T-357-96

Sentencia T-357/96

DERECHO DE PETICION-No comprende sentido de la decisión

La apreciación del contenido de lo que se pide corresponde a la autoridad competente al abordar el fondo de la petición, para brindar la respuesta que constitucionalmente se exige, y esa autoridad no puede ser sustituída en el cumplimiento de su obligación de resolver ni siquiera por el juez de tutela que, al examinar los supuestos de vulneración del derecho fundamental de petición y frente a la comprobada falta de respuesta, ordena a la administración renuente que la genere, sin imponerle el sentido de la decisión. Entenderlo de otra manera significaría invadir órbitas ajenas a la tarea que cumple el juez de tutela.

DERECHO DE PETICION-Improcedencia de reajuste pensional

La tutela pedida no está llamada a prosperar, porque los actores aspiran a que el juez obligue a reconocer unos reajustes pensionales y una orden semejante implica entrar al contenido de la solicitud y definir, favorablemente, la pretensión que los actores formularon a la administración en ejercicio del derecho de petición. El juez de tutela es competente para proteger el derecho de petición, mediante una orden orientada a que la autoridad que lo vulnera produzca la respuesta, cuyo sentido no puede serle impuesto.

Referencia: Expediente T-96.418

Actores: Moisés Pianeta Pérez, Patricio Lora Diago y otros.

Procedencia: Juzgado Primero Civil del Circuito de Cartagena

Magistrado Ponente:

Dr. JORGE ARANGO MEJIA

Sentencia aprobada en sesión de la Sala Primera de Revisión, a los trece (13) días del mes de agosto de mil novecientos noventa y seis (1996).

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Jorge

Arango Mejía, Antonio Barrera Carbonell y Eduardo Cifuentes Muñoz, decide sobre la sentencia proferida, en segunda instancia, por el Juzgado Civil del Circuito de Cartagena, el veinte (20) de marzo de mil novecientos noventa y seis (1996), que confirmó la pronunciada en primera instancia por el Juzgado Octavo Civil Municipal de la misma ciudad, el doce (12) de febrero del año en curso, dentro del proceso de tutela instaurado en contra del Departamento de Bolívar, por Moisés Pianeta Pérez, Patricio Lora Diago, José Luis Vélez Domínguez, Rafael Antonio Salazar Martínez, James Iglesias Romero, Emiliano Payares Castro, Alberto Hernández Romero, Hugo Espinosa Paternina, César Tinoco Pérez, Reynaldo Bustillo Cuevas, Antonio J. Morales Rodelo, Hugo Vásquez Cáez, María Helena La Madrid de Franceschi, José I. Villareal Torres, Oscar F. Sierra Sabalza, Carlos Andrés Larios Vides, José Douglas Carmona Torres, Manuel Antonio Buelvas Tobío, Albano Posada Bula, Pablo Emilio Sarmiento, Luis Jorge Benedetti Esguerra, Rogelio Díaz Vergara, Juan Pablo Cohen Contreras, Epifanio Villalobos Flórez, Rita Isabel Torres de Marrugo, Elisa Helena Mercado de Montes y Celina Hernández de Raad.

I. ANTECEDENTES

El 29 de enero de 1996, las personas arriba mencionadas, actuando mediante apoderado, impetraron una acción de tutela, como mecanismo transitorio, en contra del Departamento de Bolívar, representado por el gobernador, Doctor Miguel Navas Meisel, "por su injustificada e ilegal negativa a reajustar la pensión de jubilación de mis poderdantes, lo cual viola los derechos fundamentales a la igualdad, (artículo 13 C. N.), a la mesada pensional (artículo 53, inciso 3 de la C.N.), a la seguridad social (artículo 48 y 46, inciso 2o. De la C.N.), a la vida (artículo 11 de la C.N.), a la dignidad humana (art. 1o. De la C.N.), a la integridad física y moral (art. 12 de la C.N.) y al libre desarrollo de la personalidad (art. 16 de la C.N.), pues todos los actores son personas de la tercera edad".

A. HECHOS

El apoderado de los demandantes expone los hechos que sirven de fundamento a la tutela impetrada, así:

-"Mis poderdantes son pensionados del Departamento de Bolívar. Sus pensiones de jubilación

fueron reconocidas y ordenado su pago después de haberse desempeñado como diputados a la Asamblea Departamental de Bolívar, es decir fueron pensionados como ex diputados, en algunos casos, en otros, las pensiones que venían disfrutando fueron reajustadas y reliquidadas por haber sido elegidos diputados cuando ya eran ex funcionarios pensionados, conforme a lo que para el reajuste de pensiones establece la ley".

-Informó el apoderado el valor actual de la mesada que se le cancela a cada uno de los actores y concluyó que "mis poderdantes vienen recibiendo el valor de sus pensiones de jubilación que oscilan entre $480.480,00 y $1.784.002,50".

-"Las ordenanzas Nos. 11 de 1964, artículo 27; 007 de 1996, artículo 2o.; 13 de 1968, artículo 11, 27 de 1976, artículo 23, las cuales se encuentran vigentes, dispusieron que el régimen prestacional de los empleados, obreros y servidores del Departamento de Bolívar se regirá por las normas de carácter nacional, contenidas en leyes y decretos, cuando éstos fueren más favorables a las que contemplan dichas ordenanzas, y no sólo en relación con las existentes en el momento de la expedición de la Ordenanza No. 27 de 1976, sino en las que en el futuro se dictaren".

-"El artículo 17 de la ley 4 de 1992 señaló al Gobierno Nacional la obligación de fijar un régimen de pensiones, reajustes y sustituciones de las mismas para los representantes y senadores. Aquéllas y éstas, no podrán ser inferiores al 75% del ingreso mensual promedio que, durante el último año, y por todo concepto, perciba el congresista. Y mandó este mismo artículo 17 que tales pensiones se reajustarán anualmente en el mismo porcentaje en que se reajuste el salario mínimo legal".

-"El gobierno expidió el Decreto 1359 de 1993 para establecer ese reajuste especial, el cual se hará por una sola vez a los excongresistas que gozaban de pensión de jubilación, el 18 de mayo de 1992, fecha en que comenzó a regir la ley 4 de ese año. El artículo 6o. del decreto 1359 de 1993, establece el monto de los reajustes; el 7o., el ingreso básico para liquidación y los artículos 16 y 17, el derecho a los reajustes general y especial de los ex congresistas".

-"El artículo 146 de la ley 100 de 1993 estableció que las situaciones jurídicas individuales anteriores a su vigencia, con base en disposiciones municipales o departamentales en materia de pensiones de jubilación extralegales en favor de empleados o servidores públicos o personas vinculadas laboralmente a las entidades territoriales o a sus organismos

descentralizados, continuarán vigentes".

-"Los diputados del Departamento de Bolívar devengan actualmente por concepto de dietas y gastos de representación la suma de $3. 706. 171.92".

-"Con fecha 7 de julio del presente año se presentó al señor Gobernador del Departamento de Bolívar, doctor Miguel Navas Meisel, en ejercicio del derecho de petición y para agotar la vía gubernativa, solicitud de reajuste de las pensiones de jubilación de mis representados, sin que hasta la fecha se haya recibido respuesta a dicha petición".

-"Con fecha 12 de octubre de 1995 se insistió ante el señor gobernador para que contestara la petición a que se refiere el hecho anterior, solicitud sobre la cual igualmente guardó silencio la administración".

-"Ante el silencio de la administración departamental mis representados incoaron ante el Tribunal Contencioso Administrativo de Bolívar demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, la cual fue admitida por esa honorable Corporación y actualmente sufre su trámite legal".

-"Como es del conocimiento de quienes ejercemos la noble profesión del Derecho, un proceso contencioso administrativo tiene un trámite normal, en el transcurso de sus dos instancias, que dura entre cuatro y cinco años".

-"Mis poderdantes por ser personas jubiladas todas con anterioridad al año de 1992, como se comprueba con las respectivas resoluciones de reconocimiento de las pensiones, tienen en la actualidad cada uno de ellos más de 65 años de edad. Pues es sabido que el derecho a la jubilación se adquiere a los 60 años de edad para los hombres".

B. PRETENSIONES

Con base en los hechos expuestos se solicitó conceder la tutela y "ordenar, en consecuencia, al señor Gobernador del Departamento de Bolívar que, en un término no mayor de quince (15) días, sean reajustadas, con efectos fiscales a partir del 1 de enero de 1996, las pensiones de jubilación de los accionantes a partir de la suma de $4.447.406.00, o de la que resulte de la certificación que expida la Pagaduría de la Asamblea para el año de 1996, o en su defecto de la suma de $3.706.171,92, valor de lo devengado por los diputados durante el

año de 1995, conforme a la certificación que obra en el expediente".

C. DECISIONES JUDICIALES

a. Sentencia de primera instancia

Mediante sentencia fechada el doce (12) de febrero de mil novecientos noventa y seis (1996), el Juzgado Octavo Civil Municipal de Cartagena resolvió negar la tutela impetrada.

Estimó el despacho de primera instancia, citando jurisprudencia de la Corte Constitucional, que no es procedente la tutela cuando se pretende el reconocimiento de prestaciones sociales "por existir otro medio de defensa judicial, salvo que se trate de amparar solamente el derecho de petición, ante el silencio injustificado de la entidad, con respecto a la petición y decisión sobre recursos gubernativos. Cosa distinta ocurre cuando la administración reconoce el derecho e inclusive ordena su pago sin que éste se haya hecho efectivo por algún motivo, evento en el cual se hace viable el precepto constitucional que garantiza el pago oportuno de las pensiones legales de jubilación con sus reajustes periódicos".

Indicó el juez que "en este caso el derecho está reconocido mediante las respectivas resoluciones que ordenan la pensión mensual vitalicia de jubilación y los reajustes se han venido realizando tal como se desprende de las certificaciones emanadas del Fondo de Previsión Social de Bolívar".

Puntualizó que no corresponde al juez de tutela señalar el contenido de las decisiones que deben tomar las autoridades administrativas, ni declarar derechos litigiosos, "menos aún cuando de éstos se predica su carácter legal".

Finalmente, el despacho puso de presente que no se acreditó la amenaza o afectación de derechos constitucionales fundamentales, derivada del no reconocimiento del reajuste pensional, y tampoco la irremediabilidad del perjuicio que haga viable el amparo transitorio.

b. Sentencia de segunda instancia

Se refirió el juez al escrito de impugnación y destacó que, a juicio del apoderado de los actores, en relación con las peticiones presentadas es inane el proyecto de resolución que

las niega, ya que se trata apenas de un borrador aportado por la parte demandante que fuera de no resolver “el fondo del asunto” es tardío y, según lo preceptuado por el Código Contencioso Administrativo en su artículo 40, carece “de toda validez y eficacia”, pues “los actores presentaron demanda administrativa contra el acto ficto o presunto en los términos de la disposición citada, quedando inhibida la administración para resolver la petición”.

Si ello es así, enfatizó el fallador de segunda instancia, “queda sin base legal alguna la acción de tutela invocada para que se protejan los derechos que se dicen vulnerados por el Departamento de Bolívar a los accionantes; si la administración ha quedado inhibida para resolver la petición formulada del reajuste pensional; a lo cual se contrae la petición, resulta que desde el punto de vista legal, no existe soporte alguno para ordenar que se produzca un reajuste pensional; orden que entre otras cosas no puede dar el juez de tutela, pues estaría invadiendo la órbita del juez ordinario, que es el que puede ordenar con base en el acervo probatorio que se produzca el reajuste pensional; lo máximo que se podría ordenar, es que se profiera la resolución que resolvería en el sentido que legalmente fuera procedente la solicitud de reajuste pensional, ya que el juzgado no puede señalarle a la administración las pautas a seguir, pero si la administración ha quedado inhibida para resolver la petición, por sustracción de materia no habría lugar a tutelar el derecho de petición si se hubiera invocado él como violado…”.

En las condiciones anotadas, según el despacho judicial, el juez de tutela no puede ordenar a la administración departamental que proceda a reajustar las pensiones; una orden de esa naturaleza sólo puede proferirla el juez contencioso administrativo al término del proceso que los demandantes iniciaron.

II. CONSIDERACIONES

Primera. Competencia.

La Sala es competente para decidir, en virtud de lo dispuesto en los artículos 86 y 241, numeral 9o., de la Constitución, 33 y 34 del decreto 2591 de 1991.

Segunda. Lo que se debate.

Pretenden los actores que, una vez surtido el trámite correspondiente a la acción de tutela de los derechos constitucionales fundamentales, se emita una orden por cuya virtud y como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, el señor Gobernador del Departamento de Bolívar reajuste, en los términos del artículo 17 de la ley 4 de 1992, de los artículos 6, 7, 16 y 17 del decreto 1359 de 1993 y del artículo 146 de la ley 100 de 1993, la pensión de jubilación que disfrutan, en su calidad de ex diputados del mencionado departamento.

Petición en tal sentido fue elevada por los demandantes ante el señor gobernador el 7 de julio de 1995 y reiterada el 12 de octubre del mismo año, haciendo énfasis, en ambas oportunidades, en que tienen derecho al reajuste pensional dispuesto, en favor de los senadores de la República y de los representantes a la cámara, por la ley 4 de 1992 y por el decreto 1359 de 1993, ya que algunas ordenanzas expedidas por la Asamblea Departamental establecieron que el régimen prestacional de los empleados, obreros y servidores del Departamento de Bolívar se rige por las normas de carácter nacional más favorables, fuera de lo cual, en 1979, la ordenanza 01, señaló que "los diputados del departamento de Bolívar devengarían las mismas dietas y gastos de representación que los senadores y representantes a la Cámara".

Configurado el silencio administrativo negativo, los actores solicitaron al Tribunal Administrativo de Bolívar, en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, declarar nulo el acto presunto y, en consecuencia, condenar al departamento a reajustar las pensiones "teniendo como base lo devengado por los diputados a la Asamblea del Departamento de Bolívar durante los años 1992, 1,993, 1994 y 1995, a partir de 1992 y hasta el momento en que se dicte sentencia" y a efectuar el pago de las sumas que "resulte a deber…".

La Sala considera que la pretensión deducida en la acción de tutela, propuesta como mecanismo transitorio, encuentra su fundamento en la petición que los demandantes presentaron y en relación con la cual operó el silencio administrativo negativo.

De acuerdo con los postulados plasmados por esta Corporación en diversos fallos, más que en este primer momento que supone el acercamiento del peticionario a la autoridad, el derecho de petición adquiere toda su importancia en un segundo instante que es el de la

resolución de la cuestión formulada, respuesta que, por mandato superior, la administración está obligada a producir con prontitud, esto es, en la oportunidad debida y, además, abordando el fondo de lo pedido.

Importa destacar, en referencia al último aspecto, que la autoridad llamada a adoptar la correspondiente decisión no se libera de su obligación comunicando una respuesta aparente en la que de modo apenas tangencial se toquen los aspectos relevantes de lo planteado por el administrado. No se resuelve en verdad, ha dicho la Corte, cuando se omite llegar al fondo de la inquietud que el particular puso en conocimiento de la administración y se evade el sentido real y material del asunto, favoreciendo un pronunciamiento apenas formal.

Empero, de acuerdo con lo expuesto por la Corte, llegar al fondo de lo pedido no significa que la autoridad competente está inexorablemente abocada a resolver todas las peticiones en forma favorable a los intereses del peticionario. La respuesta, que en todo caso debe ser fundamentada, también puede ser negativa y, en caso de serlo, no por ello se conculca el derecho de petición.

Del núcleo esencial del derecho consagrado en el artículo 23 de la Carta hace parte la pronta resolución y el derecho se viola, por ejemplo, cuando no se produce la respuesta, cuando la administración la emite pero tardíamente o cuando el pronunciamiento es evasivo, como acontecería si la administración pretende satisfacer su obligación limitándose a expedir constancias de que la solicitud fue radicada.

Importa, entonces, distinguir entre el derecho de petición como tal y los derechos, de diferente naturaleza, que los peticionarios, mediante el ejercicio del primero, buscan hacer valer ante la administración y que constituyen el contenido de lo que se pide.

La apreciación de ese contenido corresponde a la autoridad competente al abordar el fondo de la petición, para brindar la respuesta que constitucionalmente se exige, y esa autoridad no puede ser sustituída en el cumplimiento de su obligación de resolver ni siquiera por el juez de tutela que, al examinar los supuestos de vulneración del derecho fundamental de petición y frente a la comprobada falta de respuesta, ordena a la administración renuente que la genere, sin imponerle el sentido de la decisión.

Entenderlo de otra manera significaría invadir órbitas ajenas a la tarea que cumple el juez de

tutela, desconocer las normas que fijan competencias, definir asuntos controvertidos y, por el simple hecho de hallarse involucrados en el contenido de una petición, otorgarle la categoría de constitucionales fundamentales a derechos que posiblemente no la tienen.

La aplicación de los criterios anteriores al caso que en esta oportunidad ocupa la atención de la Sala arroja como conclusión que la tutela pedida no está llamada a prosperar, porque los actores aspiran a que el juez obligue el Departamento de Bolívar a reconocer unos reajustes pensionales y una orden semejante implica entrar al contenido de la solicitud y definir, favorablemente, la pretensión que los actores formularon a la administración en ejercicio del derecho de petición.

En estos eventos el juez de tutela es competente para proteger el derecho de petición, mediante una orden orientada a que la autoridad que lo vulnera produzca la respuesta, cuyo sentido, se repite, no puede serle impuesto.

Es indudable que en otras ocasiones la Corte Constitucional ha ordenado el pago de pensiones a algunas entidades y para proteger a las personas de la tercera edad. Empero, conviene precisar que en esos eventos los favorecidos por el amparo contaban con una resolución que definía, en su favor, el derecho conculcado y que en ningún caso la acción de tutela se intentó para ventilar discusiones en torno a la titularidad del derecho.

En contra de lo que creen los demandantes la Sala estima que el reajuste pensional pretendido no es, por ahora, un derecho plenamente definido y ajeno a toda suerte de disputas y, por tanto, la sentencia No. T-456 de 1994, que ellos invocan, no resulta aplicable a la situación que se examina, pues la protección que entonces se brindó cobijó a tres congresistas que, con motivo de la aplicación del reajuste especial establecido por el artículo 17 de la ley 4 de 1992 en favor de los congresistas, se quejaron de haber recibido, sin fundamento objetivo y razonable, un tratamiento desfavorable, en relación con el dispensado a otros colegas suyos ubicados en idéntica posición.

Vale la pena poner de presente que, de conformidad con lo considerado por la Corte en la sentencia comentada, el reajuste especial contemplado en la ley 4 de 1992 “ya no es para todos los jubilados en entidades de Derecho Público, sino exclusivamente para los representantes y senadores”, que, por obra de la ley y al reunir los pertinentes requisitos, “ADQUIRIERON EL DERECHO al reajuste especial”.

Es claro, entonces, que los demandantes, en su calidad de congresistas tenían definido su derecho al reajuste en los términos de la ley 4 de 1992 y del decreto 1359 de 1993 y que reclamaban la vulneración de ese derecho y de la igualdad, aportando como pauta de comparación el tratamiento más favorable que, de manera injustificada, habían recibido otros congresistas cuando les fueron aplicadas las normas mencionadas.

Diferente es la situación de los ex diputados, ya que, en su caso, no se aprecia con nitidez absoluta que los cobije una norma legal concebida para ser aplicada a congresistas, y de todas maneras es evidente que la condición de los actores difiere de la de estos últimos.

Definir si unas ordenanzas expedidas por la Asamblea de Bolívar que buscan asimilar el régimen salarial y prestacional de los diputados en ejercicio al régimen de dietas y gastos de representación de los senadores y representantes a la cámara, tienen el efecto de extender el supuesto de una norma de carácter legal para que también sea aplicada a un grupo de ex diputados, es cuestión dudosa que, en la presente causa, constituye el contenido de una petición que la administración ha debido resolver.

Fuera de lo anterior, es indispensable tener en cuenta que la acción de tutela no es declarativa de derechos ya que, según lo ha puntualizado la Corte, se dirige "no a la discusión jurídica sino al hecho (acción u omisión), concreto, irrefragable de desconocimiento del derecho fundamental. A la manera de la procedencia e improcedencia del conocido accionar en Habeas Corpus, se ordena la libertad o se formula el cargo, se viola la libertad física si se prolonga la detención o se ha privado de ella en igual forma. El punto lo sabe el juez, es bien nítido. De manera que el juez de tutela no puede reemplazar al juez competente para fallar en lo que le autoriza la ley, sino que su accionar es un medio de protección de derechos propios de la persona humana en su primacía".1

Considera la Sala reprochable que el señor Gobernador del Departamento de Bolívar no haya atendido oportunamente el derecho de petición formulado por los actores. La configuración del silencio administrativo es, a juicio de la Corte, la mejor prueba de que se ha conculcado el derecho fundamental de petición y de que es necesario proceder a tutelarlo.

Sin embargo, pese a la violación del referido derecho que, según lo ha interpretado la Corte no cesa por la operancia del silencio administrativo, en esta oportunidad no procede impartir una orden encaminada a lograr de la administración negligente la resolución debida, porque,

los actores, con base en el acto ficto, han acudido a la jurisdicción contencioso administrativa y, según las voces del artículo 40 del Código Contencioso Administrativo, “la ocurrencia del silencio administrativo negativo no eximirá de responsabilidad a las autoridades ni las excusará del deber de decidir sobre la petición inicial, salvo que el interesado haya hecho uso de los recursos de la vía gubernativa con fundamento en él, contra el acto presunto”.

Como lo apuntó el juez de segunda instancia “si la administración ha quedado inhibida para resolver la petición (…) resulta que desde el punto de vista legal no existe soporte alguno para ordenar que se produzca un reajuste pensional”.

Ante el juez contencioso administrativo no se debate lo concerniente al derecho de petición violado sino que se discute el contenido de lo pedido, aspecto que, de acuerdo con lo expuesto, escapa al juez de tutela quien, careciendo de competencia para reemplazar a la administración en el estudio y decisión del fondo de las peticiones, menos puede pretender desplazar al juez competente para definir sobre derechos litigiosos.

Finalmente, estima la Sala que no está acreditada la existencia de un perjuicio irremediable que justifique conceder la tutela en la modalidad de mecanismo transitorio.

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

RESUELVE:

Primero. CONFIRMANSE, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia, la sentencia proferida, en segunda instancia, por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Cartagena, el veinte (20) de marzo de mil novecientos noventa y seis (1996), y la proferida por el Juzgado Octavo Civil Municipal de esa ciudad, en primera instancia, el doce (12) de febrero del mismo año, al decidir la acción de tutela de la referencia.

Segundo. LIBRENSE las comunicaciones de que trata el artículo 36 del decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

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

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado Ponente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Cf. Sentencia No. T-008 de 1992. M.P. Dr. Fabio Morón Díaz.