

T-323-95

Sentencia No. T-323/95

ACCION DE TUTELA CONTRA AUTO DEL CONSEJO DE ESTADO/CONTROVERSIA
LABORAL/JURISDICCION ORDINARIA/VIA DE HECHO-Inexistencia

En caso de controversia entre el ISS y los patronos o afiliados, deben ser definidos por la justicia ordinaria, por expresa disposición legal. En consecuencia, el asunto planteado por el peticionario no corresponde a la competencia de la jurisdicción Contencioso-Administrativa. Por el contrario, se trata de un asunto laboral ordinario, cuyo conocimiento está sustraído a la justicia contencioso administrativa, como expusiera en su momento la autoridad judicial demanda en sede de tutela. No se configura, por lo tanto, una vía de hecho mediante la actuación judicial que confirmó la providencia inadmisible de la demanda.

ACCION DE TUTELA TEMERARIA/COSTAS EN TUTELA

El ejercicio temerario de la acción de tutela, que justifica la condena en costas al peticionario consiste en la indebida interposición de la misma cuando manifiestamente - de acuerdo con los hechos acreditados - las actuaciones contra las cuales se endereza habían sido repetidamente revisadas en las diferentes instancias judiciales, y de manera palmaria no se vislumbra en sus decisiones traza alguna de arbitrariedad.

JULIO 26 DE 1995

Ref.: Expediente T-69804

Peticionario: ERNESTO BERNAL MENDEZ

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Temas:

- Tutela contra providencias judiciales por vías de hecho

- Ejercicio temerario de la acción de tutela

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz y José Gregorio Hernández Galindo, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCIÓN

la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de tutela T-69804, promovido por ERNESTO BERNAL MENDEZ contra el Consejo de Estado, Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo.

ANTECEDENTES

1. ERNESTO BERNAL MENDEZ manifiesta que luego de haber trabajado durante varios años para una entidad particular, le fue reconocida una pensión de vejez mediante resolución expedida por el Instituto de Seguros Sociales. Sin embargo, afirma que la entidad de seguridad social, cuando aún era un establecimiento público, sin su consentimiento, revocó el acto administrativo en el que se le reconocía la pensión.

2. Ante tal determinación, el petente dice haber entablado acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra el Instituto de Seguros Sociales ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y, concomitantemente, acción de tutela como mecanismo transitorio para obtener la protección inmediata de su derecho, la cual finalmente le fue denegada por considerarla improcedente.

3. La acción de nulidad y restablecimiento del derecho fue admitida inicialmente por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección "B", mediante auto del 1º de abril de 1993. No obstante, luego de ser impugnado por el Ministerio Público, el

mentionado auto fue revocado y, por consiguiente, inadmitida la demanda, mediante auto del 17 de junio de 1993. A juicio del Tribunal, por tratarse de la acción de nulidad y restablecimiento de un derecho de carácter laboral proveniente de un contrato de trabajo, el conocimiento de la controversia le corresponde a la justicia ordinaria.

4. La parte actora interpuso recurso de apelación contra el auto inadmisible de la demanda. El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, mediante auto del 21 de noviembre de 1994, confirmó el auto impugnado. Invocó como fundamento de su decisión que el competente para conocer de las controversias de carácter laboral suscitadas entre el ISS y sus afiliados, es el juez ordinario.

5. El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, mediante auto del 15 de diciembre de 1994, negó la solicitud de aclaración y adición del auto del 21 de noviembre, elevada por la parte actora. Sostuvo que “los artículos 237-1-2 y 238 de la Constitución de 1991 no atribuyeron a la jurisdicción especial de lo Contencioso Administrativo el conocimiento exclusivo de acciones contra actos administrativos”, sino que “ambas normas supeditaron ese conocimiento a lo que establezca la ley”. En el presente caso, estimó que, en virtud de lo estatuido en el artículo 68 de la Ley 90 de 1946, las controversias que suscite la aplicación de esta ley entre el Instituto y asegurados o beneficiarios, son de competencia de la jurisdicción ordinaria.

6. ERNESTO BERNAL MENDEZ interpuso acción de tutela contra el Consejo de Estado, Sección Segunda, por considerar que éste, mediante las providencias de noviembre 21 y diciembre 15 de 1994, incurrió en una vía de hecho violatoria de su derecho fundamental al debido proceso (C.P. art. 29). A su juicio, la vía de hecho consistió en la negativa del Consejo de Estado de conocer una demanda de nulidad y restablecimiento del derecho presentada contra un acto administrativo del ISS que le arrebató su pensión de vejez. Considera que la naturaleza del asunto sometido ante la jurisdicción administrativa y no la ley que distribuye competencias entre las diversas jurisdicciones, es la que determina el juez competente. Manifiesta que el desconocimiento de la responsabilidad de juzgar los actos administrativos por parte del Consejo de Estado, le deja sin juez que pueda conocer de la nulidad del acto administrativo y del restablecimiento de su derecho a la pensión, actuación omisiva que viola su derecho fundamental al debido proceso. Solicita, en consecuencia, se ordene al Tribunal demandado conocer de la acción contencioso administrativa ejercida contra el Instituto de

Seguros Sociales.

7. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por sentencia de marzo 16 de 1995, denegó la tutela impetrada. Estima que la tutela busca dejar sin efectos dos autos dictados por la Sección Segunda del Consejo de Estado, para que, en su lugar, se tramite una demanda previamente inadmitida. Advierte que la acción de tutela no es procedente contra providencias judiciales. Los referidos autos, sostiene, tampoco son constitutivos de una vía de hecho contra la que si procedería la acción de tutela. “La circunstancia de que la Sección Segunda haya confirmado el auto inadmisible de la demanda – dice -, por aquellas razones clara y expresamente consignadas en su providencia, no puede tornarse en ninguna vía de hecho ni vulneración alguna a su derecho al debido proceso”.

8. El peticionario interpuso recurso de apelación en contra de la anterior providencia. Afirma que “las razones inconstitucionales, por claras que sean, no se convalidan así mismas, ni sanean su propio vicio”. Sostiene que cuando las razones contenidas en las aparentes providencias judiciales se apartan del mundo jurídico – en este caso ese mundo dispone que los asuntos administrativos son del conocimiento exclusivo y excluyente del Consejo de Estado -, se viola el derecho al debido proceso.

9. El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, mediante sentencia de abril 6 de 1995, confirmó la sentencia impugnada. Considera que el petente pretende dejar sin efecto la providencia por la cual se inadmitió la demanda presentada contra el Instituto de Seguros Sociales. Niega que el auto confirmatorio de la providencia que inadmitió la demanda, sea una vía de hecho. “El auto en referencia – sostiene – se limita a predicar, recogiendo reiterada jurisprudencia del Consejo de Estado, que la definición del conflicto de intereses corresponde a la justicia ordinaria. Luego el demandante sí tiene juez que le resuelva su problema”.

10. En respuesta a la solicitud de esta Sala contenida en auto de julio 11 de 1995, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca remitió, con destino al proceso de la referencia, copia auténtica de las actuaciones adelantadas ante ese Tribunal y ante el Consejo de Estado, en el trámite de la demanda de nulidad instaurada por el petente contra el ISS. Sobre el asunto objeto de controversia, puede observarse lo siguiente:

10.1 Por Resolución 03173 de diciembre 18 de 1987, el Instituto de Seguros Sociales

reconoció a LUIS ERNESTO BERNAL MENDEZ pensión de vejez. La liquidación de la prestación se basó en 963 semanas cotizadas, con salario base de \$59.125,72 pesos.

10.2 El beneficiario presentó recurso de reposición y, en subsidio, el de apelación en contra de la anterior resolución. Esta fue confirmada por la Comisión de Prestaciones, pero posteriormente revocada por el Gerente del ISS, mediante resolución 003885 del 22 de octubre de 1992. Para proferir este último acto, la administración efectuó un nuevo estudio de los documentos del actor. Encontró que éste había continuado laborando en la Empresa Manufacturas de Cemento S.A. y cotizando al seguro social con posterioridad al reconocimiento de la pensión en diciembre de 1987, por lo que consideró necesario modificar la fecha de la causación de la prestación y concederla a partir del día siguiente al de la última cotización. En consecuencia, el ISS procedió a modificar la resolución impugnada y a reconocer el derecho a la pensión a partir del 1º de abril de 1992, por un total de 1.084 semanas cotizadas y con un salario base de \$72.000 pesos.

10.3 El petente instauró acción de la nulidad y restablecimiento del derecho contra la resolución 03885 del 22 de octubre de 1992, proferida por el Gerente del Instituto de Seguros Sociales. En la respectiva demanda, plantea como pretensión principal que se anule el acto administrativo demandado y, en su lugar, se disponga que el demandante “tiene derecho a la pensión de vejez a partir del 21 de octubre de 1986, conforme a lo que se había reconocido en la Resolución 01373 de 1987, pero sobre la base del sueldo de \$72.000 que entonces devengaba”.

10.4 La demanda contra la resolución 03885 de octubre 22 de 19992 fue admitida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, pero posteriormente inadmitida por el mismo Tribunal mediante auto de junio 17 de 1993, de cuya apelación conoció el Consejo de Estado. Este último confirmó las providencias citadas mediante los autos del 21 de noviembre y 15 de diciembre de 1994, que ahora se acusan como constitutivas de una vía de hecho, por parte del peticionario.

FUNDAMENTOS JURIDICOS

Pretensiones del demandante

1. El demandante pretende que por vía de un fallo de tutela se deje sin efecto la decisión del

Consejo de Estado, confirmatoria de la providencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que inadmitió la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho presentada contra el Instituto de Seguros Sociales. Solicita, en consecuencia, se ordene al Consejo de Estado conocer del acto administrativo demandado.

Estima que la decisión del Consejo de Estado le deja sin juez ante el cual acudir para impugnar el acto administrativo lesivo de sus intereses, por lo que esta actuación omisiva constituye una vía de hecho que viola su derecho fundamental al debido proceso.

Decisiones de instancia

2. Los Tribunales de tutela coinciden en afirmar que la providencia impugnada no constituye una vía de hecho. El auto que confirmó la inadmisión de la demanda en sede administrativa no sólo se sustentó en claras razones legales que se relacionan con la competencia de la jurisdicción ordinaria para conocer de las controversias surgidas entre el ISS y sus afiliados, sino que es consistente con la jurisprudencia reiterada del Consejo de Estado.

Inexistencia de actuación de hecho y ejercicio temerario de la acción de tutela

3. La decisión judicial de inadmitir la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho incoada contra el acto administrativo emanado del Instituto de Seguros Sociales, se basó en normas legales que atribuyen a los jueces laborales ordinarios el conocimiento de los litigios entre el ISS y sus afiliados, entre otros. El actor rechaza esta interpretación de la ley, y argumenta que la Constitución asigna al Consejo de Estado la competencia exclusiva y excluyente sobre los asuntos administrativos (C.P. arts. 237, 238).

Se equivoca el peticionario al aducir que sólo la naturaleza del acto demandado determina la competencia de los jueces para conocer de determinados asuntos. Si bien la presunta afectación de su derecho a la pensión se concreta con la expedición del acto administrativo demandado, lo cierto es que el fundamento de la variación en el monto y en la fecha de causación de la pensión dependen de factores como el tiempo de cotización al sistema de seguridad social y el salario base con que se liquida la prestación social, asuntos éstos que, en caso de controversia entre el ISS y los patronos o afiliados, deben ser definidos por la justicia ordinaria, por expresa disposición legal. En consecuencia, el asunto planteado por el peticionario no corresponde a la competencia de la jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Por el contrario, se trata de un asunto laboral ordinario, cuyo conocimiento está sustraído a la justicia contencioso administrativa, como expusiera en su momento la autoridad judicial demanda en sede de tutela. No se configura, por lo tanto, una vía de hecho mediante la actuación judicial que confirmó la providencia inadmisible de la demanda.

4. La Corte advierte en la presente ocasión un ejercicio abusivo y temerario de la acción de tutela por parte del demandante. No es cierto, como lo afirma en su escrito de tutela, que el Instituto de Seguros Sociales, luego de haberle reconocido una pensión de vejez, le hubiese “arrebatado” este derecho, mediante un acto administrativo posterior, dictado sin su consentimiento. El segundo pronunciamiento de la administración vino a desatar la impugnación presentada por el mismo demandante contra el acto administrativo que reconocía la pensión y con cuya liquidación éste no estuvo de acuerdo. La variación del salario y de las semanas cotizadas llevaron a una nueva liquidación y consiguiente reconocimiento de la pensión de vejez. A juicio del ISS, la pensión sólo podía hacerse efectiva a partir de la última cotización del empleado (febrero 28 de 1989). De cualquier forma, la inconformidad con la decisión del organismo de seguridad social se relaciona con la liquidación de la prestación, asunto cuyo conocimiento la ley asigna a la jurisdicción ordinaria. Ante esta situación, el peticionario, a partir de la providencia que inadmitió la demanda, tenía la posibilidad de instaurar la correspondiente demanda ordinaria y de impugnar la decisión del Tribunal Administrativo, como en efecto lo hizo. Lo que no resulta un comportamiento leal y razonable es la interposición de la acción de tutela con fundamento en hechos expuestos en forma inexacta y parcial, contra la providencia que confirmó el auto inadmisorio. No le bastaba al demandante para ejercer la acción de tutela con afirmar que la decisión demandada “le dejaba sin juez que conociera de su asunto”, más aún cuando podía interponer la respectiva demanda laboral. Sus derechos no quedaban sin protección judicial, ya que el propio ordenamiento prevé la forma de resolver la colisión negativa de competencias en el remoto caso que ésta se presentara debido al rechazo eventual de la demanda por parte de la jurisdicción ordinaria.

El ejercicio temerario de la acción de tutela, que justifica la condena en costas al peticionario (D. 2591 de 1991, art. 25 último inciso), consiste en la indebida interposición de la misma cuando manifiestamente – de acuerdo con los hechos acreditados – las actuaciones contra las cuales se endereza habían sido repetidamente revisadas en las diferentes instancias judiciales, y de manera palmaria no se vislumbra en sus decisiones traza alguna de

arbitrariedad.

DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de Revisión,

RESUELVE:

PRIMERO.- CONFIRMAR la sentencia de tutela del 6 de abril de 1995, proferida por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera.

SEGUNDO.- CONDENAR al demandante, ERNESTO BERNAL MENDEZ, al pago de costas como consecuencia del ejercicio temerario de la acción de tutela.

TERCERO.- ORDENAR al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección "B", tribunal de primera instancia en el presente proceso de tutela, se sirva tasar las costas que debe cancelar el peticionario, de conformidad con lo dispuesto en el numeral segundo de esta providencia.

CUARTO.- LIBRESE comunicación al mencionado Tribunal, con miras a que se surta la notificación de esta providencia, según lo establecido en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópíese, notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado Ponente

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

(Sentencia aprobada por la Sala Tercera de Revisión, en la ciudad de Santa Fe de Bogotá, D.C., a los veintiséis (26) días del mes de julio de mil novecientos noventa y cinco (1995)).