

ACCION DE TUTELA-Improcedencia general para ordenar reconocimiento de pensiones

MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL EFICAZ-Reconocimiento de pensión de jubilación

ACCION DE TUTELA-Inmediatez/ACCION DE TUTELA-Término razonable de presentación

Referencia: expediente T-897369

Acción de tutela instaurada por Elvira Lucia Alvarado de Neira contra el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República.

Magistrado Ponente (e):

Dr. RODRIGO UPRIMNY YEPES

Bogotá, D.C., veintisiete (27) de agosto de dos mil cuatro (2004).

La Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Rodrigo Uprimny Yepes, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente

SENTENCIA

en el trámite de la petición de tutela promovida por ELVIRA LUCIA ALVARADO DE NEIRA contra el FONDO DE PREVISION SOCIAL DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA.

I- ANTECEDENTES

1.- La accionante estuvo casada con Maximiliano Neira Lamus, fallecido el 25 de agosto de 1992; para ésta época el doctor Neira Lamus ejercía el cargo de Representante a la Cámara. Según la peticionaria, para la fecha mencionada su difunto esposo contaba con más de 20 años de servicio y más de 52 de edad, circunstancias que le permitieron elevar ante el FONDO DE PREVISION SOCIAL DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA la solicitud de pensión de vejez y la respectiva sustitución en su condición de cónyuge supérstite.

Mediante resolución No. 01485 del 26 de diciembre de 2001, el FONDO negó el reconocimiento de la pensión y la sustitución, argumentando que el doctor Neira Lamus al

momento de su muerte no contaba con los 20 años de servicios exigidos por la ley para acceder a dicha prestación. Contra esta decisión la accionante interpuso el recurso de reposición, solicitando la revocatoria del acto y el reconocimiento de la pensión reclamada. Mediante resolución No. 01406 de diciembre de 2002, el FONDO resolvió no revocar su decisión.

2.- El representante judicial de la accionante asegura que con esta decisión se ha causado grave perjuicio a la señora ALVARADO DE NEIRA, "(...) pues todas sus necesidades básicas eran atendidas con auxilio de su cónyuge, razón por la cual quedó desprotegida desde el momento de su muerte, lo cual aconteció hace ya más de once años".

Por estos hechos considera la accionante que se han vulnerado sus derechos a la salud en conexidad con la vida, el debido proceso, el derecho al trabajo, a la seguridad social, a la igualdad, a los derechos adquiridos y al mínimo vital. Solicita, entonces, se ordene al FONDO DE PREVISION SOCIAL DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA que reconozca, liquide y ordene pagar la pensión de vejez del doctor Neira Lamus a partir del 25 de agosto de 1992, y ordenar la sustitución pensional a su favor.

Decisión de primera instancia

3.- Mediante providencia del 18 de marzo de 2004, el juzgado segundo civil del circuito Bogotá, D.C., negó el amparo explicando que la acción no procede para el propósito buscado por la señora ALVARADO DE NEIRA. Para el juez, se trata de un asunto de competencia de las autoridades administrativas, las cuales, llegado el caso, pueden ser demandadas ante la jurisdicción especializada para que allí se resuelva sobre los derechos prestacionales en litigio.

Impugnación

4.- El representante de la accionante impugnó la decisión, por considerar que se encuentra acreditado el cumplimiento de los requisitos correspondientes y al negarle la pensión sustitutiva a la señora ALVARADO DE NEIRA, se le ha ocasionado un perjuicio irremediable, ya que debido a su estado de salud no puede desempeñar ninguna actividad laboral.

Fallo de segunda instancia

En cuanto al perjuicio irremediable, manifestó la Sala Civil que tampoco se presenta, pues el marido de la accionante falleció en 1992 y sólo hasta el año 2000 acudió ante el FONDO a reclamar el reconocimiento de la pensión y la sustitución de la misma.

Selección por la Corte Constitucional

6.- Mediante auto del 21 de mayo de 2004, la Sala de Selección Número Cinco escogió el asunto de la referencia, asignándolo a la Séptima de Revisión.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia.

1.- La Corte Constitucional es competente para revisar los fallos proferidos en el presente caso, de conformidad con lo previsto en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política, el Decreto 2591 de 1991 y las demás disposiciones concordantes.

Problema jurídico

2.- La Sala deberá determinar si en el presente caso la señora ELVIRA LUCIA ALVARADO DE NEIRA puede valerse de la acción de tutela para obtener del FONDO DE PREVISION SOCIAL DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA el reconocimiento de la pensión de su difunto esposo, la liquidación de la misma y la consecuente sustitución, teniendo en cuenta su condición de cónyuge supérstite.

Improcedencia de la acción de tutela para ordenar reconocimiento de pensión

3.- La acción de tutela fue concebida como un mecanismo subsidiario y residual, para que el titular de un derecho de rango constitucional fundamental, ante la amenaza o vulneración del mismo, pudiera valerse de ella cuando no existiera otra vía de defensa judicial. La excepción a este principio la constituye la acción como mecanismo transitorio, la cual resulta procedente siempre y cuando el otro medio de defensa judicial no sea idóneo y eficaz para la protección requerida. En este caso, podrá el juez de tutela conceder el amparo transitorio, mientras el juez ordinario decide definitivamente sobre el litigio planteado.

El carácter subsidiario y residual de la acción de tutela ha servido a la Corte Constitucional1

para explicar el ámbito restringido de procedencia de las peticiones elevadas con fundamento en el artículo 86 de la Carta Política, más aún cuando el sistema judicial permite a las partes valerse de diversas acciones ordinarias que pueden ser ejercidas ante las autoridades que integran la organización jurisdiccional, encaminadas todas a la defensa de sus derechos.

4.- En cuanto al ejercicio de la acción de tutela para lograr que el juez ordene el reconocimiento de una pensión de jubilación, atendiendo al carácter residual y subsidiario de este mecanismo de defensa, la Corte Constitucional ha reiterado² que tratándose de decisiones de la administración pública, contra ellas proceden, además de los recursos en la vía gubernativa, las acciones previstas en el código contencioso administrativo. Por esta razón es improcedente la acción de tutela como medio para obtener el reconocimiento de una pensión. Así lo ha explicado la Corporación al manifestar:

“La Corte Constitucional ha considerado que la protección del derecho a la seguridad social de las personas no entraña la posibilidad de reconocimiento de los derechos pensionales de las personas por parte del juez de tutela.

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

En efecto, al Juez de tutela no le corresponde señalar el contenido de las decisiones que deban tomar las autoridades públicas en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, como la de reconocer una pensión, pues fuera de carecer de competencia para ello, no cuenta con los elementos de juicio indispensables para resolver sobre los derechos por cuyo reconocimiento y efectividad se propende. En este sentido ha sido clara la jurisprudencia de la Corporación en indicar que ‘los fallos emitidos en materia de acción de tutela no tienen virtualidad para declarar derechos litigiosos, menos aún cuando de estos se predica su carácter legal’”. Sentencia T-038 de 1993.

Análisis del presente caso

El debate jurídico está centrado en la forma como la autoridad pública ha contabilizado el tiempo de servicio del ex congresista, ya que la accionante considera que los períodos durante los cuales su esposo asistió a las sesiones como congresista antes de entrar en vigencia la ley 4ª de 1992, deben ser computados como años completos y no por las sesiones ordinarias y extraordinarias a las cuales compareció.

De su parte, el FONDO DE PREVISION SOCIAL DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA considera que el doctor Neira Lamus no tiene derecho al reconocimiento de la prestación que reclama su viuda, por cuanto:

“(...) el tiempo de Congresista está bien liquidado en la resolución impugnada, ya que el doctor MAXIMILIANO NEIRA LEMUS (q.e.p.d.), fue congresista antes de la expedición de la ley 4ª de 1992, es decir que su tiempo se liquida de acuerdo a las sesiones asistidas, liquidación efectuada con fundamento en las certificaciones que obran a folios 20, 21, 22, 35, 37 del expediente administrativo. Adicionalmente el tiempo laborado después de la ley 4ª de 1992 se liquidó por aportes.

Ahora bien, con respecto al tiempo de concejal del Municipio de Ibagué, petición formulada en el memorial del 16 de febrero de 2001 y posterior solicitud para que se le reconozca por el período de 1976 a 1992, es preciso traer a colación el artículo 279 de la ley 100 de 1993 el cual prescribe: ‘Excepciones. El sistema Integral de Seguridad Social contenido en la presente ley no se aplica a los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, ni al personal regido por el Decreto 1214 de 1990, con excepción de aquél que se vincule a partir de la vigencia de la presente ley, ni a los miembros no remunerados de las Corporaciones Públicas”.

(...)

La Resolución atacada antes de ignorar los tiempos de concejal, simplemente no los contabilizó y tampoco es posible jurídicamente hacerlo ahora sobre la base de que esta clase de desempeños se efectuaba sin remuneración, más por el honor que representaban que por alguna clase de beneficio económico, luego era imposible que se hubieran hecho los correspondientes aportes que son elemento esencial para poder acceder al derecho pensional ...”.

6.- El análisis de las decisiones adoptadas por la entidad demandada lleva a la Sala de Revisión a establecer que las mismas pueden ser objeto de las acciones contencioso administrativas propias de esta clase de reclamación, para que sea la jurisdicción especializada la que decida respecto de un derecho litigioso como el reclamado por la señora ELVIRA LUCIA ALVARADO DE NEIRA. Teniendo en cuenta que existe otro medio de defensa judicial idóneo y eficaz que puede ser ejercido por la peticionaria, la acción de tutela resulta improcedente.

7.- A lo anterior se suma el hecho de que la accionante ha presentado la demanda de amparo después de más de once años de haber ocurrido la muerte de su esposo, comportamiento que desvirtúa el carácter inmediato de la protección solicitada. En situaciones como esta, la Corte Constitucional⁴ ha negado la tutela explicando:

“1. De conformidad con lo establecido por la jurisprudencia constitucional, el presupuesto de la inmediatez constituye un requisito de procedibilidad de la tutela (Sentencia T-575 de 2000), de tal suerte que la acción debe ser interpuesta dentro de un plazo razonable, oportuno y justo. Con tal exigencia se pretende evitar que este mecanismo de defensa judicial se emplee como herramienta que premia la desidia, negligencia o indiferencia de los actores, o se convierta en un factor de inseguridad jurídica.

Esta condición está contemplada en el artículo 86 de la Carta Política como una de las características de la tutela, cuyo objeto es precisamente la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales de toda persona, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos que establezca la ley. Así pues, es inherente a la acción de tutela la protección actual, inmediata y efectiva de aquellos derechos”. Sentencia T-132 de 2004.

Teniendo en cuenta el carácter subsidiario y residual de la acción de tutela, como también la inmediatez que debe existir entre el hecho causante de la petición y la decisión del juez, la Sala de Revisión declarará improcedente la acción en el presente caso y confirmará lo dispuesto en los fallos que se revisan.

III. DECISIÓN

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

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

RESUELVE:

Primero.- Declarar IMPROCEDENTE la acción ejercida por la señora ELVIRA LUCIA ALVARADO DE NEIRA y CONFIRMAR la sentencia proferida el 19 de abril de 2004 por la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, mediante la cual se dispuso negar la tutela solicitada.

Segundo.- Por Secretaría líbrese la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

RODRIGO UPRIMNY YEPES

Magistrado (E)

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (E)

1 Cfr. en materia de prestaciones laborales el principio de subsidiariedad en la Sentencia T-808 de 1999.

2 Ver entre otras las Sentencia T-408 de 2000, T-438 de 2000, T-600 de 2001, T-072 de 2002, T-549 de 2002 y T-812 de 2002.

3 En el mismo sentido pueden ser consultadas las Sentencias T-632 de 2000 y T-650 de 2000.

4 Sobre esta materia pueden ser consultadas las Sentencias T-971 de 2002 y T-454 de 2004.