

Sentencia T-969/02

ACCION DE TUTELA-Improcedencia sobre controversias económicas/MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL-Controversias económicas

Referencia: expediente T-622387.

Acción de tutela instaurada por Diego Moreno, Everardo Satizabal Cruz y Jesús Antonio Ramírez Idarraga contra el Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA-

Magistrado Ponente:

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

Bogotá, D.C., doce (12) de noviembre de dos mil dos (2002).

La Sala Quinta de revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, en particular las contenidas en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución y el Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión del fallo proferido por el Juzgado Quinto Laboral del Circuito de Cali, en el trámite de la acción de tutela iniciada por Diego Moreno, Everardo Satizabal Cruz y Jesús Antonio Ramírez Idarraga contra el Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA-.

I. ANTECEDENTES.

Los accionantes pensionados del Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA- interpusieron acción de tutela contra esta entidad por considerar que sus derechos fundamentales al debido proceso, a la seguridad social, a la vida digna y al mínimo vital, fueron violados por el SENA.

Los hechos de la tutela se pueden sintetizar en los siguientes puntos:

1. Luego de cumplir con los requisitos de ley, los demandantes fueron pensionados por el

Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA-, encontrándose actualmente afiliados al Instituto de Seguros Sociales en lo que respecta a la seguridad social en salud y en pensión.

1. Por acuerdo con el SENA, se estableció que dicha entidad asumiría el total del aporte en pensión, es decir el trece punto cinco (13.5%),. En lo que respecta al aporte en salud, estos se harían en un ocho (8%) por ciento del aporte a cargo del SENA, mientras que los accionantes correrían tan sólo con el cuatro (4%) por ciento de dicha cotización.

1. Sin embargo, en el mes de febrero del presente año, los tutelantes conocieron la decisión tomada por el SENA según la cual desde el mes de julio de 2001 dicha entidad había procedido a descontar de la mesada pensional de los actores, un ocho (8%) por ciento adicional como aporte en salud, con lo cual los pensionados asumían desde ese momento el doce (12%) del aporte, correspondiendo este, al total del porcentaje a cotizar.

1. Por tal motivo, los demandantes vieron disminuido el monto de su mesada pensional a partir de la primera quincena del mes de agosto de 2001.

1. Indican igualmente, que según información suministrada por otros pensionados, el procedimiento adelantado por el SENA se ciñó a una Circular que envió el Jefe de la División de Recursos Humanos a las diferentes Regionales, en la cual ordenaba se aplicara el mencionado descuento de conformidad con el concepto emitido por el Jefe de la Oficina Jurídica de la Dirección General del SENA.

Por lo anterior, consideran los accionantes que se afecta su derecho a percibir una mesada pensional en los términos en que esta fue reconocida mediante resolución, de la misma manera que se violaron los derechos al debido proceso, a la defensa, a la seguridad social, al mínimo vital y a la salud. Solicitan por lo tanto, que se ordene al SENA realizar descuentos por aportes en salud por tan sólo el cuatro (4%) por ciento, y que si es del caso inicie las

respectivas acciones judiciales ante la jurisdicción ordinaria laboral o contencioso administrativa. Igualmente solicitan que el SENA reintegre los dineros descontados en exceso desde el mes de agosto de 2001.

## II. RESPUESTA DE LA ENTIDAD ACCIONADA.

En escrito de fecha 9 de mayo de 2002, suscrito por la Directora Regional del SENA en el departamento del Valle, y dirigido al juez de primera instancia, señala lo siguiente:

“Es cierto que el SENA a nivel nacional estaba asumiendo un ocho (8%) por ciento del valor del aporte al sistema de salud por pensionado, del doce (12%) por ciento que ordena la Ley y el jubilado sólo contribuía con el cuatro (4%) por ciento, al igual de lo que se hace con los funcionarios activos de la entidad, pero sucede que nuestra interpretación era errónea, ya que no es lo mismo, para efectos del pago de la cotización por seguridad social en salud de los pensionados con respecto a los activos y fue así como, a partir del mes de agosto de este año se empezaron a hacer las deducciones del doce (12%) por ciento al pensionado, sin que el SENA aportara el ocho por ciento, esto por cuanto es la interpretación exacta y jurídica de lo que señala la norma y así se hace en todas las demás entidades oficiales, lo mismo que en Seguro Social.

“(…).

“Es claro que los artículos 143, 157, literal a), 202, 203 y 204 de la Ley 100 de 1993, en armonía con el artículo 26 y el parágrafo del 65 del Decreto Reglamentario 806 de 1998, señalan que la entidad empleadora, es decir, el empleador contribuirá con un ocho (8%) por ciento del doce por ciento para sus empleados y el Pensionado o Jubilado no es empleado, ni Trabajador, ni Funcionario, es decir, no es activo, por tanto la entidad en este caso el SENA, no es empleador, sólo Pagador de una Pensión, que no es lo mismo.

“(…).

“Además, en ningún momento se ha violado el derecho a percibir una mesada pensional como fue reconocida en la Resolución expedida por la Entidad, ya que en esos actos administrativos no se habla, ni se señalan, cuales son los descuentos o deducciones, se entiende que cada mesada tendrá los que ordena la Ley. Eso es lo que estamos haciendo.

Señala igualmente la entidad accionada que en tutelas similares a la presente, ya existen decisiones judiciales que sobre el particular dijeron lo siguiente:

‘También es cierto que la pensión de vejez o de jubilación debidamente reconocida, goza de la garantía que tienen los derechos adquiridos y por ello, se hace necesario señalar de una vez que en el evento del cobro de la totalidad de la cotización para salud de los accionantes, no se está revocando unilateralmente o desconociendo ese derecho de los pensionados los cuales siguen gozando de la pensión en los términos y condiciones en las que les fue otorgada y que constan en las resoluciones individuales que han sido aportadas como prueba en el curso de esta actuación, cosa distinta es, lo relativo a porcentaje o valor que debe asumir el pensionado respecto de la cotización para salud y al descuento en sí de esos valores que es en lo que se detendrá la Sala para definir sobre las razones de la impugnación.

‘Los pensionados por jubilación o vejez son afiliados al régimen contributivo del sistema general de seguridad social en salud en calidad de cotizantes (D.R. 806/98) y conforme a la ley 100 de 1993 el monto de la cotización obligatoria que se aplica a los afiliados al sistema general de seguridad social en salud es máximo del 12%. Esta misma ley en su artículo 143 establece que la cotización para salud establecida en el sistema general de salud para los pensionados está, en su totalidad, a cargo de éstos. Por mandato del artículo segundo del decreto 1070 de 1995 las afiliaciones y traslados en el sistema general de seguridad social en salud son de cobertura familiar....’.

“(...).

“Es claro que el SENA no ha vulnerado ningún derecho de los pensionados, la pensión se les sigue cancelando igual, cosa distinta es que, siguiendo lo preceptuado por la norma vigente, hace un descuento del 12%, que es por mandato legal y con lo cual no está revocando, ni modificando, el acto administrativo que concedió la pensión de jubilación, por tanto, no es aplicable lo transcrito sobre el artículo 74 del C.C.A., sobre revocatoria de actos que hayan creado situación jurídica de carácter particular, ya que no fue el caso sucedido con este evento.

“(...).

“Finalmente, debemos expresar que consideramos que también podría ser improcedente esta Acción de Tutela, porque si no están de acuerdo con una deducción o descuento que tiene la mesada pensional y que está consagrado en la Ley, existen otras vías para debatirlo y no es ésta la única o la eficaz para ello, pues se estaría legislando por parte de quienes no tienen la facultad para hacerlo.”

### III. DECISIÓN OBJETO DE REVISIÓN.

Mediante sentencia del 20 de mayo de 2002, el Juzgado Quinto Laboral del Circuito de Cali, se concedió la tutela en cuestión. Señaló el a quo que si bien la entidad accionada venía actuando de manera equivocada, la medida asumida en el sentido de proceder a descontar el doce (12%) por ciento del aporte en salud de la mesada pensionales de los accionantes, constituye una actuación unilateral que modifica un acto administrativo creador de una situación particular y concreta. Por lo anterior, y en vista de que fue violado el derecho fundamenta al debido proceso de los accionantes, se ordenó al SENA que en el término de 48 horas, reembolsara a los actores las sumas descontadas de demás, y ordenó igualmente, que en lo sucesivo asumiera los descuentos en los mismos porcentajes como lo venía haciendo hasta el mes de julio de 2001.

### IV. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

#### 1. Competencia.

Esta Corte es competente para conocer del fallo materia de revisión, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, y demás disposiciones pertinentes y por la escogencia del caso por la Sala de Selección.

#### 2. Improcedencia de la acción de tutela para la protección de derechos de rango legal. Existencia de otros mecanismo judiciales de defensa.

Las controversias suscitadas por aspectos puramente económicos, que dependen de la aplicación al caso concreto de las normas legales - no constitucionales - reguladoras de la materia, exceden ampliamente el campo propio de la acción de tutela, cuyo único objeto, por mandato del artículo 86 de la Constitución y según consolidada jurisprudencia de esta Corte,

radica en la protección efectiva, inmediata y subsidiaria de los derechos constitucionales fundamentales, ante actos u omisiones que los vulneren o amenacen.<sup>1</sup> Es esa la jurisprudencia que la Corte ha sostenido en tratándose de disputas de rango legal que no constitucional.

En el caso que se estudia, los accionantes, señores Diego Moreno, Everardo Satizabal Cruz y Jesús Antonio Ramírez Idarraga pensionados a cargo del Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA-, señalan que dicha entidad procedió de manera unilateral e inconsulta a modificar las condiciones en las cuales sus pensiones habían sido reconocidas mediante acto administrativo particular y concreto.

Consideran que el cambio en el monto a descontar de sus mesadas pensionales por concepto de aportes en salud, el cual pasó de cuatro (4%) por ciento al doce (12%) por ciento, viola sus derechos fundamentales al debido proceso administrativo, a la seguridad social, a la vida digna y al mínimo vital. Consideran que la entidad accionada no podía modificar de manera unilateral las condiciones en que operarían los descuentos por aporte en salud, pues al variarse dicho porcentaje de descuento, se altera el monto efectivo percibido por los pensionados. Por tal motivo, y ante la reducción efectiva de la mesada pensional cancelada, los actores consideran que sus condiciones de vida digna se afecta.

La Corte Constitucional, en sentencia reciente, T-577 de 2002 decidió un caso idéntico al que ahora se analiza y que por consiguiente deberá reiterarse en esta ocasión. En esa oportunidad, la Corte negó la tutela interpuesta igualmente por varios pensionados del Sena, con los siguientes argumentos:

1. Los derechos reclamados por los accionantes como violados, se restringen a una reclamación enteramente económica de una prestación laboral, cuyo reconocimiento no está siendo puesto en duda por la entidad accionada. Si se analiza en detalle la actuación adelantada por el SENA se puede concluir que, hecho el reconocimiento de la pensión a todos y cada uno de los tutelantes, la entidad accionada no ha controvertido tal reconocimiento, ni ha puesto en duda la identidad de su titular, como tampoco el monto reconocido. La parte accionada ha pretendido únicamente dar plena aplicación a los lineamientos jurídicos contenidos en la ley 100 de 1993 y en su decreto reglamentario 806 de 1998. Por ello el derecho de la pensión reconocida a los actores, sigue incólume, y la protección constitucional

reclamada recae en este caso, sobre un derecho de rango legal, cuya discusión puede ser ventilada ante las autoridades competentes en la justicia ordinaria o administrativa.

2. Las circunstancias bajo las cuales el SENA procedió a ajustar los descuentos a los lineamientos legales ya indicados, pudo traer consigo una eventual afectación del derecho al debido proceso administrativo, en tanto que esta actuación fue adelantada sin consultar con los pensionados, conducta que guardaría gran similitud con la revocatoria directa del acto propio. Sin embargo, la Corte sostuvo :

“Si por otra parte se considera que la conducta del SENA no constituye una revocatoria directa, sino un hecho administrativo (modificación en el pago), el mecanismo procesal ordinario sería la acción de reparación directa. (artículo 86 C.C.A.)

“Igualmente encuentra la Sala que cualquiera de los dos mecanismos ordinarios, atendiendo la naturaleza del conflicto sub examine, son suficientemente eficaces e idóneos para proveer la protección de los derechos involucrados.

“Por otro lado encuentra la Sala que debido a la expedición y entrada en vigencia de la ley 712 de 2001, que modificó y red denominó el código procesal del trabajo, la competencia para conocer de las controversias que se susciten entre las entidades administradoras o prestadoras, los empleadores y los afiliados, beneficiarios o usuarios del sistema de seguridad social integral con motivo de la expedición de actos relacionados con el sistema integral de seguridad social, sin importar su naturaleza, quedó atribuida a la jurisdicción ordinaria especializada en lo laboral y la seguridad social (art. 2 numeral 4). Esta vía a la luz del derecho vigente, se constituye en otra posibilidad cuyo examen, considera la Sala, no debe descartarse.”<sup>2</sup>

3. En lo que respecta a la posible afectación de otros derechos fundamentales a la seguridad social y a la vida en condiciones dignas, encontró la Corte que el impacto económico que se causa sobre la mesada de los actores con ocasión del aumento en el descuento señalado, no comporta un efecto negativo de tal magnitud que vulnere sus condiciones de vida digna, pues las mesadas que perciben los accionantes, en este preciso caso, son superiores al salario mínimo mensual legal vigente en dos<sup>3</sup>, cuatro<sup>4</sup> y nueve<sup>5</sup> veces, razón por la cual no podría pensarse en la vulneración de tal derecho.

Encuentra la Sala que la acción de tutela objeto revisión en esta sentencia, es improcedente, razón por la cual, se revocará la decisión proferida por la Sala Civil - Familia del Tribunal Superior de Cali, y en su lugar se negará el amparo constitucional solicitado, con base en las consideraciones aquí expuestas.

#### V. DECISIÓN.

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

#### RESUELVE:

Primero. REVOCAR la sentencia proferida el día 20 de mayo de 2002, por el Juzgado Quinto Laboral del Circuito de Cali. En su lugar, NEGAR la tutela por las consideraciones aquí expuestas.

Segundo. Por Secretaría General líbrese las comunicaciones previstas en el artículo 36 del decreto 2591 de 1991.

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

RODRIGO ESCOBAR GIL

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Sentencia T-606 de 2000.

2 Sentencia T-577 de 2002, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

3 Caso del señor Jesús Antonio Ramírez Idarraga.

4 Caso del señor del señor Everardo Satizabal Cruz.

5 Caso del señor Diego Moreno.