

Sentencia T-199/07

ACCION DE TUTELA-Requisitos generales de procedibilidad

ACCION DE TUTELA-Procedencia excepcional para reconocimiento de prestaciones sociales/
ACCION DE TUTELA-Procedencia excepcional para reconocimiento y pago de pensiones

ACCION DE TUTELA-Procedencia excepcional contra actos administrativos

ACCION DE TUTELA-Solicitud de reconocimiento y pago de pensión gracia a docentes

ACCION DE TUTELA TRANSITORIA-Improcedencia por no configurarse perjuicio irremediable

Si en el presente caso no existían elementos fácticos suficientes que indicaran el riesgo inminente de sufrir un perjuicio irremediable por parte de cada una de las personas que actúan como accionantes, única situación que ante la existencia de mecanismos ordinarios para la protección de los referidos derechos permitiría la activación de la competencia del juez de tutela, no encuentra la Corte fundamento legal o constitucional alguno para que el juez de instancia hubiesen entrado a estudiar de fondo el presente asunto.

ACCION DE TUTELA-No ejercicio oportuno de las acciones judiciales pertinentes/ACCION DE TUTELA-Desconocimiento del principio de inmediatez

La acción de tutela fue instaurada cuando la acción de lo contencioso administrativo, la de nulidad y restablecimiento del derecho, había caducado. Ahora, sin que exista noticia en el expediente de la prosecución de un proceso ordinario ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, promovido con el propósito de adelantar la defensa judicial de los intereses de los accionantes con la resolución de Cajanal, es innegable que la acción de tutela fue indebidamente empleada por los actores para enervar su propia incuria ante el no ejercicio oportuno de las acciones judiciales pertinentes. En este sentido, no sólo se desconoció el principio de inmediatez que inspira la acción de tutela, sino que se pretendió utilizarla para revivir oportunidades procesales vencidas.

PRINCIPIO DEL JUEZ NATURAL DE LA ADMINISTRACION-Desconocimiento

La Corte censura que el juez de segunda instancia actuando con total desapego del régimen jurídico de la procedibilidad de la acción de tutela contra actos administrativos e ignorando la naturaleza de la acción de tutela (concebida como un mecanismo que es subsidiario y que está diseñado para la protección de los derechos fundamentales), haya decidido ignorar los actos administrativos expedidos por CAJANAL y hubiese concedido un amparo que a todas luces era improcedente. Esta situación implica un desconocimiento al principio del juez natural de la administración y una subversión al sistema de procedimientos y competencias establecido en la Ley y en la Constitución.

Referencia: expediente T-1448568

Acción de tutela promovida Carlos Enrique Bustos Espinel y otros contra la Caja Nacional de Previsión Social CAJANAL – EICE-.

Magistrado Ponente:

Dr. HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Bogotá, D.C., quince (15) de marzo de dos mil siete (2007).

La Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9 de la Constitución Política y en el Decreto 2591 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión del fallo dictado por el Juzgado Séptimo Laboral del Circuito de Cartagena en la acción de tutela instaurada por Carlos Enrique Bustos Espinel y otros contra la Caja Nacional de Previsión Social CAJANAL – EICE-.

I. ANTECEDENTES

Manlio Aristo Barrios apoderado de CARLOS ENRIQUE BUSTOS ESPINEL, identificado con la C.C. No. 19.175.415 de Bogotá, DIEGO ISIDRO MERCADO PACHECO, identificado con la C.C. No. 6.860.157 de Montería, JAIRO BENJAMIN PUCHE TOUS, identificado con la C.C. No. 8.272.984 de Medellín, MIRNA DEL SOCORRO ANGULO CARABALLO, identificada con la C.C. No. 22.398.652 de Barranquilla, VICENTE PEÑALOSA MORALES, identificado con la C.C. No. 4.038.295 de Tunja, MARITZA MARIA SIERRA PADILLA, identificada con la C.C. No. 41.480.814 de Bogotá, JOSE RAMÓN TROUCHON MIRANDA, identificado con la C.C. No. 890.492 de Cartagena, ALFREDO ANDRES SIERRA BALLESTEROS, identificado con la C.C. No. 19.158.884 de Bogotá, LEONARDO HERRERA CACERES, identificado con la C.C. No. 3.310.729 de Medellín, LUIS CARLOS DE LA ROSA CARABALLO, identificado con la C.C. No. 6.747.856 de Tunja, GUSTAVO BARRIOS LEÓN, identificado con la C.C. No. 9.079.689 de Cartagena, AUGUSTO GABRIEL RIAÑO BARRAGÁN, identificado con la C.C. No. 19.167.957 de Bogotá, NESTOR MANUEL MARTINEZ NÚÑEZ, identificado con la C.C. No. 7.442.434 de Barranquilla, EDGAR NAVIA SOLARTE, identificado con la C.C. No. 17.173.411 de Bogotá, MARIA MERCEDES LIMA DE GOMEZ, identificada con la C.C. No. 41.390.457 de Bogotá, LEYLA MARIA ROSALES DE VIVAS, identificada con la C.C. No. 26.837.478 de Plato (Magdalena), GLORIA ELENA PEDRAZA DE CASTAÑEDA, identificada con la C.C. No. 22.397.280 de Barranquilla, CANDIDO ANTONIO MARTINEZ CHAMORRO, identificado con la C.C. No. 17.152.105 de Bogotá, AUGUSTO GUILLERMO GOMEZ-CASSERES RODRIGUEZ, identificado con la C.C. No. 6.808.452 de Sincelejo, LUDIS MARÍA OTERO DE CANO, identificada con la C.C. No. 22.415.484 de Barranquilla, ALVARO LOMBANA ORDÓÑEZ, identificado con la C.C. No. 14.197.332 de Ibagué, MANUEL CANO TAMAYO, identificado con la C.C. No. 7.438.214 de Barranquilla, ELIZABETT ASPRILLA GUTIERREZ, identificad con la CC. No. 26.258.542 de Quibdó, LUZ MARIA LLOREDA DE MOSQUERA, identificada con la C.C. No. 21.377.888 de Medellín, EDUARDO MORENO QUEJADA, identificado con la C.C. No. 15.017.461 de Lorica, ISAIAS CHALÁ IBARGUEN, identificado con la C.C. No. 11.786.609 de Quibdó, MARÍA ESMIRNA URIBE FLOREZ, identificada con la C.C. No. 26.258.011 de Quibdó, NUBIA ASPRILLA MOSQUERA, identificada con la C.C. No. 26.256.805 de Quibdo, MARÍA CRISTINA MORENO GUZMÁN, identificada con la C.C. No. 22.784.283 de Cartagena, LUZ STELLA MORENO MORENO, identificada con la C.C. No. 26.256.282 de Qubidó, CARMEN EMILIA MORENO DE GONZALEZ, identificada con la C.C. No. 26.256.557 de Quibdo, SIXTA TULIA ESCOBAR MENA, identificada con la C.C. No. 32.436.815 de Medellín, GONZALO DE JESÚS RINCÓN HENAO, identificado con la C.C.

No. 19.058.471 de Bogotá, ANILIO SÁNCHEZ MORENO, identificado con la C.C. No. 11.786.105 de Quibdo, BELEN OLAVE CAICEDO, identificada con la C.C. No. 26.257.260 de Quibdo, BETHY DEL SOCORRO HERRERA DE GUÍO, identificada con la C.C. No. 32.505.470 de Medellín, MERCEDES MARGARITA VALDES LOZANO, identificada con la C.C. No. 26.327.936 de Istmina, ELIDA BASTIDAS DE GAMBOA, identificada con la C.C. No. 28.008.881 de Barrancabermeja, YENNY ROCHA DE QUINTO, identificada con la C.C. No. 26.327.318 de Istmina, PÉRSIDES MARIA HINESTROZA SÁNCHEZ, identificada con la C.C. No. 26.271.514 de Quibdo, MARIA ONEIDA MENA CUESTA, identificada con la C.C. No. 26.256.636 de Quibdo, PASTORA ISABEL SARMIENTO GOMEZ, identificada con la C.C. No. 22.376.600 de Barranquilla, AZAEL LOZANO MURILLO, identificado con la C.C. No. 4.830.836 de Istmina, JEANNETTE LUCIA CLAVIJO DE FRANCO, identificada con la C.C. No. 22.393.746 de Barranquilla, ZENAIDA MENA COSSIO, identificada con la C.C. No. 26.256.680 de Quibdo, ALIRIO QUESADA SALAZAR, identificado con la C.C. No. 17.625.221 de Florencia, EDITH TORRES FERRER, identificada con la C.C. No. 22.435.863 de Barranquilla, ARNULFO JOSE RAMBAL BALCAZAR, identificado con la C.C. No. 12.609.345 de Ciénaga, ELIS MARIA CASTAÑEDA SUAREZ, identificada con la C.C. No. 26.992.908 de Fonseca, FANNY JACOME DE SUÁREZ, identificada con la C.C. No. 23.267.915 de Tunja, EFRAIN ALBERTO DE LUQUE SEMPRUM, identificado con la C.C. No. 17.199.323 de Bogotá, JUANA CAMARGO DE PÉREZ, identificada con la C.C. No. 33.121.600 de Cartagena, MILTON PALLARES CASTILLA, identificado con la C.C. No. 9.078.271 de Cartagena, formuló acción de tutela contra el Subdirector de Prestaciones Económicas de la Caja Nacional de Previsión Social - CAJANAL por violación al derecho a la igualdad, debido proceso, seguridad social y mínimo vital.

La demanda aporta cada una de las resoluciones que niegan la pensión gracia a los accionantes y los poderes otorgados al abogado que los representa.

1. Hechos.

Los hechos que soportan la demanda son los siguientes:

Los accionantes sostienen que la Caja Nacional de Previsión Social les negó el reconocimiento de la pensión gracia aduciendo que son docentes del orden nacional. A juicio de la Caja, a luz de la interpretación de las normas vigentes sobre la materia, específicamente la Ley 114 de 1913, no es admisible completar o computar tiempos de servicios prestados en la Nación cuyo nombramiento provenga del Ministerio de Educación por ser incompatibles con los prestados en un departamento, municipio o distrito.

Con tal decisión, a juicio del apoderado, se violaron las disposiciones constitucionales relativas al derecho a la igualdad, debido proceso y trabajo, toda vez que ya en ocasiones anteriores se habían concedido por parte de Cajanal prestaciones de ese tipo. Considera que no es acertada la interpretación que hace el ente accionado de las normas relativas a la pensión gracia por cuanto disposiciones posteriores a la ley 114 de 1913 extendieron el beneficio a los docentes nacionalizados.

Solicita en consecuencia que de manera definitiva se condene a la Subdirección General de Prestaciones Económicas de la Caja Nacional de Previsión Social - CAJANAL - EICE, al pago de la pensión gracia incluyendo todos los factores salariales a que tienen derecho e igualmente se tenga se atiendan los intereses de mora, retroactividad desde el momento en que cada uno de los accionantes obtuvieron el derecho, reajustes e indexación.

La entidad accionada no intervino en el proceso de tutela.

2. Decisión judicial objeto de revisión

El Juez Séptimo Laboral del Circuito de Cartagena, mediante fallo del 9 de agosto de 2006 concedió la presente tutela tras considerar que la pensión gracia fue inicialmente establecida para los profesores de primaria, pero posteriormente por haberlo dispuesto así la Ley 37 de 1933 se extendió a los docentes de secundaria que estaban en la nómina nacional, luego los accionantes que son docentes nacionales tienen derecho a esa prestación. Sin más consideraciones ordena tutelar los derechos a la igualdad, petición y debido proceso para que Cajanal reconozca y pague la pensión gracia a todos los docentes intervinientes en la tutela, al tiempo que cancele los retroactivos e intereses correspondientes.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

Es competente esta Sala de la Corte Constitucional para revisar la decisión proferida dentro de la acción de tutela de la referencia de conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 y 241, numeral 9o., de la Constitución Política y en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Problema Jurídico

Debe la Corte precisar en este caso cuál es el alcance de la subsidiariedad de la tutela cuando se formulan peticiones relativas al reconocimiento de derechos prestacionales.

3. La tutela y sus requisitos generales de procedibilidad.

La acción de tutela, en los términos fijados por el Constituyente, es una herramienta judicial de carácter subsidiario para la protección de los derechos fundamentales. Este hecho se explica en tanto “1º) Los medios y recursos judiciales ordinarios constituyen los mecanismos preferentes a los cuales deben acudir las personas para invocar la protección de sus derechos; 2º) En los procesos ordinarios se debe garantizar la supremacía de los derechos constitucionales y la primacía de los derechos inalienables de la persona (C.P. arts. 4º y 5º); 3º) La tutela adquiere el carácter de mecanismo subsidiario frente a los restantes medios de defensa judicial; su objeto no es desplazar los otros mecanismos de protección judicial, 'sino fungir como último recurso (...) para lograr la protección de los derechos fundamentales'[1]; y 4º) La protección de derechos constitucionales fundamentales es un asunto reservado a la tutela, en la medida que el ordenamiento jurídico no ofrezca al afectado otros medios de defensa judicial”.

El respeto a los requisitos de subsidiariedad e inmediatez, como exigencias generales de procedencia de la acción de tutela, ha sido tradicionalmente una condición necesaria para el conocimiento de fondo de las solicitudes de protección de derechos fundamentales, por vía excepcional. De hecho, de manera reiterada, esta Corporación ha reconocido que la acción de tutela conforme al artículo 86 de la Carta, es un mecanismo de protección de carácter residual y subsidiario,[3] que puede ser utilizado ante la vulneración o amenaza de derechos fundamentales, cuando no exista otro medio idóneo para la protección de los derechos invocados, o cuando existiendo otros medios de defensa judiciales, se requiera acudir al amparo constitucional como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

La naturaleza subsidiaria[5] y excepcional de la acción de tutela, permite reconocer entonces la validez y viabilidad de los medios y recursos ordinarios de protección judicial, como dispositivos legítimos y prevalentes para la salvaguarda de los derechos. Al existir tales mecanismos, los ciudadanos se encuentran obligados a acudir de manera preferente a ellos, cuando son conducentes para conferir una eficaz protección constitucional.[6] De allí que quien alega la vulneración de sus derechos fundamentales deba haber agotado los medios de defensa disponibles por la legislación para el efecto.[7] Exigencia que se funda en el principio de subsidiariedad de la tutela descrito, que pretende asegurar que una acción tan expedita no sea considerada en sí misma una instancia más en el trámite jurisdiccional, ni un mecanismo de defensa que reemplace aquellos diseñados por el legislador,[8] y menos aún, un camino excepcional para solucionar errores u omisiones de las partes[9] en los procesos judiciales.

Bajo estos supuestos, la tutela no puede ser percibida como un medio para desplazar otros mecanismos jurídicos de protección o para usurpar competencias ordinarias,[11] sino que resulta ser una acción que puede “fungir como recurso orientado a suplir los vacíos de defensa que en determinadas circunstancias presenta el orden jurídico en materia de protección de derechos fundamentales”[12]. El juez de tutela, en consecuencia, no entra a reemplazar a la autoridad competente para resolver aquello que le autoriza la ley[13], especialmente si los mecanismos no han sido utilizados ni ejercidos por las partes, conforme a las atribuciones y competencias legales. Por lo que, en conclusión, ante otro medio de defensa idóneo y efectivo, la acción de tutela resulta improcedente.

Al respecto, dijo la Corte Constitucional en la sentencia T-161 de 2005, lo siguiente:

“La jurisprudencia constitucional ha sido enfática al señalar que la tutela no fue creada para sustituir los mecanismos de defensa ordinarios. Para el Tribunal, la acción del artículo 86 de la Carta tiene carácter excepcional en la medida en que únicamente responde a las deficiencias de los medios de defensa judiciales, sin desplazarlos ni sustituirlos. De allí que la Corte haya afirmado que dicha acción 'constituye un instrumento democrático con que cuentan los ciudadanos para reclamar ante los jueces dicha protección de sus derechos constitucionales, pero de la cual, en razón a su excepcionalidad, no puede abusarse ni hacerse uso cuando existan otros medios judiciales idóneos para la definición del conflicto asignado a los jueces ordinarios con el propósito reiterado de obtener, entre otras consideraciones, un pronunciamiento más ágil y expedito.'”[14]. (Las subrayas fuera del original).

En el mismo sentido, en la sentencia T-262 de 1998 esta Corporación recalcó que:

“En efecto, la acción de tutela no ha sido concebida como un instrumento para sustituir los demás medios de defensa judicial, sino como un mecanismo que complementa los otros recursos y acciones, en la medida en que cubre aquellos espacios que éstos no abarcan o lo hacen deficientemente. Aceptar lo contrario sería admitir que el juez constitucional tomara el lugar de las otras jurisdicciones (...)” [15] (Subrayas fuera del original).

Así, el agotamiento efectivo de los recursos y mecanismos ordinarios de defensa judicial, resulta ser no sólo un requerimiento de diligencia exigible a los ciudadanos frente a sus propios asuntos procesales,[16] sino un requisito necesario para la procedencia de la acción de tutela como mecanismo de defensa, salvo que por razones extraordinarias no imputables a quien alega la vulneración, la persona se haya visto privada de la posibilidad de utilizar los mecanismos ordinarios de defensa,[17] circunstancia que deberá ser debidamente acreditada en cada caso concreto.

Ahora bien, la sola existencia de un medio alternativo de defensa judicial, no implica automáticamente la improcedencia de la acción de tutela,[18] porque como se dijo, el medio judicial debe ser idóneo y eficaz para la defensa de los derechos fundamentales.[19] En ese orden de ideas, si el juez constitucional constata que el otro medio de defensa no resulta conducente para la protección efectiva de los derechos invocados, - al no asegurar, por ejemplo, la eficacia necesaria para su defensa real -, el fallador puede válidamente garantizar la protección preeminente y efectiva de los derechos fundamentales, admitiendo la procedencia en estas circunstancias, de la acción de tutela.

La aptitud del medio judicial alternativo, podrá acreditarse o desvirtuarse en estos casos, teniendo en cuenta entre otros, los siguientes aspectos[20]: **i)** el objeto de la opción judicial alternativa y **ii)** el resultado previsible de acudir a ese otro medio de defensa judicial.[21] El juez constitucional deberá observar, en consecuencia, si las otras acciones legales traen como resultado el restablecimiento pleno y oportuno de los derechos fundamentales vulnerados en la situación puesta en su conocimiento, evento en el que, de resultar afirmativa la apreciación, la tutela resultará en principio improcedente. A contrario sensu, si el juez determina que el mecanismo de defensa judicial aparentemente preeminente no es idóneo para restablecer los derechos fundamentales vulnerados, la tutela puede llegar a ser procedente.

Con todo, si el medio de defensa alternativo resulta ser idóneo y eficaz, -o incluso insuficiente-, pero se configura ciertamente la existencia de un perjuicio irremediable que afecte los derechos fundamentales de quien invoca su protección, y por lo tanto sea necesaria una actuación inminente del juez constitucional, la tutela deberá proceder como mecanismo transitorio.

Así lo ha reconocido la jurisprudencia de esta Corporación en sentencia T-972 de 2005[22] que entre otras consideraciones, señaló sobre los requisitos de procedibilidad enunciados, lo siguiente:

“...En aquellos eventos en que se establezca que el ordenamiento jurídico tiene previsto un medio ordinario de defensa judicial, corresponde al juez constitucional resolver dos cuestiones: la primera, consiste en determinar si el medio judicial alterno presenta la idoneidad y eficacia necesarias para la defensa de los derechos fundamentales. Si la respuesta a esa primera cuestión es positiva, debe abordarse la cuestión subsiguiente consistente en determinar si concurren los elementos del perjuicio irremediable, que conforme a la jurisprudencia legitiman el amparo transitorio. (...)”[23] (Subrayas fuera del original).

Cuando se trata del amparo constitucional como mecanismo transitorio, el perjuicio irremediable exigido se refiere a un grave e inminente detrimento de un derecho fundamental, que deba ser contrarrestado con medidas urgentes, de aplicación inmediata e impostergables[24] que neutralicen, cuando ello sea posible, la violación del derecho.[25] En caso de darse un perjuicio de tal naturaleza, es razonable la protección excepcional por vía de tutela de los derechos fundamentales amenazados o vulnerados, por lo que aún ante la existencia de mecanismos de defensa alternativos, la acción de tutela resulta ser impostergable, con el fin de asegurar su preeminencia constitucional y la eficacia de los derechos fundamentales.

De este modo, en el caso concreto se debe estar ante la inminencia de un perjuicio irremediable. Para que concurra esta condición, la jurisprudencia constitucional considera que “En primer lugar, el perjuicio debe ser inminente o próximo a suceder. Este exige un considerable grado de certeza y suficientes elementos fácticos que así lo demuestren, tomando en cuenta, además, la causa del daño. En segundo lugar, el perjuicio ha de ser grave, es decir, que suponga un

detrimento sobre un bien altamente significativo para la persona (moral o material), pero que sea susceptible de determinación jurídica. En tercer lugar, deben requerirse medidas urgentes para superar el daño, entendidas éstas desde una doble perspectiva: como una respuesta adecuada frente a la inminencia del perjuicio, y como respuesta que armonice con las particularidades del caso. Por último, las medidas de protección deben ser impostergables, esto es, que respondan a criterios de oportunidad y eficiencia a fin de evitar la consumación de un daño antijurídico irreparable.”[26]

Se concluye que la procedencia de la acción de tutela depende del cumplimiento de los requisitos fijados por la jurisprudencia constitucional para la inminencia del perjuicio irremediable. La evaluación de ese perjuicio no es un asunto genérico, sino que responde al análisis de los presupuestos fácticos propios del caso concreto.

Finalmente, el último requisito general de procedibilidad de la acción de tutela, como se indicó inicialmente, es el principio de inmediatez de la acción. Este requisito reclama que la acción de tutela sea utilizada en un término prudencial, esto es, con cierta proximidad y consecuencia a la ocurrencia de los hechos que se dicen violatorios de derechos fundamentales, pues es claro que la tutela pierde su sentido y su razón de ser como medio excepcional y expedito de protección, si el paso del tiempo, lejos de ser razonable, desvirtúa tal inminencia la necesidad de la protección constitucional.[27] Cuando ello ocurre, la acción de tutela resulta, en consecuencia, improcedente.

4. Procedencia excepcional de la acción de tutela para resolver los conflictos relacionados con el reconocimiento de prestaciones sociales.

De acuerdo con la jurisprudencia establecida por la Corte[28], en principio, la acción de tutela no es el mecanismo judicial idóneo para resolver las controversias relativas al reconocimiento o reliquidación de prestaciones sociales. Según lo ha precisado la propia jurisprudencia, por encontrarse comprometidos en estas materias derechos litigiosos de naturaleza legal y desarrollo progresivo, 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 el evento de que se logre demostrar su amenaza o vulneración.

La directriz jurisprudencial fijada por la Corte en esta materia, responde a la naturaleza jurídica de esta acción, ya expuesta en el acápite anterior y que tiene como objetivo primario la protección inmediata de los derechos fundamentales frente a la violación o amenaza originadas en la acción u omisión de las autoridades públicas, o de los particulares en los eventos previstos en la ley. En virtud de su carácter subsidiario y residual, sólo admite su procedencia cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, o cuando existiendo éste, se promueva como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

La extensión indiscriminada de la competencia del juez de tutela a controversias relacionadas con derechos prestacionales traiciona su naturaleza, y su marco de operación determinado por la necesidad de defender en forma inmediata y eficaz derechos fundamentales, caracterizados por su naturaleza cierta e indiscutible, para ocuparse de materias extrañas a su ámbito como las relacionadas con prerrogativas aún no consolidadas y sometidas a disputa jurídica.[29]

Respecto de las acreencias pensionales es claro que la decisión sobre su reconocimiento involucra elementos de valoración probatoria, e interpretación normativa que resultan extraños a

la labor del juez constitucional, por lo que, en principio, es a través de los procedimientos ordinarios, ante la jurisdicción laboral o contencioso administrativa, según el caso, que se deben resolver las controversias que se susciten en torno a este tema.

Sin embargo, también ha señalado la Corte que la regla que restringe la procedencia de la acción de tutela para la protección de derechos de naturaleza prestacional no es absoluta. Excepcionalmente, es procedente el reconocimiento de este tipo de derechos por vía de tutela, no solamente como mecanismo transitorio, caso en el cual es preciso acreditar la existencia de un perjuicio irremediable, sino además cuando el medio judicial preferente resulta ineficaz o insuficiente para prodigar una protección inmediata, atendidas las circunstancias específicas del caso concreto (Cfr. Art. 6° del Decreto 2591 de 1991).

Así, la procedencia excepcional de la acción de tutela en los casos de reconocimiento de pensiones, se ha fundamentado en la condición particular de las personas titulares de estos derechos, normalmente personas de la tercera edad. El criterio de interpretación acogido por la jurisprudencia constitucional en torno a este punto, tiene un fundamento de principio en los artículos 13 y 46 de la Carta, los cuales le imponen al Estado, por una parte, el deber de brindar una protección especial “a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta”, y por la otra, la obligación de concurrir, con la colaboración de la sociedad y la familia, a “la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad...”[30]

Ha considerado así la Corte que la tardanza o demora en la definición de los conflictos relativos al reconocimiento de pensiones a través de los mecanismos ordinarios de defensa, sin duda puede llegar a afectar los derechos de las personas de la tercera edad al mínimo vital, a la salud, e incluso a su propia subsistencia, lo que en principio justificaría el desplazamiento excepcional del medio ordinario y la intervención plena del juez constitucional, precisamente, por ser la acción de tutela un procedimiento judicial preferente, breve y sumario de protección de los derechos fundamentales[31].

Sin embargo, la condición de persona de la tercera edad no constituye por sí misma razón suficiente para establecer la viabilidad de la acción de tutela en estos casos. Para el desplazamiento de la vía judicial ordinaria, son además condiciones necesarias acreditar, de una parte, que el agravio inferido al peticionario afecta materialmente sus derechos fundamentales o aquellos que lo son por conexidad - como la dignidad, el mínimo vital, la salud y la subsistencia digna -, y de otra, que tramitar el litigio por el otro mecanismo de defensa hace temporalmente nugatorio el ejercicio y disfrute de tales derechos, haciendo mucho más gravosa la situación particular del actor.

En este sentido se pronunció la Corte:

“...en cuanto tiene que ver con pensiones de jubilación, es muy común que quienes interpongan la solicitud de amparo sean personas de la tercera edad, hecho éste que los convierte en sujetos de especial protección. Pero esa sola circunstancia no hace procedente la tutela, pues es necesario demostrar que en el caso concreto el perjuicio sufrido afecte la dignidad humana[32], la subsistencia en condiciones dignas[33], la salud[34], el mínimo vital[35], que existan lazos de conexidad con derechos fundamentales[36], o que se acredite que someter a la persona a los trámites de un proceso judicial ordinario sería excesivamente gravoso[37]. Solamente en estos eventos la tutela puede desplazar al mecanismo ordinario de defensa, en la medida que aquel pierde su eficacia material frente a las particulares circunstancias de la persona y evidencia un

daño irremediable.”

En conclusión, la acción de tutela no es el mecanismo natural para ordenar el reconocimiento de pensiones, a menos que el conflicto planteado involucre a personas de la tercera edad, y además se logre acreditar la vulneración de garantías fundamentales que no puedan ser protegidas oportunamente a través de los medios ordinarios de defensa judicial previstos para el efecto, de tal manera que se considere que éstos han perdido su eficacia material y jurídica.

5. Régimen jurídico de procedibilidad de la acción de tutela contra actos administrativos.

Como se anunció, en el presente caso debe definirse si los actos administrativos proferidos por la Caja Nacional de Previsión violaron los derechos a la igualdad, trabajo y debido proceso de los accionantes. Para ello es preciso recordar, las reglas de la jurisprudencia en punto a la procedencia de la tutela contra actuaciones de la administración.

El régimen de procedibilidad de la acción de tutela contra actos administrativos está definido, principalmente por cuatro disposiciones: la primera, contenida en el tercer inciso del artículo 86 Superior, mediante la cual el Constituyente determinó una de las características de la acción: la subsidiariedad. En este inciso se afirma: “Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.”

La segunda, muy similar a la anterior contenida en el numeral primero del artículo 6° del Decreto 2591 de 1991, en donde se afirma que “La acción de tutela no procederá: 1° Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos mecanismos será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentre el solicitante.”

La tercera, contenida en el artículo 7 del Decreto 2591 de 1991 en el que se indican algunas medidas provisionales que puede adoptar el juez de tutela para la protección de los derechos fundamentales, así: “Desde la presentación de la solicitud, cuando el juez expresamente lo considere necesario y urgente para proteger el derecho, suspenderá la ejecución del acto concreto que lo amenace o vulnere.”

Y finalmente la cuarta, contenida en el último inciso del artículo 8° del referido decreto, en donde se prescribe: “Cuando se utilice como mecanismo transitorio para evitar un daño irreparable, la acción de tutela también podrá ejercerse conjuntamente con la acción de nulidad y las demás procedentes ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. En estos casos, el juez si lo estima procedente podrá ordenar que no se aplique el acto particular respecto de la situación jurídica concreta cuya protección se solicita, mientras dure el proceso.”

De la presente regulación 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.[39]

Por otro lado, la jurisprudencia de la Corte ha sido enfática en la necesidad de que el juez de tutela someta los asuntos que llegan a su conocimiento a la estricta observancia de tales reglas, en este sentido en Sentencia T-106 de 1993 esta Corporación, afirmó:

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

Sobre el mismo asunto la Corte en sentencia T-983 de 2001, precisó:

“Esta Corporación ha señalado reiteradamente que la acción de tutela no procede cuando el peticionario disponga de otro medio para la defensa judicial de su derecho, a menos que intente la acción como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. Al respecto, la Corte ha hecho énfasis en el carácter excepcional del mecanismo constitucional de protección que no debe superponerse ni suplantar los mecanismos ordinarios establecidos en nuestro ordenamiento jurídico.”

Sobre la naturaleza subsidiaria de la acción de tutela, en el mismo sentido, la Corte en Sentencia T-1222 de 2001 afirmó:

“...el desconocimiento del principio de subsidiaridad que rige la acción de tutela implica necesariamente la desarticulación del sistema jurídico. La garantía de los derechos fundamentales está encomendada en primer término al juez ordinario y solo en caso de que no exista la posibilidad de acudir a él, cuando no se pueda calificar de idóneo, vistas las circunstancias del caso concreto, o cuando se vislumbre la ocurrencia de un perjuicio irremediable, es que el juez constitucional está llamado a otorgar la protección invocada. Si no se dan estas circunstancias, el juez constitucional no puede intervenir.”

Considera entonces la Corte que tales reglas, a las que debe sujetarse el ejercicio de la acción de tutela y su correcta ejecución por parte de los jueces, permiten que con la misma, a la vez que se consigue el propósito de la protección de los derechos fundamentales, no se desplacen las acciones ordinarias y de paso se evite que por esta vía se llegue a desarticular el sistema de competencias y procedimientos propio del Estado Constitucional de derecho.

Los anteriores presupuestos servirán a la Corte para analizar las particularidades del caso concreto sometido a su conocimiento y a resolver el problema jurídico inicialmente planteado.

6. Análisis del caso concreto.

En el caso bajo estudio, los accionantes estiman vulnerados sus derechos fundamentales a la igualdad, trabajo y debido proceso, porque la Caja Nacional de Previsión Social les negó el reconocimiento de la pensión gracia.

Considerando que la acción de tutela ha sido consagrada constitucionalmente y desarrollada legalmente, como un mecanismo subsidiario y residual, para la protección de los derechos fundamentales vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares, se procede a verificar el cumplimiento de los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela para el reconocimiento de una prestación como la pensión gracia.

De manera preliminar y analizados los presupuestos fácticos del caso y el problema jurídico que de ellos surge, la Sala advierte de entrada, que los accionantes cuentan con los instrumentos procesales propios de la jurisdicción contenciosa para solucionar la controversia jurídica propuesta, ello por cuanto los actos administrativos expedidos por Cajanal son susceptibles de ser cuestionados ante el contencioso administrativo. En el presente caso, la Corte encuentra al menos cinco circunstancias que permiten llegar a la conclusión de que la acción de tutela no era el mecanismo idóneo para la protección de los derechos fundamentales de los accionantes. Estas cinco razones están asociadas a los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela, como quedó señalado en las consideraciones de la presente sentencia y serán expresadas como sigue:

1. En primer lugar, la Corte constata que la supuesta afectación de los derechos fundamentales de los accionantes tuvo lugar con ocasión de las actuaciones administrativas definidas por Cajanal. En efecto, la demanda da cuenta de la situación de cada uno de los accionantes así:

- Al señor CARLOS ENRIQUE BUSTOS ESPINEL mediante resolución No. 18023 del 1 de Septiembre de 2003, proferida por la Subdirección General de Prestaciones Económicas de la Caja Nacional de Previsión Social -CAJANAL, se le negó el reconocimiento de la pensión gracia, por ser docente del orden nacional. Negación confirmada por la Resolución 2080 del 15 de Marzo de 2004.

- Al señor DIEGO ISIDRO MERCADO PACHECO, mediante resolución No. 027114 del 20 de Octubre de 1998, proferida por la Subdirección General de Prestaciones Económicas de la Caja Nacional de Previsión Social - CAJANAL, se le negó el reconocimiento de la pensión gracia, por ser docente del orden nacional.

- Al señor JAIRO BENJAMÍN PUCHE TOUS, mediante resolución No. 015898 del 2 de Junio de 1998, proferida por la Subdirección General de Prestaciones Económicas de la Caja Nacional de Previsión Social - CAJANAL, se le negó el reconocimiento de la pensión gracia, por ser docente del orden nacional.

- A la señora MIRNA DEL SOCORRO ANGULO CARABALLO, mediante resolución No. 210 18 del 1 de Agosto de 2002, proferida por la Subdirección General de Prestaciones Económicas de la Caja Nacional de Previsión Social - CAJANAL, se le negó el reconocimiento de una pensión gracia, por ser docente del orden nacional.

- Al señor VICENTE PEÑALOSA MORALES, mediante resolución No. 13611 del 8 de Julio de 2004, proferida por la Subdirección General de Prestaciones Económicas de la Caja Nacional de Previsión Social - CAJANAL, se le negó el reconocimiento de una pensión gracia, por ser docente del orden nacional.

- A la señora MARITZA MARIA SIERRA PADILLA, mediante resolución No. 04197 del 13 de Febrero de 2003, proferida por la Subdirección General de Prestaciones Económicas de la Caja Nacional de Previsión Social - CAJANAL, se le negó el reconocimiento de una pensión gracia, por ser docente del orden nacional.

- Al señor JOSE RAMÓN TROUCHON MIRANDA, mediante resolución No. 009865 del 9 de Agosto de 1999, proferida por la Subdirección General de Prestaciones Económicas de la Caja Nacional de Previsión Social - CAJANAL, se le negó el reconocimiento de la pensión gracia, por ser docente del orden nacional.

- Al señor ALFREDO ANDRES SIERRA BALLESTEROS, mediante resolución No. 04417 del 5 de Marzo de 2003, proferida por la Subdirección General de Prestaciones Económicas de la Caja Nacional de Previsión Social - CAJANAL, se le negó el reconocimiento de una pensión gracia, por ser docente del orden nacional.

- Al señor LEONARDO HERRERA CACERES, mediante resolución No. 009667 del 6 de Agosto de 1999, proferida por la Subdirección General de Prestaciones Económicas de la Caja Nacional de Previsión Social - CAJANAL, se le negó el reconocimiento de una pensión gracia, por ser docente del orden nacional.

- Al señor LUIS CARLOS DE LA ROSA CARABALLO mediante resolución No. 25627 del 7 de Noviembre de 2000, proferida por la Subdirección General de Prestaciones Económicas de la Caja Nacional de Previsión Social - CAJANAL, se le negó el reconocimiento de una pensión gracia, por ser docente del orden nacional.

- Al señor GUSTAVO BARRIOS LEÓN, mediante resolución No. 0026609 del 30 de Diciembre de 2003, proferida por la Subdirección General de Prestaciones Económicas de la Caja Nacional de Previsión Social - CAJANAL, se le negó el reconocimiento de una pensión gracia, por ser docente del orden nacional.

- Al señor AUGUSTO GABRIEL RIAÑO BARRAGÁN, mediante resolución No. 18026 del 12 de Septiembre de 2003, proferida por la Subdirección General de Prestaciones Económicas de la Caja Nacional de Previsión Social - CAJANAL, se le negó el reconocimiento de una pensión gracia, por ser docente del orden nacional.

- Al señor NESTOR MANUEL MARTINEZ NÚÑEZ, mediante resolución No. 013131 del 9 de Noviembre de 1999, proferida por la Subdirección General de Prestaciones Económicas de la Caja Nacional de Previsión Social - CAJANAL, se le negó el reconocimiento de una pensión gracia, por ser docente del orden nacional.

- Al señor EDGAR NAVIA SOLARTE, mediante resolución No. 24994 del 29 de Octubre de 2001, proferida por la Subdirección General de Prestaciones Económicas de la Caja Nacional de Previsión Social - CAJANAL, se le negó el reconocimiento de una pensión gracia, por ser docente del orden nacional.

- A la señora MARÍA MERCEDES LIMA DE GOMEZ, mediante resolución No. 29556 del 16 de Octubre de 2002, proferida por la Subdirección General de Prestaciones Económicas de la Caja Nacional de Previsión Social - CAJANAL, se le negó el reconocimiento de una pensión gracia por ser docente del orden nacional.

- A la señora LEYLA MARIA ROSALES DE VIVAS, mediante resolución No. 006629 del 26

de Abril de 2000, proferida por la Subdirección General de Prestaciones Económicas de la Caja Nacional de Previsión Social - CAJANAL, se le negó el reconocimiento de una pensión gracia, por ser docente del orden nacional.

- A la señora GLORIA ELENA PEDRAZA DE CASTAÑEDA, mediante resolución No. 013948 del 27 de Julio de 2000, proferida por la Subdirección General de Prestaciones Económicas de la Caja Nacional de Previsión Social - CAJANAL, se le negó el reconocimiento de una pensión gracia por ser docente del orden nacional.

- Al señor CANDIDO ANTONIO MARTINEZ CHAMORRO, mediante resolución No. 024950 del 9 de Diciembre de 1997, proferida por la Subdirección General de Prestaciones Económicas de la Caja Nacional de Previsión Social - CAJANAL, se le negó el reconocimiento de una pensión gracia, por ser docente del orden nacional.

- Al señor AUGUSTO GUILLERMO GOMEZ-CASSERES RODRÍGUEZ, mediante resolución No. 00270 del 7 de Marzo de 2004, proferida por la Subdirección General de Prestaciones Económicas de la Caja Nacional de Previsión Social - CAJANAL, se le negó el reconocimiento de una pensión gracia, por ser docente del orden nacional.

- A la señora LUDIS MARÍA OTERO DE CANO, mediante resolución No. 013107 del 18 de Mayo de 2001, proferida por la Subdirección General de Prestaciones -Económicas de la Caja Nacional de Previsión Social - CAJANAL, se le negó el reconocimiento de una pensión gracia, por ser docente del orden nacional.

- Al señor ALVARO LOMBANA ORDÓÑEZ, mediante resolución No. 015189 del 27 de Mayo de 1998, proferida por la Subdirección General de Prestaciones Económicas de la Caja Nacional de Previsión Social - CAJANAL, se le negó el reconocimiento de la pensión gracia, por ser docente del orden nacional.

- Al señor MANUEL CANO TAMAYO, mediante resolución No. 025250 del 6 de Octubre de 1998, proferida por la Subdirección General de Prestaciones Económicas de la Caja Nacional de Previsión Social - CAJANAL, se le negó el reconocimiento de una pensión gracia, por ser docente del orden nacional.

- A la señora ELIZABETH ASPRILLA GUTIERREZ, mediante resolución No. 005393 del 7 de Febrero de 2006, proferida por la Subdirección General de Prestaciones Económicas de la Caja Nacional de Previsión Social - CAJANAL, se le negó el reconocimiento de una pensión gracia, por ser docente del orden nacional.

- A la señora LUZ MARIA LLOREDA DE MOSQUERA, mediante resolución No. 024432 del 4 de Diciembre de 1997, proferida por la Subdirección General de Prestaciones Económicas de la Caja Nacional de Previsión Social - CAJANAL, se le negó el reconocimiento de una pensión gracia, por ser docente del orden nacional.

- Al señor EDUARDO MORENO QUEJADA, mediante resolución No. 12164 del 1 de Julio de 2003, proferida por la Subdirección General de Prestaciones Económicas de la Caja Nacional de Previsión Social - CAJANAL, se le negó el reconocimiento de una pensión gracia, por ser docente del orden nacional.

- Al señor ISAIAS CHALÁ IBARGUEN, mediante resolución No. 25202 del 30 de Octubre de 2001, proferida por la Subdirección General de Prestaciones Económicas de la Caja Nacional de

Previsión Social - CAJANAL, se le negó el reconocimiento de una pensión gracia, por ser, docente del orden nacional.

- A la señora MARIA ESMIRNA URIBE FLOREZ, mediante resolución No. 007947 del 3 de Abril de 2001, proferida por la Subdirección General de Prestaciones Económicas de la Caja Nacional de Previsión Social - CAJANAL, se le negó el reconocimiento de una pensión gracia, por ser docente del orden nacional.

- A la señora NUBIA ASPRILLA MOSQUERA, mediante resolución No. 020335 del 18 de Septiembre de 2000, proferida por la Subdirección General de Prestaciones Económicas de la Caja Nacional de Previsión Social - CAJANAL, se le negó el reconocimiento de una pensión gracia, por ser docente del orden nacional. Negación confirmada a por la Resolución 008799 del 16 de Abril de 2001.

- A la señora MARIA CRISTINA MORENO GUZMÁN, mediante resolución No. 000658 del 24 de Enero de 2000, proferida por la Subdirección General de Prestaciones Económicas de la Caja Nacional de Previsión Social - CAJANAL, se le negó el reconocimiento de una pensión gracia, por ser docente del orden nacional.

- A la señora LUZ STELLA MORENO MORENO, mediante resolución No. 003565 del 21 de Febrero de 2001, proferida por la Subdirección General de Prestaciones Económicas de la Caja Nacional de Previsión Social - CAJANAL, se le negó el reconocimiento de una pensión gracia, por ser docente del orden nacional.

- A la señora CARMEN EMILIA MORENO DE GONZALEZ, mediante resolución No. 015982 del 27 de Junio de 2001, proferida por la Subdirección General de Prestaciones Económicas de la Caja Nacional de Previsión Social - CAJANAL, se le negó el reconocimiento de una pensión gracia, por ser docente del orden nacional. Negación confirmada por la Resolución 28143 del 17 de Diciembre de 2001.

- A la señora SIXTA TULIA ESCOBAR MENA, mediante Resolución No. 9322 del 3 de Marzo de 2005, proferida por la Subdirección General de Prestaciones Económicas de la Caja Nacional de Previsión Social - CAJANAL, se le negó el reconocimiento de una pensión gracia, por ser docente del orden nacional.

- Al señor GONZALO DE JESÚS RINCÓN HENAO, mediante resolución No. 003335 del 23 de Febrero de 1998, proferida por la Subdirección General de Prestaciones Económicas de la Caja Nacional de Previsión Social - CAJANAL, se le negó el reconocimiento de una pensión de gracia, por ser docente del orden nacional. Negación confirmada por la Resolución 003573 del 31 de Agosto de 1998.

- Al señor ANLIO SÁNCHEZ MORENO, mediante resolución No. 003067 del 19 de Marzo de 1999, proferida por la Subdirección General de Prestaciones Económicas de la Caja Nacional de Previsión Social - CAJANAL, se le negó el reconocimiento de una pensión de gracia, por ser docente del orden nacional.

- A la señora BELEN OLAVE CAICEDO, mediante resolución No. 16249 del 26 de Agosto de 2003, proferida por la Subdirección General de Prestaciones Económicas de la Caja Nacional de Previsión Social - CAJANAL, se le negó el reconocimiento de una pensión de gracia, por ser docente del orden nacional.

- A la señora BETHY DEL SOCORRO HERRERA DE GUIO, mediante resolución No. 31597 del 27 de Diciembre de 2004, proferida por la Subdirección General de Prestaciones Económicas de la Caja Nacional de Previsión Social - CAJANAL, se le negó el reconocimiento de una pensión de gracia, por ser docente del orden nacional.

- A la señora MERCEDES MARGARITA VALDES LOZANO, mediante resolución No. 012945 del 28 de Abril de 2005, proferida por la Subdirección General de Prestaciones Económicas de la Caja Nacional de Previsión Social - CAJANAL, se le negó el reconocimiento de una pensión de gracia, por ser docente del orden nacional.

- A la señora ELIDA BASTIDAS DE GAMBOA, mediante resolución No. 001347 del 16 de Febrero de 1999, proferida por la Subdirección General de Prestaciones Económicas de la Caja Nacional de Previsión Social - CAJANAL, se le negó el reconocimiento de una pensión de gracia, por ser docente del orden nacional.

- A la señora YENNY ROCHA DE QUINTO, mediante resolución No. 001146 del 28 de Enero de 2000, proferida por la Subdirección General de Prestaciones Económicas de la Caja Nacional de Previsión Social - CAJANAL, se le negó el reconocimiento de una pensión de gracia, por ser docente del orden nacional.

- Al señor PÉRSIDES MARIA HINESTROZA SÁNCHEZ, mediante resolución No. 039804 del 24 de Noviembre de 2005, proferida por la Subdirección General de Prestaciones Económicas de la Caja Nacional de Previsión Social - CAJANAL, se le negó el reconocimiento de una pensión de gracia por ser docente del orden nacional.

- A la señora MARIA ONEIDA MENA CUESTA, mediante resolución No. 24975 del 29 de Octubre de 2001, proferida por la Subdirección General de Prestaciones Económicas de la Caja Nacional de Previsión Social - CAJANAL, se le negó el reconocimiento de una pensión de gracia, por ser docente del orden nacional.

- A la señora PASTORA ISABEL SARMIENTO GOMEZ, mediante resolución No. 018919 del 25 de junio de 1998, proferida por la Subdirección General de Prestaciones Económicas de la Caja Nacional de Previsión Social - CAJANAL, se le negó el reconocimiento de una pensión de gracia, por ser docente del orden nacional. Negación confirmada por la Resolución 003252 del 26 de Julio de 1999.

- Al señor AZAEL LOZANO MURILLO, mediante resolución No. 10854 del 20 de Mayo de 2002, proferida por la Subdirección General de Prestaciones Económicas de la Caja Nacional de Previsión Social - CAJANAL, se le negó el reconocimiento de una pensión de gracia, por ser docente del orden nacional.

- A la señora JEANNETTE LUCÍA CLAVIJO DE FRANCO, mediante resolución No. 033031 del 27 de Diciembre de 2000, proferida por la Subdirección General de Prestaciones Económicas de la Caja Nacional de Previsión Social - CAJANAL, se le negó el reconocimiento de una pensión de gracia, por ser docente del orden nacional.

- A la señora ZENAIDA MENA COSSIO, mediante resolución No. 02296 del 12 de Febrero de 2003, proferida por la Subdirección General de Prestaciones Económicas de la Caja Nacional de Previsión Social - CAJANAL, se le negó el reconocimiento de una pensión de gracia, por ser docente del orden nacional.

- Al señor ALIRIO QUESADA SALAZAR, mediante resolución No. 29178 del 9 de Octubre de 2002, proferida por la Subdirección General de Prestaciones Económicas de la Caja Nacional de Previsión Social - CAJANAL, se le negó el reconocimiento de una pensión de gracia, por ser docente del orden nacional. Negación confirmada por la Resolución 01619 del 3 de Marzo de 2004.

- A la señora EDITH TORRES FERRER, mediante resolución No. 34660 del 31 de Octubre de 2002, proferida por la Subdirección General de Prestaciones Económicas de la Caja Nacional de Previsión Social - CAJANAL, se le negó el reconocimiento de una pensión de gracia, por ser docente del orden nacional. Negación confirmada por la Resolución 03060 del 13 de Abril de 2004.

- Al señor ARNULFO JOSE RAMBAL BALCAZAR, mediante resolución No. 002069 del 7 de Febrero de 2000, proferida por la Subdirección de Prestaciones Económicas de la Caja Nacional de Previsión Social - CAJANAL, se le negó el reconocimiento de una pensión de gracia, por ser docente del orden nacional.

- A la señora ELIS MARIA CASTAÑEDA SUAREZ, mediante resolución No. 23189 del 29 de Octubre de 2004, proferida por la Subdirección General de Prestaciones Económicas de la Caja Nacional de Previsión Social - CAJANAL, se le negó el reconocimiento de una pensión de gracia, por ser docente del orden nacional. Negación confirmada por la Resolución 3747 del 29 de Junio de 2005.

- A la señora FANNY JACOME DE SUÁREZ, mediante resolución No. 009237 del 22 de julio de 1999, proferida por la Subdirección General de Prestaciones Económicas de la Caja Nacional de Previsión Social - CAJANAL, se le negó el reconocimiento de una pensión de gracia, por ser docente del orden nacional. Negación confirmada por la Resolución 000522 del 14 de Febrero de 2000.

- Al señor EFRAIN ALBERTO DE LUQUE SEMPRUM, mediante resolución No. 014648 del 6 de Diciembre de 1999, proferida por la Subdirección General de Prestaciones Económicas de la Caja Nacional de Previsión Social - CAJANAL, se le negó el reconocimiento de una pensión de gracia, por ser docente del orden nacional. Negación confirmada por la Resolución 004327 del 14 de Noviembre de 2000.

- A la señora JUANA CAMARGO DE PÉREZ, mediante resolución No. 021465 del 27 de Septiembre de 2000, proferida por la Subdirección General de Prestaciones Económicas de la Caja Nacional de Previsión Social - CAJANAL, se le negó el reconocimiento de una pensión de gracia, por ser docente del orden nacional.

- Al señor MILTON PALLARES CASTILLA, mediante resolución No. 33456 del 27 de Diciembre de 2000, proferida por la Subdirección General de Prestaciones Económicas de la Caja Nacional de Previsión Social - CAJANAL, se le negó el reconocimiento de una pensión de gracia, por ser docente del orden nacional.

Es claro para que la vía judicial ordinaria para atacar las resoluciones relacionadas era la que se abría con el ejercicio de las acciones respectivas ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, especialmente la de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, estos sí, mecanismos judiciales especiales e idóneos para conjurar eventuales vulneraciones de los derechos fundamentales con ocasión de decisiones administrativas.

La Corte se aparta del proceder del juez de instancia quien en este caso fomenta la sustitución de los mecanismos ordinarios de protección de derechos y de solución de controversias por el uso indiscriminado e irresponsable de la acción de tutela. Tal actitud entraña (i) que se desfigure el papel institucional de la acción de tutela como mecanismo subsidiario para la protección de los derechos fundamentales, (ii) que se niegue el papel primordial que debe cumplir el juez ordinario en idéntica tarea, como quiera que es sobre todo éste quien tiene el deber constitucional de garantizar el principio de eficacia de los derechos fundamentales (artículo 2 Superior)[40] y (iii) que se abran las puertas para desconocer el derecho al debido proceso de las partes en contienda, mediante el desplazamiento de la garantía reforzada en que consisten los procedimientos ordinarios ante la subversión del juez natural (juez especializado) y la transformación de los procesos ordinarios que son por regla general procesos de conocimiento (no sumarios).

2. En segundo lugar, la Corte no encuentra en los hechos del caso ni en la petición de tutela, que los accionantes hubiesen invocado la protección de sus derechos fundamentales mediante la modalidad de amparo transitorio con el fin de evitar la consumación de un perjuicio irremediable. En efecto y como previamente lo señaló la Corte en esta ocasión, el régimen de procedibilidad de la acción de tutela contra actos administrativos, dada la existencia de mecanismos judiciales y administrativos de protección suficientemente idóneos, hace que en la mayoría de los casos, la acción de tutela sea improcedente, salvando eso sí la hipótesis de la eventualidad de un perjuicio irremediable, caso en el cual la misma adquiere connotación cautelar mientras el juez especializado en los asuntos propios de lo contencioso decide de fondo el debate jurídico respectivo.

Del material probatorio allegado al expediente, puede inferirse claramente que ninguna afectación a las condiciones mínimas de vida sufren los demandantes con la decisión de Cajanal al negar la pensión gracia, hecho que desactiva claramente la vía de la tutela excepcional. Por el contrario, de los accionantes muchos tienen la condición de pensionados y docentes activos, otros de pensionados y otros de docentes activos, circunstancia que descarta la existencia de una afectación del mínimo vital de quienes acudieron a la tutela en este caso. En efecto, del expediente puede extraerse el siguiente listado :

Pensionados y Activos

NOMBRE	APELLIDO	
6.747.856	LUIS CARLOS	DE LA ROSA CARABALLO
6.808.452	AUGUSTO GUILLERMO	GOMEZ CASSERES RODRIGUEZ
6.860.157	DIEGO ISIDRO	MERCADO PACHECO
7.438.214	NUMAEL	CANO TAMAYO
7.442.434	NESTOR MANUEL	MARTINEZ NUNEZ
8.272.984	JAIRO BENJAMIN	PUCHE TOUS
9.078.271	MILTON	PALLARES CASTILLA
11.786.105	ANILIO	SANCHEZ MORENO
11.786.609	ISAIAS	CHALA IBARGUEN
12.609.345	ARNULFO JOSE	RAMBAL BALCAZAR
14.197.332	ALVARO	LOMBANA ORDONEZ
17.152.105	CANDIDO ANTONIO	MARTINEZ CHAMORRO

17.173.411	EDGAR	NAVIA SOLARTE
17.199.323	EFRAIM ALBERTO	DELUQUE SEMPRUM
19.058.471	GONZALO DE JESUS	RINCON HENAO
21.377.888	LUZ MARIA	LLOREDA DE MOSQUERA
22.376.600	PASTORA ISABEL	SARMIENTO GOMEZ
22.393.746	JEANNETTE LUCIA	CLAVIJO DE FRANCO
22.397.280	GLORIA ELENA	PEDRAZA DE CASTANEDA
22.415.484	LUDYS MARIA	OTERO DE CANO
23.267.915	FANNY	JACOME DE SUAREZ
26.256.282	LUZ STELLA	MORENO MORENO
26.256.557	CARMEN EMILIA	MORENO DE GONZALEZ
26.256.636	MARIA ONEIDA	MENA CUESTA
26.256.805	NIBIA	ASPRILLA MOSQUERA
26.258.011	MARIA ESMIRNA	URIBE FLOREZ
26.327.318	YENNY	ROCHA DE QUINTO
26.837.478	LEYLA MARIA	ROSALES DE VIVAS
26.992.908	ELIS MARIA	CASTANEDA SUAREZ
28.008.881	ELIDA	BASTIDAS DE GAMBOA
32.436.815	SIXTA TULIA	ESCOBAR MENA
41.480.814	MARITZA MARIA	SIERRA PADILLA

Docentes Activos

4.830.836	AZAEI	LOZANO MURILLO
6.747.856	LUIS CARLOS	DE LA ROSA CARABALLO
6.808.452	AUGUSTO GUILLERMO	GOMEZ CASSERES RODRIGUEZ
6.860.157	DIEGO ISIDRO	MERCADO PACHECO
7.438.214	NUMAEL	CANO TAMAYO
7.442.434	NESTOR MANUEL	MARTINEZ NUNEZ
8.272.984	JAIRO BENJAMIN	PUCHE TOUS
9.078.271	MILTON	PALLARES CASTILLA
9.079.689	GUSTAVO	BARRIOS LEON BARRIOS LEON
11.786.105	ANILIO	SANCHEZ MORENO
11.786.609	ISAIAS	CHALA IBARGUEN
12.609.345	ARNULFO JOSE	RAMBAL BALCAZAR
14.197.332	ALVARO	LOMBANA ORDONEZ
15.017.461	EDUARDO	MORENO QUEJADA
17.152.105	CANDIDO ANTONIO	MARTINEZ CHAMORRO
17.173.411	EDGAR	NAVIA SOLARTE

17.199.323	EFRAIM ALBERTO	DELUQUE SEMPRUM
19.058.471	GONZALO DE JESUS	RINCON HENAO
19.158.884	ALFREDO ANDRES	SIERRA BALLESTEROS
19.167.957	AUGUSTO GABRIEL	RIAQO BARRAGAN
19.175.415	CARLOS ENRIQUE	BUSTOS ESPINEL
21.377.888	LUZ MARIA	LLOREDA DE MOSQUERA
22.376.600	PASTORA ISABEL	SARMIENTO GOMEZ
22.393.746	JEANNETTE LUCIA	CLAVIJO DE FRANCO
22.397.280	GLORIA ELENA	PEDRAZA DE CASTANEDA
22.398.652	MYRNA DEL SOCORRO	ANGULO CARABALLO
22.415.484	LUDYS MARIA	OTERO DE CANO
22.435.863	EDITH DEL SOCORRO	TORRES FERRER
23.267.915	FANNY	JACOME DE SUAREZ
26.256.282	LUZ STELLA	MORENO MORENO
26.256.557	CARMEN EMILIA	MORENO DE GONZALEZ
26.256.636	MARIA ONEIDA	MENA CUESTA
26.256.680	ZENA YDA	MENA DE MORENO
26.256.805	NIBIA	ASPRILLA MOSQUERA
26.257.260	BELEN	OLAVE CAICEDO
26.258.011	MARIA ESMIRNA	URIBE FLOREZ
26.258.542	ELIZABETH	ASPRILLA GUTIERREZ
26.271.514	PERSIDES MARIA	HINESTROZA SANCHEZ
26.327.318	YENNY	ROCHA DE QUINTO
26.327.936	MERCEDES MARGARITA	VALDES LOZANO
26.837.478	LEYLA MARIA	ROSALES DE VIVAS
26.992.908	ELIS MARIA	CASTANEDA SUAREZ
28.008.881	ELIDA	BASTIDAS DE GAMBOA
32.436.815	SIXTA TULIA	ESCOBAR MENA
32.505.470	BETTY DEL SOCORRO	HERRERA DE GUIO
41.480.814	MARITZA MARIA	SIERRA PADILLA

Docentes pensionados

890.492	JOSE RAMON	TROUCHON MIRANDA
4.038.295	VICENTE	PENALOZA MORALES
6.747.856	LUIS CARLOS	DE LA ROSA CARABALLO
6.808.452	AUGUSTO GUILLERMO	GOMEZ CASSERES RODRIGUEZ
6.860.157	DIEGO ISIDRO	MERCADO PACHECO
7.438.214	NUMAEL	CANO TAMAYO
7.442.434	NESTOR MANUEL	MARTINEZ NUNEZ
8.272.984	JAIRO BENJAMIN	PUCHE TOUS
9.078.271	MILTON	PALLARES CASTILLA
11.786.105	ANILIO	SANCHEZ MORENO
11.786.609	ISAIAS	CHALA IBARGUEN
12.609.345	ARNULFO JOSE	RAMBAL BALCAZAR
14.197.332	ALVARO	LOMBANA ORDONEZ
17.152.105	CANDIDO ANTONIO	MARTINEZ CHAMORRO
17.173.411	EDGAR	NAVIA SOLARTE

Luego, si en el presente caso no existían elementos fácticos suficientes que indicaran el riesgo inminente de sufrir un perjuicio irremediable por parte de cada una de las personas que actúan como accionantes, única situación que ante la existencia de mecanismos ordinarios para la protección de los referidos derechos permitiría la activación de la competencia del juez de tutela, no encuentra la Corte fundamento legal o constitucional alguno para que el juez de instancia hubiesen entrado a estudiar de fondo el presente asunto.

3. En tercer lugar, un estudio detenido de los hechos del caso en función de su sucesión temporal, permite a la Corte concluir que la acción de tutela fue instaurada cuando la acción de lo contencioso administrativo, la de nulidad y restablecimiento del derecho, había caducado. Ahora, sin que exista noticia en el expediente de la prosecución de un proceso ordinario ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, promovido con el propósito de adelantar la defensa judicial de los intereses de los accionantes con la resolución de Cajanal, es innegable que la acción de tutela fue indebidamente empleada por los actores para enervar su propia incuria ante el no ejercicio oportuno de las acciones judiciales pertinentes. En este sentido, no sólo se desconoció el principio de inmediatez que inspira la acción de tutela, sino que se pretendió utilizarla para revivir oportunidades procesales vencidas.

Tal situación se aprecia agravada en este caso, pues el Juez Séptimo Laboral del Circuito de Cartagena no sólo desestimó la aplicación de las reglas procedimentales en materia de tutela, sino que además se abrogó sin mayores miramientos, las competencias propias del juez contencioso. Para la Corte este tipo de situaciones son abiertamente contrarias al régimen jurídico de la acción de tutela, desconocen su naturaleza subsidiaria para la protección de derechos fundamentales y desvirtúan su papel en el complejo tejido de competencias y procedimientos del ordenamiento jurídico. Es evidente que la discusión trabada en las demandas de tutela en punto a las razones que aduce Cajanal para negar la pensión gracia con el argumento de que los accionantes son docentes nacionales, no es del resorte del juez constitucional por tratarse de un tópico estrictamente legal y cuya competencia sólo corresponde a la Caja Nacional de Previsión.

Lo dicho justifica que en un caso de supuestos similares, la Corte igualmente haya sostenido que los accionantes debían acudir a la jurisdicción contenciosa y discutir allí si una interpretación sistemática de las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933, relativas a la reglamentación de la pensión gracia, permitía concluir que el legislador amplió el alcance de esa prestación a aquellos docentes con tiempo de servicio en establecimientos del orden nacional.[41]

4. En cuarto lugar, la Corte censura que el juez de segunda instancia actuando con total desapego del régimen jurídico de la procedibilidad de la acción de tutela contra actos administrativos e ignorando la naturaleza de la acción de tutela (concebida como un mecanismo que es subsidiario y que está diseñado para la protección de los derechos fundamentales), haya decidido ignorar los actos administrativos expedidos por CAJANAL y hubiese concedido un amparo que a todas luces era improcedente. Esta situación implica un desconocimiento al principio del juez natural de la administración y una subversión al sistema de procedimientos y competencias establecido en la Ley y en la Constitución.

5. Finalmente, el requisito de la inmediatez como elemento de procedibilidad de la acción de tutela tampoco se cumplió en este caso. Los actos administrativos que dieron lugar a la tutela datan en su gran mayoría de los años 1998, 1999, 2001 y 2003 y 2004 y la interposición de la misma se hizo en el año 2006, luego es evidente que el tiempo transcurrido entre la época de la vulneración o amenaza del derecho fundamental y el momento de la interposición de la acción de tutela no es consecuente con los propósitos finalísticos y teleológicos de este mecanismo excepcional. Se adiciona para la gran mayoría de los casos una razón más para negar la tutela interpuesta.

CONCLUSION.

En conclusión, la sentencia objeto de revisión debe revocarse por los siguientes motivos: en el presente caso (i) existían otros mecanismos de protección judicial de los derechos fundamentales supuestamente vulnerados; (ii) no se invocó, ni se desprendían del caso concreto elementos fácticos que permitieran la concesión del amparo como un mecanismo transitorio con el fin de evitar un perjuicio irremediable; (iii) la acción de tutela fue ejercida después de agotada la actuación administrativa, desconociendo la naturaleza de la inmediatez de la acción y su carácter de mecanismo subsidiario no diseñado para revivir términos vencidos; (iv) el juez de instancia terminó pronunciándose sobre asuntos de estirpe legal desconociendo el propósito fundamental de la acción que es la protección de los derechos fundamentales y (v) sobra por último anotar, que la sentencia SU-120 de 2003 de la Corte Constitucional que sirve a lo accionantes para demostrar su aserto, es ajena al tema que aquí se debate por cuanto lo que allí se controvertía era una posible vía de hecho contra decisiones disímiles de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia en torno a la indexación de la primera mesada pensional.

La Corte prevendrá al juez de tutela que conoció el presente asunto para que en lo sucesivo y en aquellos casos en que se solicite la protección de derechos fundamentales con ocasión de actuaciones administrativas, ajuste su conducta al régimen de procedibilidad de la acción de tutela contenido en la Constitución Política y en el Decreto 2591 de 1991 en los términos de esta sentencia.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero. REVOCAR en todas sus partes la sentencia proferida por el Juez Séptimo Laboral del Circuito de Cartagena que concedió la tutela interpuesta por CARLOS ENRIQUE BUSTOS ESPINEL CARLOS ENRIQUE BUSTOS ESPINEL, identificado con la C.C. No. 19.175.415 de Bogotá, DIEGO ISIDRO MERCADO PACHECO, identificado con la C.C. No. 6.860.157 de Montería, JAIRO BENJAMIN PUCHE TOUS, identificado con la C.C. No. 8.272.984 de Medellín, MIRNA DEL SOCORRO ANGULO CARABALLO, identificada con la C.C. No. 22.398.652 de Barranquilla, VICENTE PEÑALOSA MORALES, identificado con la C.C. No. 4.038.295 de Tunja, MARITZA MARIA SIERRA PADILLA, identificada con la C.C. No. 41.480.814 de Bogotá, JOSE RAMÓN TROUCHON MIRANDA, identificado con la C.C. No. 890.492 de Cartagena, ALFREDO ANDRES SIERRA BALLESTEROS, identificado con la C.C. No. 19.158.884 de Bogotá, LEONARDO HERRERA CACERES, identificado con la C.C. No. 3.310.729 de Medellín, LUIS CARLOS DE LA ROSA CARABALLO, identificado con la C.C. No. 6.747.856 de Tunja, GUSTAVO BARRIOS LEÓN, identificado con la C.C. No. 9.079.689 de Cartagena, AUGUSTO GABRIEL RIAÑO BARRAGÁN, identificado con la C.C. No. 19.167.957 de Bogotá, NESTOR MANUEL MARTINEZ NÚÑEZ, identificado con la C.C. No. 7.442.434 de Barranquilla, EDGAR NAVIA SOLARTE, identificado con la C.C. No. 17.173.411 de Bogotá, MARIA MERCEDES LIMA DE GOMEZ, identificada con la C.C. No. 41.390.457 de Bogotá, LEYLA MARIA ROSALES DE VIVAS, identificada con la C.C. No. 26.837.478 de Plato (Magdalena), GLORIA ELENA PEDRAZA DE CASTAÑEDA, identificada con la C.C. No. 22.397.280 de Barranquilla, CANDIDO ANTONIO MARTINEZ CHAMORRO, identificado con la C.C. No. 17.152.105 de Bogotá, AUGUSTO GUILLERMO GOMEZ-CASSERES RODRIGUEZ, identificado con la C.C. No. 6.808.452 de Sincelejo, LUDIS MARÍA OTERO DE CANO, identificada con la C.C. No. 22.415.484 de Barranquilla, ALVARO LOMBANA ORDÓÑEZ, identificado con la C.C. No. 14.197.332 de Ibagué, MANUEL CANO TAMAYO, identificado con la C.C. No. 7.438.214 de Barranquilla, ELIZABETH ASPRILLA GUTIERREZ, identificad con la C.C. No. 26.258.542 de Quibdó, LUZ MARIA LLOREDA DE MOSQUERA, identificada con la C.C. No. 21.377.888 de Medellín, EDUARDO MORENO QUEJADA, identificado con la C.C. No. 15.017.461 de Lorica, ISAIAS CHALÁ IBARGUEN, identificado con la C.C. No. 11.786.609 de Quibdó, MARÍA ESMIRNA URIBE FLOREZ, identificada con la C.C. No. 26.258.011 de Quibdó, NUBIA ASPRILLA MOSQUERA, identificada con la C.C. No. 26.256.805 de Quibdo, MARÍA CRISTINA MORENO GUZMÁN, identificada con la C.C. No. 22.784.283 de Cartagena, LUZ STELLA MORENO MORENO, identificada con la C.C. No. 26.256.282 de Quibdó, CARMEN EMILIA MORENO DE GONZALEZ, identificada con la C.C. No. 26.256.557 de Quibdo, SIXTA TULIA ESCOBAR MENA, identificada con la C.C. No. 32.436.815 de Medellín, GONZALO DE JESÚS RINCÓN HENAO, identificado con la C.C. No. 19.058.471 de Bogotá, ANILIO SÁNCHEZ MORENO, identificado con la C.C. No. 11.786.105 de Quibdo, BELEN OLAVE CAICEDO, identificada con la C.C. No. 26.257.260 de Quibdo, BETHY DEL SOCORRO HERRERA DE GUÍO, identificada con la C.C. No. 32.505.470 de Medellín, MERCEDES MARGARITA VALDES LOZANO, identificada con la C.C. No. 26.327.936 de Istmina, ELIDA BASTIDAS DE GAMBOA, identificada con la C.C. No. 28.008.881 de Barrancabermeja, YENNY ROCHA DE QUINTO, identificada con la C.C. No. 26.327.318 de Istmina, PÉRSIDES MARIA HINESTROZA SÁNCHEZ, identificada con la C.C. No. 26.271.514 de Quibdo, MARIA ONEIDA MENA CUESTA, identificada con la C.C. No. 26.256.636 de Quibdo, PASTORA ISABEL SARMIENTO GOMEZ, identificada con la C.C. No. 22.376.600 de Barranquilla, AZAEL LOZANO MURILLO, identificado con la C.C. No.

4.830.836 de Istmina, JEANNETTE LUCIA CLAVIJO DE FRANCO, identificada con la C.C. No. 22.393.746 de Barranquilla, ZENaida MENA COSSIO, identificada con la C.C. No. 26.256.680 de Quibdó, ALIRIO QUESADA SALAZAR, identificado con la C.C. No. 17.625.221 de Florencia, EDITH TORRES FERRER, identificada con la C.C. No. 22.435.863 de Barranquilla, ARNULFO JOSE RAMBAL BALCAZAR, identificado con la C.C. No. 12.609.345 de Ciénaga. ELIS MARIA CASTAÑEDA SUAREZ, identificada con la C.C. No. 26.992.908 de Fonseca, FANNY JACOME DE SUÁREZ, identificada con la C.C. No. 23.267.915 de Tunja, EFRAIN ALBERTO DE LUQUE SEMPRUM, identificado con la C.C. No. 17.199.323 de Bogotá, JUANA CAMARGO DE PÉREZ, identificada con la C.C. No. 33.121.600 de Cartagena, MILTON PALLARES CASTILLA, identificado con la C.C. No. 9.078.271 de Cartagena .

Segundo. DECLARAR improcedente la acción de tutela incoada por el ciudadano CARLOS ENRIQUE BUSTOS ESPINEL y otros contra la Caja Nacional de Previsión Social.

Tercero. PREVENIR al juez de instancia que conoció el presente asunto para que en lo sucesivo y en aquellos casos en que se solicite la protección de derechos fundamentales con ocasión de actuaciones administrativas, ajuste su conducta al régimen de procedibilidad de la acción de tutela contenido en la Constitución Política y en el Decreto 2591 de 1991 en los términos de esta sentencia

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

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

ÁLVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] Corte Constitucional. Sentencia SU-544-01

[2] Cfr. Corte Constitucional, Sentencia SU-1070/03. En este caso la Sala Plena de la Corte se ocupó de la procedencia de la acción de tutela para resolver controversias generadas de la ejecución de contrato de concesión destinado a la construcción de obras viales.

[3] Corte Constitucional. Sentencia T-827 de 2003.

[4] Sobre la procedencia de la acción de tutela como mecanismo transitorio, para evitar un perjuicio irremediable, resultan relevantes las sentencias C-1225 de 2004, SU-1070 de 2003; SU-544 de 2001; T-1670 de 2000, y la T-225 de 1993 en la cual se sentaron las primeras directrices sobre la materia, que han sido desarrolladas por la jurisprudencia posterior. También puede consultarse la sentencia T-698 de 2004. y la sentencia T-827 de 2003.

[5] Corte Constitucional. Sentencia T-161 de 2005.

[6] Corte Constitucional. Sentencia T-803 de 2002

[7] Corte Constitucional. Ver Sentencias T-441 de 2003; T-742 de 2002. y T-606 de 2004, entre otras.

[8] Corte Constitucional. Sentencia SU-622 de 2001

[9] Corte Constitucional. Sentencias C-543 de 1992 T-567 de 1998, T-511 de 2001; SU-622 de 2001 y T-108 de 2003, entre otras.

[10] Corte Constitucional. Sentencia T-200 de 2004.

[11] Corte Constitucional. Sentencia C-543 de 1992..

[12] Corte Constitucional. Sentencia T-972 de 2005.

[13] Corte Constitucional. Sentencia T-038 de 1997.

[14] Corte Constitucional. Sentencia T-340 de 1997

[15] Ver entre otras las sentencias T-972 de 2005 y T-229 de 2006.

[16] Corte Constitucional. Sentencia T-116 de 2003.

[17] Corte Constitucional. Sentencia T-440 de 2003. En este caso, que se refiere a una acción de tutela contra providencia judicial, la Corte concedió la tutela a una entidad bancaria y algunos usuarios de la misma, por considerar que en el trámite de una acción de grupo la autoridad judicial les había desconocido los derechos a la intimidad y al debido proceso, al ordenar la remisión de varios documentos que implicaban la revelación de datos privados confiados a una corporación bancaria. Sobre la procedencia de la tutela la Corte señaló: "(...) En segundo lugar, la Corte también desestima la consideración según la cual existió una omisión procesal por parte de los usuarios del Banco Caja Social. Dichas personas no integraban el pasivo del proceso de acción de grupo (...). Por lo tanto, difícilmente podían los ahora tutelantes controvertir providencias judiciales que no les habían sido notificadas, y que, por demás, habían sido proferidas en el transcurso de un proceso judicial de cuya existencia no estaban enterados.". Cfr. las Sentencias T-329 de 1996 y T-567 de 1998

[18] Corte Constitucional. Sentencia T-972 de 2005.

[19] Corte Constitucional. Sentencias T-626 de 2000; T-585 de 2002; T-315 de 2000; T-972 de 2005. y T-822 de 2002, entre otras.

[20] Corte Constitucional. Sentencia T-822 de 2002.

[21] La sentencia T-569 de 1992, refiriéndose a la procedencia de la tutela frente a otras acciones, estableció: "De allí que tal acción no sea procedente cuando exista un medio judicial apto para la defensa del derecho transgredido o amenazado, a menos que se la utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable."

[22] Corte Constitucional. Sentencia T-229 de 2006

[23] Corte Constitucional. Sentencia T-972 de 2005.

[24] Corte Constitucional. Sentencia T-161 de 2005..

[25] Corte Constitucional. Sentencia T-1190 de 2004.

[26] Cfr. Corte Constitucional, Sentencia T-1316/04, Esta sentencia sintetiza la regla jurisprudencial reiterada por la Corte a partir del análisis efectuado en la decisión T-225/93, la cual estudió a profundidad los elementos que integran las condiciones de inminencia, urgencia, gravedad e impostergabilidad propios del perjuicio irremediable. Sobre este particular, la sentencia en comento indicó: "Al examinar cada uno de los términos que son elementales para la comprensión de la figura del perjuicio irremediable, nos encontramos con lo siguiente:

A).El perjuicio ha de ser inminente: "que amenaza o está por suceder prontamente". Con lo anterior se diferencia de la expectativa ante un posible daño o menoscabo, porque hay evidencias fácticas de su presencia real en un corto lapso, que justifica las medidas prudentes y oportunas para evitar algo probable y no una mera conjetura hipotética. Se puede afirmar que, bajo cierto aspecto, lo inminente puede catalogarse dentro de la estructura fáctica, aunque no necesariamente consumada. Lo inminente, pues, desarrolla la operación natural de las cosas, que tienden hacia un resultado cierto, a no ser que oportunamente se contenga el proceso iniciado.

Hay inminencias que son incontenibles: cuando es imposible detener el proceso iniciado. Pero hay otras que, con el adecuado empleo de medios en el momento oportuno, pueden evitar el desenlace efectivo. En los casos en que, por ejemplo, se puede hacer cesar la causa inmediata del efecto continuado, es cuando vemos que desapareciendo una causa perturbadora se desvanece el efecto. Luego siempre hay que mirar la causa que está produciendo la inminencia.

B). Las medidas que se requieren para conjurar el perjuicio irremediable han de ser urgentes, es decir, como calidad de urgir, en el sentido de que hay que instar o precisar una cosa a su pronta ejecución o remedio tal como lo define el Diccionario de la Real Academia. Es apenas una adecuación entre la inminencia y la respectiva actuación: si la primera hace relación a la prontitud del evento que está por realizarse, la segunda alude a su respuesta proporcionada en la prontitud. Pero además la urgencia se refiere a la precisión con que se ejecuta la medida, de ahí la necesidad de ajustarse a las circunstancias particulares. Con lo expuesto se verifica cómo la precisión y la prontitud dan señales la oportunidad de la urgencia.

C). No basta cualquier perjuicio, se requiere que éste sea grave, lo que equivale a la gran intensidad del daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona. La gravedad obliga a basarse en la importancia que el orden jurídico concede a determinados bienes bajo su protección, de manera que la amenaza a uno de ellos es motivo de actuación oportuna y diligente por parte de las autoridades públicas. Luego no se trata de cualquier tipo de irreparabilidad, sino sólo de aquella que recae sobre un bien de gran significación para la persona, objetivamente. Y se anota la objetividad, por cuanto la gravedad debe ser determinada o determinable, so pena de caer en la indefinición jurídica, a todas luces inconveniente.

D).La urgencia y la gravedad determinan que la acción de tutela sea impostergable, ya que tiene que ser adecuada para restablecer el orden social justo en toda su integridad. Si hay postergabilidad de la acción, ésta corre el riesgo de ser ineficaz por inoportuna. Se requiere una acción en el momento de la inminencia, no cuando ya haya desenlace con efectos antijurídicos. Se trata del sentido de precisión y exactitud de la medida, fundamento próximo de la eficacia de la actuación de las autoridades públicas en la conservación y restablecimiento de los derechos y garantías básicos para el equilibrio social.

De acuerdo con lo que se ha esbozado sobre el perjuicio irremediable, se deduce que hay ocasiones en que de continuar las circunstancias de hecho en que se encuentra una persona, es inminente e inevitable la destrucción grave de un bien jurídicamente protegido, de manera que urge la protección inmediata e impostergable por parte del Estado ya en forma directa o como mecanismo transitorio."

[27] Al respecto puede consultarse entre otras, la sentencia SU-961 de 1999

[28] Cfr. Entre otras, las Sentencias T-371 de 1996, T-718 de 1998, T-476 de 2001, T-1083 de 2001, T- 634 de 2002, T- 1022 de 2002, y T- 083 de 2004.

[29] Cfr. Sentencias T-1022 de 2002, T-083 de 2004.

[30] Cfr. las Sentencias T-111 de 1994, T-292 de 1995 T-489 de 1999, T- 076 de 2003, entre otras.

[31] Cfr. T- 083 de 2004.

[32] Cfr. Sentencias T-801 de 1998 y T-738 de 1998.

[33] Cfr. Sentencias T-042 de 2001, T-481 de 2000, T-099 de 1999, T-351 de 1997, T-426 de 1994 y T-116 de 1993.

[34] Cfr. Sentencias T-443 de 2001, T-360 de 2001, T-518 de 2000 y T-288 de 2000.

[35] Cfr. Sentencias T-018 de 2001, T-827 de 2000, T-101 de 2000, SU-062 de 1999, T-313 de 1998 y T-351 de 1997.

[36] Cfr. Sentencias T-755 de 1999, T-753 de 1999 y T-569 de 1999.

[37] Cfr. Sentencias T-482 de 2001, T-1752 de 2000, entre otras.

[38] Sentencia T- 634 de 2002.

[39] Sentencia T-514 de 2003.

[40] Cfr. Sentencia T-249 de 2002.

[41] T- 694 de 2006



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones

ISSN 2256-1633

Última actualización: 5 de febrero de 2021 - Diario Oficial No. 51567 - Enero 24 de 2021

