

Sentencia T-323/19

ACCION DE TUTELA CONTRA ACTO ADMINISTRATIVO-Improcedencia por no cumplir con el requisito de inmediatez y subsidiariedad e inexistencia de un perjuicio irremediable

No se acreditó, siquiera de manera sumaria, la existencia de un perjuicio irremediable que diere lugar a la protección excepcional y transitoria por medio de la acción de tutela. Por el contrario, la tutela sub judice persigue la satisfacción de una pretensión meramente económica, como lo es obtener la ejecución del pago de unas cesantías que fueron causadas desde el retiro del trabajador (31 de julio de 2013). Tal finalidad y el ejercicio tardío de la tutela dan lugar a que la Sala concluya que esta solicitud no satisface los requisitos de gravedad y urgencia del perjuicio irremediable exigidos por la jurisprudencia constitucional. En efecto, (i) no se evidencia afectación alguna, siquiera prima facie -y mucho menos grave-, a los derechos fundamentales cuya protección pretende el accionante y (ii) incluso de acreditarse, no se constata urgencia alguna de proteger tales derechos, habida cuenta del lapso que transcurrió sin que el accionante hubiere interpuesto la acción de tutela (casi un año).

Referencia: Expediente T-7.293.048.

Acción de tutela presentada por Jairo Pava Ramírez en contra de la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial Bogotá-Cundinamarca.

Magistrado ponente:

Bogotá, D.C., veintidós (22) de julio de dos mil diecinueve (2019)

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. Hechos. Entre el 3 de julio de 1976 y el 31 de julio de 2013, Jairo Pava Ramírez

trabajó como oficial mayor grado 8 del Juzgado 69 Penal Municipal de Garantías de Bogotá D.C.[1]. Al momento de su retiro, la División de Almacén e Inventarios de la Dirección Ejecutiva de la Rama Judicial no le expidió el paz y salvo correspondiente por concepto de inventario, debido a inconsistencias en los elementos a su cargo[2]. Por solicitud del extrabajador, dicha División reportó los siguientes inventarios: (i) 23 de agosto de 2012 (sin reporte de costos)[3], (ii) 25 de abril de 2013 (\$1.094.975.80)[4], (iii) 16 de septiembre de 2013 (\$7.632.614.56)[5] y (iv) 16 de marzo de 2015 (\$7.538.087.56)[6]. Como resultado de este último, el 18 de octubre de 2017, el Coordinador del Grupo del Almacén e Inventarios de la Dirección Ejecutiva Seccional Bogotá-Cundinamarca certificó que el accionante “se encuentra a paz y salvo con el inventario de los elementos devolutivos que a la fecha figuraban a su cargo”[7].

2. Solicitud de liquidación y cancelación de sus cesantías “del régimen no acogido”[8]. El 19 de octubre de 2017, el actor solicitó ante la Dirección Seccional de Administración Judicial Bogotá-Cundinamarca el reconocimiento de la mencionada prestación social[9]. El 31 de octubre de 2017, mediante la Resolución 7689 del mismo año, la accionada reconoció al accionante sus cesantías, por valor de \$117.038.391, e indicó que el pago lo haría el área financiera de dicha entidad[10]. Este acto administrativo quedó en firme al no ser objeto de recursos judiciales[11]. Mediante petición del 29 de diciembre de 2017, Jairo Pava Ramírez solicitó su cumplimiento[12]. En respuesta a dicho escrito, la accionada, por medio del Oficio 18-3433 del 16 de febrero de 2018, indicó que no daría cumplimiento al mismo, en tanto había operado el fenómeno de la prescripción, toda vez que el accionante “realizó la solicitud de liquidación definitiva de las cesantías ante esta Dirección el día 19 de octubre de 2017, fecha que excede los tres años para realizar la solicitud desde su retiro”[13]. Frente a esta comunicación, el actor radicó cuatro peticiones, por cuanto, en su opinión, no se le dio respuesta de fondo[14] a la referida solicitud de cumplimiento.

3. Solicitud de tutela. El 21 de diciembre de 2018, Jairo Pava Ramírez presentó tutela en contra de la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial Bogotá-Cundinamarca[15], por medio de la cual solicitó que se le ordenara a dicha entidad “cancelar la suma liquidada en la Resolución 7689 de octubre 31 de 2017”[16]. Señaló que, debido al impago de sus cesantías, se desconocen sus derechos fundamentales al mínimo vital, a la igualdad, al debido proceso y de petición. En su criterio, no se le puede

imputar la negligencia de la administración en relación con la dilación en la expedición de su paz y salvo. En su criterio, la prescripción se debe contabilizar desde el momento en que dicho derecho fue exigible[17], esto es, el 31 de octubre de 2017.

4. Respuesta de la accionada. El 31 de diciembre de 2018, la Directora Ejecutiva Seccional de Administración Judicial Bogotá-Cundinamarca (E) solicitó la declaratoria de improcedencia de la presente tutela. Esto, por cuanto el caso sub judice: (i) “tiene su origen en el ámbito administrativo, situación para la cual existen normas especiales y vías administrativas”[18] y, (ii) no se acredita la urgencia de un perjuicio irremediable, “pues el accionante debe demostrar de forma suficiente dicho perjuicio, sin que sea suficiente una mera afirmación en el sentido de que el efecto dañino es inminente en la presunta vulneración de los derechos fundamentales”[19].

5. Sentencia de tutela de primera instancia. El 10 de enero de 2019, el Juzgado 19 Penal Municipal con Funciones de Conocimiento de Bogotá D.C. concedió el amparo y ordenó a la accionada “dar cumplimiento a la Resolución 7689 de 2017”[20]. A su juicio, “razón le asiste al accionante Pava Ramírez, en reclamar la vulneración a sus derechos fundamentales invocados, siendo las cesantías una prestación social irrenunciable, no se le puede obligar a una revocatoria directa de un derecho legalmente adquirido y al cual tiene derecho”. La sentencia de tutela fue impugnada[21].

6. Sentencia de tutela de segunda instancia. El 26 de febrero de 2019, el Juzgado 50 Penal del Circuito con Función de Conocimiento de Bogotá D.C. revocó la referida sentencia y, para efectos de amparar únicamente el derecho de petición, ordenó a la entidad accionada “expedir de manera inmediata un verdadero acto administrativo que cree una situación jurídica y/o ponga fin a la actuación en relación con las reclamaciones del señor Jairo Pava Ramírez atinentes al cumplimiento de la Resolución 7689 de 2017, para de este modo garantizarle el acceso a los recursos y eventualmente para que pueda acudir a la jurisdicción contenciosa administrativa, por las razones expuestas en la parte motiva de esta decisión”[22].

7. Pruebas decretadas en sede de Revisión. Mediante el auto de 20 de mayo de 2019, el magistrado ponente requirió a la accionada para que aportara pruebas[23]. En particular, solicitó aclarar los siguientes hechos: (i) si ha acatado la sentencia del 26 de

febrero de 2019, proferida por el Juzgado 50 Penal del Circuito con Función de Conocimiento de Bogotá D.C. y, en consecuencia, ha proferido un nuevo acto administrativo; (ii) si ha dado cumplimiento a la Resolución 7689 de 2017 y (iii) si ha presentado algún proceso judicial en contra del anterior acto administrativo[24].

8. Respuesta del auto de pruebas. Mediante escrito del 28 de mayo de 2019, la entidad demandada informó que: (i) por medio de la Resolución 1417 del 5 de marzo de 2019, acató el fallo de tutela de segunda instancia y reiteró que “el plazo otorgado por la norma para reclamar sus cesantías se encuentra vencido”. Esta Resolución fue apelada por el accionante y, a la fecha, este recurso no se ha resuelto; (ii) mediante el Oficio 19-2227 del 21 de marzo de 2019, solicitó al exfuncionario su consentimiento para la revocatoria directa de la Resolución 7689 de 2017, el cual no fue otorgado; (iii) por medio del Oficio 19-3635 del 4 de abril de 2019, la accionada requirió a la Directora de la división de procesos – Unidad de Asistencia Legal de la Dirección Ejecutiva de la Administración Judicial para que presentara acción de nulidad en contra de la Resolución 7689 de 2017[25].

## II. CONSIDERACIONES

9. Problema jurídico de procedencia. Previo a un análisis de fondo, esta Sala de Revisión debe resolver la siguiente pregunta: ¿la acción de tutela sub examine cumple con los requisitos generales de procedencia? En caso de que la respuesta al anterior interrogante sea afirmativa, esta Sala formulará el problema jurídico de fondo.

10. Legitimación en la causa. En el presente asunto, se cumplen los requisitos de legitimación en la causa: (i) por activa, dado que la acción fue presentada por Jairo Pava Ramírez titular de los derechos fundamentales presuntamente vulnerados[26], y (ii) por pasiva, por cuanto la tutela se interpuso en contra de la Dirección Seccional de Administración Judicial Bogotá-Cundinamarca, órgano de naturaleza pública[27] que expidió la Resolución 7689 de 2017, la cual, en opinión del accionante, dio lugar a la presunta vulneración de sus derechos fundamentales.

11. Inmediatez. La presente acción no cumple con este requisito: la tutela se presentó el 21 de diciembre de 2018 y la Resolución 7689 de 2017 -cuya ejecución se pretende- fue reclamada por el tutelante y negada por la accionada mediante Oficio

18-3433 del 16 de febrero de 2018, por lo que entre estas fechas transcurrió aproximadamente diez meses. Este término no satisface los requisitos de razonabilidad y proporcionalidad exigidos por la jurisprudencia constitucional al respecto[28]. Esto, por cuanto resulta excesivo que se acuda a la acción de tutela transcurrido un lapso de 10 meses entre el oficio que negó el cumplimiento del acto administrativo que reconoce el derecho a las cesantías y que genera la presunta vulneración de derechos fundamentales y el ejercicio de la acción de tutela. Además, el uso tardío de la tutela en este caso carece por completo de justificación[29]. En efecto, el accionante no explicó ni allegó prueba sumaria alguna que justificara la demora para presentar la acción de tutela sub examine.

12. Subsidiariedad. En gracia de discusión, la acción sub examine tampoco cumple con este requisito de procedencia[30]. El artículo 86 de la Constitución dispone que la acción de tutela procede (i) cuando el afectado no dispone de otro medio de defensa judicial eficaz para la protección de sus derechos fundamentales o (ii) al existir uno, la tutela se ejerce como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. Al respecto, la Sala constata que, de un lado, (i) el accionante tiene a su disposición un mecanismo judicial ordinario para formular la pretensión que dio lugar a la tutela sub examine. En efecto, el accionante cuenta con el proceso ejecutivo ante la jurisdicción ordinaria laboral para efectos de exigir el cumplimiento de la Resolución 7689 de 2017[31]. La Sala advierte que el accionante no ha acudido a este mecanismo judicial, sin ofrecer razones que justifiquen dicha inactividad[32]. Por lo tanto, la solicitud de tutela no satisface el requisito de subsidiariedad.

13. De otro lado, en este caso no se acreditó, siquiera de manera sumaria, la existencia de un perjuicio irremediable que diere lugar a la protección excepcional y transitoria por medio de la acción de tutela. Por el contrario, la tutela sub judice persigue la satisfacción de una pretensión meramente económica, como lo es obtener la ejecución del pago de unas cesantías que fueron causadas desde el retiro del trabajador (31 de julio de 2013). Tal finalidad y el ejercicio tardío de la tutela dan lugar a que la Sala concluya que esta solicitud no satisface los requisitos de gravedad y urgencia del perjuicio irremediable exigidos por la jurisprudencia constitucional. En efecto, (i) no se evidencia afectación alguna, siquiera prima facie -y mucho menos grave-, a los derechos fundamentales cuya protección pretende el accionante y (ii) incluso de acreditarse, no se constata urgencia alguna de proteger tales derechos, habida cuenta del lapso que transcurrió sin que el

accionante hubiere interpuesto la acción de tutela (casi un año).

14. Por último, esta Sala reitera que la acción de tutela no es la vía judicial adecuada para conminar a la administración a que ejecute un acto administrativo. Esto es así, más aún, cuando dicho acto se refiere al pago de una sola prestación netamente económica que, en este caso, no se relaciona directamente con la inminente y urgente necesidad de evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable a un derecho fundamental[33].

15. Por todo lo expuesto, la Sala Primera de Revisión revocará la decisión de tutela del 26 de febrero de 2019, proferida por el Juzgado 50 Penal del Circuito con Función de Conocimiento de Bogotá D.C., que a su vez revocó parcialmente el fallo de 10 de enero de 2019, del Juzgado 19 Penal Municipal con Funciones de Conocimiento de Bogotá D.C., para en su lugar, declarar su improcedencia.

### III. DECISIÓN

#### RESUELVE

Primero.- REVOCAR, por las razones expuestas en esta providencia, la sentencia proferida el 26 de febrero de 2019 por el Juzgado 50 Penal del Circuito con Función de Conocimiento de Bogotá D.C., por medio de la cual se revocó parcialmente el fallo del 10 de enero de 2019, dictado por el Juzgado 19 Penal Municipal con Funciones de Conocimiento de Bogotá D.C., y en su lugar, declarar IMPROCEDENTE la acción de tutela promovida por Jairo Pava Ramírez dentro del asunto de la referencia.

Segundo.- LIBRAR, por la Secretaría General de la Corte Constitucional, la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Comuníquese y cúmplase,

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] Cno. 1, fl. 2.

[2] Acuerdo 1639 de 2002 “Por el cual se establece el procedimiento para el control de elementos devolutivos de Inventario de los servidores de la Rama Judicial por retiro del servicio”. “ARTICULO TERCERO. Mientras que el servidor judicial retirado no haga entrega de la totalidad de los elementos a su cargo, el funcionario competente se abstendrá de expedir el respectivo paz y salvo documento necesario para el trámite de las prestaciones sociales, en tal caso deberá informar al nominador para una eventual apertura de proceso disciplinario por el incumplimiento de sus deberes a que se refiere el artículo 50 de la Ley 734 de 2002”.

[3] Cno. 1, fls. 21-24.

[4] Cno. 1, fls. 25-29.

[5] Cno. 1, fls. 30-33.

[6] Cno. 1, fls. 34-36.

[7] Cno. 1, fl. 37.

[8] La definición de “no acogido” corresponde al régimen salarial y prestacional aplicable a los trabajadores de la Rama Judicial vinculados antes del 1 de enero de 1993 y que eligieron no acogerse a la forma de liquidación de las cesantías previstas por el Decreto 057 de 1993.

[9] Cno. 1, fl. 38.

[10] Cno. 1, fl. 24.

[12] Cno. 1, fls.13-15.

[13] Cno. 1, fl.20.

[14] Peticiones de fechas 5 y 18 de junio y 13 y 27 de agosto de 2018. Por medio de las cuales el actor reiteradamente indaga ante la accionada “¿por qué no se ha consignado si ya existe una resolución? y ¿cuál es la causa, motivo, razón o interés?, en que existiendo la Resolución 7689 de octubre 31 de 2017, al haber acudido en varias oportunidades a preguntar por mi liquidación, siempre se me informó que no ha habido pronunciamiento al respecto” (sic). Cno. 1, fls.44-60.

[15] Cno. 1, fl. 70.

[16] Cno. 1, fl. 12.

[17] Supra nota al pie 3. Acuerdo que señala que las prestaciones sociales no se pagan hasta que exista paz y salvo.

[18] Cno. 1, fls. 74-75

[19] Ibidem.

[20] Cno. 1, fls. 76-94.

[21] Cno. 1, fls. 96-98.

[22] Cno. 2, fls. 5 a 10.

[23] Cno. Selección, fls. 70-71.

[24] Los documentos recaudados fueron puestos a disposición de las partes los días 5, 6 y 7 de junio de 2019, para que se pronunciaran, si lo consideraban necesario, según se certifica en la constancia secretarial de 10 de junio de 2019. Cno. Selección, fl. 96.

[25] Cno. Selección, fls. 74-93.

[26] Constitución Política, artículo 86, y Decreto Ley 2591 de 1991, artículos 1 y 10.



[27] Ley 270 de 1996. “ARTÍCULO 98. DE LA DIRECCIÓN EJECUTIVA DE LA ADMINISTRACIÓN JUDICIAL. La Dirección Ejecutiva de la Administración Judicial es el órgano técnico y administrativo que tiene a su cargo la ejecución de las actividades administrativas de la Rama Judicial, con sujeción a las políticas y decisiones de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura (...)”. Decreto Ley 2591 de 1991, artículos 1, 5 y 13.

[28] Sentencia SU-378 de 2014. “La jurisprudencia de esta Corporación ha sido consistente en señalar que el presupuesto de la inmediatez constituye un requisito de procedibilidad de la tutela, de tal manera que ésta debe ejercerse dentro de un término oportuno, justo y razonable, circunstancia que deberá ser calificada por el juez constitucional de acuerdo con los elementos que concurren en cada caso. En este sentido ha reiterado la Corte que debe existir un término razonable entre la ocurrencia de la vulneración o puesta en riesgo de los derechos fundamentales del accionante y la presentación de la demanda, en la medida que la naturaleza misma de este medio de defensa judicial no sólo tiene que ver con la urgencia en la protección de las garantías constitucionales de una persona, sino también con el respeto a la seguridad jurídica y a los derechos de los terceros afectados”.

[29] Sentencia T-356 de 2018: “bajo ciertas circunstancias y situaciones de excepcionalidad, el juez puede concluir que la solicitud de amparo invocada después de un tiempo considerable desde la amenaza o vulneración del derecho fundamental resulta procedente. La jurisprudencia ha identificado tres eventos en los que esto sucede, a saber: (i) cuando se advierten razones válidas para la inactividad, tales como la configuración de situaciones de caso fortuito o fuerza mayor; (ii) por la permanencia o prolongación en el tiempo de la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales del accionante, y (iii) en los casos en los que la situación de debilidad manifiesta del peticionario torna desproporcionada la exigencia del plazo razonable”.

[30] Sentencia SU-439 de 2017. “La Corte ha concluido que la acción de tutela, por regla general, resulta improcedente para dirimir conflictos que involucren derechos de rango legal, específicamente cuando se trata de controversias legales que surgen con ocasión a la expedición de actos administrativos, puesto que para la resolución de esta clase de asuntos, el legislador consagró los respectivos mecanismos judiciales ordinarios que deben emplearse ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo”.

[31] En su artículo 104, la Ley 1437 de 2011 no contempla a los procesos ejecutivos derivados de prestaciones sociales, dentro de los asuntos sujetos a su jurisdicción. El referido artículo dispone que: “La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa. Igualmente conocerá de los siguientes procesos: (...) 6. Los ejecutivos derivados de las condenas impuestas y las conciliaciones aprobadas por esta jurisdicción, así como los provenientes de laudos arbitrales en que hubiere sido parte una entidad pública; e, igualmente los originados en los contratos celebrados por esas entidades”. En consecuencia, de acuerdo con el artículo 2 de la Ley 712 de 2001, la competencia para ejecutar prestaciones sociales está en cabeza de la jurisdicción ordinaria laboral, al contemplar dicha norma una cláusula de competencia general, del siguiente tenor: “La Jurisdicción Ordinaria, en sus especialidades laboral y de seguridad social conoce de: (...) 5. La ejecución de obligaciones emanadas de la relación de trabajo y del sistema de seguridad social integral que no correspondan a otra autoridad”.

[32] Sentencia T-332 de 2018: “tratándose de la acción de tutela contra actos administrativos de carácter particular y concreto, la Corte ha indicado que la excepcionalidad del recurso de amparo se torna especialmente estricta, en tanto no es el mecanismo idóneo para atacarlos ya que, por su propia naturaleza, se encuentran amparados por el principio de legalidad, pues se parte del presupuesto de que la administración, al momento de manifestarse a través de un acto, debe acatar las prerrogativas constitucionales y legales a las que se encuentra subordinada. De allí que la legalidad de un acto administrativo se presume, obligando a demostrar a quien pretende controvertirlo que aquel se apartó, sin justificación alguna, del ordenamiento jurídico, debate que se debe adelantar ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa”.

[33] Sentencia T-482 de 2017 “A). El perjuicio ha de ser inminente: que amenaza o está por suceder prontamente, esto es, tiende a un resultado cierto derivado de una causa que está produciendo la inminencia; B). Las medidas que se requieren para conjurar el perjuicio irremediable han de ser urgentes, es decir, se debe precisar una medida o remedio de forma rápida que evite la configuración de la lesión; C) 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; y 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”.