuencia, se le ordene que en un término de cuarenta y ocho (48) horas le reconozca el derecho a la pensión de vejez, por cumplir con todos los requisitos que para tal efecto prevé

la Ley, teniendo en cuenta las semanas que cotizó de manera independiente.

3. Trámite de instancia.

3.1 Mediante auto de once (11) de diciembre de 2007, el Juzgado 31 Civil del Circuito de Bogotá avoca conocimiento de la presente acción de tutela y corre traslado la entidad demandada para que ésta se pronuncie en relación con lo solicitado por el actor, en el término de un (1) día.

3.2 Surtido el trámite descrito, el Instituto de Seguro Social no se pronunció dentro del trámite del proceso.

II. LAS SENTENCIAS QUE SE REVISAN

Mediante sentencia de dieciséis (16) de enero de 2008, el Juzgado 31 Civil del Circuito de Bogotá resuelve negar por improcedente la tutela promovida por José Silvano González Arias contra el Instituto de Seguro Social.

El juzgado de primera instancia considera que la demanda formulada por el actor no cumple con los requisitos de subsidiaridad e inmediatez que hacen procedentes el amparo constitucional. Como argumento adicional de improcedencia, señala que el objeto de la acción es obtener una prestación de carácter eminentemente económico.

Señala que el demandante cuenta con los mecanismos ordinarios de defensa judicial de los intereses y que su edad, por sí sola, no constituye argumento suficiente para desvirtuar la eficacia de los mismos.

Adicionalmente indica que el actor dejó transcurrir demasiado tiempo entre la última actuación surtida ante la demandada -esto es, 10 de agosto de 2007- y la interposición de la demanda de amparo, por lo que la carencia de inmediatez en su solicitud de protección de sus derechos fundamentales desvirtúa la procedencia de la misma.

2. Impugnación.

El 28 de enero de 2008, el demandante presenta impugnación en contra de la sentencia proferida en primera instancia por el Juzgado 31 Civil del Circuito de Bogotá, solicitando al juez de alzada que lo revoque y que, en su lugar, acceda al amparo reclamado.

El interesado señala que el Juzgado 31 Civil del Circuito desconoce la abundante jurisprudencia constitucional relativa a la procedencia de la acción de tutela para el reconocimiento y pago de pensiones.

También aduce que el fallo hizo caso omiso de que el derecho pensional es imprescriptible, oponiendo un requisito de inmediatez que bajo ninguna circunstancia puede predicarse en relación con asuntos como el presente.

Por último reitera los argumentos presentados en la demanda de tutela, en el sentido de señalar que él es una persona de la tercera edad, por lo que los mecanismos ordinarios de defensa de sus intereses resultan ineficaces; ineficacia que -señala- hace procedente el amparo de sus derechos fundamentales.

3. Sentencia de segunda instancia.

El trece (13) de febrero de 2008, la Sala de Decisión Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá resuelve confirmar el fallo dictado en primera instancia por el Juzgado 31 Civil del Circuito de Bogotá.

La Sala considera que la demanda de tutela incoada por el señor González Arias efectivamente resulta improcedente al existir mecanismos en la justicia para solucionar su controversia con la entidad demandada. Señala que la alegada ineficacia de éstos, alegada por el actor, no se configura en el presente caso, ya que el demandante no puede ser considerado como sujeto de especial protección constitucional, al no tener los 71 años que la jurisprudencia constitucional exige para que sea considerado de la tercera edad.

También alega que el demandante no aportó ninguna prueba de que efectivamente haya cotizado las 1000 semanas exigidas por la Ley para que le sea reconocido el derecho pensional, y que la mera presunción de veracidad derivada del silencio de la entidad demandada (previsto en el artículo 20 del decreto 2591 de 1991) no basta para configurar la procedencia de la acción de tutela.

III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE.

1. Competencia

Esta Corte es competente para revisar el fallo de tutela dictado en la acción iniciada por José Silvano González Arias contra el Instituto de Seguro Social, de conformidad con lo previsto en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política, los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Problema Jurídico

Debe establecer la Sala si el Instituto de Seguro Social violó los derechos al debido proceso y al mínimo vital del actor, teniendo en cuenta que le ha negado a éste en varias oportunidades el reconocimiento de la pensión de vejez, por no contar con las mil semanas de cotización que para tal efecto exige la Ley. La Sala deberá considerar que el actor alega que sí cotizó las semanas exigidas, pero que por un error no le han sido tenidas en cuenta. También considerará que el actor cuenta con otros mecanismos para la protección de sus derechos y que éste alega que, en su caso, son ineficaces porque tiene 67 años de edad.

Para dar solución al problema jurídico así propuesto, esta Sala reiterará la jurisprudencia de la Corporación sobre la improcedencia general de la acción de tutela para protección de derechos prestacionales. Acto seguido, abordará el estudio del caso concreto.

3. La improcedencia general de la acción de tutela para protección de derechos prestacionales. Reiteración de jurisprudencia.

En principio -ha sostenido esta Corte en múltiples oportunidades- la acción de tutela no es el mecanismo judicial idóneo para resolver las controversias relacionadas con el reconocimiento o reliquidación de prestaciones sociales, particularmente en materia de pensiones¹.

Según lo ha precisado la Corte, por encontrarse comprometidos derechos litigiosos de naturaleza legal, la competencia prevalente para resolver este tipo de conflictos ha sido asignada por el ordenamiento jurídico a la justicia laboral o contenciosa administrativa según el caso, siendo entonces dichas autoridades las llamadas a garantizar el ejercicio de tales derechos, en caso de que se logre demostrar su amenaza o violación.

Empero, la Corte ha reconocido que la regla que excluye la acción de tutela como mecanismo idóneo en la declaración de los derechos prestacionales tampoco es absoluta. De manera excepcional es posible que el juez de tutela intervenga en el reconocimiento de esta clase de derechos cuando se ejerce como mecanismo transitorio, caso en el cual es necesario demostrar la existencia de un perjuicio irremediable o que el medio judicial ordinario es ineficaz o no es lo suficientemente expedito para brindar una protección inmediata, circunstancias que deben ser valoradas por el juez constitucional en cada caso particular.²

En síntesis, se puede indicar que en virtud del principio de subsidiariedad la acción de tutela es improcedente para ordenar el reconocimiento de una pensión. Sin embargo, de manera excepcional y como mecanismo transitorio, el juez de tutela puede ordenar el reconocimiento de dicha prestación económica, si: (i) existe certeza sobre la ocurrencia de un perjuicio irremediable a los derechos fundamentales si el reconocimiento de la pensión no se hace efectivo; (ii) se encuentra plenamente demostrada la afectación de los derechos fundamentales al mínimo vital y a la vida digna del accionante o de su núcleo familiar; (iii) los beneficiarios del derecho pensional son sujetos de especial protección constitucional; y, (iv) cuando conforme a las pruebas allegadas al proceso, el juez de tutela determina que efectivamente, a pesar de que le asiste al accionante el derecho pensional que reclama, éste fue negado de manera caprichosa o arbitraria.³

4. Caso concreto.

4.1 El señor José Silvano González Arias demanda al Instituto de Seguro Social, que presuntamente viola sus derechos fundamentales al debido proceso y al mínimo vital, al no reconocerle el derecho de pensión de vejez, alegando que no ha cotizado las mil semanas que la Ley exige para tal efecto. El actor asegura que la demandada no ha computado las semanas que él cotizó trabajando para la empresa Tierra y Flora Ltda. y como independiente desde el 2003. También que es una persona de la tercera edad, por lo que la demanda de tutela debe ser procedente en su caso, por la ineficacia de los mecanismos ordinarios de protección de sus derechos.

4.2 Ahora bien, al estudiar la demanda que presenta el señor González Arias, la Sala observa que no existe mérito para hallar una excepción al principio de improcedencia general de la acción de tutela para obtener el reconocimiento de pensiones.

Es menester señalar que en el presente caso se ventila en sede de tutela un problema de orden estrictamente legal, derivado del diferendo que existe entre actor y demandado acerca de si se tuvieron o no en cuenta, al momento de solicitar el reconocimiento de la pensión, los aportes correspondientes a los trabajado por el actor de manera independiente y con la empresa Tierra y Flora Ltda.. Esta diferencia que es, se repite, de índole puramente legal, no debe ser resuelta por el juez cuya competencia es la de la protección de los derechos fundamentales.

En el sentido de lo anterior, reitera la Sala que, tal y como quedó señalado en las consideraciones generales de este fallo, la competencia prevalente para resolver conflictos como el que presenta el señor González Arias ha sido asignada por el ordenamiento jurídico a la justicia laboral o contenciosa administrativa según el caso, siendo entonces dichas autoridades las llamadas a garantizar el ejercicio de tales derechos, en caso de que se logre demostrar su amenaza o violación. Ello por encontrarse comprometidos derechos litigiosos de naturaleza legal.

4.3 Ahora bien, por último, esta Sala desea detenerse, para este caso concreto, tal y como lo hizo la Sala de Decisión Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, en la aplicación de la presunción de veracidad establecida en el artículo 20 del decreto 2591. El juez de segunda instancia dentro del trámite del presente proceso señaló al respecto:

“En adición, hay que decir que la presunción de veracidad de que trata el artículo 20 del decreto 2591 de 1991 no procede de manera irrestricta, pues la conducta silente del extremo accionado no es suficiente para que, por sí sola, se abra paso la súplica invocada, toda vez que para ello se requiere, ante todo, que la tutela sea procedente, lo que aquí no acontece.”

La Sala encuentra que le asiste plena razón al Tribunal al distinguir cuál es el ámbito de aplicación del artículo 20 del decreto 2591 de 1991 y al señalar que el problema de la procedencia de la acción de tutela es previo a la aplicación de la presunción de veracidad prevista en la norma en comento. Esto significa que, antes de que el juez de tutela pueda presumir ciertos los hechos de la demanda, debe establecer si esta procede. En el caso concreto, acierta el tribunal la hacerlo así y, adicionalmente, encuentra la Sala que su

interpretación, según la cual la presunción en comento no puede aplicarse de manera irrestricta y el juez de tutela tiene el deber de analizar de integral la situación que a él se propone para llegar a una conclusión certera. Así las cosas, se podría decir, que el mero hecho del silencio del demandado en un proceso de tutela, no invoca de manera automática la procedencia del amparo, pues el juez siempre debe estudiar de manera crítica todo el caso que ante él ha propuesto el actor.

4.4 Así las cosas, la Sala Primera de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional confirmará, por las razones expuestas en la presente sentencia, el fallo proferido en segunda instancia por la Sala de Decisión Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, el trece (13) de febrero de 2008, mediante el cuál ésta confirmó aquel proferido el dieciséis (16) de enero de 2008 por el Juzgado 31 Civil del Circuito de Bogotá, negando por improcedente el amparo en la acción de tutela promovida por el señor José Silvano González Arias contra el Instituto de Seguros Sociales.

IV. DECISIÓN

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en el nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- CONFIRMAR, por las razones expuestas en la presente sentencia, el fallo proferido en segunda instancia por la Sala de Decisión Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, el trece (13) de febrero de 2008, mediante el cuál ésta confirmó aquel proferido el dieciséis (16) de enero de 2008 por el Juzgado 31 Civil del Circuito de Bogotá, negando por improcedente el amparo en la acción de tutela promovida por el señor José Silvano González Arias contra el Instituto de Seguros Sociales.

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

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

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado Ponente

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Ver Sentencias T-877 y 008 de 2006, entre otras.

2 Ver entre otras, las sentencias: T-816 de 2006, T-1309 de 2005, T-691 de 2005, T-580 de 2005 y T-425 de 2004.

3 Ver entre otras, las sentencias: T-816 de 2006, T-1309 de 2005, T-691 de 2005, T-580 de 2005 y T-425 de 2004.