

PATRICIA SALAZAR CUÉLLAR

Magistrada ponente

STP10099-2021

Radicación No.: 118129

Acta 199

Bogotá, D. C., diez (10) de agosto de dos mil veintiuno (2021).

VISTOS

Se pronuncia la Sala sobre la impugnación instaurada por CLEOTILDE ÁLVAREZ ÁVILA, a través de apoderado, frente al fallo proferido el 23 de junio de 2021 por la SALA DE CASACIÓN LABORAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, mediante el cual negó el amparo invocado contra la Sala Civil – Familia – Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Montería.

Al trámite fueron vinculados los Juzgados Primero Promiscuo Municipal y Promiscuo de Familia del Circuito de Loricá, el municipio de Santa Cruz de Loricá, Córdoba, y a las partes e intervinientes en los procesos ejecutivos radicados bajo los consecutivos n.º 2019-00283-00 y 23417-31-03-001-2019-00230-00.

ANTECEDENTES

Así los expuso la Sala de Casación Laboral:

“CLEOTILDE ÁLVAREZ ÁVILA instaura acción de tutela con el propósito de obtener el amparo

de sus derechos fundamentales al DEBIDO PROCESO y ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA, presuntamente vulnerados por las autoridades convocadas.

En lo que interesa al presente trámite constitucional y de lo afirmado en el escrito inicial, se extrae que el 10 de diciembre de 1986 la promotora contrajo matrimonio con Carlos Correa Ramos con quien convivió por un lapso de 17 años, hasta el día de su fallecimiento -28 de agosto de 2003-. Relata que desde el 30 de abril de 1987 el causante se desempeñó como docente al servicio del Departamento de Córdoba y que, a partir del 1.º de enero de 2003, pasó a formar parte «de la planta de personal de cargos docentes» del municipio de Santa Cruz de Lorica; no obstante, «nunca se le afilió al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio».

La accionante refiere que mediante Resolución n.º 4712 de 30 de diciembre de 2015 le fue reconocida la pensión de sobrevivientes, acto administrativo en el que, además, «se indi[có] que de conformidad con la Ley 33 de 1985, el municipio de Lorica remitió, mediante oficio del 10/08/2015 proyecto de resolución al departamento de Córdoba para que aceptara u objetara la cuota parte pensional, sin que se pronunciara dentro de los quince días siguientes, por lo que se entiende aceptada la cuota parte por silencio administrativo positivo». Sostiene que en febrero de 2016 fue incluida en nómina de pensionados por parte del municipio de Santa Cruz de Lorica; sin embargo, no le pagaron «las mesadas causadas desde la muerte del causante» hasta esa calenda.

Indica que instauró petición ante la Alcaldía de Santa Cruz de Lorica con el fin de que le expidiera «primera copia del original de la Resolución N° 4712 del 30/12/2015 y constancia de ejecutoria de la misma». Aduce que al no recibir respuesta alguna elevó acción de tutela, mecanismo del que conoció el Juzgado Promiscuo Municipal de Lorica, autoridad que desestimó las pretensiones tras considerar que se configuró hecho superado, decisión que fue apelada ante el Juzgado Promiscuo de Familia de la misma ciudad, despacho que confirmó la de primer grado.

La petente sostuvo que presentó solicitud de conciliación ante «la Procuraduría (...), estableciendo la cuantía en un monto de \$572.562.628», audiencia que se declaró fallida; empero, «que[dó] clara la aceptación de la obligación por parte de la entidad demandada».

Expone que el 16 de mayo de 2019 promovió proceso ejecutivo contra el municipio de Lorica para lo cual aportó como título ejecutivo la Resolución n.º 4712 de 2015, trámite que se adelantó en el Juzgado Primero Civil del Circuito de Lorica, autoridad que se abstuvo de librar mandamiento de pago en proveído de 27 de junio de 2019, decisión que fue apelada ante la Sala Civil – Familia – Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Montería, Corporación que confirmó la de primer grado, en providencia de 10 de septiembre de 2019.

La tutelista precisa que con base en lo anterior, elevó una petición ante la Alcaldía de Lorica en la que pidió que (i) «se complete la autenticación» del acto administrativo en mención, (ii) se expida una certificación en la que se informe el cargo que ocupa la persona que realizó la autenticación y (iii) se certifique que «no ha realizado más de una autenticación de la Resolución N.º 4712 (...) indicando que se trata de primera copia del original y que presta mérito ejecutivo, siendo la única autenticación la del 13/08/2018». Arguye que el ente territorial accedió a sus requerimientos en los términos solicitados.

Resalta que el 10 de diciembre de 2019, instauró una nueva demanda ejecutiva, conocimiento que le correspondió al Juzgado Primero Civil del Circuito de Lorica, despacho que se abstuvo de librar mandamiento de pago, mediante auto de 21 de enero de 2020, tras considerar que el documento aportado como título ejecutivo no cumple con las exigencias de ley, aunado a que no es exigible para el municipio demandado, «ya que la obligación recae en su mayoría (95%) sobre el departamento de Córdoba, según los porcentajes establecidos».

Asegura que apeló la anterior determinación ante la Sala Civil – Familia – Laboral del

Tribunal Superior del Distrito Judicial de Montería, Magistratura que confirmó la de primer grado, a través de providencia de 23 de abril de 2021, con fundamento en que no era posible emitir mandamiento de pago con base en un acto administrativo que resultaba contrario a la Constitución.

La promotora cuestiona la decisión emitida por el ad quem, para lo cual destaca que se extralimitó en «su competencia funcional, se me[tió] con temas no planteados en la apelación y arreme[tió] contra la presunción de legalidad de la Resolución 4712 de (...) 2015, planteando, además, excepción de inconstitucionalidad de la misma».

Así mismo, refiere que las consideraciones del fallador de primer grado relativas a que «el título aportado no es exigible frente al municipio de Santa Cruz de Lorica», son infundadas, pues en su demanda explicó que el causante falleció cuando era docente de dicho ente territorial; es decir, esta fue la «última entidad nominadora» y, por tal motivo, le corresponde «asumir el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales y derechos laborales del docente a sus beneficiarios, tal como se desprende de las normas desconocidas por el Juzgado Civil del Circuito de Lorica».

Asegura que las autoridades enjuiciadas incurrieron en defecto sustantivo al desconocer la sentencia CC C-895-2009 por «cuestionar el hecho que por corresponder la mayor cuota parte pensional al departamento de Córdoba, no sea clara la obligación contenida en la Resolución Nº 4712 del 30 de diciembre de 2015, respecto del municipio de Lorica, cuando es clara [que] la legitimación por pasiva la tiene el mencionado municipio, correspondiéndole repetir en contra del departamento de Córdoba luego de reconocer y pagar la obligación pensional». Aunado a que el Tribunal quebrantó los principios de no reformatio in pejus y «congruencia».

Acude entonces al presente mecanismo constitucional para que se protejan sus derechos fundamentales y, para su efectividad, solicita que se dejen sin valor y efecto las providencias

dictadas el 21 de enero de 2020 y el 23 de abril de 2021 por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Lórica y la Sala Civil – Familia – Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Montería, respectivamente, y, en su lugar, se ordene a la Corporación convocada «proferir una decisión de acuerdo con lo que es objeto de debate en la apelación»”.

EL FALLO IMPUGNADO

La Sala de Casación Laboral negó el amparo invocado tras advertir lo siguiente:

i) No hay nada que reprocharle a la providencia del 23 de abril de 2021, a través de la cual la Sala accionada confirmó la decisión de primer grado que se abstuvo que emitir mandamiento de pago.

Contrario a lo aducido por la accionante, dicha decisión estuvo fundamentada en la valoración de los medios de convicción allegados al proceso, la aplicación de las normas que rigen el asunto y su libre formación del convencimiento, así como en la apreciación racional del caso sometido a su estudio.

ii) Aunque la accionante afirma que la Corporación enjuiciada desconoció el principio de no reformatio in pejus, advirtió que ésta no agravó en segunda instancia la condición de la única recurrente, pues se limitó a confirmar la providencia de primer grado, aunque utilizó, para el efecto, argumentos diferentes.

iii) Si bien el ad quem se apartó de los argumentos expuestos en el escrito de apelación, lo cierto es que lo hizo con base en el deber que le impone la ley y la jurisprudencia de estudiar los requisitos formales del documento aportado como título ejecutivo, en virtud de la sentencia CSJ STC922-2019.

Por ende, al margen de que se comparta o no la decisión censurada, el Colegiado de instancia convocado planteó adecuadamente el problema jurídico, valoró las pruebas de

conformidad con la sana crítica y construyó en el marco de su autonomía una decisión que consultó las reglas mínimas de razonabilidad.

LA IMPUGNACIÓN

Fue propuesta por CLEOTILDE ÁLVAREZ ÁVILA, a través de apoderado, quien sostuvo que el a quo solamente estudió lo referente a la vulneración a los principios de no reformatio in pejus y congruencia, siendo que en la demanda de tutela se invocó un defecto por desconocimiento del precedente, un defecto sustantivo por indebida aplicación de la norma sustantiva y un defecto sustantivo por violación de principios constitucionales.

Así, señaló que no hubo pronunciamiento en torno a la improcedencia de la excepción de inconstitucionalidad sobre actos administrativos de contenido particular y concreto, ni las vulneraciones que se plantean en la acción constitucional, haciendo que “mas que un fallo en el que se niega el amparo de la tutela, pareciera ser un fallo de improcedencia”.

Por lo anterior, solicitó que se revoque el “fallo de tutela de la referencia, para que en su lugar se tutelen los derechos conculcado a la demandante”.

CONSIDERACIONES

1. De conformidad con lo establecido en el art. 32 del Decreto 2591 de 19911, concordante con el artículo 1º del Acuerdo 001 de 2002 –modificatorio del reglamento General de la Corte Suprema de Justicia–, la Sala de Casación Penal es competente para resolver la impugnación formulada contra el fallo de tutela que emitió la homóloga Sala Laboral de esta Corporación.
2. El artículo 86 de la [Constitución Política](#) establece que toda persona tiene derecho a promover acción de tutela ante los jueces, con miras a obtener la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando, por acción u omisión, le sean

vulnerados o amenazados por cualquier autoridad pública o por particulares en los casos previstos de manera expresa en la ley, siempre que no exista otro medio de defensa judicial o, existiendo, cuando la tutela se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio de carácter irremediable.

3. En el presente evento, CLEOTILDE ÁLVAREZ ÁVILA cuestiona, por vía de la acción de amparo, la decisión del 23 de abril de 2021, a través de la cual la Sala Civil – Familia – Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Montería confirmó la negativa para emitir mandamiento de pago, pues sostiene que vulneró sus derechos fundamentales al debido proceso y el acceso a la administración de justicia.

4. Ahora bien, el reclamo de la demandante no tiene vocación de prosperar, pues no se advierte que la sentencia controvertida sea producto de consideraciones arbitrarias o caprichosas.

Por el contrario, en dicha decisión se lee lo siguiente:

“Corresponde a la Sala determinar: (i) si hay lugar a librar mandamiento ejecutivo en el presente caso, y, para tal efecto, (ii) si al juez de ejecución le asiste la facultad de acudir a la excepción de inconstitucionalidad del acto administrativo que sirve de título ejecutivo; y, de ser así, (iii) si en el caso, el acto administrativo que sirve de título ejecutivo es inconstitucional.

[...]

3.1. La Honorable Corte Constitucional, en sentencia T-042/2012, con ocasión de procesos ejecutivos de actos administrativos de reconocimiento de pensiones a docentes oficiales por el Municipio de Lorica, sentó que el Juez no sólo debía atenerse a dichos actos administrativos, sino que además debía verificar si realmente se surtió todo el trámite legal para su expedición, como, por ejemplo, si el proyecto del acto administrativo fue o no

sometido a la aprobación de la sociedad fiduciaria encargada del manejo y administración del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, requisito establecido en el Decreto 2381 de 2005. Y, precisamente, como lo anterior se desatendió, la guardiana de la Carta dejó sin efectos todo lo actuado en el proceso ejecutivo laboral génesis de la acción de tutela que fue revisada con la sentencia antes mencionada.

3.2. Pues bien, en el caso, se trata de un acto administrativo del Municipio de Loricá (Resolución 4712 del 30 de diciembre de 2015), por el cual reconoce a la parte ejecutante la pensión de sobreviviente que, afirma, dejó causada un docente oficial.

En dicho acto administrativo, se aduce que el causahabiente prestó sus servicios docentes al Departamento de Córdoba por 15 años, 8 meses y 1 día, y, al Municipio de Loricá, por 9 meses; y, que, el 10 de agosto del 2015 se le remitió al Departamento de Córdoba el proyecto de resolución y éste no dio respuesta alguna.

Se observa, pues, que no se expresa ese acto administrativo la razón por la cual no envió ese proyecto a la sociedad fiduciaria encargada del manejo y administración del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio. Ahora, el vocero de la apelante es el que deja entre ver en su escrito de apelación, que el docente fallecido no fue afiliado al mentado fondo. No obstante, ese es un hecho que debe estar evidenciado no en el dicho del apelante, sino en el respectivo expediente administrativo.

Asimismo, tampoco encuentra acreditado la Sala que realmente el Departamento de Córdoba haya recibido el proyecto del correspondiente acto administrativo, pues el oficio n° 0179-15 del 10 de agosto de 2015, por el cual supuestamente se le hizo el envío, no tiene ninguna constancia de recibido por parte del ente departamental (Vid. pág. 16 del expediente escaneado).

3.3. Y, aunque las anteriores deficiencias serían suficientes para confirmar el auto apelado, tampoco se puede pasar por alto que, el acto administrativo, que fue expedido el 30 de

diciembre de 2015, sin explicación alguna reconoce la pensión de sobreviviente a partir del 28 de agosto de 2003, sin declarar la prescripción de las mesadas pensionales a que haya lugar.

Sólo lo anterior denota que se está frente a una decisión administrativa lesivo del patrimonio público, porque para que no ocurra la prescripción (en este caso de las mesadas), ha de efectuarse la reclamación a la entidad, máximo dentro de los tres (3) años siguientes a la causación o exigibilidad del derecho, y, además, acudirse en término a la jurisdicción.

3.4. La lesividad al patrimonio público aflora del mismo acto administrativo y no sólo por no haberse aplicado la prescripción, sino además por haberse liquidado ilegalmente el monto de la pensión.

En efecto, se observa que, para el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes no se acudió al régimen especial de los docentes, concretamente al artículo 7° del Decreto 224 de 1972, sino al artículo 46 de la Ley 100 de 1993. En esto, la Sala no encuentra reproche, pues se ajusta a la jurisprudencia del Consejo de Estado (Vid. Sentencia del 2 de mayo de 2019, rad. 13001-23-33-000-2014-00459-01(0405-17)). Empero, en lo que sí hay irregularidad es que resulta inexplicable que, a pesar de haberse acudido a reconocer la pensión en comentario a la luz de la Ley 100 de 1993, no se procedió a liquidar la misma según lo dispone el inciso 2° del artículo 48 de dicha Ley.

3.5. Incluso, estima la Sala que, de haberse efectuado el reconocimiento de todos esos derechos por vía de la conciliación, la misma habría tenido la necesidad de ser aprobada por un juez administrativo, y dicho juez, de obrar conforme al precedente de su órgano de cierre, esto es, del Consejo de Estado, indiscutiblemente no la habría aprobado, porque, entre los presupuestos para efectos de determinar la procedencia de la aprobación del acuerdo conciliatorio al que hayan llegado las entidades estatales, dentro o fuera de un

proceso judicial, está el siguiente: que no resulte abiertamente inconveniente o lesivo para el patrimonio de la administración (Vid. Sección Primera, Sentencia 15 de junio de 2018, rad. 25000-23-36-000-2018-00175-01; y, Sección Tercera, Auto de 20 de febrero de 2014, Rad. 25000-23-26-000-2010-00134-01/42612).

Entonces, si la administración bilateralmente (con conciliación) no le es dable reconocer prestaciones económicas que resulten lesivas para su patrimonio, es obvio, que tampoco lo pueda hacer unilateralmente (con acto administrativo).

[...]

3.7. Se observa, entonces, el desconocimiento de normas superiores, como las que se mencionaron en precedencia, y ello impone el deber de acudir a la excepción de inconstitucionalidad, y, por ende, de confirmar por estas adicionales razones el auto apelado, pues lo cierto es que, su aplicación en este específico caso, resulta inconstitucional, por lo que, ante tal circunstancia, resulta imperioso la mentada excepción, según los dictados de la guardiana de la Carta (Vid. Sentencias T-437/2018, T-424/2018, T-681/2016 y T-331/2014)".

Por lo anterior, se evidencia que, como bien lo señaló el a quo, la Magistratura encausada realizó un estudio de la normativa, jurisprudencia y de las pruebas obrantes en el plenario para colegir que no era posible emitir mandamiento de pago con base en un acto administrativo que resultaba contrario a la Constitución.

Igualmente, se observa que la razón principal por la cual el Tribunal censurado desestimó la apelación y confirmó la decisión de primer grado, es porque el acto administrativo que se pretendía ejecutar no fue remitido a la sociedad fiduciaria encargada del manejo y administración del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y tampoco está acreditado que el Departamento de Córdoba haya recibido el proyecto del correspondiente acto administrativo.

Distinto es que, en gracia de discusión, el Tribunal accionado estudió el acto administrativo que se presentó como título ejecutivo, para verificar que el trámite legal surtido hubiese obedecido los preceptos establecidos en el Decreto 2381 de 2005, pues así lo ordenó la Corte Constitucional en las sentencias C-122 de 2011, T-042 de 2012 y T-076 de 2018.

De allí que no resulte inexacto concluir, como lo hizo el a quo, que las consideraciones son el resultado de una interpretación razonable.

Con esto, no se estructura ninguna de las causales que excepcionalmente autorizan la intervención del juez de tutela en la órbita del juez natural, pues este último ejerció adecuadamente su labor de administrar justicia, sin incurrir en errores o desviaciones protuberantes que ameriten la adopción de las medidas urgentes que se solicitaron.

Adicionalmente, se evidencia que lo que pretende ahora la accionante es utilizar la tutela como instancia adicional para reabrir el debate que finalizó, para que se haga eco de sus pretensiones y, en este sentido, se ordene la ejecución, por demás, automática, de la Resolución n.º 4712 de 2015, lo cual es ajeno a la acción de amparo.

Con esto, se le recuerda que la tutela: i) no está dispuesta para desarrollar el debate que corresponde a la causa ordinaria; ii) no constituye una instancia adicional o paralela a la de los funcionarios competentes; y iii) no es el escenario para imponerle al juez natural adoptar uno u otro criterio ni obligarlo a fallar de una determinada forma, pues «el juez de tutela debe privilegiar los principios de autonomía e independencia judicial, por lo que debe considerar que, en principio, la valoración de las pruebas realizadas por el juez natural es razonable y legítima» (T-221/18).

Bajo este panorama, al no hallar la Sala alguna vía de hecho en la decisión cuestionada que imponga su intervención excepcional, se hace imperioso confirmar el fallo impugnado.

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión de Tutelas N° 1 de la Sala de Casación Penal

de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

RESUELVE:

1. CONFIRMAR la sentencia impugnada.
2. NOTIFICAR esta providencia de conformidad con el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.
3. REMITIR el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

CÚMPLASE

PATRICIA SALAZAR CUÉLLAR

JOSÉ FRANCISCO ACUÑA VIZCAYA

EUGENIO FERNÁNDEZ CARLIER

NUBIA YOLANDA NOVA GARCÍA

Secretaria

1 Trámite de la impugnación. Presentada debidamente la impugnación el juez remitirá el expediente dentro de los dos días siguientes al superior jerárquico correspondiente.