

T-673-98

Sentencia T-673/98

PENSION DE JUBILACION-Improcedencia para definir titularidad, reconocimiento y entidad responsable

La controversia acerca de la definición de la titularidad y reconocimiento de una pensión de jubilación ante la administración, así como la determinación de la entidad responsable de su pago, constituye un asunto totalmente ajeno al ámbito de la jurisdicción constitucional en sede de tutela, por la naturaleza puramente legal de sus pretensiones, cuya definición cuenta con las instancias, medios y procedimientos administrativos y judiciales ordinarios pertinentes, y en el entendido de que la finalidad de la función preventiva de los jueces de tutela, frente a la amenaza o vulneración de los derechos constitucionales fundamentales, “a todas luces descarta un posible pronunciamiento declarativo de derechos de competencia de otras jurisdicciones, dada la insuficiencia del material probatorio y de los elementos de juicio en que podrían fundamentarse para proferir una decisión de esa trascendencia”.

DERECHO DE PETICION-Pronta resolución y decisión de fondo

DEBIDO PROCESO Y DERECHO DE PETICION-Trámite de recursos gubernativos

Referencia: Expediente T-175.720.

Peticionario: Ruben Darío Giraldo Giraldo.

Demandada: Caja Nacional de Previsión Social.

Magistrado Ponente:

Dr. HERNANDO HERRERA VERGARA.

Santafé de Bogotá, D. C., trece (13) de noviembre de mil novecientos noventa y ocho (1998).

En desarrollo de sus atribuciones constitucionales y legales, la Sala Sexta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Hernando Herrera Vergara,

Alejandro Martínez Caballero y Fabio Morón Díaz, procede a revisar las sentencias proferidas en el proceso de la referencia.

I. ANTECEDENTES.

1. La solicitud.

El señor Rubén Darío Giraldo Giraldo, por intermedio de apoderado, formuló acción de tutela en contra de la Caja Nacional de Previsión Social, al estimar vulnerados sus derechos fundamentales de petición, debido proceso, igualdad, seguridad social y pago oportuno de pensiones, con la decisión administrativa de esa entidad, de negar su solicitud de reconocimiento y pago de la pensión gracia de jubilación reclamada, así como, por la omisión de tramitar los recursos interpuestos en la vía gubernativa en contra de la misma.

2. Hechos.

Los hechos que sustentan la anterior petición y que constan en el expediente se sintetizan a continuación:

2.1. El accionante se ha desempeñado como docente por más de 30 años al servicio del municipio de Medellín y del departamento de Antioquía¹. En la actualidad se encuentra en servicio activo y disfrutando de pensión mensual vitalicia de jubilación, reconocida por el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio².

2.2. Al estimar que cumplía con los requisitos exigidos para el reconocimiento de la pensión gracia, el 18 de agosto de 1.994 elevó la respectiva solicitud ante la entidad demandada, la cual le fue negada mediante la Resolución No. 010447 del 30 de agosto de 1.996³, con base en antecedentes disciplinarios por causales de mala conducta⁴, en los términos del Decreto 2277 de 1.979, artículos 46-f y 48-4. Contra dicha decisión procedían los recursos de reposición y apelación en los términos del C.C.A (Fls. 2-5), para lo cual el demandante, confirió poder al Dr. Silvio Arturo Gómez Duque (Fl. 7) quien procedió a impugnarla, previamente a la notificación de la decisión.

2.3. Posteriormente, el 23 de mayo de 1.997, el peticionario fue notificado por la entidad demandada del auto No. 101195, del 14 de abril de 1.997 (Fl. 6), que rechazó los recursos de reposición y en subsidio el de apelación interpuestos, por no cumplir con los requisitos

establecidos en los artículos 51 y 52 del C.C.A., toda vez que, para determinar sobre la presentación oportuna del memorial sustentatorio no constaba ni la fecha ni el sello de recibido por la entidad y, además, porque el poder otorgado para su representación carecía de validez, por falta de presentación personal. Al respecto la citada entidad indicó que procedía el recurso de queja ante la Dirección General Oficina Jurídica.

2.4. Mediante escrito de esa misma fecha, suscrito por el peticionario y su apoderado (Fl. 33), se solicitó a CAJANAL revocar el anterior auto y, en su lugar, ordenar el trámite pertinente de los recursos interpuestos oportunamente y con adecuada sustentación, aclarándose que el poder había sido debidamente presentado en Notaría y en forma personal por el interesado y que, en caso de que los recursos no procedieran, se adelantara el recurso de queja. Sobre el particular, además, se precisó que la constancia de recibido era una obligación de la administración y no del petente. La Subdirección General de Prestaciones Económicas de CAJANAL, a través del auto No. 103677 del 6 de agosto de 1.997 (Fl. 39), declaró improcedentes los recursos interpuestos, por cuanto, contra la decisión impugnada sólo procedía el recurso de queja, e insistiendo en que el poder otorgado no reunía los requisitos señalados en los artículos 65 y 84 C.P.C.

2.5. El 26 de agosto de 1.997, el actor se dirigió, nuevamente, a la entidad acusada para que decidiera de fondo el asunto, evitando dilaciones en su actuación y violaciones a los derechos al debido proceso, defensa y acceso a la administración de justicia, ya que la referida impugnación la hizo siguiendo los requisitos de la normatividad administrativa vigente, es decir “con poder debidamente otorgado por el interesado, con memorial presentado ante notario, haciendo reconocimiento de la firma del profesional quien suscribe, y entregando en forma directa y personal el poder y el escrito contentivo de los recursos”. Además, puso en conocimiento de la Procuraduría General de la Nación la reiterada negativa de la entidad a tramitar los recursos de ley, por considerarla arbitraria. (Fl. 40).

2.6. Por auto No. 081, del 21 de noviembre de 1.997, la entidad accionada negó el recurso de queja formulado contra el mencionado auto 103677, del 6 de agosto de 1997, argumentando que está no procedía dado que el recurso de apelación no había sido rechazado, requisito indispensable para su procedibilidad, según el artículo 50 del C.C.A. (Fl. 43).

2.7. En virtud de la inconformidad ante las actuaciones administrativas enunciadas, el interesado instauró acción de tutela para que se decrete una orden de amparo transitorio, obligando a CAJANAL a dar trámite a los recursos o a producir el acto administrativo que le reconociera la pensión gracia, por considerar que al no haberse despachado los recursos formulados en debida forma y dentro de la oportunidad procesal, asignándole una carga exclusiva del Estado sobre la constancia de entrega del memorial de impugnación, se le ha violado su debido proceso, al igual que el derecho a la igualdad y a ser tratado de conformidad con la protección especial del Estado, por hallarse en circunstancias de debilidad manifiesta, así como a la seguridad social y al pago oportuno de pensiones.

Finalmente, expresa que “el viacrucis” al que se le sometió, a través de dichas resoluciones y autos, no le han permitido obtener la pertinente resolución de los recursos instaurados en la vía gubernativa, dejándolo sin medio alguno para reclamar su derecho, no obstante el cumplimiento de todos los requisitos que la ley exige para esos casos y que, adicionalmente, la no obtención de la pensión gracia le ha generado un perjuicio. Así mismo, cuestiona que para la negativa de la pensión se hubieran tenido en cuenta los antecedentes disciplinarios de mala conducta remontados al año de 1.972, sin reparar en las posteriores promociones a cargos docentes de rango superior.

II. TRAMITE PROCESAL DE LA ACCION DE TUTELA.

1. Las decisiones judiciales que se revisan.

1.1. Primera Instancia - Tribunal Administrativo de Antioquia - Sección Segunda.

Mediante sentencia del 20 de abril de 1.998, la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Antioquia deniega la tutela solicitada por el peticionario, al estimar que la entidad accionada resolvió oportunamente las diferentes peticiones presentadas por el petente, aunque en forma desfavorable para éste y sin violación al debido proceso. Precisa, igualmente, que la competencia del juez de tutela no permite entrar a valorar sobre el cumplimiento o no de los requisitos legales para interponer los recursos contra la decisión cuestionada de la entidad accionada, ya que sería invadir funciones ajenas, por ser una materia objeto más bien de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho (C.C.A., art. 85).

Así mismo, el juzgador indica que la controversia planteada presentaba una naturaleza legal, sin raigambre constitucional, por lo que debe ser dilucidada por la vía ordinaria, mediante otros medios de defensa judicial, en donde tampoco se evidencia la violación de derechos fundamentales por conexidad, que vuelvan procedente la tutela incoada.

El demandante, para impugnar el anterior fallo, afirma que el debido proceso constituye una garantía y protección de los derechos de las personas frente al fallador, a través del trámite de los recursos presentados en debida forma y en tiempo; así las cosas, señala que en cada una de las resoluciones expedidas y notificadas por la entidad demandada ha debido resolverse dando trámite a los recursos en la forma anunciada, lo cual, en su concepto, no se obtuvo dada la irregularidad en la que incurrió la propia administración y que le fue imputada equivocadamente. Además, aclara que lo solicitado por medio de la tutela es procurar dar trámite a los recursos interpuestos, sin importar la decisión de la administración, ya que lo censurable en todo esto, más que la decisión, era “la mutilación arbitraria del proceso” sin lograr una decisión de fondo.

Igualmente, manifiesta que la protección a la seguridad social que reclama mediante el reconocimiento de la pensión gracia, no puede desligarse de la protección al derecho al trabajo, el cual es fundamental dentro de un Estado social de derecho, por cuanto nace y se consolida con el mismo.

De manera que, insiste en que han debido tutelarse los derechos invocados y obligar a CAJANAL a retomar la actuación desde la denegación del trámite de los recursos y pronunciarse al respecto, bien confirmando, revocando o modificando, teniendo en cuenta que las motivaciones para declarar la improcedencia formal, no eran razonables, ni ciertas.

1.2. Segunda Instancia- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo- Sección Segunda - Sub-Sección A.

La Sección Segunda, Subsección A, del Consejo de Estado, en sentencia del 3 de julio de 1.998, confirma el fallo del a quo, por cuanto el actor cuenta con otro medio de defensa judicial para cuestionar la decisión negativa a su solicitud de pensión, como sería la acción de nulidad y restablecimiento del derecho. Así mismo, señala que si bien es cierto que la

acción se impetró como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, éste no se precisó ni apareció demostrada su existencia en el proceso, perjuicio, que en su concepto, no tiene dicha connotación, en la medida en que a través de la acción pertinente, el actor podría obtener el reconocimiento y pago de la prestación reclamada.

Ahora bien, en lo que atañe al derecho de petición y al debido proceso, la Sección Segunda advierte que al interesado se le notificó debidamente sobre la procedencia de los recursos de reposición y apelación contra la decisión cuestionada pero que, si considera que la administración le negó la posibilidad de hacer uso de los mismos, bien puede demandar directamente el correspondiente acto administrativo (C.C.A., art. 135).

Por último, concluye que, de conformidad con la jurisprudencia, la tutela no es el mecanismo adecuado para obtener el reconocimiento de un derecho negado por la administración, resaltando que, no obstante que el derecho al trabajo es fundamental, su protección solamente se efectúa a través de las vías judiciales pertinentes, en cuanto no presenta el carácter de aplicación inmediata del artículo 85 superior.

III CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

1. Competencia.

La Corte Constitucional, a través de esta Sala, es competente para revisar las anteriores providencias de tutela, dentro del proceso de la referencia, en desarrollo de las facultades conferidas en los artículos 86 y 241, numeral 9o., de la Constitución Política, en concordancia con el Decreto 2591 de 1.991 y en cumplimiento del auto de fecha 13 de agosto de 1.998, proferido por la Sala de Selección Octava de esta Corporación.

2. La materia a examinar.

En el caso sub-examine la controversia se contrae a la solicitud formulada por el accionante, a fin de que se le reconozca y pague la pensión gracia, a la cual estima tener derecho por haber reunido los requisitos exigidos, cuestionando al efecto la actuación desplegada por la administración para resolver dicha petición y, en especial, frente a la forma como se tramitan los recursos interpuestos, para controvertir las decisiones emitidas al respecto, en cuanto

estima que se han desconocido sus derechos fundamentales de petición, debido proceso, igualdad, seguridad social y pago oportuno de pensiones (C.P., art. 23, 29, 13, 48 y 53).

En este orden de ideas, la revisión de los fallos de tutela que se propone realizar esta Sala, versará, en primer lugar, sobre la procedencia de la acción de tutela para definir el reconocimiento de una prestación social de orden económico y, en segundo lugar, respecto de la efectividad de los derechos fundamentales del ciudadano, a partir de la actitud asumida por la entidad accionada, dentro de la vía gubernativa, en lo que a la definición de los recursos formulados contra la decisión proferida por la administración se refiere.

3. Improcedencia de la tutela para ordenar el reconocimiento de la pensión gracia de jubilación; protección del derecho de petición allí contenido.

Como se desprende de los hechos relatados en esta providencia, una de las pretensiones del tutelante para solicitar el amparo transitorio de los derechos por él invocados, es la de obtener una orden del juez de tutela que conmine a la entidad accionada a producir el acto administrativo que le reconozca la pensión gracia, ya que la negativa de la administración a su reconocimiento y pago se fundamenta en antecedentes disciplinarios, ocurridos hace más de 20 años (1.972), consistentes en una sanción de suspensión por mala conducta.

En efecto, la controversia acerca de la definición de la titularidad y reconocimiento de una pensión de jubilación ante la administración, así como la determinación de la entidad responsable de su pago, constituye un asunto totalmente ajeno al ámbito de la jurisdicción constitucional en sede de tutela, por la naturaleza puramente legal de sus pretensiones, cuya definición cuenta con las instancias, medios y procedimientos administrativos y judiciales ordinarios pertinentes, y en el entendido de que la finalidad de la función preventiva de los jueces de tutela, frente a la amenaza o vulneración de los derechos constitucionales fundamentales, “a todas luces descarta un posible pronunciamiento declarativo de derechos de competencia de otras jurisdicciones, dada la insuficiencia del material probatorio y de los elementos de juicio en que podrían fundamentarse para proferir una decisión de esa trascendencia.”⁵. 6

“ La Corte Constitucional ha considerado que la protección del derecho a la seguridad social de las personas no entraña la posibilidad de reconocimiento de los derechos pensionales de las personas por parte del juez de tutela.

(...)

El Juez de la tutela no puede, entonces, reemplazar a la autoridad competente para resolver aquello que le autoriza la ley, sino que su accionar es un medio de protección de derechos propios de la persona humana en su primacía. Por ello, no es pertinente como así ocurre en el presente asunto, formular la acción de tutela, por cuanto supone desconocer los medios ordinarios para dirimir controversias acerca de la titularidad de una pensión de jubilación.

Así pues, cuando se está frente a una solicitud de reconocimiento de una pensión que no ha recibido respuesta oportuna, el juez de tutela no está facultado para ordenar la expedición del respectivo acto administrativo, pues ello corresponde exclusivamente a la autoridad administrativa. Pero lo que sí debe hacer el juez constitucional, es proceder a determinar si los términos establecidos legalmente para dar respuesta al peticionario han sido observados o no, y en caso desfavorable, en aras de proteger el derecho constitucional fundamental de petición, debe ordenar a la respectiva autoridad dar una respuesta que comprenda y resuelva el fondo de lo solicitado, de manera que haga efectivo el núcleo esencial del derecho, cual es la resolución pronta y oportuna de la cuestión que el particular ha sometido a examen.

De otro lado, el derecho constitucional fundamental de petición sería inocuo si no se obtiene un pronunciamiento eficaz y oportuno con respecto al mismo. Lo que hace efectivo el derecho es que la respuesta contenga una decisión de fondo, pues de nada serviría el derecho de petición, si la misma Constitución no consagrara el correlativo deber de las autoridades de proferir pronta resolución.”. (Sentencia T-308 de 1.997, M.P. Dr. Hernando Herrera Vergara).

Es más, no se puede olvidar que la resolución de fondo de una petición no implica que la misma se adopte en el sentido esperado por el peticionario. En innumerables oportunidades se ha señalado que, cuando al absolver la petición la administración resuelve negar lo pedido, no se desconoce el derecho de petición y, en consecuencia, ningún objeto tiene la tutela para reclamar la protección de éste⁷.

Los anteriores criterios permite concluir en el caso sub lite que la Caja Nacional de Previsión Social ya dio respuesta de fondo a la petición del actor relativa al reconocimiento y pago de su pensión gracia, mediante la Resolución No. 010447 del 30 de agosto de 1.996 (Fl. 2) aun cuando el sentido de aquella fue contrario a lo esperado por él mismo.

Por consiguiente, el amparo solicitado por este aspecto no prospera, como bien lo señalaron los jueces de instancia de la tutela, lo que conlleva a la Corte a confirmar en este sentido su decisión.

4. La presunta falta de trámite de los recursos de la vía gubernativa en el caso que se estudia.

El actor en su demanda, igualmente, solicita que el juez de tutela ordene a la entidad accionada, dar trámite a los recursos de reposición y apelación formulados en la vía gubernativa contra la decisión que le negó el reconocimiento de su pensión gracia (Resolución No. 10447 del 30 de agosto de 1.996), ya que estima carecen de una definición adoptada en debida forma, al encontrar equivocado y sin sustento el incumplimiento anotado de los requisitos establecidos en los artículos 51 y 52 del C.C.A., atinentes a la constancia de la entrega del memorial y de presentación del poder para actuar, así como por considerar que cada acto administrativo que se expedía no resolvía según lo anunciado, lo cual, en su parecer, ha incidido en el disfrute de la pensión gracia, causándole un perjuicio, respecto del cual no cuenta con otro medio para defenderse.

Ante todo, resulta conveniente señalar que la Corte, en recientes pronunciamientos en sede de revisión de tutela, ha establecido que tanto el derecho de petición como el debido proceso del que formula recursos gubernativos, pueden resultar vulnerados, con desconocimiento de la finalidad propia de la función administrativa, cuando aquellos no deciden sustancialmente sobre la petición planteada, ni dentro de los términos de ley, “en tanto que el administrado debe recibir una pronta respuesta al recurso presentado en tiempo, y la administración con su proceder compromete los principios de eficacia y celeridad señalados en el artículo 209 de la C.P., como propios de la función pública.”. 8

De lo afirmado y probado en el expediente, se observa que la decisión negativa de la entidad demandada a reconocer la pensión gracia al accionante (Resolución No. 10447 del 30 de agosto de 1.996) fue impugnada mediante los recursos de reposición y en subsidio de

apelación, siendo rechazados mediante el auto No. 101195 del 14 de abril de 1.997, por no cumplir con algunos requisitos establecidos en el artículo 51 y 52 del C.C.A. Esa decisión fue nuevamente recurrida, siendo declarada improcedente por la entidad demandada, por cuanto a esas alturas del trámite administrativo ya sólo procedía el recurso de queja, lo que originó una nueva insistencia del recurrente para que se decidiera de fondo sin más dilaciones, obteniendo como respuesta la negativa de CAJANAL (auto 081 del 21 de noviembre de 1.998), toda vez que el recurso de queja sólo procede ante el rechazo de la apelación, según el artículo 50 del C.C.A., y en este caso se había dado era la improcedencia.

De lo anteriormente expuesto se deduce que CAJANAL no evitó resolver de fondo los recursos interpuestos como lo señala el actor; sus decisiones se produjeron a medida de los pedimentos del interesado, a través de definiciones de fondo, de lo que no se puede inferir alguna vulneración de un derecho fundamental; sin embargo, la Sala observa que fue ambigua la información suministrada frente a la posibilidad de presentar el recurso de queja, en lo que hace al rechazo de la apelación, situación que de haberse precisado oportunamente, hubiera permitido al recurrente acudir con anterioridad (7 meses antes) al otro medio de defensa judicial previsto en la normatividad contencioso administrativa para debatir las decisiones adoptadas en la vía gubernativa sobre su derecho prestacional. En este asunto, cabe precisar, igualmente, que es de suponer que el interesado, por conducto de su apoderado conocido la regulación legal vigente sobre la procedibilidad del recurso de queja.

Así entonces, debe concluirse que como lo advirtiera la sentencia de instancia, no se produjo una vulneración de los derechos fundamentales de petición y debido proceso involucrados dentro del proceso de trámite de los recursos gubernativos. Además, la discusión acerca del reconocimiento de la pensión gracia cuenta con sus respectivas garantías sustantivas y procesales, ante la jurisdicción competente, dentro de la cual tiene plena cabida la protección del derecho a la seguridad social que de allí se deriva, de conformidad con las exigencias establecidas en la legislación vigente.

En consecuencia, la Sala confirmará las decisiones proferidas por el Tribunal Contencioso Administrativo del Departamento de Antioquia y el Consejo de Estado a través de las cuales se negó el amparo de tutela, por existir otros medios de defensa judicial para atender la pretensión formulada y no encontrar configurada la violación de los derechos invocados,

teniendo en cuenta que no se evidencia la configuración de un perjuicio irremediable y el hecho de que a la fecha de presentación de la demanda de tutela el accionante se desempeñaba como docente en servicio activo devengando adicionalmente una pensión de jubilación.

IV. DECISION.

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

R E S U E L V E:

Primero.- CONFIRMAR la sentencias proferidas por el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sección Segunda, el 20 de abril de 1998, y por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, el 3 de julio de 1998, en el proceso de tutela de la referencia.

Segundo.- LIBRESE por Secretaría la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los fines allí establecidos.

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

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado Ponente

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 El actor laboró como docente en el Municipio de Medellín por el período comprendido entre el 22-02-67 al 13-03-73, según certificación del la Secretaría de Servicios Administrativos del Municipio (Fl. 8) y desde el 7-03-73 a la fecha de la constancia otorgada (20-01-98) como profesor del departamento de Antioquia, según lo indica la Secretaría del Recurso Humano de la Gobernación de Antioquia (Fl. 30).

2 Resolución No 003209 del 24 de febrero de 1.995 que la concedió desde el 26-05-94 (Fl.31).

3 Dictada por la Subdirección General de Prestaciones Económicas de CAJANAL.

4 Resolución No 13 del 31 de agosto de 1.972, no se indica la autoridad que la profirió.

5 Ver, entre otras, las Sentencias T-131 y T-169 de 1.996, M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa y la T-206 de 1.998, M.P. Dr. Fabio Morón Díaz.

6 Sentencia T-305 de 1.998, M.P. Dr Hernando Herrera Vergara.

7 Ver la Sentencia T-012 de 1.992, M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

8 Ver la Sentencia T-528 de 1.998, M.P. Dr. Antonio Barrera Carbonell, en la cual se citan las Sentencias T-294 y T-454 de 1.997, T-240, T-281, T-291, T-306 y T364 de 1.998.