

Sentencia T-947/03

ACCION DE TUTELA-Improcedencia para reconocimiento de prestaciones sociales

ACCION DE TUTELA-Pago oportuno de mesadas pensionales ciertas e indiscutibles

DERECHO DE PETICION-Alcance

ACCION DE TUTELA-Improcedencia para el reclamo de reajuste pensional de sumas ya causadas

Se pide concretamente el pago de una cantidad de dinero correspondiente a un reajuste pensional hasta el mes de noviembre de 2002. Es decir, se reclama por sumas ya causadas. Estas prestaciones debidas, correspondientes a un posible reajuste pensional, no son reclamables por tutela. El derecho reclamado tiene que ser cierto e indiscutible y debe demostrarse que el no pago afecta el mínimo vital. En el presente caso, ni siquiera existen dentro del expediente las decisiones que darían lugar a la reclamación del reajuste. Tampoco hay elemento de juicio que permita deducir que se afecta el mínimo vital del actor. En efecto, la petición es de entregar una suma de dinero, no como obligación futura sino como obligación causada pero no pagada, y, para esta finalidad no está establecida la tutela.

Referencia: expediente T-772072

Peticionario: Alejandro Escorcia

Procedencia: Juzgado 9° Civil del Circuito de Barranquilla

Magistrado Ponente:

Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA

Bogotá, D. C., dieciseis (16) de octubre de dos mil tres (2003).

La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Marco Gerardo Monroy Cabra quien la preside, Eduardo Montealegre Lynett y Alvaro Tafur Galvis, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente

Dentro de la revisión de las sentencias proferidas por el Juzgado 9° Civil del Circuito de Barranquilla el 23 de mayo de 2003 y por la Sala de Decisión Civil Familia del Tribunal Superior de Barranquilla el 17 de junio de 2003, dentro de la acción de tutela instaurada por el señor Alejandro Escorcía Zambrano contra el Subdirector de Prestaciones Económicas de la Caja Nacional de Previsión Social -CAJANAL-.

ANTECEDENTES

1. El señor Alejandro Escorcía Zambrano dice que el Juzgado Sexto Laboral de Barranquilla, mediante sentencia de 20 de abril de 2001, ordenó la reliquidación de la pensión que CAJANAL le reconoció; decisión judicial que fue confirmada por el Tribunal Superior de Barranquilla. Sin embargo, no obra dentro del expediente de tutela prueba alguna que demuestre la existencia y contenido de tales decisiones judiciales.

2. En todo caso, el señor Escorcía adjuntó la fotocopia de un escrito que su apoderado presentó el 12 de diciembre de 2002 ante el Subdirector de Prestaciones Económicas de CAJANAL y que en lo pertinente dice:

“...acudo ante su despacho para solicitar la cancelación de la sentencia proferida por el Juzgado 6° Laboral del Circuito de Barranquilla, el día 20 de abril del año 2001.

“El monto total de la obligación se detalla así (hasta noviembre 30 de 2002):

“Valor de la diferencia pensional a noviembre del 2002 (indexada): \$149’827.335,00

“Agencias en derecho: \$7’559.842,00

“Total: \$157’387.177,00”.

Y pide el abogado que el cheque salga a su nombre.

3. En la solicitud de tutela el señor Escorcía dice que la petición de su abogado no ha sido respondida y por tanto solicita que los funcionarios de la Subdirección de Prestaciones Económicas de CAJANAL “le den estricto cumplimiento a la petición presentada ante esta entidad el día 12 de diciembre de 2002”.

Posición de la entidad demandada

La Subdirección de Prestaciones Económicas de CAJANAL no presentó ningún escrito dentro del trámite de la tutela, pese a que fue informado de la iniciación de la acción el 14 de mayo de 2003. Solamente el Gerente de la Seccional de CAJANAL en Atlántico presentó un escrito para decir que él no tenía nada que ver con el tema de pensiones por cuanto esto corresponde decidirlo a la Subdirección de Prestaciones Económicas de CAJANAL en Bogotá.

PRUEBAS

Se adjuntó a la solicitud de tutela la fotocopia del escrito que el apoderado judicial del señor Alejandro Escorcía Zambrano presentó el 12 de diciembre de 2002 ante el Subdirector de Prestaciones Económicas de CAJANAL.

SENTENCIAS OBJETO DE REVISION

En primera instancia, la sentencia fue proferida por el Juzgado 9° civil del Circuito de Barranquilla el 23 de mayo de 2003. Negó el otorgamiento de la tutela porque en su sentir “Del escrito contentivo anexado al expediente con la presente acción se tiene que lo presentado ante la entidad entutelada es una cuenta de cobro y de lo dicho por el petente de tutela la motivación principal de este accionar es la falta de pago de una presunta acreencia laboral ordenada en sentencia”.

La segunda instancia fue decidida por la Sala de Decisión Civil Familia del Tribunal Superior de Barranquilla el 17 de junio de 2003. Considera el ad-quem que no es la tutela el camino adecuado para reclamar lo adeudado al señor Alejandro Escorcía Zambrano por la Caja Nacional de Previsión Social -CAJANAL-; y, por consiguiente, se confirmó lo decidido por el a-quo.

COMPETENCIA

Esta Sala de Revisión es competente para conocer de la revisión de los fallos en el presente caso, de conformidad con los artículos 86 y 241 de la Constitución Política y el decreto 2591 de 1991.

TEMAS JURIDICOS

1. En principio, la tutela no es vía adecuada para reclamar prestaciones económicas

“Ahora bien, tampoco es viable la tutela - salvo los casos excepcionales que ya la jurisprudencia ha venido definiendo, según los criterios expuestos- para alcanzar la ejecución de obligaciones laborales en cabeza de entidades públicas o privadas. Para el efecto, el sistema jurídico ha previsto los procesos ejecutivos laborales, que son ágiles y adecuados a la finalidad perseguida, cuyas reglas, por supuesto, facilitan el acceso de los trabajadores a la administración de justicia, desplazando al amparo.”

Sin embargo, existen algunas situaciones excepcionales en las cuales se puede mediante tutela pedir el cumplimiento de una obligación de hacer establecida en una sentencia judicial. La anterior afirmación se sustenta en la sentencia T-537 de 1994 que dijo que el derecho a pedir el cumplimiento de un fallo judicial es un derecho fundamental, en la sentencia T-553 de 1995 que señaló a la tutela como vía procedente para tal efecto, y en la sentencia T-395 de 20012 que precisó que la tutela procede para exigir las obligaciones de hacer ordenadas en un fallo judicial³. Dijo la T-395/01:

“ No se puede ignorar el carácter subsidiario de la acción de tutela y el hecho de que se pueda contar con el proceso ejecutivo para procurar la efectividad de una decisión judicial. Sin embargo, la vía ejecutiva, según lo ha señalado la Corte, T-329/94 y T-211/99 entre otras, no siempre es la más eficaz para la protección de los derechos reconocidos en una sentencia judicial.

Tratándose de obligaciones de hacer, la ejecución no siempre es una manera de lograr el cumplimiento de la orden judicial. En efecto, si no se cumple con la sentencia, transcurre un plazo razonable y continúa el incumplimiento, y hay un procedimiento de conciliación, como ocurrió en el caso que motiva el presente fallo y no solo no prospera la conciliación sino que expresamente se indica que no se cumplirá con la orden, entonces, la tutela aparece como una vía adecuada para lograr la ejecución de una decisión judicial que imponga al demandado una obligación de hacer, siempre y cuando se afecten derechos fundamentales.”

2. El pago de mesadas pensionales se puede reclamar por tutela, siempre y cuando sean ciertas e indiscutibles

La acción de tutela sólo ampara el derecho al pago oportuno de mesadas pensionales ciertas e indiscutibles, pues aquellos montos que se discuten o que no hubieren sido expresamente

reconocidos, deberán cobrarse en la justicia ordinaria laboral.

Para que se pueda exigir el pago de una mesada pensional, es necesario que exista una resolución o una sentencia que reconozca la prestación. En este segundo evento, si la reclamación se formula ante el organismo gestor encargado de la seguridad social en pensiones, previamente se deben agotar determinados actos administrativos, puesto que no es el peticionario de la pensión quien señala el monto de ésta. En la sentencia T-135 de 19934 se dijo:

“ El pago de las pensiones se hace efectivo si previamente al mismo se realiza la inclusión en la nómina de pensionados, que es un acto de ejecución previsto en el ordenamiento administrativo y fiscal de la Nación.

Según el derecho administrativo moderno, para llegar al acto administrativo definitivo se recorre un “iter administrativo” con fases distintas, se produce lo que denomina Garrido Falla “una constelación de actos”⁵, así:

Anteriores al acto administrativo se encuentran los actos preparatorios que son aquellos que se dictan para posibilitar un acto principal posterior. Y los actos de trámite que son los que se producen dentro de una actuación administrativa a fin de impulsar hacia su conclusión.

Posterior al acto administrativo, se encuentran los actos de ejecución, como aquellos que deben realizarse para que se cumpla un acto administrativo en firme.

Estos tres actos - preparatorios, de trámite y de ejecución -, son actos instrumentales de la decisión administrativa, la preparan, la hacen posible y la ejecutan; no son susceptibles de recurso de vía gubernativa, excepto los casos previstos en norma expresa, de conformidad con el artículo 49 del Código Contencioso Administrativo.

La razón de lo anterior se funda en que por sí solos no producen efecto directo respecto a un sujeto de derecho, no encierran declaraciones de voluntad constitutivas en sentido exacto del vocablo, lo que es predicable tan sólo de los actos administrativos.

Los actos administrativos definitivos o finales, que son los que producen efectos jurídicos, si son objeto de la vía contenciosa, como lo establece el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo.

El artículo 64 del mismo Código establece que los actos que quedan en firme al concluir el procedimiento administrativo serán suficientes, por sí mismos, para que la administración pueda ejecutar de inmediato los actos necesarios para su cumplimiento.”

La inclusión en nómina con el valor que legalmente corresponde a la tasa de remplazo es un acto final y es esto lo que se protege tuteladamente, si se dan las condiciones requeridas. También se puede pedir que se lleven a cabo los actos preparatorios y de trámite para que se produzca una actuación administrativa definitiva que tenga en cuenta un reajuste pensional ordenado judicialmente. Lo que no puede hacer el juez de tutela es ordenar un reajuste pensional, salvo que la demora en hacerlo, por el órgano gestor, afecte el mínimo vital del peticionario.

La sentencia T-377 de 2006 dijo lo siguiente:

“4. En relación con el derecho de petición, la amplia jurisprudencia de la Corte Constitucional⁷ ha establecido estos parámetros:

a) El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa. Además, porque mediante él se garantizan otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión.

b) El núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión, pues de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta no resuelve o se reserva para sí el sentido de lo decidido.

c) La respuesta debe cumplir con estos requisitos: 1. oportunidad 2. Debe resolverse de fondo, clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado 3. ser puesta en conocimiento del peticionario. Si no se cumple con estos requisitos se incurre en una vulneración del derecho constitucional fundamental de petición.

d) Por lo anterior, la respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita.

e) Este derecho, por regla general, se aplica a entidades estatales, esto es, a quienes ejercen autoridad. Pero, la Constitución lo extendió a las organizaciones privadas cuando la ley así lo

determine.

f) La Corte ha considerado que cuando el derecho de petición se formula ante particulares, es necesario separar tres situaciones: 1. Cuando el particular presta un servicio público o cuando realiza funciones de autoridad. El derecho de petición opera igual como si se dirigiera contra la administración. 2. Cuando el derecho de petición se constituye en un medio para obtener la efectividad de otro derecho fundamental, puede protegerse de manera inmediata. 3. Pero, si la tutela se dirige contra particulares que no actúan como autoridad, este será un derecho fundamental solamente cuando el Legislador lo reglamente.

g). En relación con la oportunidad de la respuesta, esto es, con el término que tiene la administración para resolver las peticiones formuladas, por regla general, se acude al artículo 6º del Código Contencioso Administrativo que señala 15 días para resolver. De no ser posible, antes de que se cumpla con el término allí dispuesto y ante la imposibilidad de dar una respuesta en dicho lapso, la autoridad o el particular deberá explicar los motivos y señalar el término en el cual se realizará la contestación. Para este efecto, el criterio de razonabilidad del término será determinante, puesto que deberá tenerse en cuenta el grado de dificultad o la complejidad de la solicitud. Cabe anotar que la Corte Constitucional ha confirmado las decisiones de los jueces de instancia que ordena responder dentro del término de 15 días, en caso de no hacerlo, la respuesta será ordenada por el juez, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes.

h) La figura del silencio administrativo no libera a la administración de la obligación de resolver oportunamente la petición, pues su objeto es distinto. El silencio administrativo es la prueba incontrovertible de que se ha violado el derecho de petición.

i) El derecho de petición también es aplicable en la vía gubernativa, por ser ésta una expresión más del derecho consagrado en el artículo 23 de la Carta. Sentencias T-294 de 1997 y T-457 de 1994.”

CASO CONCRETO

1. La petición de tutela se presentó el 25 de abril de 2003. Se pide concretamente el pago de una cantidad de dinero correspondiente a un reajuste pensional hasta el mes de noviembre de 2002. Es decir, se reclama por sumas ya causadas. Estas prestaciones debidas,

correspondientes a un posible reajuste pensional, no son reclamables por tutela.

2. Ya se indicó que el derecho reclamado tiene que ser cierto e indiscutible y debe demostrarse que el no pago afecta el mínimo vital. En el presente caso, ni siquiera existen dentro del expediente las decisiones que darían lugar a la reclamación del reajuste. Tampoco hay elemento de juicio que permita deducir que se afecta el mínimo vital del actor. Por el contrario, lo que solicita el señor Escorcía es que se cumpla con lo pedido por su abogado Blas José Lechuga Camero, y éste solicitó que se consignara una suma de dinero en la cuenta de ahorros de dicho señor Lechuga Camero, luego no se aprecia razón alguna para colegir que al señor Escorcía se le ha afectado el mínimo vital.

3. Las sentencias de instancia, en el presente caso de tutela, parten de la base de que el escrito presentado ante CAJANAL por el apoderado del señor Alejandro Escorcía fue una cuenta de cobro porque el abogado del señor Escorcía estimó en dicho escrito una cuantía por el reajuste, adicionada con una suma por las agencias en derecho y pidió que se le pagara a él y no a su poderdante. El propio tutelante en el escrito que presentó para la impugnación reconoce que el escrito tiene las características de una cuenta de cobro. En efecto, el tutelante expresó lo siguiente:

“Como nos podemos dar cuenta en las normas antes señaladas y lo señalado por la Corte en su desarrollo jurisprudencial, en ningún momento se excluye dentro de las peticiones una cuenta de cobro.

“Además, una cuenta de cobro es una petición que se hace a la administración, en este caso para que cumpla una obligación de dar y si es una petición, los funcionarios están en la obligación de darle respuesta a la misma en los términos establecidos en el Código Contencioso Administrativo y no existe norma legal alguna que faculte a dichos funcionarios a no pronunciarse al respecto, por ser esta una CUENTA DE COBRO”.

Como ya se indicó, la tutela no es viable para reclamaciones consistentes en una obligación de dar una suma de dinero, así provenga ésta de una decisión judicial. Otra es la vía adecuada para reclamar.

4. En aras del principio de informalidad que tiene la tutela, se podría pensar que lo que persigue el señor Alejandro Escorcía es que la Caja Nacional de Previsión cumpla una

sentencia judicial. En tal hipótesis, cabría la tutela únicamente para cumplir el fallo en cuanto a la obligación de hacer (inclusión en la nómina con el reajuste ordenado); pero tal orden no se puede dar porque no existe prueba alguna de la orden judicial de reajustar.

5. El señor Escorcía reclama una respuesta para un escrito presentado por su apoderado el 12 de diciembre de 2002, en razón a que han transcurrido mas de 15 días sin que la Subdirección de Prestaciones Económicas de CAJANAL hubiere contestado. Pero la respuesta que exige el tutelante tiene las siguientes características:

a. Se refiere expresamente a la petición que su abogado dirigió a la Subdirección de Prestaciones Económicas de CAJANAL el 12 de diciembre de 2002. En ese escrito el abogado pide “la cancelación” de una suma de dinero, que dicho abogado cuantifica unilateralmente y que indica se le debe consignar a dicho abogado en una cuenta de ahorros del Banco Caja Social. Es decir, que lo que se solicita es entrega de dinero.

b. En la solicitud de tutela el señor Alejandro Escorcía no pide que CAJANAL incluya en la nómina del pensionado el reajuste o que explique por qué la demora en incluirlo, sino que lo que se pide en la tutela es que los funcionarios de CAJANAL “le den estricto cumplimiento a la petición presentada ante esta entidad el día 12 de diciembre de 2002”, es decir que le entreguen una suma de dinero a su abogado.

Como bien lo anota el Tribunal de Barranquilla en el fallo de segunda instancia, “se observa una maniobra para disfrazar el contenido real de la acción de tutela”. En efecto, la petición es de entregar una suma de dinero, no como obligación futura sino como obligación causada pero no pagada, y, para esta finalidad no está establecida la tutela.

Por consiguiente, no hay lugar a conceder la tutela impetrada y deben confirmarse las sentencias objeto de revisión.

DECISION

RESUELVE:

PRIMERO. CONFIRMAR las sentencias proferidas por el Juzgado 9° Civil del Circuito de Barranquilla el 23 de mayo de 2003 y por la Sala de Decisión Civil Familia del Tribunal Superior de Barranquilla el 17 de junio de 2003, dentro de la acción de tutela instaurada por

el señor Alejandro Escorcía Zambrano contra el Subdirector de Prestaciones Económicas de la Caja Nacional de Previsión Social -CAJANAL-.

SEGUNDO. Por Secretaria, LÍBRESE la comunicación prevista por el artículo 36 del decreto 2591 de 1991.

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

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

Magistrado

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (e)

1 M.P. José Gregorio Hernández

2 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra

3 Se refería expresamente a la orden de reintegro de un trabajador

4 M.P. Alejandro Martínez Caballero

5 GARRIDO FALLA, Fernando. Tratado de Derecho Administrativo. Volumen I. Parte General. Editorial Tecnos. Madrid. Sexta Edición, pág. 410.

6 M.P. Alejandro Martínez Caballero

7 Pueden consultarse las sentencias T-12 de 1992, T-419 de 1992, T-172 de 1993, T-306 de

1993, T-335 de 1993, T-571 de 1993, T-279 de 1994, T-414 de 1995, T-529 de 1995, T-604 de 1995, T-614 de 1995, SU-166 de 1999, T-307 de 1999, entre muchas otras.