ACCION DE TUTELA-Procedencia excepcional para reconocimiento de derechos pensionales

MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL-Reconocimiento y pago de pensión de sobrevivientes

Referencia: expediente T-344237

Acción de tutla de Yolanda Manrique de Parga contra Bancafé

Magistrado Ponente:

Dr. FABIO MORON DIAZ

Bogotá, D.C. diciembre doce (12) del año dos mil (2000)

La Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Cristina Pardo Schlesinger (e), Alvaro Tafur Galvis y Fabio Morón Díaz, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en el proceso de revisión de los fallos expedidos por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, proferido el 14 de abril de 2000, despacho que en primera instancia negó por improcedente la acción de tuela instaurada por Yolanda Manrique de Parga contra Bancafé, y por la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, que a través de sentencia fechada el 7 de junio de 2000 confirmó esa decisión.

## I. ANTECEDENTES

### 1. Hechos

La demandante, a través de apoderado interpuso acción de tutela para solicitar protección a sus derechos fundamentales a la igualdad, al libre desarrollo de la personaldiad, a la honra y al debido proceso, los cuales en su criterio han sido vulnerados por Bancafe, entidad que le negó el reconocimiento de la pensión a la que tienen derecho ella y sus hijos, después de la

muerte de su esposo y padre el señor Celio Parga Molina, acaecida el 26 de noviembre de 1996, quien durante 26 años trabajó al servicio de esa entidad.

Manifiesta, que una vez presentada la correspondiente solicitud, el banco accionado, a través de oficio No. DRH-4088 de 3 de diciembre de 1996, suscrito por el Jefe del Departamento de Asuntos Laborales, negó su petición, "… argumentando que mi difunto cónyuge después de su retiro de Bancafé, laboró en la Contraloría General de la República, y que por lo tanto la pensión debería reclamarla ante la entidad de previsión a la que el causante de la prestación (…) estuvo afiliado durante el último año de servicio".

Señala, que atendiendo lo expresado por el banco accionado, el 24 de marzo de 1998 solicitó a Cajanal el reconocimiento y posterior pago de la pensión de sobreviviente, la cual le fue negada por dicha entidad mediante Resolución No. 18820 de 25 de junio de 1998, decisión que fundamentó anotando que la prestación debía ser reclamada al ISS, pues de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 71 de 1988, y en el Decreto 2709 de 1994, es a esa institución a la que le corresponde hacerlo por tratarse de una "pensión por aportes"; contra esa decisión, agrega la accionante, interpuso los recursos de ley, los cuales fueron resueltos confirmando la decisión inicial.

Ante la negativa de CAJANAL y teniendo en cuenta que en su caso no es posible solicitarle al ISS el reconocimiento y pago de la pensión de sobreviviente, dado que desde 1967 los empleados de Bancafé suscribieron con esa entidad una convención colectiva que aún hoy se mantiene vigente, en la que esa institución financiera se compromete a pagar la pensión de sus empleados, ella volvió a radicar su solicitud ante la entidad impugnada, anexando toda la documentación pertinente, petición que de nuevo fue negada mediante un oficio de su departamento legal.

Dadas las circunstancias descritas, su apoderado se dirigió al banco accionado una vez más, pero esta vez para solicitar que la negativa se consignara en una resolución que él pudiera impugnar para así agotar la vía gubernativa, solicitud que no fue atendida por Bancafé, con lo que incurrió no sólo en una vía de hecho, sino en la vulneración de su derecho fundamental de petición para el cual también le solicita protección al juez constitucional.

1. Sentencias objeto de revisión

Primera instancia

En primera instancia le correspondió conocer la tutela de la referencia a la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá, corporación que decidió negar por improcedente dicha acción, con fundamento en los motivos que se resumen a continuación:

Para el a-quo, la acción de tutela de la referencia es improcedente, "… conforme a las previsiones del canon constitucional que la consagra, pues ante la situación de la accionante, ésta dispone de otro medio de defensa judicial que aún no ha sido ejercitado como es el adelantamiento del respectivo proceso ante la jurisdicción ordinaria laboral en el que pude demandar a las tres entidades que le han negado la prestación (BANCAFE, CAJANAL, ISS), en orden a obtenerla, toda vez que ese es el procedimiento previsto en la legislación colombiana, con el que además se observa el debido proceso que con la categoría de derecho fundamental está erigido en nuestra Carta Política."

Tampoco, dice el juez constitucional de primera instancia, en el caso sublite se presenta un perjuicio irremediable que haga procedente la acción de tutela como mecanismo transitorio de protección, pues "… tal como lo ha entendido la jurisprudencia [éste] lo constituye el daño material o moral que resulta irreversible y que además debe ser cierto, determinado y debidamente comprobado", lo que en el caso que se revisa no ocurre.

Segunda instancia

La decisión del Juez Constitucional de primera instancia fue impugnada por el apoderado de la actora y la misma le correspondió resolver a la Sala Laboral e la corte Suprema de Justicia, la cual a través de fallo proferido el 7 de junio de 2000 confirmó la decisión del a-quo, acogiendo los argumentos en los que aquél sustentó su decisión, reiterando que los derechos que la actora alega vulnerados "… son de carácter eminentemente laboral, de naturaleza legal y/o convencional que no vulneran derecho fundamental alguno, cuya satisfacción e incluso la indemnización de perjuicios que por la omisión de su reconocimiento se hubieran podido ocasionar, son susceptibles de alcanzarse acudiendo a la justicia respectiva".

I. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Primera. Competencia

La Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, es competente para revisar los fallos producidos en el proceso de tutela de la referencia, según lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política, en armonía con los artículos 33, 34 y 35 del Decreto 2591 de 1991.

Segunda. La materia.

En esta oportunidad le corresponde decidier a la Sala, si en el caso sometido a revisión la acción de tutela es procedente, teniendo en cuenta que la accionante solicita que se le ordene a una institución financiera de carácter privado -Bancafé-, proceder al reconocimiento y pago de una prestación laboral a su favor, específicamente de la pensión de sobreviviente, no obstante que dicha institución alega que eso le corresponde a CAJANAL, entidad de previsión en la que el causante de la prestación, su esposo fallecido, realizó sus últimos aportes, pues después de 26 años de estar trabajando en el banco se retiró para vincularse a la Contraloría General de la República.

Tercera. Procedencia excepcional de la acción de tutela para el reconocimiento de derechos pensionales.

Sobre la procedencia excepcional de la acción de tutela para el reconocimiento de derechos pensionales, al resolver un caso similar, la Sala Sexta de Revisión de Tutelas, con ponencia el Magistrado Dr. Alvaro Tafur Galvis, señaló, a través de la sentencia T-660 de 1999, que para el efecto es improcedente dicho recurso, consagrado en el artículo 86 de la C.P. con las características de excepcional y subsidiario; en esa ocasión la Sala fundamentó su decisión en los argumentos que se transcriben a continuación, los cuales en todo son aplicables al caso de la referencia:

“La procedencia excepcional de la acción de tutela para el reconocimiento de derechos pensionales.

La finalidad para la cual fue concebida la acción de tutela, como es la protección inmediata de los derechos fundamentales de las personas ante la vulneración o amenaza generada por

las autoridades públicas o los particulares en ciertos casos y el carácter excepcional, subsidiario y residual de la misma (C.P., art. 86), impiden que con su ejercicio se resuelvan asuntos cuya discusión plantea una controversia por fuera del ámbito constitucional.

El reconocimiento y pago de prestaciones sociales de tipo económico, por la clase de pretensiones que allí se discuten, persiguen la definición de derechos litigiosos de naturaleza legal.

Resulta, entonces, ajeno a la competencia de los jueces de tutela entrar a decidir sobre los conflictos jurídicos que surjan alrededor del reconocimiento, liquidación y orden de pago de una prestación social, por cuanto para ello existen las respectivas instancias, procedimientos y medios judiciales establecidos por la ley; de lo contrario, se desnaturalizaría la esencia y finalidad de la acción de tutela como mecanismo de protección especial pero extraordinario de los derechos fundamentales de las personas y se ignoraría la índole preventiva de la labor de los jueces de tutela frente a la amenaza o vulneración de dichos derechos que les impide dictar órdenes declarativas de derechos litigiosos1 de competencia de otras jurisdicciones.

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

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

En efecto, al Juez de tutela no le corresponde señalar el contenido de las decisiones que deban tomar las autoridades públicas en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, como la de reconocer una pensión, pues fuera de carecer de competencia para ello, no cuenta con los elementos de juicio indispensables para resolver sobre los derechos por cuyo reconocimiento y efectividad se propende. En este sentido ha sido clara la

jurisprudencia de la Corporación en indicar que “los fallos emitidos en materia de acción de tutela no tienen virtualidad para declarar derechos litigiosos, menos aún cuando de estos se predica su carácter legal”.

El Juez de la tutela no puede, entonces, reemplazar a la autoridad competente para resolver aquello que le autoriza la ley, sino que su accionar es un medio de protección de derechos propios de la persona humana en su primacía. Por ello, no es pertinente como así ocurre en el presente asunto, formular la acción de tutela, por cuanto supone desconocer los medios ordinarios para dirimir controversias acerca de la titularidad de una pensión de jubilación.(…). (Sentencia T-038 de 1.997, M.P. Dr. Hernando Herrera Vergara).

De manera pues que, es improcedente la acción de tutela para el reconocimiento de un derecho pensional2 salvo en la circunstancia de la ineptitud del medio judicial establecido en el ordenamiento jurídico para tramitar dicho asunto o de la ocurrencia del perjuicio irremediable3 que haga viable el amparo tutelar transitorio y urgente para evitar la vulneración irreparable de los derechos fundamentales que resulten en juego, mientras se resuelve en forma definitiva el respectivo asunto por el sistema judicial ordinario.

Aplicadas las anteriores consideraciones al presente caso, la Sala encuentra que la pretensión perseguida por la señora [Yolanda Manrique de Parga], a través del trámite de la acción de tutela, era improcedente, como bien lo advirtió el juez de tutela al proferir su decisión, por contar la peticionaria con otro medio de defensa judicial para reclamar el reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes, en el evento de que cumpla con los requisitos legalmente establecidos para acceder a la misma,.

En efecto, dicha señora elevó una solicitud de reconocimiento de pensión de sobrevivientes a [Bancafé], que (…) le negó la petición (…), dado que el esposo de aquella, al momento de la muerte, se había trasladado de administradora de pensiones.

(…)

(…)

Recordemos que la jurisdicción llamada a decidir ese problema no es la constitucional erigida en sede de tutela, pues a ésta no le corresponde la determinación de la entidad de previsión

social obligada al reconocimiento y pago de una prestación social, por la índole legal del derecho en litigio y por la clase de debate probatorio que se requiere para proferir una decisión de esa trascendencia4.

(…)

De otra parte, debe señalarse que la improcedencia de la acción de tutela en el presente caso se predica, igualmente, para los fines de una protección tutelar transitoria, toda vez que, no aparece demostrada en el expediente la posible ocurrencia de un perjuicio irremediable5, bajo las características que lo particularizan, como son que "la amenaza de daño debe ser inminente; la respuesta o acción para evitar el perjuicio ha de ser urgente; el perjuicio debe ser grave y finalmente la medida judicial debe ser impostergable, lo que justifica la tutela transitoria"6; de manera que, no era viable la intervención del juez de tutela para ordenar una protección constitucional.

4. Efectividad del derecho de petición en el caso particular.

Con base en lo antes señalado, restaba al juez de tutela ante la realidad fáctica expuesta por la actora, verificar si las respuestas emitidas por las administradoras de pensiones demandadas a la petición formulada por aquella, se produjeron en los términos que exige la realización efectiva del derecho constitucional fundamental de petición, a fin de determinar sobre su intervención.

En los términos del artículo 23 superior, el derecho de petición constituye la facultad de las personas de presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular, con la garantía de obtener una pronta resolución; de manera que ésta resulta enervada cuando formulada una reclamación de esa naturaleza, no se emite una respuesta de fondo, oportuna y debidamente notificada.

Debe precisarse que respecto de las organizaciones privadas, el mismo artículo exige para su eficacia la expedición de una reglamentación por el legislador. No obstante, la jurisprudencia de esta Corte ha señalado los eventos en los cuales el derecho de petición es objeto de protección respecto de los particulares:

" – La Constitución de 1991 amplió el alcance del derecho fundamental de petición, pues se

predica respecto de la administración y de las organizaciones privadas. Empero, en relación con estas últimas su ámbito de aplicación es limitado.

– En cuanto al ejercicio de este derecho contra particulares deben distinguirse dos situaciones. La primera, si la organización privada presta una servicio público o si por la función que desempeña adquiere el status de autoridad, el derecho de petición opera como si se tratase de una autoridad pública7. La segunda, cuando el sujeto pasivo del derecho de petición es una organización que no actúa como autoridad, sólo opera cuando el Legislador lo haya reglamentado8. Por lo tanto, la posibilidad de ejercer el amparo de este derecho, contra particulares, depende del ámbito y de las condiciones que señale el Legislador.

– La extensión del derecho de petición a particulares que no actúan como autoridad, sólo es procedente cuando aquel es el instrumento para garantizar otros derechos fundamentales, como quiera que este derecho no puede implicar una intromisión indiscriminada y arbitraria en el fuero privado de quienes no exponen su actividad al examen público.9". (Sentencia SU-166 de 1.999, M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero).

Ahora bien, la decisión de fondo de la petición implica un pronunciamiento que resuelva con certeza la inquietud expuesta en la petición, en forma coherente con lo pedido10. A su vez, la oportunidad en la resolución supone que ésta se profiera en los plazos previstos por las normas constitucionales y legales11. La notificación al peticionario hace referencia a la puesta en conocimiento de la respuesta emitida, dentro del término legal establecido para tal fin12.

La intervención del juez de tutela, cuando de la solicitud del reconocimiento y pago de una prestación económica se trata, pretende corregir cualquier desfase entre los términos de la respuesta brindada, habida consideración del marco de protección del núcleo esencial del derecho de petición, antes señalado. Pero como lo ha precisado en forma reiterada esta Corporación, la orden de inmediato cumplimiento que para el efecto se expida, no puede condicionar el sentido de la resolución, materia ésta del resorte exclusivo de la autoridad o del particular llamado a emitir la correspondiente respuesta13. (Corte Constitucional, Sentencia T-660 de 1999, M.P. Dr. Alvaro Tafur Galvis).

Así las cosas, encuentra la Sal que en el caso concreto objeto de revisión, la actora cuenta con otro medio de defensa judicial idóneo y eficaz para reclamar el reconocimiento y pago de

la pensión a la que cree tener derecho, el cual debe utilizar ante el juez competente, para que sea éste el que dirima la controversia que se ha suscitado entre las distintas entidades que se la han negado, por lo tanto confirmará los fallos de los jueces constitucionales de primera y segunda instancia que negaron por improcedente la tutela.

Igualmente, observa la Sala que en el caso concreto que se revisa, BANCAFE, entidad accionada, respondió oportuna y efectivamente a todas y cada una de las peticiones de la actora, fundamentando con argumentos jurídicos que incluso respaldó en conceptos solicitados a especialistas en la materia laboral, su negativa a reconocer y pagar la pensión, por lo tanto en el aspecto relacionado con la presunta vulneración del derecho de petición de la accionante, también se confirmarán las decisiones de instancia que negaron el amparo solicitado.

I. DECISION

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

RESUELVE

Primero: CONFIRMAR las sentencias proferidas por la Sala Laboral de la corte Suprema de Justicia, de fecha 7 de junio de 2000, que confirmó el fallo de la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá, proferido el 14 de abril de 2000, el cual negó por improcedente la acción de tutela instaurada por Yolanda Manrique de Parga contra Bancafé.

Segundo: Por Secretaría General, LIBRENSE las comunicaciones a que se refiere el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada (E)

ALVARO TAFUR GALVIS

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (E)

1 Ver la Sentencia T-528/98, M.P. Dr. Antonio Barrera Carbonell.

2 Ver las Sentencias T-301/98, T-582/98, T-637/98, T-074/99, entre otras.

3 Ver la Sentencia T-001/97, M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

4 Ver, entre otras, las Sentencias T-131 y T-169 de 1.996, T-206/98 y T-305/98.

5 Ver la Sentencia T-722/98, M.P. Dr. Alfredo Beltrán Sierra.

6 Sentencia T-660/98, M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero.

7Entre muchas otras, pueden consultarse las sentencias T-134 de 1994 y T-105 de 1996. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; T- 529 de 1995 y T-614 de 1995. M.P. Fabio Morón Díaz;  T-172 de 1993 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

8 Sentencias T-507 de 1993. M.P. Alejandro Martínez Caballero; T-530 de 1995 M.P: Eduardo Cifuentes Muñoz; T-050 de 1995 M.P. Fabio Morón Díaz; T-118 de 1998 M.P. Hernando Herrera Vergara.

9Sentencia T-001 de 1998. M.P. Antonio Barrera Carbonell.

10 Ver entre otras las Sentencias T-044/97, T- 439/98 y T-432/99.

11 Ver la Sentencia T-260 de 1997, M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz.

12 Ver la Sentencia T-304/97, M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

13 Ver las Sentencias T-131/98 y T-242/93, entre otras.