

T-927-14

Sentencia T-927/14

ACCION DE TUTELA PARA RECONOCIMIENTO DE DERECHOS PENSIONALES-Procedencia excepcional

Como regla general, las controversias pensionales tienen como vía principal e idónea la jurisdicción laboral ordinaria, por lo cual en principio no deben ser debatidas ante la constitucional. Sin embargo, en determinados casos, el recurso de amparo procede con el fin de salvaguardar derechos fundamentales, cuya protección resulta impostergable, siempre y cuando los medios ordinarios de defensa judicial existentes, atendiendo a las condiciones del asunto concreto, resulten insuficientes para lograr dicho cometido, ya sea porque carecen de idoneidad o eficacia, o porque se busca evitar la inminente consumación de un perjuicio irremediable.

UNIFICACION DE JURISPRUDENCIA SOBRE TRASLADO DEL REGIMEN DE AHORRO INDIVIDUAL AL REGIMEN DE PRIMA MEDIA EN EL CASO DE BENEFICIARIOS DEL REGIMEN DE TRANSICION-Solo pueden trasladarse en cualquier tiempo, los afiliados con 15 años o más de servicios cotizados a 1 de abril de 1994, conservando los beneficios del régimen de transición

En la providencia SU-130 de 2013, la Sala Plena de la Corte Constitucional unificó la jurisprudencia constitucional en relación con el traslado del régimen de ahorro individual con solidaridad al régimen de prima media con prestación definida de los beneficiarios del régimen de transición. Ello, en consideración a que dicho tema no venía recibiendo un tratamiento uniforme por las Salas de Revisión de la Corte al resolver asuntos similares. Con fundamento en lo anterior, en esa sentencia se fijaron las reglas jurisprudenciales unificadas sobre traslado de régimen pensional.

ACCION DE TUTELA PARA RECONOCIMIENTO DE DERECHOS PENSIONALES-Improcedencia por cuanto la accionante no es beneficiaria del régimen de transición y tampoco del régimen especial de la rama judicial, ello por cuanto no cumple con ninguno de los requisitos establecidos en el artículo 36 de la ley 100 de 1993

ACCION DE TUTELA PARA RECONOCIMIENTO DE DERECHOS PENSIONALES-Orden a Colpensiones suspender pago de pensión en caso de haberlo hecho, por cuanto fue concedida por fuera de los lineamientos legales

Referencia: Expediente T-4461569

Acción de tutela instaurada por Raquel Palacios Lorza contra la Administradora Colombiana de Pensiones (COLPENSIONES).

Procedencia: Juzgado Segundo Penal del Circuito de Cartago, Valle.

Asunto: Reiteración de jurisprudencia entorno a la procedencia de la tutela para el reconocimiento de derechos de naturaleza pensional, y el carácter vinculante del precedente constitucional establecido en la Sentencia de Unificación SU-130 de 2013.

Magistrada Ponente:

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO.

Bogotá, D. C., dos (2) de diciembre de dos mil catorce (2014).

La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por el Magistrado Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y las Magistradas Martha Victoria Sáchica Méndez y Gloria Stella Ortiz Delgado, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión de la sentencia proferida por el Juzgado Segundo Penal del Circuito de Cartago, en única instancia, dentro de la acción de tutela promovida por Raquel Palacios Lorza contra la Administradora Colombiana de Pensiones.

El asunto llegó a la Corte Constitucional por remisión que efectuó la Secretaría del Juzgado Segundo Penal del Circuito de Cartago, según lo ordenado por el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991. El 22 de agosto de 2014, la Sala Octava de Selección de Tutelas de esta Corporación lo escogió para revisión.

I. ANTECEDENTES

El 16 de enero de 2014, la señora Raquel Palacios Lorza promovió acción de tutela contra la Administradora Colombiana de Pensiones (en adelante COLPENSIONES), al considerar vulnerados sus derechos fundamentales al debido proceso, a la vida digna, a la seguridad social y a la igualdad. En consecuencia, solicita al juez de tutela que ordene a COLPENSIONES, reconocer, liquidar y pagar la pensión de vejez, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 546 de 1971.

A. Hechos y pretensiones

1. La accionante de 55 años de edad, indica que desde el 15 de julio de 1988 ha venido desempeñándose como servidora pública vinculada a la Rama Judicial, donde actualmente ocupa el cargo de Jueza Promiscua Municipal de La Victoria, Valle.

2. Narra la demandante que desde su fecha de vinculación a la Rama Judicial, cotizó al régimen de prima media con prestación definida, hasta que el 1° de septiembre de 1999 “engañosamente”[1] fue trasladada al régimen de ahorro individual, administrado por el fondo de Pensiones Porvenir.

3. Debido a que el traslado de régimen pensional no fue voluntario, presentó acción de tutela contra PORVENIR, la cual fue resuelta por el Juzgado Promiscuo Municipal de Obando (Valle), quien mediante sentencia del 31 de octubre de 2012, tuteló su derecho a la libre escogencia de régimen pensional y ordenó realizar su traslado a COLPENSIONES.

4. Posteriormente, el 4 de abril de 2013, la accionante solicitó ante COLPENSIONES el reconocimiento y pago de su pensión de vejez, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 546 de 1971 (Régimen especial de los empleados y funcionarios de la Rama Judicial), debido a que contaba con los requisitos especiales de 50 años de edad y 20 años de labores como servidora pública.

5. La petición de la demandante fue negada por COLPENSIONES a través de Resolución 196840 del 31 de julio de 2013, en la que indicó que las personas que se trasladan al régimen de ahorro individual y posteriormente se devuelven al régimen de primera media, pueden conservar el régimen de transición, si acreditan que a la entrada en vigencia del

Sistema General de Pensiones, contaban con 15 años o más de servicios, o lo que equivale a 750 semanas de cotizaciones.

Sobre el caso particular de la peticionaria, COLPENSIONES sostuvo que la accionante no acreditó al 1º de abril de 1994, que tenía 15 años de servicios y/o 750 semanas de cotizaciones, razón por la cual no conserva el régimen de transición y su prestación pensional debe ser estudiada a la luz de los requisitos de la Ley 100 de 1993.

6. La demandante considera que la actuación desplegada por COLPENSIONES desconoce sus derechos fundamentales, como quiera que no accedió a su solicitud de pensión de vejez con base en el régimen especial de la Rama Judicial (Decreto 546 de 1971), que le era aplicable por ser beneficiaria del régimen de transición.

Al respecto, arguye que la Corte Constitucional ha indicado en su jurisprudencia que los requisitos para ser beneficiario del régimen de transición son disyuntivos, es decir que son acreedoras del mismo las personas que al entrar en vigencia el sistema de pensiones tenían 35 o más años, si eran mujeres, o 40 años o más, si se trataba de hombres, o llevaban 15 años o más de servicios cotizados.

Así, manifiesta que basta que en cabeza de una persona se configure alguna de las premisas anteriormente descritas, para ser beneficiaria del régimen de transición, como ocurre en su caso, pues a la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993 para los servidores públicos, contaba con 35 años de edad. Por lo anterior, tiene derecho a pensionarse de conformidad con el régimen anterior, esto es el establecido en el Decreto 564 de 1971.

7. Con fundamento en los hechos expuestos, la señora Raquel Palacios Lorza solicitó al juez constitucional: i) tutelar sus derechos fundamentales al debido proceso, a la vida digna, a la seguridad social y a la igualdad y, en consecuencia, ii) ordenar a COLPENSIONES que expida un nuevo acto administrativo mediante el cual le reconozca su pensión de vejez, conforme al Decreto 546 de 1971.

C. Actuación procesal

Mediante auto del 20 de enero de 2014, el Juzgado Segundo Penal del Circuito de Cartago,

avocó el conocimiento de la acción de tutela y ofició a COLPENSIONES, para que ejerciera su derecho de defensa y contradicción[2].

La Administradora Colombiana de Pensiones guardó silencio.

D. Decisión de única instancia

En sentencia del 31 de enero de 2014, el Juzgado Segundo Penal del Circuito de Cartago (Valle), amparó los derechos invocados por la demandante, y ordenó a COLPENSIONES que profiera un nuevo acto administrativo, mediante el cual reconozca y reliquide la pensión de vejez solicitada, “con base en la asignación mensual más elevada devengada en el último año, incluyendo las DOCEAVAS correspondientes a prima de navidad, prima de servicios, prima de vacaciones, prima especial, gastos de representación, e incluyendo el 100% de la bonificación por actividad judicial y el 100% de la bonificación por servicios prestados”[3]

En cuanto al cumplimiento del requisito de subsidiariedad, el Juzgado consideró que la peticionaria cuenta con más de 50 años de edad, por lo que la falta de reconocimiento de la mesada pensional le genera un alto grado de afectación de sus derechos fundamentales, en particular al mínimo vital, pues la demandante “se encuentra en el umbral de su vida productiva”, y desea “disfrutar de su descanso luego de haberse dedicado al trabajo por más de 29 años”[4].

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Corresponde a la Corte Constitucional analizar, en Sala de Revisión, el fallo proferido dentro de la acción de tutela en referencia, con fundamento en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

Planteamiento del Problema Jurídico

2. La peticionaria considera que la Administradora Colombiana de Pensiones, COLPENSIONES, vulnera sus derechos fundamentales al debido proceso, a la vida digna, a la seguridad social y a la igualdad, como quiera que resolvió desfavorablemente su solicitud de pensión de vejez con base en el régimen especial de los empleados de la Rama Judicial (Decreto 546 de 1971), que le era aplicable por ser beneficiaria del régimen de transición.

La actora afirma que es beneficiaria del régimen de transición previsto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, por cuanto se encuentra dentro de los supuestos de hecho que establece dicha norma. En efecto, a su juicio cuenta con el requisito de edad exigido, pues nació el 26 de septiembre de 1959 y para la fecha en que entró en vigencia el Sistema General de Pensiones para servidores públicos, contaba con 35 años de edad.

El Juez de única instancia, amparó los derechos invocados por la demandante, y ordenó a COLPENSIONES proferir un nuevo acto administrativo, mediante el cual reconozca y reliquide la pensión de vejez de la peticionaria, de acuerdo al régimen especial de los funcionarios de la rama judicial (Decreto 546 de 1971).

3. De acuerdo con los antecedentes planteados, la Sala Sexta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, debe resolver el siguiente problema jurídico:

¿Vulnera COLPENSIONES los derechos al debido proceso, a la vida digna, a la seguridad social y a la igualdad de la demandante, al negarse a reconocerle la pensión de vejez, conforme a las reglas establecidas en el Decreto 546 de 1971, debido a que cumple con el requisito de la edad exigido por el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 para pensionarse con fundamento en el régimen de transición?

5. Antes de resolver el problema jurídico planteado, la Sala debe: i) establecer la procedencia de la tutela para el reconocimiento de derechos de naturaleza pensional, y ii) referirse al carácter vinculante del precedente constitucional establecido en la Sentencia de Unificación SU-130 de 2013, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, entorno a los requisitos que para acceder a la pensión de vejez, bajo normas anteriores a la Ley 100 de 1993, deben cumplir las personas que se han trasladado previamente de régimen pensional. Revisados estos aspectos, será decidido el caso concreto.

Improcedencia general de la acción de tutela para definir derechos de naturaleza pensional. Reiteración de jurisprudencia[5]

6. Esta Corte ha reiterado que, conforme al artículo 86 de la Carta Política, la acción de tutela es un medio de protección de carácter residual y subsidiario, al cual puede acudir ante la vulneración o amenaza de derechos fundamentales, cuando no exista otro medio idóneo de defensa, o cuando existiéndolo, no resulte expedito u oportuno, o se requiera el

amparo como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Por consiguiente, si existen otras instancias judiciales que sean eficaces para alcanzar la protección solicitada, el interesado debe acudir a ellas, antes de pretender la defensa de sus derechos por vía de tutela.

7. Como regla general, las controversias pensionales tienen como vía principal e idónea la jurisdicción laboral ordinaria, por lo cual en principio no deben ser debatidas ante la constitucional. Lo contrario, conllevaría a desplazar los procedimientos ordinarios y hacer un uso indiscriminado e irresponsable de la acción de tutela, situación que debe ser evitada a través de la verificación de los requisitos de procedencia de las acciones.

8. En virtud de lo anterior, la acción de tutela resulta improcedente para reclamar por vía de tutela el reconocimiento de derechos de naturaleza pensional.

Sin embargo, en determinados casos, el recurso de amparo procede con el fin de salvaguardar derechos fundamentales, cuya protección resulta impostergable, siempre y cuando los medios ordinarios de defensa judicial existentes, atendiendo a las condiciones del asunto concreto, resulten insuficientes para lograr dicho cometido, ya sea porque carecen de idoneidad o eficacia, o porque se busca evitar la inminente consumación de un perjuicio irremediable.

9. De acuerdo con lo anterior, lo que el juez de tutela debe observar en estos casos es:

(i) El grado de vulnerabilidad de la persona que solicita el reconocimiento de la pensión, para determinar que es un sujeto de especial protección constitucional.

(ii) Que la pensión esté ligada a la satisfacción del mínimo vital y otros derechos fundamentales y, por ello, su definición por vía de tutela puede resultar trascendental para evitar graves perjuicios a las que podría verse sometida una persona en situación vulnerable, si tuviese que dirigir sus pretensiones a un proceso ordinario.

(iii) La acreditación de un grado mínimo de diligencia en la búsqueda administrativa del derecho presuntamente conculcado.

(iv) Una certeza sobre el cumplimiento de los requisitos para el reconocimiento del

derecho reclamado[6].

La fuerza vinculante del precedente constitucional contenido en la Sentencia de Unificación SU-130 de 2013

10. En la providencia SU-130 de 2013, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, la Sala Plena de la Corte Constitucional unificó la jurisprudencia constitucional en relación con el traslado del régimen de ahorro individual con solidaridad al régimen de prima media con prestación definida de los beneficiarios del régimen de transición. Ello, en consideración a que dicho tema no venía recibiendo un tratamiento uniforme por las Salas de Revisión de la Corte al resolver asuntos similares.

11. Con fundamento en lo anterior, en esa sentencia se fijaron las reglas jurisprudenciales unificadas sobre traslado de régimen pensional, tal y como a continuación se muestra (negrilla fuera del texto original):

... ..

En todo caso, de ser viable dicho traslado o haberse efectuado el mismo al momento de proferirse la presente providencia, ello no da lugar, bajo ninguna circunstancia, a recuperar el régimen de transición.”

12. En conclusión, la regla aplicable al presente asunto, consiste en que las personas que se hubiesen trasladado del régimen de ahorro individual con solidaridad al de prima media con prestación definida, al momento de proferirse la sentencia SU-130 de 2013, pueden conservar los beneficios del régimen de transición, si cuentan con quince (15) años o más de servicios cotizados a 1° de abril de 1994, fecha en la cual entró en vigencia el Sistema General de pensiones. De lo contrario, deberán pensionarse con los lineamientos de la Ley 100 de 1993.

Caso concreto

13. A partir de los antecedentes y las consideraciones expuestas, procede esta Sala de Revisión a referirse al cumplimiento del requisito de subsidiariedad en la presente acción de tutela.

Examen del requisito de subsidiariedad

14. La señora Raquel Palacios Lorza solicitó, a través de la acción de tutela, la protección de derechos fundamentales, al considerarlos conculcados por COLPENSIONES, entidad que no resolvió favorablemente su solicitud de pensión de vejez con base en el régimen especial de los empleados de la Rama Judicial (Decreto 546 de 1971), que le era aplicable por ser beneficiaria del régimen de transición.

En concreción de lo anteriormente expuesto, pasa esta Sala de Revisión a examinar la procedencia de la acción de tutela, evaluando si en este caso se presenta alguna excepción que permita el reconocimiento de derechos pensionales por esta vía.

15. El Juzgado Segundo Penal del Circuito de Cartago valoró con manifiestos yerros las excepciones que hacen procedente la acción de tutela en esta clase de asuntos, puesto que:

(i) La demandante no se encuentra en la categoría de sujeto de especial protección constitucional (persona de la tercera edad, en condición de diversidad funcional, cabeza de familia, en situación de pobreza, etc.).

(ii) No aparece razón alguna que permita inferir que el proceso ante la jurisdicción ordinaria carezca de idoneidad para atender las pretensiones de la demandante, ni que se esté afectando su derecho al mínimo vital, mucho menos cuando, el análisis del juez de única instancia, se centra en señalar que la peticionaria cuenta con más de 50 años de edad, por lo que la falta de reconocimiento pensional le genera un alto grado de afectación de sus derechos fundamentales, pues “se encuentra en el umbral de su vida productiva”, y desea “disfrutar de su descanso luego de haberse dedicado al trabajo por más de 29 años”.

(iii) La peticionaria no acreditó un grado mínimo de diligencia en la búsqueda administrativa del derecho presuntamente conculcado, debido a que no se encuentra probado en el expediente que hubiese presentado algún recurso contra el acto administrativo mediante el cual se le negó la pensión de vejez.

(iv) No cumple con los requisitos para que se le reconozca su pensión de vejez bajo los

lineamientos del régimen especial de los empleados de la rama judicial (Decreto 546 de 1971), como pasa a verse a continuación.

Desconocimiento del precedente constitucional establecido en la Sentencia de Unificación SU-130 de 2013

16. De las pruebas allegadas al expediente, se pudo constatar que la accionante nació el 26 de septiembre de 1959[7], luego para el 1° de abril de 1994, contaba con 34 años, 6 meses y 5 días. Ello quiere decir que no es beneficiaria del régimen de transición por faltarle el requisito de edad. De igual manera vista su historia laboral se pudo establecer que para esa misma fecha no contaba con 750 semanas de cotizaciones o de servicios[8].

17. Por lo anterior se puede establecer que la accionante, no es beneficiaria del régimen de transición y mucho menos del régimen especial de la rama judicial, ello por cuanto no cumple con ninguno de los requisitos establecidos en el artículo 36 de la ley 100 de 1993.

18. En todo caso, aun si en gracia de discusión se aceptara que la accionante cumplía con el requisito de edad (35 años), al 1° de abril del 1994, tampoco le es dable al Juez de tutela reconocer el derecho pensional bajo los parámetros fijados en el Decreto 546 de 1971. Lo anterior debido a que la Sentencia SU- 130 del 13 de marzo de 2013, ya había fijado una regla constitucional vinculante para el momento en que se profirió el fallo de única instancia.

En dicha sentencia, la Corte Constitucional fue muy clara en establecer que las personas que se hubiesen trasladado de régimen pensional al momento de proferirse dicha providencia, pueden conservar los beneficios del régimen de transición, si cuentan con quince (15) años o más de servicios cotizados a 1° de abril de 1994, fecha en la cual entró en vigencia el Sistema General de pensiones. De lo contrario, deberán pensionarse con los lineamientos de la Ley 100 de 1993.

19. Por lo anterior, esta Sala deberá revocar el fallo proferido por el Juzgado Segundo Penal del Circuito de Cartago (Valle), el 31 de enero de 2014, para en su lugar, denegar la acción de tutela por improcedente. De igual manera ordenará a COLPENSIONES que inmediatamente suspenda el pago de esta pensión en caso de haberlo hecho, por cuanto fue concedida por fuera de los lineamientos legales.

Consideraciones finales

20. Teniendo en cuenta que el Juzgado Segundo Penal del Circuito de Cartago (Valle), se separó abiertamente de los lineamientos legales y del precedente jurisprudencial que ha fijado esta Corporación en materia de pérdida de los beneficios del régimen de transición y su argumentación no es justificable, ni suficiente, se ordenará compulsar copias al Consejo Superior de la Judicatura, para lo de su competencia.

Con base en las anteriores consideraciones, esta Sala de Revisión

III. DECISIÓN

Con base en las consideraciones expuestas, la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

Primero.- REVOCAR la sentencia proferida por el Juzgado Segundo Penal del Circuito de Cartago (Valle), dentro del proceso de tutela iniciado por Raquel Palacios Lorza contra la Administradora Colombiana de Pensiones, COLPENSIONES. En su lugar, DENEGAR el amparo por improcedente.

Segundo.- ORDENAR a la Administradora Colombiana de Pensiones, COLPENSIONES, que de manera inmediata, suspenda el pago de esta pensión en caso de haberlo hecho, por cuanto fue concedida por fuera de los lineamientos legales.

Tercero.- COMPULSAR copias al Consejo Seccional de la Judicatura del Valle, Sala Jurisdiccional Disciplinaria, a la Contraloría General de la República y a la Fiscalía General de la Nación, para que dentro de sus competencias adelanten las acciones que estimen pertinentes.

Cuarto.- Por Secretaría LÍBRESE la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los fines allí contemplados.

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

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Magistrada

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

ANDRÉS MUTIS VANEGAS

Secretario General (E)

[1] Folio 1 cd. inicial.

[2] Folio 21 ib.

[3] Folios 94 y 95 ib.

[4] Folio 92 ib.

[5] Frente a este punto, ver sentencias T-166 de 2013, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva, T-588B de 2014, M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y T-618 de 2014, M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez, entre otras.

[6] Al respecto ver sentencia T-471 de 2014, M. P. Luis Guillermo Guerrero Pérez (Consideración 4.4.2.)

[7] Cédula de Ciudadanía visible a folio 14 ib.

[8] Al 30 de junio de 2013, la demandante acreditó un total de 555 semanas cotizadas, Folio 67 ib.