

Sentencia T-333/15

Referencia: expediente T-4.775.879

Acción de tutela instaurada por Manuela Montero de Jiménez contra el Municipio de Santo Tomás y la Gobernación del Atlántico.

Magistrado Ponente:
ALBERTO ROJAS RÍOS

Bogotá D.C., primero (1º) de junio de dos mil quince (2015)

La Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por las Magistradas Myriam Ávila Roldán, María Victoria Calle Correa y el magistrado Alberto Rojas Ríos, quien la preside, en ejercicio de sus competencias Constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En la revisión de los fallos de tutela proferidos en primera instancia el 12 de agosto de 2014, por el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Barranquilla y en segunda instancia el 11 de octubre de 2014, por la Sala Primera de Decisión Laboral del Tribunal Superior de Barranquilla, a propósito de la acción interpuesta por Manuela Montero de Jiménez contra el Municipio de Santo Tomás y la Gobernación del Atlántico.

El expediente fue remitido a la Corte Constitucional en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 86 inciso 2º de la Constitución y del Decreto 2591 de 1991 -artículos 31 y 32- y seleccionado para revisión por Auto del 13 de marzo de 2015, proferido por la Sala de Selección Número Tres.

I. ANTECEDENTES

De acuerdo con los documentos y las pruebas obrantes en el expediente, la señora Manuela Montero de Jiménez interpuso acción de tutela en contra del Municipio de Santo Tomás y la Gobernación del Atlántico, con base en los siguientes:

1. Hechos

1.1. Mediante providencia judicial del 11 de diciembre de 2007, proferida por el Juzgado Promiscuo del Circuito de Sabanalarga (Atlántico), a la señora Manuela Montero de Jiménez de 93 años de edad le fue reconocida pensión de jubilación por valor de un salario mínimo legal mensual vigente a cargo del departamento del Atlántico, derecho que obtuvo a partir del 1 de enero del año 1998.

1.2. El Tribunal Superior del Atlántico en cumplimiento del grado jurisdiccional de consulta, por medio de decisión judicial del 26 de marzo del año 2010, modificó la sentencia de primera instancia, al ordenar el reconocimiento de la pensión de jubilación a cargo del Municipio de Santo Tomás (Atlántico), a partir del 1 de enero de 1998 y, simultáneamente, condenar al departamento del Atlántico al pago de \$1.822.656. pesos por concepto de auxilio de cesantías y \$218.718 pesos por concepto de intereses a las cesantías.

1.3. La accionante Manuela Montero de Jiménez explica que desde el 19 de enero del año 2011, a través de derecho de petición solicitó a la partes accionadas el cumplimiento de las providencias judiciales que ordenaron el pago de la pensión de jubilación junto con las mesadas retroactivas, frente a lo cual el Municipio de Santo Tomás expidió la Resolución No. 0013 del 19 de enero de 2011, por la cual reconoció a partir del 1º de enero de 1998 la pensión de jubilación a su favor, por valor de un salario mínimo legal mensual vigente.

1.4. La accionante indica que a pesar de que el municipio accionado reconoció la pensión, incluyéndola en nómina de pensionados, aún no le han sido cancelados los emolumentos laborales retroactivos reconocidos desde el 1º de enero de 1998 hasta el 31 de diciembre de 2010, por valor de \$65.547.804, conforme se desprende de la liquidación efectuada por el Municipio de Santo Tomás. Sobre estas prestaciones sociales afirma el apoderado judicial de la parte accionante que no obstante haber iniciado proceso ejecutivo laboral en contra del municipio de Santo Tomás, la señora Manuela Montero de Jiménez no está en posición de esperar las resultados de un proceso de esta naturaleza, dada su condición de persona de la tercera edad y contar con escasos recursos económicos para su subsistencia.

2. Solicitud de tutela

Con fundamento en los hechos anteriormente expuestos, la señora Manuela Montero de Jiménez por intermedio de apoderado judicial, solicita el amparo de los derechos fundamentales al mínimo vital, a la seguridad social y a la protección de los derechos de las personas de la tercera edad, vulnerados por el Municipio de Santo Tomás y la Gobernación del Atlántico, al abstenerse de efectuar el pago de las prestaciones sociales judicialmente reconocidas y liquidadas mediante la citada Resolución No. 0013 del 19 de enero de 2010.

3. Respuesta de las entidades accionadas

3.1. Respuesta del Municipio de Santo Tomás (Atlántico)

Mediante oficio¹ del 12 de agosto de 2014, suscrito por Blas Ramón Fruto Maldonado en su condición de Alcalde Municipal de Santo Tomás (Atlántico), la entidad accionada se pronunció sobre los hechos constitutivos de la acción de tutela, en los siguientes términos:

“A LOS HECHOS

1- Según las pruebas presentadas, es cierto.

2- Según las pruebas presentadas es cierto.

3- Es de Anotar que la resolución expedida en su momento (Resolución 0013 del 19 de enero de 2012), por la Dra. María Mejía de la Hoz exalcaldesa del municipio de Santo Tomás se expidió sin los soportes (C.D.P.), necesarios para cumplir dicho acto administrativo.

4- Es cierto.

5- No es cierto, existen otros medios jurídicos para hacer valer sus derechos otorgados por un juez constitucional.” (Folio 68)

3.2. Respuesta de la Gobernación del Atlántico

Por Oficio del 1º de agosto de 2014, suscrito por Juan José Atuesta Mindiola en condición de apoderado judicial, la Gobernación del Atlántico se manifestó sobre los hechos objeto de tutela, señalando que se configura una carencia actual de objeto, habida cuenta de que se dio respuesta al derecho de petición elevado por la accionante. Lo anterior fue expresado en los siguientes términos:

“La Accionante interpuso derecho de petición radicado bajo el No. 20140500362312 en fecha 18/06/2014, dirigida a la Secretaría General del Departamento del Atlántico.

¹ Folio 68.

En atención a lo anterior, la Secretaría General del Departamento del Atlántico, a través del Oficio No. 20140510013901 de fecha 04/08/2014 atendió el derecho de petición objeto de tutela, el cual fue enviado por correo certificado de la empresa BSI COLOMBIA, en la misma fecha, bajo la Guía No. 06731100925. En dicho oficio, se solicita el cumplimiento del requisito del Auto de ejecutoría de la Sentencia del 18 de abril de 2012.

Lo anterior, requisito indispensable para efectuar el pago respectivo de lo reconocido a través del Acto administrativo citado.” (Folio 68)

4. Decisiones judiciales objeto de revisión

4.1. Sentencia de primera instancia

El Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Barranquilla, mediante providencia² del 12 de agosto de 2014, declaró improcedente la acción de tutela presentada con base en la existencia de otros medios de defensa:

“En el presente caso, es menester anotar que actualmente que en el Juzgado Segundo Promiscuo del Circuito de Sabanalarga se está adelantando aún la etapa ejecutiva del mismo, estando pendiente para su pago –según certificación que expide el mismo despacho (Fl. 53)

En este orden de ideas, la fase ejecutiva del fallo contentivo de la obligación pensional a cargo de la accionada aún no ha culminado, es decir, encontrándose el accionante en posibilidades de exigir su cumplimiento y los accionados en la obligación de cumplirlo.

Concluyéndose de esta manera que aún cuenta con otro mecanismo de defensa, antes de interponer este tipo de solicitud de Amparo Constitucional.” (Folio 65)

4.2. Impugnación

Mediante escrito³ presentado el 14 de agosto de 2014, el apoderado judicial de la parte accionante impugnó la sentencia de primera instancia. En el documento de impugnación el apoderado judicial se refiere a la ineficacia del proceso ejecutivo que cursa en el Juzgado Segundo Promiscuo del Circuito de Sabanalarga para salvaguardar los derechos fundamentales de la señora Manuela Montero de Jiménez:

“En cuanto a la vía judicial en el mismo Juzgado donde se dio la sentencia de primera instancia se procedió a llevar a cabo el proceso ejecutivo laboral, fue así como el mencionado juzgado mediante auto del día mayo VEINTIDOS (22) MAYO

² Folios 62-67.

³ Folios 76-78.

del DOSMIL (2012) libró mandamiento de pago contra las entidades accionadas, pero a raíz de la expedición de la ley 1551 del año 2012 en el parágrafo 47 transitorio de la mencionada ley autoriza al juez para citar a las partes a una conciliación obligatoria y fue así como el despacho en mención citó a las partes el seis (6) de marzo del año 2013 enviando los respectivos oficios a las partes para la audiencia y esta que no se llevó a cabo por que la alcaldía de Santo Tomás no se presentó por lo que el despacho declaró fallida la conciliación por la no presencia de la alcaldía ni de la gobernación del Departamento del Atlántico, el VEINTIDOS de mayo del año DOS MIL TRECE 2013 mediante auto resolvió seguir adelante con la ejecución, obsérvese que entre estos dos autos transcurrió un año del proceso ejecutivo...

Así las cosas la accionante una señora de la tercera edad con 92 años de vida, una señora que ha superado toda expectativa de vida no puede estar atendida para disfrutar el beneficio de lo producido por una pensión..." (Folios 79 y 80)

En complemento del alegato de impugnación, el apoderado judicial se refiere a la prevalencia de los derechos sustanciales sobre las formalidades:

"En la acción impetrada tiene que primar la realidad sobre las formalidades, ya que nosotros hemos dado todas las etapas para la cancelación del fallo proferido por los administradores de justicia y la expedición de los actos administrativos señalados en la acción y todas las formalidades posibles tanto administrativas como judiciales y no se han dado los resultados esperado, luego la ACCION DE TUTELA es procedente porque se están violando los derechos fundamentales contenidos en la Constitución Nacional como lo son los artículos 1-2-4-23-29-46-52-53-87." (Folio 80)

4.2. Sentencia de segunda instancia

La Sala Primera de Decisión Laboral del Tribunal Superior de Barranquilla mediante providencia⁴ del 1 de octubre de 2014, confirmó en todas sus partes la providencia procedente del Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Barranquilla, fundamentándose tanto en la existencia de otros medios de defensa, como en la no causación de un perjuicio irremediable habida cuenta de que recibe una pensión por valor de un salario mínimo:

"En el caso bajo estudio tiene la Sala que NO nos encontramos en presencia de un perjuicio irremediable que permita la procedencia de la acción constitucional como mecanismo transitorio, pues, si bien es cierto, la accionante es un sujeto de especial protección constitucional, al contar en la actualidad con 92 años de edad, tal como se acredita con la documental obrante a folio 41 del expediente, no menos cierto, es que no manifestó al interior de la acción de tutela encontrarse en

⁴ Folios 83-87.

condiciones físicas, económicas, o mentales que ameritaran la procedencia excepcional de la misma, máxime, cuando evidenció la Sala que el derecho fundamental al mínimo vital de la accionante se encuentra garantizado, ya que, recibe desde el 1º de enero de 2011, una pensión de sobreviviente por parte del Municipio accionado, tal como lo señaló el Juez Segundo Promiscuo del Circuito de Sabanalarga en auto del 22 de mayo de 2010.” (Folio 110)

5. Pruebas que obran en el expediente

- 5.1.** Copia de la sentencia proferida el 11 de diciembre de 2007 por el Juzgado Segundo Promiscuo del Circuito de Sabanalarga, mediante la cual fue condenado el departamento del Atlántico al reconocimiento y pago de la pensión de jubilación de la señora Manuela Montero de Jiménez. (Folios No. 6-12).
- 5.2.** Copia de la sentencia proferida el 26 de marzo de 2010 por la Sala Cuarta de Decisión Laboral del Tribunal Superior del Atlántico, en cumplimiento del grado jurisdiccional de consulta, mediante la cual fue modificada la condena impuesta al departamento del Atlántico, para en su lugar condenar al Municipio de Santo Tomás (Atlántico) al reconocimiento y pago de la pensión de jubilación de la señora Manuela Montero de Jiménez y al departamento del Atlántico al pago de un auxilio de cesantía. (Folio No. 13-23).
- 5.3.** Copia de la Resolución No. 0013 del 19 de enero de 2011 expedida por la Alcaldía Municipal de Santo Tomás (Atlántico) *“por medio del cual se reconoce una pensión de jubilación en cumplimiento de una orden judicial”*. (Folio No. 24-26).
- 5.4.** Copia de la Resolución No. 000286 del 2013 *“Por medio de la cual se da cumplimiento a la sentencia proferida por el Juzgado Segundo Promiscuo del Circuito de Sabanalarga a favor de la señora MANUELA ISABEL MONTERO DE JIMENEZ”*, suscrita por el Secretario General de la Gobernación del Atlántico y a través de la cual le fue reconocido y cancelado a la accionante Manuela Montero de Jiménez un auxilio de cesantías e intereses de cesantías por valor de \$ 3.502.187. (Folios No. 27-29)
- 5.5.** Copia del Oficio de fecha 19 de diciembre de 2013, suscrito por la Jefe de la Oficina Jurídica del Municipio de Santo Tomás (Atlántico), por medio del cual le informan a la accionante Manuela Montero de Jiménez lo siguiente: *“Muy respetuosamente le informo que en el presupuesto 2014, si se incluyó el rubro de sentencias y conciliaciones y esta administración a través de la oficina jurídica hizo la solicitud correspondiente para que esta obligación fuese incluida en el presupuesto 2014.”* (Folio No. 37).
- 5.6.** Copia del oficio de fecha 13 de diciembre de 2013, suscrito por la Jefe de la Oficina Jurídica del Municipio de Santo Tomás (Atlántico), por medio del cual le

informan al apoderado judicial de la accionante Manuela Montero de Jiménez lo siguiente: *“A la fecha de recibida su petición, fue presentado por la administración municipal el proyecto de presupuesto al Consejo Municipal para su estudio y aprobación, dentro del cual existe un rubro denominado sentencias y conciliaciones por valor de \$360.000.000, de los cuales el municipio entrará a cancelar todas las obligaciones que están pendientes por pagar.”* (Folio No. 39).

- 5.7. Copia de la cédula de ciudadanía de la señora Manuela Isabel Montero de Jiménez Número 22.661.539 de Ponedera (Atlántico), quien nació el 14 de mayo de 1922.
- 5.8. Certificación del 4 de agosto de 2014 expedida por el Juzgado Segundo Promiscuo del Circuito de Sabanalarga (Atlántico), mediante la cual se acredita lo siguiente: *“Le informo que en este Juzgado se encuentra radicado el proceso ordinario laboral radicado con el No 00244-2000, adelantado por MANUELA MONTERO DE JIMENEZ a través de apoderado, en contra del DEPARTAMENTO DEL ATLANTICO Y MUNICIPIO DE SANTO TOMÁS, dentro del cual se siguió proceso ejecutivo a continuación del ordinario en el que se aprobó la liquidación de costas y crédito en auto de fecha febrero 12 del año en curso. El proceso se encuentra a la espera de ser pagado.”* (Folio No. 53).
- 5.9. Copia del Oficio con radicado No. 2014300006421 del 5 de agosto 2014, suscrito por Juan José Atuesta Mindiola en condición de apoderado judicial de la Gobernación del Atlántico, por medio del cual le solicita a la accionante Manuela Montero de Jiménez enviar a dicha entidad el auto de ejecutoria de la sentencia del 18 de abril de 2012, que reconoció las prestaciones sociales a su favor, con el fin de continuar con el trámite de pago del auxilio de cesantías. (Folios No. 54 y 55).
- 5.10. Constancia de no conciliación de fecha 6 de marzo de 2013, expedida por el Juzgado Segundo Promiscuo del Circuito de Sabanalarga en la que se acredita que la parte demandada dentro del proceso promovido por Manuela Montero de Jiménez no compareció a audiencia de conciliación. (Folio No. 89)
- 5.11. Copia de Informe Secretarial del 23 de mayo de 2013 del Juzgado Segundo Promiscuo de Sabanalarga, mediante el cual se decreta medida de embargo y secuestro de los recursos propios del Municipio de Santo Tomás (Atlántico), por valor de \$59.000.000 dentro del proceso ejecutivo laboral iniciado por la accionante Manuela Montero de Jiménez. (Folio No. 92).

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

Esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional es competente para examinar las decisiones proferidas 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, en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Problema jurídico y esquema de resolución.

Corresponde a esta Sala de Revisión determinar si se vulneran los derechos a la protección de las personas de la tercera edad (art. 46 C.P.), a la seguridad social (Art. 48 C.P.) y al mínimo vital (Art. 53 C.P.) de una persona pensionada, cuando una entidad pública de manera injustificada omite pagar las mesadas pensionales retroactivas que han sido judicialmente reconocidas en el marco de un proceso laboral ordinario.

Lo anterior, teniendo en cuenta que la titular de los derechos es una persona de 93 años de edad, de escasos recursos económicos, cuyo único sustento consiste en una pensión de jubilación que asciende a un salario mínimo legal mensual vigente y que a pesar de haber iniciado un proceso ejecutivo laboral desde el año 2013, aún no le han sido pagadas las prestaciones sociales.

Para resolver el problema jurídico planteado, la Sala brevemente reiterará la jurisprudencia en torno a: (i) la procedencia excepcional de la acción de tutela por su naturaleza subsidiaria; ii) el derecho fundamental a la seguridad social; iii) los derechos fundamentales de las personas de la tercera edad y, por último, (iv) se analizarán estas consideraciones en atención al caso concreto.

3. Procedencia excepcional de la acción de tutela por su naturaleza subsidiaria.

El artículo 86 de la Constitución Política reglamentado por el Decreto 2591 de 1991, dispone que el ámbito de protección de la acción de tutela está circunscrito a su naturaleza subsidiaria y residual, esto es, que resulta improcedente ante la existencia de otros medios de defensa destinados en el ordenamiento jurídico a resolver asuntos de carácter litigioso. Este rasgo definitorio de la acción de tutela tiene por finalidad salvaguardar su naturaleza jurídica esencialmente orientada a proporcionar la protección urgente e inmediata de los derechos humanos, cuando quiera que se encuentren amenazados o han sido vulnerados.

A partir de este rasgo particular, el operador judicial debe evaluar las condiciones de procedibilidad, atendiendo las probabilidades procesales con que cuenta el accionante de tutela y frente a lo cual la Corte Constitucional ha señalado de manera consistente⁵

⁵ Ver Sentencias T-580/06, T-996A/06, T-199/07, T-335/07, T-764/07, T-266/08, T-296/08, T-812/08, T-1097/08, T-152/09, T-618/09, T-562/09., T-655/09, T-134A/10, T-135A/10, T-196/10, T-202/10, T-445/10, T-500/10, T-514/10, T-737/10, T-930/10, T-290/11, T-547/11, T-717/11, T-107/12, T-330A/12, T-442/12, T-445/12, T-447/12, T-448/12, T-758/12, T-436/12, T-806/12, T-814/12, T-826/12, T-888/12, T-277/13, T-442/13, T-544/13, T-001/14, T-002/14, T-003/14, T-005/14, T-006/14, T-037/14, T-038/14, T-064/14, T-

que la acción de tutela sólo es procedente cuando los otros medios de defensa previstos en el ordenamiento, resultan ineficaces o no son adecuados para proteger los derechos fundamentales y se está ante la posible causación de un perjuicio irremediable. Esta sub regla de procedencia de la acción de tutela debe ser evaluada en cada caso concreto y se encuentra compendiada en las muy precisas consideraciones de la Sentencia T-997 de 2007, veamos:

“Se puede indicar que de acuerdo con el principio de subsidiariedad de la acción de tutela, ésta resulta improcedente cuando es utilizada como mecanismo supletorio o alternativo de los medios judiciales ordinarios o extraordinarios de defensa judicial previstos por la ley. Sin embargo, en los casos en que existan medios de protección ordinarios al alcance del actor, la acción de tutela será procedente si el juez constitucional logra determinar que: (i) los mecanismos y recursos ordinarios de defensa no son suficientemente idóneos y eficaces para garantizar la protección de los derechos presuntamente vulnerados; (ii) se requiere el amparo constitucional como mecanismo transitorio, pues de lo contrario, el actor se vería frente a la ocurrencia inminente de un perjuicio irremediable; y, (iii) el titular de los derechos fundamentales amenazados o vulnerados es sujeto de especial protección constitucional.”

A la luz de la consideración expuesta, un elemento que se debe analizar en el caso sometido a estudio, es si existen otros medios de defensa que tengan la virtualidad de proteger los derechos de la accionante con la misma eficacia que la acción de tutela, teniendo en cuenta la posible causación de un perjuicio irremediable. De este modo, la tutela será procedente como mecanismo definitivo en la medida en que no exista otro medio judicial o cuando este no resulte idóneo⁶ o eficaz para ofrecer una protección de los derechos posiblemente conculcados.

4. El derecho a la seguridad social.

El Artículo 48 de la Constitución Política consagra la seguridad social en la doble dimensión de lo que es un derecho social y a la vez un servicio público a cargo del Estado que se materializa en la protección que brinda a las personas que se encuentran en imposibilidad física o mental para la obtención de los recursos necesarios para su subsistencia. De manera específica, la pensión de jubilación es una de las instituciones que garantiza este derecho de contenido social, cuando las

065/14, T-071/14, SU.074/14, T-075/14, T-076/14, T-077/14, T-079/14, T-121/14, T-127/14, T-148/14, T-149/14, T-150/14, T-151/14, T-152/14, T-153/14, T-154/14, T-181/14, T-210/14, T-212/14, T-231/14, T-243/14, T-244/14, T-247/14, T-248/14, T-249/14, T-261/14.

⁶ En la Sentencia T-705 de 2012 esta Corporación se pronunció en los siguientes términos: “La Corte Constitucional se ha pronunciado sobre la procedencia de la acción de tutela para el reconocimiento de prestaciones sociales, estableciendo que, en principio, la solución de este tipo de controversias se debe dar a través de los procesos judiciales ordinarios. Sin embargo, la tutela procede excepcionalmente para ordenar el pago de tales acreencias, si de los hechos se deriva la falta de idoneidad de la acción o la inminencia de un perjuicio irremediable.

personas que han cotizado al sistema de seguridad social, por razones naturales relacionadas con su edad gradualmente reducen su capacidad laboral, por consiguiente dificultándose la consecución de los recursos necesarios para la subsistencia mínima vital. En palabras de esta Corporación: *“El derecho a la seguridad social protege a las personas que están en imposibilidad física o mental para obtener los medios de subsistencia que le permitan llevar una vida digna a causa de la vejez, del desempleo o de una enfermedad o incapacidad laboral. Tal como se indicó, el artículo 48 de la Carta indica que el sistema de seguridad social debe orientarse por los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad.”*⁷

En ese contexto, las prestaciones periódicas que el sistema de seguridad social debe efectuar a favor de un pensionado constituyen un derecho de carácter universal e irrenunciable, indistintamente a si se trata de las prestaciones que se causan mensualmente o aquellas que forman parte del retroactivo pensional. Sobre este punto, la Corte en Sentencia T-482 de 2010 se pronunció en los siguientes términos:

“En primer lugar, cuando el conflicto puesto a consideración del juez constitucional versa en torno al reconocimiento de un derecho pensional, éste adquiere competencia para pronunciarse y amparar la pretensión de pago retroactivo de este derecho, cuando, a juicio de la Sala: a) hay certeza en la configuración del derecho pensional y b) se hace evidente la afectación al mínimo vital, al constatarse que la pensión es la única forma de garantizar la subsistencia de la accionante y que por una conducta antijurídica de la entidad demandada, los medios económicos para vivir han estado ausentes desde el momento en que se causó el derecho hasta la fecha de concesión definitiva del amparo. Estas dos circunstancias hacen que el conflicto que por naturaleza es legal y que posee medios ordinarios para su defensa, mute en uno de índole constitucional, en donde los medios ordinarios se tornan ineficaces para el amparo de los derechos vulnerados o amenazados.”

Desde luego, no es fácil articular los límites del campo de aplicación de la acción de tutela cuando hay prestaciones económicas de por medio, pues ello alteraría su naturaleza esencialmente orientada a la protección de los derechos inherentes a la condición humana. Una de las premisas que sostiene la dimensión constitucional de los derechos humanos radica en la distinción entre derechos fundamentales y derechos patrimoniales. Esta construcción teórica defendida por Ferrajoli⁸ plantea que mientras los derechos humanos se caracterizan por ser indisponibles, inalienables, inviolables, intransigibles y personalísimos. En cambio, los derechos patrimoniales son disponibles, negociables y alienables.

⁷ Sentencia T-848 de 2013.

⁸ FERRAJOLI, Luigi, Los fundamentos de los derechos fundamentales, Trotta, 2001. *“Los derechos fundamentales están estructurados desde el punto de vista formal como aquellas expectativas de prestaciones o de no lesiones que se atribuyen, de manera universal e indisponible a todos los sujetos en cuanto personas con capacidad de obrar”*

No obstante, en determinadas circunstancias esta categorización no puede aplicarse de pleno, ya que un derecho que en principio reviste un contenido patrimonial podría condicionar el acceso a un derecho fundamental. Es decir, existe una interdependencia entre la esfera de los derechos fundamentales y los derechos sociales, los cuales entrañan un contenido prestacional, de tal manera que la violación de un derecho incide en la afectación de otros. La cuestión relevante reside en determinar cuándo el ámbito de un derecho prestacional provoca el quebrantamiento de otro de naturaleza fundamental, sin que por ello el mecanismo de protección integral de los derechos humanos sea utilizado para cuestiones que rebasen su identidad.

De allí que al abordar la procedencia de la acción de tutela para el reconocimiento y pago de prestaciones sociales relacionadas con el derecho a la seguridad social, la jurisprudencia⁹ de esta Corporación se ha pronunciado en el sentido de manifestar que como regla general deben ser exigidos a través de los procesos judiciales ordinarios, salvo ante la inminencia de un perjuicio irremediable que justifique la procedencia de la acción y, para lo cual, se han fijado unos criterios¹⁰ de procedencia relacionados con (i) la edad para ser considerado sujeto de especial protección, por ser una persona de la tercera edad, (ii) el estado de salud, (iii) las condiciones económicas del accionante, y (iv) el despliegue de alguna actividad procesal por parte del interesado.

5. Los derechos fundamentales de las personas de la tercera edad

La tercera edad alude a una etapa específica del ciclo de vida de una persona, en la que por causas naturales se presenta una disminución de todas las estructuras físicas vitales que se desarrollaron en periodos anteriores, con lo cual se producen cambios a nivel físico, cognitivo, emocional y social. La Carta Política en el artículo 46 dispuso de un ámbito de protección constitucional a las personas que se encuentran en esta fase de la vida:

“El Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria.

El Estado les garantizará los servicios de la seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia.”

En desarrollo de esta previsión normativa, la jurisprudencia constitucional de manera constante¹¹ ha sostenido que las personas de la tercera edad son sujetos de especial protección constitucional:

⁹ Ver sentencias T-762-08, T-376-07, T-607-07, T-652-07, T-529-07, T-935-06 y T-229-06, entre otras.

¹⁰ Ver Sentencia T-225/12.

¹¹ Ver sentencias T-299 de 1997, T-603 de 2008, T-857 de 2011, T-361 de 2012, T-658 de 2013, entre otras.

“Las personas de la tercera edad han sido señaladas por la jurisprudencia de esta Corporación como sujetos de especial protección por parte del Estado y en consecuencia deben ser objeto de mayores garantías para permitirles el goce y disfrute de sus derechos fundamentales. Así, ante el amparo de los derechos fundamentales debe tenerse en cuenta el estado de salud y la edad de la persona que ha llegado a la tercera edad, pues si bien existen otros medios judiciales para obtener la protección de los derechos fundamentales, éstos se tornan ineficaces por no ser expeditos. Incluso, en dicho trámite se estaría exponiendo la vida del peticionario atendiendo el tiempo extenso que transcurre en la resolución de dichos conflictos. Por lo que en estos casos se predicaría, como regla general, la no idoneidad de los medios ordinarios frente a este grupo de especial protección constitucional si se halla acreditado que someterlas al trámite de un proceso ordinario podría causar un resultado en exceso gravoso.”¹²

En la Sentencia T-329 de 2012 con ocasión de una acción de tutela interpuesta por un adulto mayor de 84 años y a quien el Instituto del Seguro Social le negó el reconocimiento de la pensión de jubilación, la Corte se refirió al alcance del artículo 46 Superior en el marco de un Estado Social de Derecho:

“Al discernir las consecuencias prácticas y jurídicas que conlleva el texto del artículo 46 constitucional a propósito de la especial protección de los adultos mayores, la Corte ha explicado que “aunada a la experiencia y sabiduría que el paso de los años aporta al individuo, sus facultades físicas pueden verse disminuidas y en tal sentido colocar a las personas en circunstancias de especial vulnerabilidad”, y que asimismo, “las necesidades vitales del sujeto varían en esta etapa de la vida, todo lo cual torna imperante un especial amparo dirigido a garantizar el desarrollo en condiciones dignas de los adultos mayores y que tiene por sustento particular las disposiciones de los artículos 13 y 46 de la Carta Política”. De igual manera la Corte ha explicado que “la tercera edad apareja ciertos riesgos de carácter especial que se ciernen sobre la salud de las personas y que deben ser considerados por el Estado Social de Derecho con el fin de brindar una protección integral del derecho a la salud, que en tal contexto constituye un derecho fundamental autónomo”, y ha afirmado que “así como no puede confundirse vejez con enfermedad o con pérdida de las capacidades para aportar a la sociedad elementos valiosos de convivencia, tampoco puede perderse de vista que muchas de las personas adultas mayores se enfrentan con el correr de los años a circunstancias de debilidad por causa del deterioro de su salud, motivo por el cual merecen estas personas una protección especial de parte del Estado, de la sociedad y de la familia, tal como lo establece el artículo 46 de la Constitución Nacional”

Del estudio de los precedentes jurisprudenciales referenciados, la Sala concluye que la Corte ha decantado una línea jurisprudencial conforme a la cual las personas de la

¹² Sentencia T-485 de 2011.

tercera edad son sujetos de especial protección constitucional, frente a los cuales, el desconocimiento de los derechos derivados de la seguridad social comporta la afectación de sus derechos fundamentales y, por tanto, estos pueden hacerse efectivos a través de la acción de tutela, siempre que se cumplan ciertas condiciones jurisprudencialmente decantadas.

6. Caso concreto.

6.1. De la plataforma fáctica relacionada en el acápite de los hechos se extrae que la señora Manuela Montero de Jiménez presentó acción de tutela en contra del Municipio de Santo Tomás y del departamento del Atlántico, por considerar que dichas entidades están vulnerando sus derechos al mínimo vital, a la seguridad social y a la protección de los derechos de las personas de la tercera edad, al abstenerse a efectuar el pago de las prestaciones sociales reconocidas en decisiones judiciales dictadas en primera instancia por el Juzgado Promiscuo del Circuito de Sabanalarga y en segunda instancia por la Sala de Decisión Laboral del Tribunal Superior del Atlántico. Dichas prestaciones sociales fueron liquidadas mediante Resolución No. 0013 del 19 de enero de 2011, por la cual se reconoció a partir del 1º de enero de 1998 pensión de jubilación por valor de un salario mínimo legal mensual vigente a favor de la accionante Manuela Montero de Jiménez, siendo incluida en nómina de pensionados, pero sin que se le pagara el correspondiente retroactivo pensional.

6.2. En primer término, respecto de la procedencia de la acción de tutela, es preciso relieves que en este caso los hechos recaen sobre un adulto mayor¹³, de escasos

¹³ LEY 1276 DE 2009 “A través de la cual se modifica la Ley 687 del 15 de agosto de 2001 y se establecen nuevos criterios de atención integral del adulto mayor en los centros vida”

Artículo 7º. Definiciones. Para fines de la presente ley, se adoptan las siguientes definiciones:

a). Centro Vida al conjunto de proyectos, procedimientos, protocolos e infraestructura física, técnica y administrativa orientada a brindar una atención integral, durante el día, a los Adultos Mayores, haciendo una contribución que impacte en su calidad de vida y bienestar;

b). Adulto Mayor. Es aquella persona que cuenta con sesenta (60) años de edad o más. A criterio de los especialistas de los centros vida, una persona podrá ser clasificada dentro de este rango, siendo menor de 60 años y mayor de 55, cuando sus condiciones de desgaste físico, vital y psicológico así lo determinen; (Negrillas y subrayas fuera del texto)

c). Atención Integral. Se entiende como Atención Integral al Adulto Mayor al conjunto de servicios que se ofrecen al Adulto Mayor, en el Centro Vida, orientados a garantizarle la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, interacción social, deporte, cultura, recreación y actividades productivas, como mínimo;

d). Atención Primaria al Adulto Mayor. Conjunto de protocolos y servicios que se ofrecen al adulto mayor, en un Centro Vida, para garantizar la promoción de la salud, la prevención de las enfermedades y su remisión oportuna a los servicios de salud para su atención temprana y rehabilitación, cuando sea el caso. El proyecto de atención primaria hará parte de los servicios que ofrece el Centro Vida, sin perjuicio de que estas personas puedan tener acceso a los programas de este tipo que ofrezcan los aseguradores del sistema de salud vigente en Colombia.

e). Geriatría. Especialidad médica que se encarga del estudio terapéutico, clínico, social y preventivo de la salud y de la enfermedad de los ancianos.

f). Gerontólogo. [Modificado por el art.1, Ley 1655 de 2013](#). Profesional de la salud especializado en Geriatría, en centros debidamente acreditados, de conformidad con las normas vigentes y que adquieren el

ingresos para su sostenimiento mínimo vital y que ha desplegado todos los mecanismos judiciales tendientes a lograr el pago de las prestaciones sociales que reclama.

En segundo lugar, de acuerdo con lo expuesto en las consideraciones generales de esta providencia, en cuanto al derecho a la seguridad social, es claro que en algunos casos no resulta efectiva la utilización de otros medios judiciales de defensa, pues de seguirse los procedimientos ordinarios, se afectarían otros derechos. Puntualmente, en este caso se trata de una persona de 93 años de edad cuyas condiciones de subsistencia dependen del pago de las prestaciones logradas a través de su desempeño laboral, con lo cual se está ante un sujeto de especial protección constitucional. Y, precisamente por ello en cuanto a la existencia de otros medios de defensa, cuestión que fue advertida por los jueces de tutela, la Sala estima que no se contempló la situación particular de la accionante en cuanto a su edad, expectativa de vida y situación económica. En ese contexto específico los otros medios de defensa previstos en el ámbito laboral (proceso ejecutivo) no tienen la misma eficacia, pues en este caso retardarían de manera injustificada y significativa los términos en los que la accionante de manera inmediata pueda mejorar sus condiciones de subsistencia. Además, es necesario tener en cuenta que la accionante ha desplegado toda actividad procesal a su alcance, al punto que actualmente cursa un proceso ejecutivo que busca hacer efectivo el retroactivo pensional adeudado por el Municipio de Santo Tomás (Atlántico).

Es así que a folio 92 del expediente de tutela obra copia del Informe Secretarial del 23 de mayo de 2013 del Juzgado Segundo Promiscuo de Sabanalarga, mediante el cual se decreta medida de embargo y secuestro de los recursos propios del Municipio de Santo Tomás (Atlántico), por valor de \$59.000.000 dentro del proceso ejecutivo laboral iniciado por la accionante Manuela Montero de Jiménez. Del mismo modo, a

conocimiento y las destrezas para el tratamiento de patologías de los adultos mayores, en el área de su conocimiento básico (medicina, enfermería, trabajo social, psicología, etc.).

g). Gerontología. Ciencia interdisciplinaria que estudia el envejecimiento y la vejez teniendo en cuenta los aspectos biopsicosociales (psicológicos, biológicos, sociales).

Parágrafo. Los distritos y municipios podrán suscribir convenios con entidades reconocidas para el manejo de los Centros Vida; no obstante, estos deberán prever dentro de su estructura administrativa la unidad encargada de su seguimiento y control como estrategia de una política pública orientada a mejorar las condiciones de vida de las personas de tercera edad.

Artículo 9°. Adopción. En el Acuerdo del Concejo municipal o distrital, en donde se establezca la creación de la estampilla, se adoptarán las definiciones de Centros Vida, anteriormente contempladas, estableciendo aquellos servicios que como mínimo, se garantizarán a la población objetivo, de acuerdo con los recursos a recaudar y el censo de beneficiarios.

Parágrafo 1°. A través de una amplia convocatoria, las Alcaldías establecerán la población beneficiaria, de acuerdo con los parámetros anteriormente establecidos, conformando la base de datos inicial para la planeación del Centro Vida.

Al Respecto, ver la Sentencia C-503 de 2014 Corte Constitucional.

folio 53 del expediente obra la Certificación del 4 de agosto de 2014 expedida por el Juzgado Segundo Promiscuo del Circuito de Sabanalarga (Atlántico), mediante la cual se acredita lo siguiente: *“Le informo que en este Juzgado se encuentra radicado el proceso ordinario laboral radicado con el No 00244-2000, adelantado por MANUELA MONTERO DE JIMENEZ a través de apoderado, en contra del DEPARTAMENTO DEL ATLANTICO Y MUNICIPIO DE SANTO TOMÁS, dentro del cual se siguió proceso ejecutivo a continuación del ordinario en el que se aprobó la liquidación de costas y crédito en auto de fecha febrero 12 del año en curso. El proceso se encuentra a la espera de ser pagado.”*

Todo lo cual demuestra la ineficacia del proceso ejecutivo laboral para hacer efectivas las prestaciones sociales adeudadas y, para lo cual, es preciso tener en cuenta como elemento diferencial que la accionante en la actualidad tiene 93 años de edad y las probabilidades de su expectativa lógicamente se encuentran reducidas.

6.3. En tercer lugar, la Sala observa que la Gobernación del Atlántico mediante Resolución No. 000286 del 2013 *“Por medio de la cual se da cumplimiento a la sentencia proferida por el Juzgado Segundo Promiscuo del Circuito de Sabanalarga a favor de la señora MANUELA ISABEL MONTERO DE JIMENEZ”*, reconoció y canceló a la accionante Manuela Montero de Jiménez un auxilio de cesantías e intereses de cesantías por valor de \$3.502.187. (Folios No. 27-29), con lo cual frente a esta prestación social se está ante un hecho superado.

Contrario a ello, el Municipio de Santo Tomás por medio de la Resolución No. 0013 del 19 de enero de 2011, incluyó a la señora Manuela Montero de Jiménez en nómina de pensionados, pero, sin embargo, se abstuvo de cancelar el retroactivo pensional causado desde el 1 de enero de 1998, valor que se encuentra en trámite dentro del proceso ejecutivo laboral iniciado por la accionante contra el Municipio de Santo Tomás y a la fecha han transcurrido cuatro años y medio sin que la entidad territorial hubiese efectuado el pago.

6.4. En cuanto a las decisiones judiciales objeto de revisión, los jueces constitucionales de conocimiento negaron el amparo con base en la existencia de otros medios de defensa, sin evaluar la posible causación de un perjuicio irremediable, toda vez en que no valoraron que la accionante es una persona de 93 años, quien manifiesta que su única fuente de ingresos es la pensión de jubilación, la cual asciende a un salario mínimo legal y que ha desplegado todos los medios judiciales de defensa a su alcance para reclamar unas prestaciones sociales causadas durante su vida laboral, las cuales sin lugar a duda incidirían de manera significativa en su calidad de vida.

6.5. Esta Sala de revisión con fundamento en la Constitución, la jurisprudencia constitucional referenciada y las pruebas que obran en el expediente, encuentra que a la señora Manuela Montero de Jiménez le han sido vulnerados sus derechos fundamentales a la protección de los derechos de las personas de la tercera edad, a la seguridad social, al mínimo vital y, más aun a la dignidad humana, al omitir pagar los

emolumentos laborales que le fueron judicialmente reconocidos y no estar en posición de esperar la resultas de un proceso ejecutivo, dada su edad y situación económica.

A tal razonamiento se llega, por cuanto evaluadas en su conjunto las pruebas que obran en el expediente, se observa que el Municipio de Santo Tomás no solamente ha incumplido una orden judicial, sino que, además, ha actuado de manera negligente y displicente en el tratamiento dado a la accionante.

A folio 39 del expediente obra copia del oficio de fecha 13 de diciembre de 2012, suscrito por la Jefe de la Oficina Jurídica del Municipio de Santo Tomás (Atlántico), por medio del cual se le informa al apoderado judicial de la accionante Manuela Montero de Jiménez lo siguiente: *“A la fecha de recibida su petición, fue presentado por la administración municipal el proyecto de presupuesto al Concejo Municipal para su estudio y aprobación, dentro del cual existe un rubro denominado sentencias y conciliaciones por valor de \$360.000.000, de los cuales el municipio entrará a cancelar todas las obligaciones que están pendientes por pagar.”* (Folio No. 39).

Posteriormente, mediante Oficio de fecha 19 de diciembre de 2013, también suscrito por la Jefe de la Oficina Jurídica del Municipio de Santo Tomás (Atlántico), se le informa a la accionante Manuela Montero de Jiménez lo siguiente: *“Muy respetuosamente le informo que en el presupuesto 2014, si se incluyó el rubro de sentencias y conciliaciones y esta administración a través de la oficina jurídica hizo la solicitud correspondiente para que esta obligación fuese incluida en el presupuesto 2014.”* (Folio No. 37).

Como desde luego salta a la vista, en estos actos administrativos que datan del año 2012 y 2013, se le informó a la accionante que se procedería a la cancelación de las prestaciones sociales reconocidas mediante orden judicial y, no obstante, transcurrir más de dos años y haberse embargado las cuentas de la entidad dentro del proceso laboral ejecutivo, aún no le ha sido efectuado el correspondiente pago.

Contrario a lo indiferentemente esgrimido por los jueces de tutela, la situación descrita no se reduce a que el pago del retroactivo pensional no se pueda ventilar en sede de tutela por tratarse de una cuestión dineraria que no afecta el mínimo vital de quien ya está recibiendo una asignación mensual. Se trata de un asunto cuya dimensión escapa al análisis de la cuestión legal o económica y que adquiere relevancia constitucional, toda vez que el retroactivo suple la brecha que existe entre el cumplimiento de requisitos para acceder a una prestación pensional y el ingreso efectivo a nómina del pensionado de un sujeto de especial protección constitucional, quien al alcanzar una determinada edad ve disminuida su capacidad física y con ello la posibilidad de ejercer en toda su dimensión algunos de sus derechos. Dada esta pérdida progresiva de la fuerza laboral, es probable que la única fuente de ingresos que pueda percibir sea la pensión de jubilación, la cual se repite asciende a un salario mínimo. Es por esto que resulta especialmente grave la no cancelación o la cancelación parcial de las mesadas pensionales, pues ello puede menoscabar el

derecho a disfrutar de mejores condiciones de vida o de vida digna de un sujeto de especial protección.

Al respecto, frente a un caso semejante al que en esta oportunidad ocupa la atención de la Sala, esta Corporación en la Sentencia T-456 de 1994 se pronunció en los siguientes términos:

"Si una persona sobrepasa el índice de promedio de vida de los colombianos (se estima en 71 años), y ella considera que se le ha dado un trato discriminatorio en el reajuste pensional y por tal motivo ha reclamado ante juez competente, pero se estima razonablemente que el solicitante ya no existiría para el momento que se produjera la decisión judicial, debido a su edad avanzada, unido esto al alto volumen de procesos que razonablemente producen demora en la decisión, pese al comportamiento diligente del juzgador, entonces, ese anciano no tiene otro medio distinto al de la tutela para que, provisionalmente, mientras se decide el fondo del asunto por el juez natural, se ordene el respeto a su derecho. Por supuesto que el Juez de Tutela debe hacer un equilibrado análisis en cada caso concreto, no olvidando que en el momento de transición institucional que vive el país, es posible una demora en las decisiones judiciales. O sea, no se puede adoptar una solución mecánica para todos los casos sino que debe analizarse individualmente a cada uno de ellos."

Así las cosas, cuando lo que busca una persona es obtener el pago de unas mesadas pensionales ya reconocidas en razón a que es ésta su única fuente de ingresos, es procedente la acción de tutela y únicamente le corresponde probar sumariamente que su situación económica y de vulnerabilidad pone en riesgo derechos fundamentales como la salud y la vida en condiciones dignas, sin que le sea dable al juez de tutela imponerle mayores cargas probatorias.

En virtud de lo anterior, la Sala ordenará al Municipio de Santo Tomás (Atlántico), proceda al pago inmediato de todos los emolumentos laborales adeudados a la accionante Manuela Montero de Jiménez.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución Política,

RESUELVE:

PRIMERO.- REVOCAR la sentencia proferida por la Sala Primera de Decisión Laboral del Tribunal Superior de Barranquilla el 1 de octubre de 2014, que confirmó la sentencia proferida el 12 de agosto de 2014 por el Juzgado Segundo Laboral del

Circuito de Barranquilla, que declaró improcedente la acción de tutela interpuesta por la señora Manuela Montero de Jiménez y, en su lugar, **CONCEDER** la tutela del derecho a la seguridad social, al mínimo vital, a los derechos de las personas de la tercera edad y a la dignidad humana de la accionante Manuela Montero de Jiménez.

SEGUNDO.- ORDENAR a la Alcaldía Municipal de Santo Tomás (Atlántico), que en el término improrrogable de cuarenta y ocho (48) horas posteriores a la notificación de la presente sentencia, si aún no lo ha hecho pague la totalidad de las prestaciones sociales contenidas en la liquidación efectuada mediante Resolución No. 0013 del 19 de enero de 2011, por la cual reconoció a partir del 1º de enero de 1998 la pensión de jubilación a favor de la señora Manuela Montero de Jiménez por valor de un salario mínimo legal.

TERCERO.- ADVERTIR al Municipio de Santo Tomás (Atlántico), que tiene el deber constitucional de implementar mecanismos diligentes y eficaces para el pago de las prestaciones sociales a su cargo.

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

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

ALBERTO ROJAS RIOS
Magistrado

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA
Magistrada

MYRIAM ÁVILA ROLDÁN
Magistrada (e)

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General