COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia T/806/04

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de tutela
Referencia	T/806/04
Expediente	—
Fecha	1992-10-07
Sala	Sala Novena de Revisión
Magistrado ponente	Dra CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Regimen Especial Vigente Para La Rama Judicial Y El Ministerio Publico
- Pension De Jubilacion
- Caja Nacional De Prevision Social

Resumen del caso (según la propia sentencia)

Pilar Vélez Estrada contra La Caja Nacional de Previsión Social, (Cajanal) Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, en particular las contenidas en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la

Texto completo

T-806-04 REPÚBLICA DE COLOMBIA Sentencia T-806/04 DERECHO DE PETICION- Núcleo esencial DERECHO DE PETICION- Alcance DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO- Fundamental ACTO ADMINISTRATIVO- Puede incurrir en vía de hecho Los actos administrativos también pueden incurrir en vías de hecho, que dependiendo de las circunstancias propias de cada caso, pueden ser protegidas a través de la acción de tutela. Sin embargo, esta Corporación ha sido clara en precisar, que el amparo a los derechos fundamentales vulnerados por un acto administrativo, tiene un carácter excepcional, debido a la existencia de otros mecanismos de defensa judicial con los cuales cuenta el actor. Por tal razón, se ha precisado que el análisis de la existencia de una vía de hecho en un acto administrativo, exige un análisis más intenso que el llevado a cabo frente a decisiones judiciales.

ACCION DE TUTELA- Procedencia excepcional contra actuaciones administrativas Aunque el derecho al debido proceso administrativo adquirió rango fundamental, ello no significa que la tutela sea el medio adecuado para controvertir este tipo de actuaciones. En principio, el ámbito propio para tramitar los reproches de los ciudadanos contra las actuaciones de la administración es la jurisdicción contenciosa administrativa. El recurso de amparo sólo será procedente, en consecuencia, cuando la vulneración de las etapas y garantías que informan los procedimientos administrativos haya sido de tal magnitud, que los derechos fundamentales de los asociados no cuentan con otro medio de defensa efectivo.

VIA DE HECHO- Acto administrativo que resuelve pensión sin dar aplicación al régimen especial para la Rama Judicial y el Ministerio Público En el acto administrativo que resuelve sobre una pensión no dando aplicación al régimen especial para la Rama Judicial y el Ministerio Público, se puede incurrir en vía de hecho y la acción de tutela es procedente para amparar los derechos constitucionales vulnerados.

REGIMEN ESPECIAL VIGENTE PARA LA RAMA JUDICIAL Y EL MINISTERIO PUBLICO -Decreto 546 de 1971 PENSION DE JUBILACION -No existe distinción en los tiempos de servicio entre entidades oficiales y privadas CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL -Resolución recurso de apelación sobre reconocimiento de pensión de jubilación Referencia: expediente T-875552 Acción de tutela instaurada por María del Pilar Vélez Estrada contra La Caja Nacional de Previsión Social, (Cajanal) seccional Medellín.

Magistrada Ponente: Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ Bogotá, D.C., veintiséis de agosto de dos mil cuatro (2004) La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, en particular las contenidas en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución y el Decreto 2591 de 1991, profiere la siguiente SENTENCIA I.

ANTECEDENTES. 1. Hechos. La demandante, actuando por intermedio de apoderado, interpuso acción de tutela contra la Caja Nacional de Previsión Social (CAJANAL) por considerar que esa entidad vulneró su derecho fundamental a la igualdad y de petición.

Señala que solicitó a CAJANAL, que le reconociera la pensión de jubilación y se le liquidara la misma de conformidad con el Decreto 546 de 1971, artículo 6 " es decir, con el 75% de la asignación mensual más elevada percibida en el último año de servicio" .

Aduce que la accionada, por medio de la resolución No. 4713 del siete (7) de marzo de dos mil dos (2002) negó su pensión de vejez. En ese acto administrativo, la accionada reconoció que si bien la actora se encontraba dentro del régimen de transición establecido por la ley 100 de 1993, adujo que no le son aplicables los requisitos contemplados en el Decreto 546 de 1971, que consagra " el beneficio de acceder a una pensión ordinaria vitalicia de jubilación, a quienes al llegar a los 55 años de edad si son hombres y 50 si son mujeres, y cumplan veinte años de tiempos de servicio continuos o discontinuos, de los cuales por lo menos diez lo hayan sido exclusivamente en la Rama Jurisdiccional o al (sic) Ministerio Público, o a ambas actividades" Lo anterior, por cuanto a juicio de Cajanal, " dicha norma habla expresamente de tiempos de servicio, entiéndese esto como tiempos de servicio oficiales, más no de cómputo de tiempos de servicio oficiales con tiempos de aportes o cotizaciones Instituto de Seguro Social (sic) razón por la cual, si bien es cierto la señora VELEZ ESTRADA MARÍA DEL PILAR, cuenta con más de 10 años de servicio en la rama jurisdiccional, también lo es, que no cuenta con 20 años de servicio oficiales, siendo por tanto, no aplicable lo establecido el régimen pensional en el artículo 6 del Decreto 546 de 1971" .

De igual forma, esa entidad señaló que la pensión a la cual se refiere la ley 71 de 1988, denominada pensión de jubilación por aportes, tampoco aplica en el presente caso. Precisan que esa normatividad prescribe que podrán gozar de ese derecho, quienes al cumplir 60 o más años de edad si son varones o 55 años o más si son mujeres, acrediten en cualquier tiempo 20 años o más de cotizaciones. En el caso de la actora, si bien al momento de presentar su solicitud de jubilación contaba con más de 20 años entre tiempos de servicios oficiales y cotizaciones a aportes al ISS, " también lo es que no cuenta con el requisito de 55 años de edad, razón por la cual este despacho considera procedente negar la petición incoada" .

La actora indica que cumple con todos los requisitos para acceder a ese beneficio pensional, por cuanto cumplió 20 años de servicio, de los cuales diez fueron a la rama jurisdiccional o el Ministerio Público, y completó los cincuenta años de edad. Relaciona los anteriores hechos de la siguiente manera: " en cuanto a los 20 años de servicio: en la Fiscalía General de la Nación desde julio 1 del año de 1992 hasta el 25 de febrero de 2003; como juez de la República, desde el 2 de septiembre del año 1983 y hasta junio 30 del año 1992; es decir, por este lado completo 19 AÑOS, 5 MESES. Fuera de lo anterior, prestó sus servicios personales para la empresa privada, tiempo durante el cual cotizó al Instituto de los Seguros Sociales, por un espacio de 8 AÑOS 5 MESES Y 22 DÍAS .

En resumen ha completado MAS DE VEINTE AÑOS DE SERVICIOS en o que tiene que ver con el tiempo de servicio a una de esas entidades, rama jurisdiccional o Ministerio Público, quedó claro que allí laboró MUCHO MAS DE DIEZ AÑOS. En lo que tiene que ver con la edad, se tiene que nación el 10 de marzo de 1952, es decir hoy cuenta con CINCUENTA Y UN AÑOS DE EDAD. En resumen tiene todos los requisitos legales para pensionarse con fundamento en lo establecido en el decreto 546 de 1971, artículo 6" (Énfasis originales).

Por tal razón, solicita el amparo a sus derechos fundamentales vulnerados ordenando el reconocimiento de su pensión de jubilación y pago de sus mesadas pensionales conforme lo ordena el Decreto 546 de 1971.

Esta Sala destaca que el dieciséis (16) de febrero de dos mil cuatro (2004) la demandante inició la reconstrucción del expediente de tutela, por cuanto, según afirmó " el expediente no se encontró por parte alguna en la Corte constitucional, pues al parecer, aquél se extravió en el tránsito de Adpostal a la H. Corte" . En Audiencia Pública celebrada el veinticinco de febrero de dos mil cuatro en el Juzgado Décimo Laboral del ircuito de Medellín, compareció la señora María del Pilar Velez Estrada en su calidad de demandante " no haciendolo la parte accionada, pese a que por correo certificado se remitió la notificación por aviso" (folio 134) y se declaró legalmente reconstruido.

2. Respuesta de la entidad accionada. De acuerdo a lo señalado en la sentencia de primera instancia proferida por el juzgado décimo laboral del circuito de Medellín, el Señor Diego Mejía Escobar, en su calidad de Director seccional de Antioquia, respondió la acción de tutela el nueve (9) de mayo de dos mil tres (2003). En su escrito señaló que remitía la acción de tutela a la Subdirección de prestaciones económicas de esa entidad, por cuanto ese departamento era el encargado de recepcionar los documentos a los solicitantes.

De igual forma, agregó que la decisión por la cual se denegó la pensión fue notificada el veinticuatro (24) de marzo de dos mil tres (2003) a la actora, quien interpuso recurso de apelación. (Folio 4 de la sentencia de primera instancia, Folio 94 del expediente T - 875552) II.

DECISIONES QUE SE REVISAN. 1. Primera Instancia. El Juzgado Décimo Laboral del Circuito, en providencia del diecinueve de mayo de dos mil tres, accedió parcialmente al amparo solicitado. Para el juzgado, en el presente caso se está frente a una discusión interpretativa, respecto a si el requisito del tiempo de servicios establecido en el Decreto 546 de 1971, artículo 6, se refiere a tiempo laborado exclusivamente en el sector público o si incluye también el tiempo laborado como trabajadora particular. Señala que la acción de tutela no es procedente, por cuanto no existe claridad respecto del disfrute de la pensión en las condiciones en las que se encuentra la actora, razón por la cual en este punto no accede a las pretensiones de la demandante.

Adicionalmente señala que está en trámite un recurso de apelación interpuesto por la accionante, por lo cual estima que existen otros mecanismos de defensa judicial que la actora ha ejercido. Al respecto anota que " la tutela no es un medio alternativo de solución de conflictos, y para tal reclamación puede hacer uso de los respectivos recursos, y/o acudir a la jurisdicción contencioso administrativa, quien es la llamada a resolver este tipo de litigios; por su naturaleza residual, es de procedimiento preferente y sumario con miras a una protección inmediata, con características de subsidiaridad y eventualmente accesoria según se colige de lo estatuido en el inciso 3 del artículo 86 de la C.N." Con todo, el juzgado observó que la actuación de CAJANAL vulneró el derecho de petición de la actora, pues ésta había interpuesto el recurso de apelación en el mes de marzo de 2003, sin que a la fecha de proferirse esa decisión, se hubiera resuelto. Por tal razón, el juzgado decidió tutelar el derecho de petición por no haberse resuelto la apelación interpuesta por la actora. En consecuencia, ordenó que en el término de cuarenta y ocho (48) horas resolviera el recurso de apelación interpuesto por la accionante en el mes de marzo.

2. Segunda Instancia. La Sala Laboral del Tribunal Superior de Medellín, en providencia del veinte (20) de junio de dos mil tres (2003) confirmó la sentencia de primera instancia. Esta autoridad judicial consideró que " la situación planteada

es de puro derecho, y no podemos de buenas a primeras, sin ningún debate, dentro de un proceso ordinario que es el aconsejable para estos eventos, llegar a reconocer tal pensión como mecanismo transitorio, cuando se está a las puertas de un proceso que puede llegar a reconocer el derecho como negarlo, dependiendo de la posición que se adopte por el funcionario de conocimiento" . Indica que en el presente caso, existen dudas sobre la aplicación de la normatividad alegada por la actora. Por tanto, consideró que estos casos " no pueden ser sustituidos en su debate original por una acción tan corta, simple y subsidiaria como la de tutela. ahora bien, la circunstancia de que hayan prosperado otras acciones de tutela, como lo pregona la accionante, no hace variar la decisión pues el caso concreto sometido a estudio, presenta facetas jurídicas muy distintas (sic)" . En consecuencia, considera que resulta improcedente la acción de tutela, para pretender que se ordene el pago de la pensión de vejez y las mesadas causadas.

Pruebas 1. Registro de Nacimiento de María del Pilar Vélez Estrada 2. Certificados expedidos por la Dirección seccional de la rama judicial de Antioquia.

3. Certificados expedido por la dirección seccional administrativa y financiera de la fiscalía general de la nación para Antioquia. 4. Certificado expedido por la Gerencia de Historia laboral y nomina de pensionados del Instituto de Seguros Sociales, en la cual se indica que la señora María del Pilar Vélez Estrada no figura percibiendo pensión por parte de esa entidad.

5. Resolución No. 04713 del 7 de marzo de 2003, en la cual la Subdirección General de Prestaciones económicas de la Caja Nacional de Previsión Social, niega la pensión de vejez a la señora María del Pilar Vélez Estrada.

III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS. 1. Competencia. De conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Carta Política y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, la Corte Constitucional es competente para revisar el fallo antes mencionado.

2. Problema jurídico. El demandante asegura que la entidad accionada, ha vulnerado sus derechos fundamentales, por cuanto le negó su pensión de jubilación, argumentando que el régimen especial que cobija a los empleados de la Rama Judicial, no le es aplicable. De acuerdo a lo precisado por el Juzgado Décimo Laboral del Circuito, la entidad demandada, respondió la acción de tutela señalando que a la demandante se le notificó la decisión por la cual se denegó la pensión el veinticuatro (24) de marzo de dos mil tres (2003) y precisó que ésta interpuso contra ese acto, recurso de apelación.

Tanto la primera como la segunda instancia, decidieron negar el amparo impetrado. Como fundamentos de sus decisiones, los jueces constitucionales indicaron que la acción de tutela no es un mecanismo idóneo para dirimir una discusión interpretativa. Señalan que la actora debe acudir a los mecanismos ordinarios para proteger sus derechos. Con todo, observaron que a la actora se le había vulnerado su derecho de petición, por cuanto había interpuesto un recurso de apelación contra el acto administrativo que denegó su pensión, sin que a la fecha de interposición de la acción de tutela, éste haya sido resuelto.

Con base en las anteriores consideraciones, la Sala deberá abordar los siguientes asuntos. Primero, si en el presente caso, a la accionante le ha sido vulnerado su derecho fundamental de petición. Segundo, si adicional a lo anterior, la entidad demandada ha incurrido en el acto administrativo que profirió, en una vía de hecho que vulneró los derechos fundamentales del actor, y si éstos, de acuerdo a los criterios jurisprudenciales, deben ser directamente protegidos por medio de la acción de tutela.

Para abordar los anteriores asuntos, ésta Sala procederá de la siguiente manera. i) reiterará su jurisprudencia constitucional sobre el derecho fundamental de petición ii) analizará las hipótesis fácticas de procedibilidad de la acción de tutela contra actos administrativos, construida por ésta Corporación iii) abordará el caso especial de las vías de hecho

en actos administrativos que deniegan una pensión de vejez, argumentando la inaplicación de un régimen especial y v) finalmente estudiará el caso concreto sometido a examen.

3. El derecho fundamental de petición. De forma reiterada, esta Corporación ha precisado que la Constitución Política consagró como de rango fundamental al derecho de petición, señalando en el artículo 23 Superior, que todas las personas tienen derecho a presentar solicitudes respetuosas a las autoridades, por motivos de interés general o particular y a obtener una respuesta pronta.

En la sentencia T – 170 de 2000, la Corte identificó el núcleo esencial de este derecho, de la siguiente manera: "Abundante ha sido la jurisprudencia de la Corte Constitucional en relación con la naturaleza, alcance e importancia de este derecho fundamental, cuyo núcleo esencial puede concretarse en dos aspectos: i) en una pronta respuesta por parte de la autoridad ante la cual ha sido elevada la solicitud y, ii) en una respuesta de fondo a la petición planteada, sin importar que la misma sea favorable o desfavorable a los intereses del peticionario.

Ha de entenderse, entonces, que existe vulneración del núcleo esencial de este derecho, cuando la entidad correspondiente no emite una respuesta en un lapso que, en los términos de la Constitución, se ajuste a la noción de "pronta resolución", o, cuando la supuesta respuesta se limita a evadir la petición planteada, al no dar una solución de fondo al asunto sometido a su consideración.

Esta posición sería reiterada en las sentencias T – 377 de 2000 y T – 1060A de 2001, en donde se dijo: " (i) El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa, garantizando a su vez otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión; (ii) el núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión; (iii) la petición debe ser resuelta de fondo, de manera clara, oportuna, precisa y congruente con lo solicitado; (iv) la respuesta debe producirse dentro de un plazo razonable, el cual debe ser lo más corto posible [3] ; (v)la respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita; (vi) este derecho, por regla general, se aplica a entidades estatales, y en algunos casos a los particulares [4] ; (vii) el silencio administrativo negativo, entendido como un mecanismo para agotar la vía gubernativa y acceder a la vía judicial, no satisface el derecho fundamental de petición [5] pues su objeto es distinto. Por el contrario, el silencio administrativo es la prueba incontrovertible de que se ha violado el derecho de petición; (viii) el derecho de petición también es aplicable en la vía gubernativa [6] ; (ix) la falta de competencia de la entidad ante quien se plantea, no la exonera del deber de responder;

[7] y (x) ante la presentación de una petición, la entidad pública debe notificar su respuesta al interesado. [8] " . De acuerdo a la jurisprudencia citada, existe una vulneración al derecho fundamental de petición, cuando la entidad (i) no resuelve de fondo lo pedido, o cuando (ii) no profiere una pronta respuesta, de acuerdo a los términos que directamente fije el legislador.

Así mismo, en la sentencia T – 294 de 1997 [9] , la Corte precisó que el derecho constitucional a obtener una respuesta oportuna y concreta no sólo tiene como referencia los trámites administrativos, sino " también es aplicable a la vía gubernativa, por ser ésta una expresión más de tal derecho. La vía gubernativa no es una gracia otorgada por la administración al particular. Su utilización tiene el doble carácter de derecho del administrado y de etapa que por regla general debe ser agotada en los términos previstos por el Código Contencioso Administrativo para poder acudir a la jurisdicción. El silencio administrativo no protege el derecho de petición, pues tiene un objeto distinto y, por otra parte, es precisamente prueba clara e incontrovertible de que el mismo ha sido violado." En este orden de ideas, a primera vista, resulta acertado que los jueces de primera y segunda instancia dentro del presente proceso, ampararan el derecho fundamental de petición del actor, por cuanto la entidad accionada había superado los términos para resolver el recurso de apelación. Sin embargo, debe precisarse también, que en estos especiales casos, en los cuales están involucrados

derechos fundamentales diversos al de petición, como lo es la seguridad social en conexidad con el mínimo vital, la Corte ha procedido a estudiar de fondo el asunto, estableciendo si en el caso concreto, la decisión tomada por la administración en el acto administrativo ha incurrido en una vía de hecho.

En efecto, en la sentencia T – 066 de 2002 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra) esta corporación precisó que no es necesario agotar la vía gubernativa para acudir a la acción de tutela, siempre y cuando exista un acto administrativo que afecte los derechos fundamentales de la persona. Cuestión que implicaría la posibilidad de acudir a solicitar el amparo constitucional, aún cuando la entidad no haya resuelto los recursos interpuestos, y más aún, cuando ésta ha incurrido en mora en dar su respuesta al respecto. En consecuencia, esta Sala estudiará de fondo el asunto planteado por la demandante, analizando si en el presente caso el acto administrativo por medio del cual la demandada negó la pensión de jubilación, incurrió en una vía de hecho, que vulneró sus derechos fundamentales.

4. Hipótesis fácticas de procedibilidad de la acción de tutela contra actos administrativos. Esta Corporación ha señalado en su jurisprudencia [10] , que el debido proceso es un derecho fundamental exigible tanto en las decisiones judiciales como en las administrativas. Por tal razón, tanto las autoridades judiciales como las administrativas, deben actuar respetando y garantizando el ejercicio de los derechos de defensa y contradicción.

Esta interpretación ha sido expuesta por esta Corporación, desde la sentencia T – 550 de 1992, en donde se señaló lo siguiente: "La Constitución Política de 1991, a más de consagrar en forma expresa el derecho al debido proceso en las actuaciones judiciales, lo consagra para las actuaciones administrativas, con lo cual se produce una innovación que eleva a la categoría de Derecho Fundamental, un derecho de los asociados que, tradicionalmente, tenía rango legal, y no hacía parte del concepto original propio del derecho al debido proceso. En efecto, se distinguía entre una y otra realidad jurídica, en tanto ese derecho buscaba, en sus primeros tiempos asegurar la' libertad física, y, sólo gradualmente se extendió a procesos de naturaleza no criminal, a las demás formas propias de cada juicio, según el texto constitucional anterior; ahora, sigue aumentando su espectro este derecho, que comprende como el que más la necesidad de consultar el principio de legalidad en las actuaciones públicas judiciales y en adelante las administrativas, ampliando su ámbito garantizador. (..) En realidad, lo que debe entenderse por 'proceso " administrativo para los efectos del artículo 29 de la Constitución Política, es un conjunto complejo de circunstancias de la administración que le impone la ley para su ordenado funcionamiento, para la seguridad jurídica de los administrados y para la validez de sus propias actuaciones, ya que su inobservancia puede producir sanciones legales de distinto género. Se trata del cumplimiento de la secuencia de los actos de la autoridad administrativa, relacionados entre si de manera directa o indirecta, y que tienden a un fin, todo de acuerdo con disposición que de ellos realice la ley"

[11] . Por las anteriores razones, la Corte ha señalado que el debido proceso administrativo es un derecho que tiene rango fundamental [12] .

Así, en la sentencia T-1263 de 2001, esta Corporación sostuvo lo siguiente: “El derecho fundamental al debido proceso se consagra constitucionalmente como la garantía que tiene toda persona a un proceso justo y adecuado, esto es, que en el momento en que el Estado pretenda comprometer o privar a alguien de un bien jurídico no puede hacerlo sacrificando o suspendiendo derechos fundamentales. El debido proceso constituye una garantía infranqueable para todo acto en el que se pretenda –legítimamente- imponer sanciones, cargas o castigos. Constituye un límite al abuso del poder de sancionar y con mayor razón, se considera un principio rector de la actuación administrativa del Estado y no sólo una obligación exigida a los juicios criminales”.

En este mismo sentido, ha indicado la Corte que los actos administrativos también pueden incurrir en vías de hecho, que dependiendo de las circunstancias propias de cada caso, pueden ser protegidas a través de la acción de tutela. Sin embargo, esta Corporación ha sido clara en precisar, que el amparo a los derechos fundamentales vulnerados por un acto

administrativo, tiene un carácter excepcional, debido a la existencia de otros mecanismos de defensa judicial con los cuales cuenta el actor. Por tal razón, se ha precisado que el análisis de la existencia de una vía de hecho en un acto administrativo, exige un análisis más intenso que el llevado a cabo frente a decisiones judiciales.

Así lo expresó la Corte, en la reciente sentencia T – 214 de 2004 en donde se señaló lo siguiente: "A unque el derecho al debido proceso administrativo adquirió rango fundamental, ello no significa que la tutela sea el medio adecuado para controvertir este tipo de actuaciones. En principio, el ámbito propio para tramitar los reproches de los ciudadanos contra las actuaciones de la administración es la jurisdicción contenciosa administrativa quien está vinculada con el deber de guarda y promoción de las garantías fundamentales [13] .

Es en este contexto donde demandados y demandantes pueden desplegar una amplia y exhaustiva controversia argumentativa y probatoria, teniendo a su disposición los diversos recursos que la normatividad nacional contempla. El recurso de amparo sólo será procedente, en consecuencia, cuando la vulneración de las etapas y garantías que informan los procedimientos administrativos haya sido de tal magnitud, que los derechos fundamentales de los asociados no cuentan con otro medio de defensa efectivo [14] .

El recurso de amparo, como sucede en la hipótesis de protección de todos los derechos fundamentales, es subsidiario y residual, lo que implica que si la persona cuenta con un medio de defensa efectivo a su alcance o, habiendo contado con el mismo, de manera negligente lo ha dejado vencer, la tutela devendrá improcedente. En caso de existir otro medio de defensa, procede la tutela como mecanismo transitorio, para evitar un perjuicio irremediable" [15] De igual forma, la sentencia T – 514 de 2003 indicó al respecto lo siguiente:

"la Corte concluye (i) que por regla general, la acción de tutela es improcedente como mecanismo principal para la protección de derechos fundamentales que resulten amenazados o vulnerados con ocasión de la expedición de actos administrativos, como quiera que existen otros mecanismos tanto administrativos como judiciales para su defensa; (ii) que procede la acción de tutela como mecanismo transitorio contra las actuaciones administrativas cuando se pretenda evitar la configuración de un perjuicio irremediable; y (iii) que solamente en estos casos el juez de tutela podrá suspender la aplicación del acto administrativo (artículo 7 del Decreto 2591 de 1991) u ordenar que el mismo no se aplique (artículo 8 del Decreto 2591 de 1991) mientras se surte el proceso respectivo ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo." Con todo, la Corte ha observado que en ciertos casos, cuando existe una vía de hecho en un acto administrativo y se observa la existencia de un perjuicio irremediable, la acción de tutela procederá no sólo como mecanismo transitorio, sino que excepcionalmente podrá concederse de forma definitiva. En efecto, en la sentencia T – 418 de 2003, se señaló sobre este punto lo siguiente:

"tratándose de una vía de hecho en una sentencia judicial , debidamente ejecutoriada, el juez de tutela debe considerar que si se reúnen las características constitucionales de la vía de hecho atrás mencionadas, eventualmente puede proferir el amparo correspondiente, por estar agotado para el afectado cualquier otro medio de defensa judicial, frente a una decisión judicial que, incuestionablemente, es producto del capricho o de la arbitrariedad del funcionario judicial.

Pero, si se trata de una decisión proferida en proceso administrativo, fiscal o disciplinario , en la que se alega la existencia de una vía de hecho en la decisión correspondiente, el examen del juez de tutela es distinto, pues, en estos casos, el afectado siempre puede acudir ante la jurisdicción contenciosa administrativa . En estos eventos, cuando existe indudablemente la vía de hecho, según las circunstancias del caso concreto, y frente a un perjuicio irremediable, debidamente sustentado, el juez de tutela puede conceder la acción de tutela, como mecanismo transitorio, o, excepcionalmente, en forma definitiva." En efecto, la Corte en determinados eventos, ha amparado de ésta forma los derechos fundamentales que han sido vulnerados por un acto administrativo que niega una pensión de vejez.

Así, por ejemplo, en la sentencia T – 571 de 2002 (M.P. Jaime Córdoba Triviño) la Corte analizó el caso de una persona que interpuso acción de tutela contra el ISS, por considerar que la entidad vulneró sus derechos fundamentales, al no reconocerle y pagarle su pensión de jubilación de conformidad con lo previsto en el decreto 546 de 1971. El ISS profirió un acto administrativo negando el reconocimiento de la pensión de jubilación, porque estimó improcedente la aplicación del régimen especial. La Corte concedió el amparo, y resolvió " Ordenar al Seguro Social que en el término de 48 horas expida el acto administrativo en el que se dé cumplimiento a lo prescrito en el Decreto 546 de 1971 para reconocer y pagar la pensión de jubilación de la señora Orfila Marina Maldonado Mazzilli." . De igual forma, en un caso similar al que actualmente analiza la Sala, estudiado por la Corte en la sentencia T – 470 de 2002 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra) se resolvió lo siguiente:

" ORDENASE al Instituto de Seguro Social que al expedir la resolución correspondiente sobre la solicitud de pensión del accionante, se tenga en cuenta la totalidad del tiempo de servicio laborado por el actor, tanto en el sector público como en el privado de manera acumulativa, hasta la fecha de expedición de la resolución.

Igualmente, el Instituto de Seguro Social incluirá como tiempo de servicio el que corresponda conforme a la ley, por los textos escritos por el actor y allegados al expediente, todo con observancia del régimen jurídico específicamente aplicable al accionante, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia." 5. Reiteración de Jurisprudencia.

Incurre en vía de hecho, el acto administrativo que resuelve una pensión, sin dar aplicación al régimen especial para la Rama Judicial y el Ministerio Público.

En la sentencia T – 169 de 2003 (M.P. Jaime Araujo Rentería), la Corte señaló que en el acto administrativo que resuelve sobre una pensión no dando aplicación al régimen especial para la Rama Judicial y el Ministerio Público, se puede incurrir en vía de hecho y la acción de tutela es procedente para amparar los derechos constitucionales vulnerados. En esa ocasión, esta Corporación estudió un caso en el cual una persona solicitó ante Cajanal, el reconocimiento y pago de su pensión de jubilación. La entidad accionada efectivamente profirió una resolución en la cual reconoció el derecho, pero liquidó el beneficio sin aplicar el régimen que cobijaba al peticionario. La Corte concedería de forma transitoria el amparo solicitado, entre otras razones, por las siguientes:

Primero, porque el derecho a la seguridad social es un derecho que adquiere el carácter de fundamental, cuando evidencia su conexidad con otros derechos de rango fundamental, como la vida, el mínimo vital y la igualdad. Con base en la sentencia T – 426 de 1992, la Corte señalaría que " "El derecho a la seguridad social no está consagrado expresamente en la Constitución como un derecho fundamental. Sin embargo, este derecho establecido de forma genérica en el artículo 48 de la Constitución, y de manera específica respecto de las personas de la tercera edad (CP art. 46 inc. 2), adquiere el carácter de fundamental cuando, según las circunstancias del caso, su no reconocimiento tiene la potencialidad de poner en peligro otros derechos y principios fundamentales como la vida (CP art. 11), la dignidad humana (CP art.1), la integridad física y moral (CP art. 12) o el libre desarrollo de la personalidad (CP art. 16) de las personas de la tercera edad (CP art. 46)." Y segundo, porque consideró que de acuerdo a la jurisprudencia constitucional [16] , el derecho a la seguridad social en materia pensional tiene carácter fundamental, en cuanto está vinculado al derecho a la subsistencia en condiciones de dignidad. De la misma forma, la Corte señaló que el derecho a la seguridad social tiene un carácter irrenunciable, lo cual involucra que quien aspira al status de pensionado "no puede renunciar ni total ni parcialmente a que le sea otorgado su derecho. Es por lo anterior que los derechos adquiridos se reafirman en la calidad de irrenunciable de tal derecho." Tales consideraciones fueron extensamente analizadas por la Corte, en la sentencia T – 631 de 2002 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), en donde se estudió con detalle el caso de las personas que tienen derecho a que les sea aplicado el régimen de transición, y a quienes, por tanto, les cobija las normas especiales para trabajadores de la rama judicial y el ministerio público.

En esa oportunidad, esta Corporación analizó el caso de una persona que laboró para la Rama Judicial por un lapso mayor a 10 años y tenía derecho al régimen de transición, además de cumplir con los requisitos de edad señalados por las normas especiales, particularmente por el decreto 546 de 1971. La Caja Nacional de Previsión decidió reconocer la pensión del actor, pero sin dar aplicación al decreto mencionado, por lo cual el demandante consideró que habían sido vulnerados sus derechos fundamentales. Esta Corporación resolvió conceder el amparo solicitado, por cuanto estimó que el acto administrativo en el cual se le negó la pensión al actor, había incurrido en una vía de hecho.

En efecto, la Sala Sexta de Revisión de la Corte consideró en esa sentencia, que con base en los artículos 48 y 49 de la Constitución Política, la seguridad social en pensiones es un derecho constitucional de rango fundamental. A su vez, señaló que en virtud de lo dispuesto en el artículo 58 superior, quien adquiere el status de jubilado, constituye un derecho adquirido que debe ser efectivo y el cual debe concretarse en una mesada pensional, sin que pueda ser desconocido por la autoridad administrativa.

Con base en esos razonamientos, la Corte consideró que el desconocimiento de un régimen especial basado en el régimen de transición, vulnera el derecho a la seguridad social en conexidad con el derecho fundamental al debido proceso, y con los derechos adquiridos. Sobre este punto, la Sala indicó lo siguiente:

“Se ha considerado que la situación de las personas que se van acercando por edad o tiempo de servicio a las contempladas en la ley para acceder a la pensión de vejez, no es la misma de aquellas que apenas inician una vida laboral, llevan pocos años de servicio o su edad está bastante lejos de la exigida. Estas situaciones de orden fáctico justifican un trato diferente. Por eso, en muchas legislaciones se permite un régimen de transición cuando se modifican las condiciones del derecho a la pensión. Al régimen de transición se refirió la sentencia T-235/02: “La sustitución de una norma por otra exige la necesidad de un régimen de transición. La existencia de normas transitorias es indispensable en la legislación sobre seguridad social en pensiones porque hay derechos en vía de adquisición.

[17] Se trata de un derecho ex - lege porque nace de una norma que expresamente lo establece y que señala criterios razonables para gozar de la excepcionalidad.

Generalmente, el régimen de transición se traduce en la supervivencia de normas especiales favorables y preexistentes a una ley general de pensiones.” Una vez entró la Corte a analizar el caso objeto de estudio, determinó que el régimen especial vigente para la Rama Jurisdiccional y el Ministerio Publico, es el establecido en el decreto 546 de 1971, el cual se mantuvo en virtud del régimen de transición establecido en la Ley 100 de 1993. Sobre este punto, la Corte razonó de la siguiente manera:

“ El régimen especial vigente para la Rama Jurisdiccional y el Ministerio Público es el establecido en el decreto 546 de 1971. El mencionado decreto contempla: vacaciones judiciales, pensiones, riesgos profesionales, asistencia por maternidad, cesantía, auxilio funerario, prestaciones médicas, aportes, plan habitacional, revisión de sueldos y pensiones, para funcionarios de la Rama Judicial y del Ministerio Público.

(...)la ley 100 de 1993 estableció un régimen de transición y que el artículo 4° del decreto 691 de 1994 precisó que los servidores públicos que escojan para su pensión de vejez el régimen de prima media con prestación definida, estarán sujetos al régimen de transición establecido en el artículo 36 de la ley 100 de 1993 y demás disposiciones que lo reglamentan. Por lo tanto, está vigente el decreto 546 de 1971 para los funcionarios de la Rama Jurisdiccional y el Ministerio Público que queden cobijados por el régimen de transición. Así lo han reconocido, entre otras, las sentencias 470/02 y 189/01. (...) El acto administrativo que resuelve sobre una pensión puede incurrir en vía de hecho;

un ejemplo: cuando no se da aplicación al régimen especial para la Rama Judicial y del Ministerio Público La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha considerado que es susceptible de tutela el acto administrativo que resuelve

sobre una pensión, si en él se ha cometido una vía de hecho.” [18] Con base en las anteriores consideraciones, entrará la Sala a analizar el caso concreto:

6. Caso concreto. En el presente caso, la demandante señala que cumplió con todos los requisitos para acceder al beneficio pensional establecido por el Decreto 546 de 1971. Alega que a pesar de ello, la entidad demandada, el siete (7) de marzo de dos mil tres (2003) resolvió denegar la solicitud, indicándole que el régimen que aplica en su caso es el prescrito en la ley 71 de 1988, en donde se establece que tendrán derecho a la pensión quienes al cumplir 60 o más años de edad si son varones, o 55 años o más si son mujeres, acrediten en cualquier tiempo 20 años o más de cotizaciones. Por lo anterior, estima que la entidad accionada ha vulnerado sus derechos fundamentales a la seguridad social y al mínimo vital, y la jurisprudencia constitucional sobre la materia Para sustentar su afirmación, precisa que nació el diez (10) de marzo de mil novecientos cincuenta y dos (1952), por lo cual al momento de hacer su solicitud pensional en el 2002, había completado los cincuenta (50) años de edad. Adicionalmente hizo el recuento de su historia laboral, de la siguiente manera:

Juez de la República: desde el dos (2) de septiembre de mil novecientos ochenta y tres (1983) hasta el treinta (30) de junio de mil novecientos noventa y dos (1992) Fiscalía General de la Nación: desde el primero (1) de Julio de mil novecientos noventa y dos (1992) hasta el 25 de febrero de dos mil tres (2003) Total de tiempo laborado en la rama judicial: diecinueve años, cinco meses y veintidós días.

De igual forma, indica que prestó sus servicios personales para la empresa privada, cotizando al Instituto de seguros sociales por un espacio de ocho años, cinco meses y veintidós días. En consecuencia, considera que ha cumplido con todos los requisitos exigidos por el decreto 546 de 1971, que señalan lo siguiente:

1. 20 años de servicio 2. que por lo menos diez sean a la rama jurisdiccional o al Ministerio público 3. si es mujer, completar cincuenta años de edad.

Por las anteriores razones, tal y como lo consideró también la Caja Nacional de Previsión, a la accionante la cobijaba el régimen de transición, pues a 01 de abril de 1994, fecha en la cual entró en vigencia la ley 100 de 1993, la demandante contaba con cuarenta y un años de edad, diez años, seis meses y veintinueve días de tiempos de servicio como empleado oficial y seis años, cinco meses y veintidós días de tiempos de aportes o cotizaciones a Instituto de Seguros Sociales. En consecuencia, a la actora le es aplicable el decreto 546 de 1971 que en su artículo 6° prescribe lo siguiente:

“Los funcionarios y empleados a que se refiere este Decreto tendrán derecho al llegar a los 55 años si son hombres y de 50 años si son mujeres, y cumplir 20 años de servicios continuos o discontinuos, anteriores o posteriores a la vigencia de éste Decreto, de los cuales por lo menos diez (10) años lo hayan sido exclusivamente en la Rama Jurisdiccional o al Ministerio Público a ambas actividades, a una pensión ordinaria vitalicia de jubilación equivalente al setenta y cinco por ciento (75%) de la asignación mensual más elevada que hubiere devengado en el último año de servicio en la actividad citada.” Al respecto, la entidad demandada en el acto administrativo que negó la pensión de jubilación de la actora, señaló que “ la norma habla expresamente de tiempos de servicio, entiéndese esto como tiempos de servicio oficiales, mas no de computo de tiempos de servicios oficiales con tiempos de aportes o cotizaciones Instituto de Seguro Social (sic) ”.

Sin embargo, de la jurisprudencia citada, se colige que la Corte no ha realizado ésta distinción para amparar los derechos fundamentales solicitados. En efecto, en la sentencia T – 470 de 2002 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra), esta Corporación analizó el caso de una persona que laboró a diferentes entidades oficiales y privadas, completando diez años de servicio en la rama judicial, y veinte o más años de servicio, compuestos entre otros, por labores en una universidad privada y equivalencia por redacción de textos. El Instituto de Seguros Sociales denegó la pensión solicitada, argumentando que al

actor no lo cobijaba el régimen establecido en el decreto 546 de 1971, ya que “éste no contaba con el requisito de tiempo de servicios exigido en la ley para obtener la prestación reclamada.”.

La Corte constataría que la entidad allí demandada, no tuvo en cuenta todos los tiempos de servicio laborados por el actor, en el momento en el cual decidió sobre la prestación pensional. Así, esta Corporación precisó que “ Si al momento de la solicitud de trámite y reconocimiento de pensión, la entidad demandada hubiera tenido en cuenta y sumado correctamente todo el tiempo de servicio laborado por el actor, no se hubiera incurrido en un yerro fáctico constitutivo de una vía de hecho mediante la cual se viola el derecho al debido proceso. Pero no fue así, en la resolución varias veces mencionada, se expresa que sumado el tiempo laborado como servidor público están acreditados 4.376 días y, que sumando el que “pretende” acreditar por autoría de libros, es decir, 1440 días, más las cotizaciones efectuadas por la rama judicial a partir del 1 de mayo de 2001, que son 480 días, daría un total de 6.296 días “tiempo insuficiente para la pensión reclamada” .

En esa primera hipótesis no suma el ISS el tiempo de servicio a la Universidad INNCA, es decir 3 años 8 meses y supedita la equivalencia por libros, para antes de que el actor hubiere cumplido los sesenta años. Pero a renglón seguido, en la resolución se expresa que como el accionante ya pasó los sesenta años le suma el tiempo de servicios cotizado a la Universidad INNCA, pero no le tiene en cuenta los 1.440 días por equivalencia de libros. Quiere decir ello, que en una primera hipótesis le incluyen los libros pero no le suman el tiempo laborado en la INNCA, y en la otra, le incluyen lo de la INNCA pero no le suman el tiempo de equivalencia por libros.” En consecuencia, la Sala segunda de revisión concluyó que en ese caso existió una vía de hecho, pues “esa entidad se abstuvo de sumar todo el tiempo de servicio laborado por el actor, quien acreditó haber laborado más de 10 años al servicio de la rama judicial, para solicitar, en consecuencia, su pensión de jubilación. Adicionalmente, la entidad mencionada se negó a tener como tiempo de servicio por el lapso señalado en la ley, la publicación de textos de enseñanza, lo que condujo a la vulneración del derecho a la seguridad social del actor. (...) de igual modo la vía de hecho mencionada aparece con claridad meridiana al no computar en su integridad el tiempo de servicio laborado por el actor, para lo cual se acudió a posiciones contradictorias, que en un caso llevaban a la exclusión del tiempo de servicios en la Universidad INNCA, y, en otro, a no computar el tiempo de equivalencia de textos universitarios oficialmente reconocidos por el Estado.

Además, esas conclusiones a que se llega en la resolución aludida, desconocen el régimen de transición a que tiene derecho el actor.” Por las anteriores razones, esta Sala amparará los derechos fundamentales reclamados por la demandante. En consecuencia, revocará las decisiones tomadas por el Juzgado Décimo Laboral del Circuito de Medellín proferida el diecinueve (19) de mayo de dos mil tres (2003) y por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Medellín, proferida el veinte (20) de junio de dos mil tres (2003). En su lugar, la Corte ordenará a la entidad demandada, que resuelva el recurso de apelación interpuesto por la actora, dando cumplimiento a lo prescrito en el Decreto 546 de 1971 para reconocer y pagar la pensión de jubilación de la señora María del Pilar Vélez Estrada, para lo cual deberá tener en cuenta la totalidad del tiempo de servicio laborado por la demandante, tanto en el sector público como en el privado de manera acumulativa, hasta la fecha de expedición de la resolución. De igual forma, se precisará que en caso de haberse resuelto la apelación interpuesta por la actora, confirmando la resolución que negó su pensión de jubilación al momento de proferirse la presente sentencia, el término de cuarenta y ocho (48) horas, se otorgará para que inaplique la resolución No. 04713 del siete (7) de marzo de dos mil tres (2003) y expida el acto administrativo en el que se dé cumplimiento a lo prescrito en el Decreto 546 de 1971 para reconocer y pagar la pensión de jubilación de la señora María del Pilar Vélez Estrada. Lo anterior, siguiendo la técnica que ésta Corporación ha utilizado, entre otras, en las sentencias T – 470 de 2002 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra) y T – 571 de 2002 (M.P. Jaime Córdoba Triviño).

IV. DECISIÓN En mérito de lo expuesto, la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo, y por mandato de la Constitución Política RESUELVE PRIMERO. REVOCAR las sentencias

proferidas por el Juzgado Décimo Laboral del Circuito de Medellín el diecinueve (19) de mayo de dos mil tres (2003) y por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Medellín, el veinte (20) de junio de dos mil tres (2003). En su lugar, CONCEDER el amparo impetrado por María del Pilar Vélez Estrada.

SEGUNDO. ORDENAR a la Caja Nacional de Previsión Social – Seccional Medellín, que en el término de cuarenta y ocho (48) horas proceda a resolver el recurso de apelación interpuesto por la señora María del Pilar Vélez Estrada contra la resolución que negó su pensión, dando cumplimiento a lo prescrito en el Decreto 546 de 1971 para lo cual deberá tener en cuenta la totalidad del tiempo de servicio laborado por la demandante, tanto en el sector público como en el privado de manera acumulativa, hasta la fecha de expedición de la resolución.

Si al momento de proferirse la presente sentencia, la entidad resolvió la apelación interpuesta por la actora confirmando la resolución que negó su pensión de jubilación, el término de cuarenta y ocho (48) horas se concederá para que la entidad demandada inaplique la resolución No. 04713 del siete (7) de marzo de dos mil tres (2003) y expida el acto administrativo en el que se dé cumplimiento a lo prescrito en el Decreto 546 de 1971 para reconocer y pagar la pensión de jubilación de la señora María del Pilar Vélez Estrada, para lo cual deberá tener en cuenta la totalidad del tiempo de servicio laborado por la demandante, tanto en el sector público como en el privado de manera acumulativa, hasta la fecha de expedición de la resolución.

TERCERO . Por Secretaría, líbrese la comunicación de que trata el artículo 36 del decreto 2591 de 1991. Notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ Magistrada Ponente JAIME ARAÚJO RENTERÍA Magistrado ALFREDO BELTRÁN SIERRA Magistrado IVAN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO Secretario General [3] Sentencia T-481 de 1992, M.P. Jaime Sanín Greiffenstein.

[4] Al respecto véase la sentencia T-695 de 2003, M.P. Alfredo Beltrán Sierra. [5] Sentencia T-1104 de 2002, M.P Manuel José Cepeda. [6] Sentencias T-294 de 1997 y T-457 de 1994.

[7] Sentencia 219 de 2001, M.P. Fabio Morón Díaz. [8] Sentencia 249 de 2001, M.P. José Gregorio Hernández Galindo. [9] Al respecto también pueden consultarse las sentencias T – 907 de 2002 M.P. Clara Inés Vargas Hernández, T – 637 de 2002 M.P. Alfredo Beltrán Sierra y T – 084 de 2002 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[10] Cf. Sentencia T – 214 de 2004 M.P. Eduardo Montealegre Lynett y T – 581 de 2004 M.P. Clara Inés Vargas Hernández [11] Sentencia T - 550 del 7 de octubre de 1992. M.P. Fabio Morón Díaz.

[12] Al respecto puede consultarse la sentencia C – 597 de 2003 M.P. Jaime Araujo Rentería. [13] En la SU-544 de 2001, esta Corporación indicó:

“La acción de tutela como mecanismo transitorio únicamente opera cuando se amenaza un derecho fundamental y el juez tiene la posibilidad de adoptar una medida temporal de protección, para evitar un perjuicio irremediable. En materia de debido proceso administrativo, salvo que se trate de una serie de hechos concatenados, resulta en extremo difícil sostener que una persona se enfrenta a un posible perjuicio irremediable en razón al peligro de que el derecho se viole. La Corte no descarta la posibilidad, sin embargo, para que proceda, resulta necesario que la administración no haya adoptado la decisión, pues en tal caso, se estará frente a una violación y no ante la puesta en peligro del derecho.” [14] Al respecto pueden consultarse las sentencias T-045 de 1993, T-480 de 1993, T-554 de 1993, T-142 de 1995 [15] Pueden Consultarse, entre otras, las sentencias T-468 de 1992, T-145 de 1993, T-225 de 1993, SU- 1193 de 2000, T-751 de 2001.

[16] Especialmente las sentencias T-287/95,T-456/99, T-130/99,T-441/99,T-661/99,T-834/99,T-881/99,T-931/99, entre otras. [17] En España, la ley 26/1985 estableció un período de transición desde el 1 de agosto de 1985 hasta el 30 de julio de 1995.

[18] Ver T-1294/00, T-671/00

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 16 de octubre de 2026 desde el texto oficial publicado por la Corte Constitucional. Es informativa: el texto que vale es el que publica la Corte Constitucional.