

Sentencia T-884/08

ACCION DE TUTELA-Improcedencia general para la protección de derechos prestacionales

ACCION DE TUTELA-Casos en que procede excepcionalmente para la protección de derechos prestacionales

ACCION DE TUTELA-Improcedencia para reliquidación pensional ya que no existe vulneración del mínimo vital

ACTO ADMINISTRATIVO-Diferencias en cuanto a la naturaleza jurídica de la resolución que ajusta el valor de la pensión que viene recibiendo el demandante

Referencia: expediente T- 1921191

Acción de tutela instaurada por Rafael Maglioni Valdebenitez contra el Ministerio de la Protección Social, Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo de la Empresa Puertos del Colombia -GIT-.

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME ARAUJO RENTERÍA

Bogotá, D.C., once (11) de septiembre de dos mil ocho (2008).

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO, MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA y JAIME ARAÚJO RENTERÍA, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión del fallo único de instancia proferido por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura del Valle del Cauca, en el trámite de la acción de tutela iniciada por Rafael Maglioni Valdebenitez contra el Ministerio de la Protección Social, Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo de la Empresa Puertos

del Colombia -GIT-.

## I. ANTECEDENTES

Mediante escrito presentado, por intermedio de apoderado, el veinticuatro (24) de octubre de 2007, el señor Rafael Maglioni Valdebenitez solicita el amparo de sus derechos fundamentales al debido proceso administrativo, a la defensa y al mínimo vital, entre otros, presuntamente violados por la entidad demandada.

La solicitud de amparo se sustenta en los siguientes:

### 1. Hechos.

Manifiesta el demandante que adquirió la calidad de jubilado de la Empresa Puertos de Colombia, mediante resolución No. 01596 de 6 de diciembre de 1979.

Con posterioridad y en cumplimiento de las decisiones adoptadas por los Juzgados Primero y Segundo Laborales del Circuito de Buenaventura, en fallos de 9 de agosto de 1994 y 12 de agosto de 1993 respectivamente, el Fondo de Pasivo Pensional de la Empresa Puertos de Colombia expidió las resoluciones No. 119 de 30 de enero de 1995, No. 070 de 12 de enero de 1996 y No. 113 de 20 de febrero de 1998, incrementando el valor de la mesada pensional del actor.

Ahora bien, las antedichas decisiones judiciales surtieron el grado jurisdiccional de consulta. Concluido éste, mediante sentencias de 31 de julio de 2001 y 13 de septiembre de 2002, la Sala de Descongestión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá revocó los fallos proferidos por los juzgados Primero y Segundo Laborales del Circuito de Buenaventura.

En cumplimiento de las sentencias dictadas por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, el 1º de abril de 2004, el Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo de la Empresa Puertos del Colombia -GIT-expidió la resolución No. 000294 de 2004, mediante la cual resolvió, entre otros:

“ARTICULO PRIMERO: Revocar parcialmente las resoluciones Nos. 119, 070 y 113 del 30 de enero de 1995, 12 de enero de 1996 y 20 de febrero de 1998 respectivamente, proferidas por el Fondo de Pasivo Pensional de la empresa Puertos de Colombia, en lo que refiere al señor RAFAEL MAGLIONI VALDEBENITEZ (...) por las razones expuestas en la parte motiva del presente acto administrativo”

Y en consecuencia:

“ARTICULO SEGUNDO: Ajustar el valor de la pensión que viene disfrutando el señor Maglioni Valdebenitez a la suma de dos millones doscientos siete mil quinientos setenta y un pesos, a partir de la fecha de inclusión en nómina del presente acto administrativo...”

Adicionalmente dispuso que, como desde el momento de expedición de los actos administrativos revocados mediante la resolución No. 000294 de 2004 el actor venía recibiendo dineros a los que, de acuerdo con las sentencias del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, no tenía derecho, éstos valores debían ser devueltos a la administración:

“ARTÍCULO TERCERO: Solicitar al señor MAGLIONI VALDEBENITEZ, reintegrar a la administración la suma de ciento setenta y cinco millones ochocientos quince mil seiscientos pesos (...) por concepto de los valores cobrados indebidamente, por concepto de los reajustes efectuados en cumplimiento de las sentencias del Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Buenaventura del 12 de agosto de 1993 y del Juzgado Primero Laboral del Circuito de Buenaventura en fallo del 9 de agosto de 1994, revocadas por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala de Descongestión Laboral mediante sentencias de 31 de julio de 2001 y 13 de septiembre de 2002, respectivamente, de conformidad a lo establecido en la parte motiva del presente proveído administrativo.”

El actor aduce que, en cumplimiento de ésta orden, desde abril de 2004 la entidad demandada viene descontándole de su mesada pensional una suma de dinero destinada al pago de lo que adeuda, sin haber tenido él oportunidad alguna de controvertir la decisión contenida en la resolución No. 00294 de 1 de abril de 2004. Adicionalmente aduce que la decisión contenida en la citada resolución No 000294 de 1 de abril de 2004 fue tomada por la administración sin que mediara su consentimiento expreso para tales efectos.

Señala que las acciones del Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo de la Empresa Puertos del Colombia -GIT- violan flagrantemente sus derechos fundamentales, en especial el derecho a la defensa y al mínimo vital, ya que debido al reajuste de la pensión y a los descuentos que se vienen realizando él se ha visto avocado a una difícil situación económica.

Con fundamento en los anteriores hechos, hace la siguiente:

## 2. Solicitud

El actor dentro del presente proceso de tutela solicita que se protejan los derechos fundamentales presuntamente vulnerados por la entidad demandada y que, en consecuencia, el juez revoque la resolución No. 000294 de 1 de abril de 2004, ordene el restablecimiento del pago de la pensión en los términos anteriores a dicha decisión administrativa y disponga la restitución del dinero descontado indebidamente desde abril de 2004.

## 3. Trámite de instancia.

3.1 Presentada la demanda originalmente ante la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca, ésta corporación judicial consideró, mediante auto de veinticuatro (24) de octubre de 2007 que, por el factor territorial, carecía de competencia para el trámite del proceso y, en consecuencia, ordenó la remisión del expediente a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura del Valle del Cauca.

3.2 Mediante auto de trece (13) de noviembre de 2007, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura del Valle del Cauca avoca conocimiento de la presente acción de tutela y corre traslado a la entidad demandada para que ésta se pronuncie en relación con lo solicitado por el actor, en el término de cuarenta y ocho (48) horas.

3.3 Vencido el término previsto por el juez de tutela, el Ministerio de la Protección Social, Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo de la Empresa Puertos del Colombia -GIT-, no emitió informe alguno. Cabe advertir, no obstante, que con posterioridad a que

fuera proferido el fallo único de instancia, es decir, el 26 de noviembre de 2007, la entidad demandada solicitó la negativa del amparo reclamado por el actor, aduciendo que el juez de tutela carecía de competencia para decidir acerca de la validez de un acto administrativo, como lo es la resolución No. 000294 de 1º de abril de 2004.

También señala la demandada en su escrito, que el ejercicio de la acción de tutela por parte del interesado es abiertamente contraria al principio de inmediatez, ya que fue presentada tres años después de que cobrara fuerza ejecutoria el acto administrativo cuestionado.

## II. LA SENTENCIA QUE SE REvisa

### 1. Sentencia única de instancia

Mediante sentencia de veintitrés (23) de noviembre de 2007, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura del Valle del Cauca resuelve amparar los derechos fundamentales al debido proceso administrativo, a la igualdad y a la seguridad social en pensiones del señor Rafael Maglioni Valdebenitez y, en consecuencia, dejar sin efectos la resolución No. 000294 de 1 de abril de 2004. También ordena a la demandada que, en el término de las cuarenta y ocho horas siguientes a la notificación del fallo, expida el acto administrativo necesario para darle cumplimiento y ordene realizar el pago completo de las mesadas pensionales que corresponden al actor, así como la devolución de lo descontado a las mesadas pensionales del actor en cumplimiento de la resolución No. 000294 de 2004.

El juez de tutela único de instancia considera que efectivamente la entidad demandada incurrió en una vía de hecho administrativa al no requerir el consentimiento del actor para expedir la resolución No. 000294 de 2004; requisito éste, según el criterio de la Sala, de exigencia legal y jurisprudencial que opera con fundamento en los postulados de la buena fe en todos los casos en los que la administración busca restar vigencia a un acto administrativo de contenido particular.

## III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE.

### 1. Competencia

Esta Corte es competente para revisar el fallo de tutela dictado en la acción iniciada por Rafael Maglioni Valdebenitez contra el Ministerio de la Protección Social, Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo de la Empresa Puertos del Colombia -GIT-, de conformidad con lo previsto en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política, los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

## 2. Problema Jurídico

Debe establecer la Sala si el Ministerio de la Protección Social, Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo de la Empresa Puertos del Colombia -GIT- violó los derechos al debido proceso administrativo, a la defensa y al mínimo vital del actor, teniendo en cuenta que, mediante la expedición de la resolución No. 00294 de 1 de abril de 2004 revocó las resoluciones No. 119 de 30 de enero de 1995, No. 070 de 12 de enero de 1996 y No. 113 de 20 de febrero de 1998 en lo que concernía al incremento de la mesada pensional del demandante. La Sala deberá tener en cuenta que la resolución que se acusa en sede de tutela como causante de la violación presunta de los derechos del actor se da, al decir de la administración, en cumplimiento de las sentencias de 31 de julio de 2001 y 13 de septiembre de 2002, dictadas por la Sala de Descongestión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá en sede de consulta, mediante las cuales dejó sin fundamento jurídico las decisiones que habían dado lugar a la expedición de las resoluciones No. 119 de 30 de enero de 1995, No. 070 de 12 de enero de 1996 y No. 113 de 20 de febrero de 1998.

Para dar solución al problema jurídico así propuesto, esta Sala reiterará la jurisprudencia de la Corporación sobre la improcedencia general de la acción de tutela para protección de derechos prestacionales. Acto seguido, abordará el estudio del caso concreto.

## 3. La improcedencia general de la acción de tutela para protección de derechos prestacionales. Reiteración de jurisprudencia.

En principio -ha sostenido esta Corte en múltiples oportunidades- la acción de tutela no es el mecanismo judicial idóneo para resolver las controversias relacionadas con el reconocimiento o reliquidación de prestaciones sociales, particularmente en materia de pensiones<sup>1</sup>.

Empero, la Corte ha reconocido que la regla que excluye la acción de tutela como mecanismo idóneo en la declaración de los derechos prestacionales tampoco es absoluta. De manera

excepcional es posible que el juez de tutela intervenga en el reconocimiento de esta clase de derechos cuando se ejerce como mecanismo transitorio, caso en el cual es necesario demostrar la existencia de un perjuicio irremediable o que el medio judicial ordinario es ineficaz o no es lo suficientemente expedito para brindar una protección inmediata, circunstancias que deben ser valoradas por el juez constitucional en cada caso particular.<sup>2</sup>

En síntesis, se puede indicar que en virtud del principio de subsidiariedad la acción de tutela es improcedente para ordenar el reconocimiento o reliquidación de una pensión. Sin embargo, de manera excepcional y como mecanismo transitorio, el juez de tutela puede ordenar el reconocimiento o reliquidación de dicha prestación económica, si: (i) existe certeza sobre la ocurrencia de un perjuicio irremediable a los derechos fundamentales si el reconocimiento no se hace efectivo; (ii) se encuentra plenamente demostrada la afectación de los derechos fundamentales al mínimo vital y a la vida digna del accionante o de su núcleo familiar; (iii) los beneficiarios del derecho pensional son sujetos de especial protección constitucional; y, (iv) cuando conforme a las pruebas allegadas al proceso, el juez de tutela determina que efectivamente, a pesar de que le asiste al accionante el derecho pensional que reclama, éste fue negado de manera caprichosa o arbitraria.<sup>3</sup>

#### 4. Caso concreto.

4.1 El señor Rafael Maglioni Valdebenitez demanda al Ministerio de la Protección Social, Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo de la Empresa Puertos del Colombia -GIT-, que presuntamente viola sus derechos fundamentales al debido proceso administrativo, a la defensa y al mínimo vital, entre otros, al expedir la resolución No. 000294 de 1º de abril de 2004, mediante la cual revocó parcialmente las resoluciones No. 119 de 30 de enero de 1995, No. 070 de 12 de enero de 1996 y No. 113 de 20 de febrero de 1998, reduciendo así la mesada pensional del actor y ordenando que éste restituyera a la administración unos dineros pagados en exceso. El demandante alega que el mentado acto administrativo se expidió sin que mediara su expreso consentimiento, requisito necesario cuando se trata, como en su caso, de la revocatoria de actos de la administración que reconocían prestaciones de carácter personal a su cargo. La entidad demandada, aunque de manera extemporánea en el trámite de la acción de tutela, alegó que la resolución No. 000294 de 1º de abril de 2004 era un acto de ejecución de dos sentencias proferidas por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, y que, por ende, no era necesario el

consentimiento expreso y escrito del actor para efectuar la revocatoria de los actos que por medio de ella se excluyeron del ordenamiento jurídico.

El juez único de instancia constató que efectivamente la resolución No. 000294 de 2004, expedida por la entidad demandada, tenía la naturaleza que le atribuía el demandante y que, por ello, el Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo de la Empresa Puertos del Colombia -GIT- había incurrido en una vía de hecho en sede administrativa violatoria del derecho al debido proceso del actor. En consecuencia, concedió el amparo reclamado por el demandante y dejó sin efecto la pluricitada resolución.

4.2 Ahora bien, al estudiar la demanda que presenta el señor Maglioni Veldebenitez, la Sala observa que en el presente caso ciertamente el juez de tutela se encuentra en un diferendo suscitado entre la administración y uno de sus ciudadanos en torno al efectivo reconocimiento de los factores que deben ser tenidos en cuenta al momento de liquidar el monto de la mesada pensional del actor. Aunque en principio cabría pensar que la acción de amparo se inicia con el objetivo de cuestionar la legalidad de la actuación de la administración en relación con la forma en la que fue expedida la resolución 000294 de 1º de abril de 2004, si se observa que la pretensión del actor en la demanda presentada ante la jurisdicción constitucional es que se restablezca el pago de su mesada pensional en los términos anteriores a la decisión administrativa y que se le restituyan los pagos efectuados para saldar la deuda que se generó con la resolución mencionada, claramente concluye esta Sala que con el ejercicio de la presente acción el actor pretende que se perpetúe, esta vez en sede de tutela, el debate que se surtió ante los Juzgados Primero y Segundo Laborales del Circuito de Buenaventura y el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá en torno al valor de su mesada pensional.

Como quedó expuesto claramente en las consideraciones generales de esta sentencia, la acción de tutela no es el mecanismo judicial adecuado para reconocer derechos prestacionales; es decir que ésta resultará improcedente cuando por medio suyo lo que se pretende -como en el caso actual- es que el juez de tutela ordene a la administración que reliquide una pensión. Ahora, en relación con las causales extraordinarias de procedencia de la acción de tutela en estos casos, previstas por la jurisprudencia de la Corte, la Sala no observa que se configure ninguna de ellas, menos aún teniendo en cuenta que el actor viene recibiendo el pago de una mesada pensional, superior a los dos millones y medio de pesos al

momento de la interposición de la demanda, con lo que presume la Sala, el demandante y su núcleo familiar tienen garantizado su mínimo vital. Y esta presunción -aplicada abundantemente en la jurisprudencia de esta Corte, según la cual la mesada pensional tiene por objeto precisamente la garantía del mínimo vital- no tiene prueba en contrario en el expediente de tutela, pues aunque el actor afirma que atraviesa por una grave situación económica que afecta su derecho, no existe evidencia adicional de tal afectación. Más aún, la Sala observa que el transcurso del tiempo entre el momento en el que se produce la reducción de la mesada (a la que se suman los descuentos mencionados por el demandante) y el de la interposición de la demanda de tutela desvirtúan la gravedad de la situación del señor Maglioni Valdebenitez, pues de haber revestido ésta realmente un grave desmedro del mínimo vital del demandante, éste no habría esperado más de tres años y medio para intentar remediarla.

Así pues, es necesario indicar con toda claridad que en el presente caso se ventila en sede de tutela un problema de orden estrictamente legal, derivado del diferendo que existe entre actor y demandado acerca del monto de la pensión del primero. Esta diferencia que es, se repite, de índole puramente legal, no debe ser resuelta por el juez cuya competencia es la de la protección de los derechos fundamentales.

4.3 Ahora bien, por último, esta Sala desea detenerse en el problema que propone el demandante en el sentido de que el Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo de la Empresa Puertos del Colombia -GIT debió obtener su expreso consentimiento para revocar, por medio de la resolución No. 000294 de 2004, las resoluciones No. 119 de 30 de enero de 1995, No. 070 de 12 de enero de 1996 y No. 113 de 20 de febrero de 1998.

La conclusión a la que se llegue en este punto depende de la naturaleza que se le atribuya al acto administrativo en mención, porque lo cierto es que si se considera, tal y como lo hace la entidad demandada, que la resolución No. 000294 de 2004 es un acto cuya naturaleza tiene que ver con la ejecución de las sentencias proferidas en sede de consulta por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, entonces nos encontraríamos ante un evento en el que no era necesario que la administración obtuviera el consentimiento expreso del demandante para tomar las decisiones que tomó. Sin embargo, de atribuírsele dicha

naturaleza a la resolución sí procedería la acción de tutela para establecer si el acto administrativo viola derechos fundamentales. Ello porque, de acuerdo con la doctrina que al respecto existe en la jurisdicción contencioso-administrativa, los actos de ejecución no son susceptibles de que contra ellos se ejerza la acción de nulidad y restablecimiento del derecho<sup>4</sup>. Así, por contera, y ante la imposibilidad del ciudadano de acudir ante la justicia administrativa, el principio de subsidiaridad de la acción de tutela se vería satisfecho y la demanda de amparo podría resultar procedente.

Sin embargo, si se considera que la resolución No. 000294 de 2004 no es un acto de ejecución de una sentencia -tesis que defiende el demandante precisamente para señalar que las decisiones contenidas en ésta requerían de su expreso y escrito consentimiento- la demanda de tutela es improcedente. ¿Por qué? Precisamente porque en ese caso estaríamos ante un acto administrativo propio de la administración, cuyo control de legalidad debe ser ejercido mediante la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Así pues, el actor dentro del presente proceso genera en este sentido, entonces, una extraña paradoja: en cuanto al consentimiento pretende que la resolución 000294 de 2004 sea un acto de ejecución de una sentencia, pero en relación con la procedencia de la acción de tutela, prefiere que se trate de un acto administrativo con una naturaleza enteramente diferente. Ahora -observa la Sala- si el demandante estaba convencido, desde el 2004, de que este acto no estaba dando cumplimiento a las sentencias del Tribunal Superior de Bogotá, debió acudir en su oportunidad ante la jurisdicción contencioso-administrativa y no pretender, ahora y fundado en su propia omisión, revivir en sede equivocada un debate que debió iniciar en su momento y donde contaba con el mecanismo de suspensión provisional del acto para obtener una protección efectiva y celera de sus intereses.

4.4 Así las cosas, la Sala Primera de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional revocará el fallo único de instancia proferido por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura del Valle del Cauca el veintitrés (23) de noviembre de 2007, mediante el cuál ésta concedió el amparo en la acción de tutela iniciada por Rafael Maglioni Valdebenitez contra el Ministerio de la Protección Social, Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo de la Empresa Puertos del Colombia -GIT. En su lugar, declarará improcedente la solicitud de tutela hecha por el actor.

#### IV. DECISIÓN

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en el nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- REVOCAR el fallo único de instancia proferido por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura del Valle del Cauca el veintitrés (23) de noviembre de 2007, mediante el cuál ésta concedió el amparo en la acción de tutela iniciada por Rafael Maglioni Valdebenitez contra el Ministerio de la Protección Social, Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo de la Empresa Puertos del Colombia -GIT.

En su lugar, DECLARAR IMPROCEDENTE la solicitud de tutela del señor Rafael Maglioni Valdebenitez en el presente caso.

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

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

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado Ponente

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Ver Sentencias T-877 y 008 de 2006, entre otras.

2 Ver entre otras, las sentencias: T-816 de 2006, T-1309 de 2005, T-691 de 2005, T-580 de 2005 y T-425 de 2004.

3 Ver entre otras, las sentencias: T-816 de 2006, T-1309 de 2005, T-691 de 2005, T-580 de 2005 y T-425 de 2004.

4 Consejo de Estado: Sección Primera de 14 de septiembre de 2000, Sección Tercera de 9 de agosto de 1991, Sección Segunda de 10 de octubre de 2002. Ver también sentencia T- 215 de 2008 de la Corte Constitucional.