

T-737-98

Sentencia T-737/98

DERECHO DE PETICION-Pronta resolución y decisión de fondo

El derecho de petición no se agota en la posibilidad de elevar una solicitud, su efectividad depende de una respuesta pronta en sentido positivo o negativo que decida de fondo el asunto sometido a consideración de la respectiva autoridad. Cualquier petición que señale el proceso administrativo que debe concluir en una decisión sobre lo solicitado, tiene una protección constitucional a través del reconocimiento del derecho fundamental encaminado a obtener una respuesta oportuna, de fondo y debidamente notificada, sin sometimiento a argucias jurídicas, con el objeto de tornar en incierto el derecho solicitado, con visible quebrantamiento de las garantías relacionadas con los derechos ciudadanos.

ACCION DE TUTELA-Improcedencia para obtener reajuste de prestación económica

La discusión que puede originarse respecto de la determinación sobre el derecho a un reajuste en la pensión de jubilación de la cual viene gozando un ciudadano, tiene reconocido en el ordenamiento jurídico un trámite pertinente y unas instancias especiales, que comprenden, en primer término, un procedimiento ante la administración pública, en cabeza del ente de seguridad social pertinente, así como una jurisdicción competente para resolver el litigio que por dicho motivo se produzca. Lo anterior, teniendo en cuenta que la pretensión que allí se plantea presenta una naturaleza de índole puramente legal, lo que determina que su definición deba adelantarse con base en un material probatorio específico y unos elementos de juicio que permitan aclarar la verdadera situación del derecho reclamado y sus alcances, lo que difícilmente puede desarrollarse frente a la jurisdicción constitucional instituida en sede de tutela, dada la finalidad de sus órdenes, estrictamente preventivas frente a la amenaza o vulneración de los derechos fundamentales de las personas.

ACCION DE TUTELA-Improcedencia general pago de acreencias laborales

Referencia: Expediente T-177.629

Peticionario: Antonio Víctor Miranda Durán.

Demandado:

Fondo de Pasivo Social de la Empresa Puertos de Colombia en Liquidación - FONCOLPUERTOS-.

Magistrado Ponente :

Dr. HERNANDO HERRERA VERGARA.

Santafé de Bogotá, D.C., primero (1) de diciembre de mil novecientos noventa y ocho (1998).

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 el fallo proferido en el proceso de la referencia.

I. ANTECEDENTES.

1. La solicitud.

El ciudadano Antonio Víctor Miranda Durán formuló acción de tutela en contra del Fondo de Pasivo Social de la Empresa Puertos de Colombia en liquidación -FONCOLPUERTOS-, al estimar vulnerado su derecho fundamental de petición, con la omisión de esa entidad a resolver una solicitud de reajuste pensional.

2. Los hechos.

El actor se dirigió ante FONCOLPUERTOS, el día 27 de noviembre de 1997, mediante solicitud radicada bajo el No. 728772, con la cual pretendía obtener el aumento de su pensión de jubilación, a partir del año de 1994, con base en lo establecido en la Ley 100 de 1993, el Decreto Reglamentario 314 de 1994 y la Convención Colectiva de Trabajo vigente para los años 1991-1993, suscrita entre COLPUERTOS y SINTRAERMAR.

A la fecha de presentación de la acción de tutela, el 8 de julio de 1998, el accionante no había recibido respuesta alguna que resolviera sobre su petición; no obstante, existir un concepto de la oficina Jurídica de dicho Fondo (No. 15308 del 9 de diciembre de 1997), en el que se analizaba el asunto.

II. ACTUACION PROCESAL PARA EL TRAMITE DE LA ACCION DE TUTELA.

1. Intervención en defensa de la entidad demandada.

El apoderado de FONCOLPUERTOS, a solicitud del Juez de instancia del proceso de tutela, Juzgado Treinta y Tres Civil Municipal de Santafé de Bogotá, hizo llegar un escrito con la copia de la Resolución No. 2349 del 10 de julio de 1998, expedida por el Director General de dicha entidad, en la cual se accede a la petición del señor Miranda Durán, en el sentido de ordenar, a la Coordinación de Prestaciones Económicas de la misma, efectuar la liquidación de lo solicitado en la petición “previo estudio de la viabilidad y legalidad de lo pedido” y proceder a notificar al interesado, lo que se realizó a través de la Secretaría General, por desconocimiento de la dirección del petente.

2. Decisión Judicial que se revisa- Juzgado Treinta y Tres Civil Municipal de Santafé de Bogotá.

El Juzgado Treinta y Tres Civil Municipal de Santafé de Bogotá, el día 30 de julio de 1998, concedió el amparo al derecho fundamental de petición del actor, en cuanto encontró que la respuesta de la entidad demandada a esa solicitud no cumplió con los requisitos de prontitud y eficacia exigidos por la doctrina constitucional y ordenó a FONCOLPUERTOS, conceder la petición “EN CUANTO AL AUMENTO DE LA PENSION A VEINTE SALARIOS MINIMOS A PARTIR DE LA ENTRADA EN VIGENCIA DE LA LEY 100 DE 1993 Y SU DECRETO REGLAMENTARIO 314 DE 1994”, en el término de 48 horas.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

1. Competencia

La Corte Constitucional, a través de esta Sala, es competente para revisar la sentencia proferida en el presente proceso por el Juzgado Treinta y Tres Civil Municipal de Santafé de Bogotá, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86 y 241, numeral 9o., de la Constitución Política, en concordancia con el Decreto 2591 de 1991, y en cumplimiento del auto de fecha 26 de agosto de 1998, emitido por la Sala de Selección Octava de esta Corporación.

2. La materia a examinar.

En el caso sub examine la controversia planteada se suscita con respecto a la falta de respuesta de la entidad estatal -FONCOLPUERTOS- a la petición del demandante, quien pretende el reajuste de su pensión de jubilación a cargo de esa entidad; de manera que, la revisión del fallo de tutela, mediante el cual se concedió el amparo por vulneración al derecho de petición, por incumplimiento de los requisitos de prontitud y eficacia, y accedió a la petición del accionante, para que se le aumentara la mencionada prestación, requiere un análisis desde dos aspectos, a saber: el primero, a partir de la vulneración del derecho de petición según la doctrina constitucional vigente y, el segundo, frente a la procedibilidad de la acción de tutela para decidir sobre aspectos económicos de una pensión de jubilación, como lo es lo relativo al reajuste.

3. Vulneración del derecho fundamental de petición.

En cuanto se refiere al derecho de petición cuya protección se invoca en la demanda de tutela, debe tenerse en cuenta que el mismo no se agota en la posibilidad de elevar una solicitud, su efectividad depende de una respuesta pronta en sentido positivo o negativo que decida de fondo el asunto sometido consideración de la respectiva autoridad. Así pues, del material probatorio que consta en el expediente, se vislumbra que la entidad accionada mediante la expedición de la Resolución No. 2349 de 1998 pretendió dar respuesta a la solicitud elevada por el petente, en el curso del trámite de la acción de tutela, para así dar cumplimiento a la obligación constitucional de salvaguarda de ese derecho.

Sin embargo, tanto por el aspecto de la oportunidad de la resolución como de la materialidad de la misma, la Sala debe objetar dicha actuación. En primer lugar, el hecho de demorar una respuesta sin justificación alguna y sin reparar en la razonabilidad del término dentro del cual debe atenderse lo requerido, constituye un desconocimiento del derecho de petición y, en segundo lugar, pretender transmitir la idea de que existe una voluntad concreta de la administración para contestar de fondo a lo solicitado por el peticionario, mediante la expedición de un acto administrativo por la entidad accionada, pero en forma ambigua a la definición de lo pedido y subyaciendo un verdadero interés por dilatar en forma incierta el trámite solicitado, configura, igualmente, una vulneración al derecho de petición.

Lo anterior se obtiene al revisar el texto mismo de la Resolución No. 2349 del 10 de julio de 1998 expedida por el Director General de FONCOLPUERTOS, allegada al proceso de tutela

para demostrar el cumplimiento del deber de dar respuesta, cuando en la parte motiva de aquella se señala que: "... como quiera que la petición aún no ha sido resuelta y de acuerdo con lo establecido en el C.C.A., la Administración está obligada a dar pronta y cumplida respuesta a las peticiones respetuosas elevadas ante ella, es obligación de este Fondo darle cumplimiento a este precepto igualmente amparado por la Constitución Nacional"; y se confirma en su parte resolutive, cuando se establece que se accede a la petición ordenando a la Coordinación de Prestaciones Económicas con el fin de que "se efectúe la liquidación de lo solicitado en la petición previo estudio de la viabilidad y legalidad de lo pedido.". (Subraya la Sala).

Como se puede deducir de la expresión "previo estudio de la viabilidad y legalidad de lo pedido", se ha intentado recurrir a un malabarismo jurídico para evitar dar una respuesta de fondo que por insuficiente, no supera ningún examen constitucional.

Al respecto, la Corte Constitucional en la sentencia T-265 de 19981, se pronunció de la siguiente manera:

"Ahora bien deberán repetirse, una vez más, los criterios acogidos en constante y reiterada jurisprudencia de acuerdo con los cuales la violación inocultable del artículo 23 Superior, se presenta no sólo por omisión sino también cuando, a través de malabarismos jurídicos, se pretende dar la apariencia de una respuesta formal cuando el fondo del asunto permanece sin decidirse. Esta es justamente la hipótesis en estudio, que no difiere en nada de otras muchas ya decididas por esta Corporación, en las cuales se encontró violado el derecho de petición cuando se acudió al fácil expediente de fotocopiar formatos ya impresos donde se anuncia una posterior resolución - diligenciados, como en esta ocasión, a mano los datos personales del interesado - amparándose en una torcida interpretación del artículo 6º del Código Contencioso Administrativo, cayendo en generalizaciones inconsultas contrarias a lo dispuesto en la Constitución". (Subrayas fuera de texto).

Así pues, cualquier petición formulada ante una entidad pública de previsión social, que señala el proceso administrativo que debe concluir en una decisión sobre lo solicitado, tiene una protección constitucional a través del reconocimiento del derecho fundamental encaminado a obtener una respuesta oportuna, de fondo y debidamente notificada, sin sometimiento a argucias jurídicas, con el objeto de tornar en incierto el derecho solicitado,

con visible quebrantamiento de las garantías relacionadas con los derechos ciudadanos (C.P., art. 2).

De manera que, la Sala concluye que entre la fecha de la presentación de la solicitud² por parte del actor y la fecha en que se recibió la respuesta por parte de la entidad demandada³ transcurrieron más de ocho (8) meses. De esta manera, se deduce que la misma fue proferida en forma tardía y plasmando un contenido que en apariencia supone una decisión de fondo sujeta a interpretaciones que traslucen la falta de deseo de la entidad accionada por responder, a pesar de que ya cuenta con un concepto jurídico sobre el asunto en cuestión, todo lo cual lleva a concluir que se ha desconocido la vigencia del derecho de petición del actor, debiendo el juez de tutela ampararlo como lo consagra el artículo 23 y 86 de la Constitución Política y en efecto lo dispuso el juzgado Treinta y Tres Civil Municipal.

4. Improcedencia de la acción de tutela para obtener el reajuste en una prestación económica.

La discusión que puede originarse respecto de la determinación sobre el derecho a un reajuste en la pensión de jubilación de la cual viene gozando un ciudadano, tiene reconocido en el ordenamiento jurídico un trámite pertinente y unas instancias especiales, que comprenden, en primer término, un procedimiento ante la administración pública, en cabeza del ente de seguridad social pertinente, así como una jurisdicción competente para resolver el litigio que por dicho motivo se produzca.

Lo anterior, teniendo en cuenta que la pretensión que allí se plantea presenta una naturaleza de índole puramente legal, lo que determina que su definición deba adelantarse con base en un material probatorio específico y unos elementos de juicio que permitan aclarar la verdadera situación del derecho reclamado y sus alcances, lo que difícilmente puede desarrollarse frente a la jurisdicción constitucional instituida en sede de tutela, dada la finalidad de sus órdenes, estrictamente preventivas frente a la amenaza o vulneración de los derechos fundamentales de las personas.

En el presente caso, la pretensión que se persigue mediante el ejercicio del derecho de petición, es la de obtener la reliquidación de una prestación económica, con el objetivo de acceder a su aumento, asunto que según la jurisprudencia de esta Corte constituye un tema vedado para los jueces de tutela, por estar por fuera del ámbito de sus propias

competencias.

Sobre la procedencia de la tutela para conferir acreencias laborales, la Corte ha precisado que sólo opera en ciertas circunstancias extraordinarias, en virtud de la falta de idoneidad y eficacia del medio de defensa judicial ordinario, toda vez que esas reclamaciones deben someterse a la vía judicial ordinaria:

“La jurisprudencia de la Corte ha sido enfática en sostener que la liquidación y pago de obligaciones laborales escapa al ámbito propio de la acción de tutela, y si bien es cierto ha admitido su procedencia en algunos casos, ellos han sido excepcionales y primordialmente sustentados en la falta de idoneidad del medio ordinario, en los términos que se dejan expuestos, relativos siempre de manera específica y directa a las circunstancias en las que se encuentra el actor, lo cual excluye de plano que pueda concederse el amparo judicial para los indicados fines, masiva e indiscriminadamente.

Así, ha encontrado la Corte que puede tutelarse el derecho del trabajador a obtener el pago de su salario cuando resulta afectado el mínimo vital (Cfr. sentencias T-426 del 24 de junio de 1992, T-063 del 22 de febrero de 1995 y T-437 del 16 de septiembre de 1996); que es posible intentar la acción de tutela para que se cancelen las mesadas pensionales dejadas de percibir por una persona de la tercera edad en circunstancias apremiantes y siendo ese su único ingreso (Cfr. sentencias T-426 del 24 de junio de 1992, T-147 del 4 de abril de 1995, T-244 del 1 de junio de 1995, T-212 del 14 de mayo de 1996 y T-608 del 13 de noviembre de 1996); que cuando la entidad obligada al pago de la pensión revoca unilateralmente su reconocimiento, procede la tutela para restablecer el derecho del afectado (Cfr. Sentencia T-246 del 3 junio de 1996); que es posible restaurar, por la vía del amparo, la igualdad quebrantada por el Estado cuando se discrimina entre los trabajadores, para fijar el momento de la cancelación de prestaciones, favoreciendo con un pago rápido a quienes se acogen a determinado régimen y demorándolo indefinidamente a aquellos que han optado por otro (Cfr. Sentencia T-418 del 9 de septiembre de 1996); que resulta admisible la tutela para eliminar las desigualdades generadas por el uso indebido de los pactos colectivos de trabajo con el objeto de desestimular la asociación sindical (Sentencia SU-342 del 2 de agosto de 1995. M.P.: Dr. Antonio Barrera Carbonell).

En todos los casos mencionados la jurisprudencia ha entendido que se desvirtuaría la Carta

Política, en cuanto se quebrantaría la prevalencia del derecho sustancial, el acceso efectivo a la justicia y el principio de economía procesal, en detrimento de los derechos fundamentales en juego, si se forzara el uso del medio judicial ordinario, a sabiendas de su ineptitud en el caso concreto, cerrando de manera absoluta la vía contemplada en el artículo 86 de la Constitución.

Pero, se repite, estamos ante situaciones extraordinarias que no pueden convertirse en la regla general, ya que, de acontecer así, resultaría desnaturalizado el objeto de la tutela y reemplazado, por fuera del expreso mandato constitucional, el sistema judicial ordinario.

A lo anterior debe agregarse que, aun en los eventos en que sea posible la prosperidad de la tutela según las directrices jurisprudenciales en referencia, para que el juez pueda impartir la orden correspondiente, es requisito indispensable el título que comprometa a la entidad obligada y que haga patente el derecho concreto reclamado por el trabajador” (Sentencia T-01 de 1997, Magistrado Ponente Dr. José Gregorio Hernández Galindo).

De la misma manera, esta Sala, en Sentencia No. T- 036 de 19974, expresó que el juez de tutela no puede entrar a liquidar y ordenar el pago de prestaciones, en una actuación que suponga la sustitución del juez ordinario, competente para determinar acerca de la viabilidad del pago de este tipo de prestaciones y para resolver los conflictos jurídicos de carácter laboral que se presentan en relación con los derechos de ese orden reclamados, salvo las situaciones que por vía de excepción configuren un perjuicio irremediable, que haga indispensable la adopción en forma urgente, inminente e impostergable de medidas transitorias para la protección del derecho, situación que no se configura en el presente asunto.

En este orden de ideas, para que el señor Miranda Durán, actor en la tutela, logre la finalidad perseguida, puede utilizar un medio judicial idóneo y efectivo que resguarde sus derechos y que le otorga el ordenamiento jurídico vigente, a través de las acciones ante la jurisdicción contencioso administrativa. Se reitera entonces que, la acción de tutela no es el mecanismo adecuado para obtener el pago que el actor pretende, pues como lo tiene establecido la jurisprudencia sólo en casos excepcionales es viable su procedencia en tratándose de prestaciones laborales, que en esta oportunidad no se cumplen.

En consecuencia, la orden proferida por el juez de tutela de instancia es contraria a la

jurisprudencia expedida en este sentido por la Corte Constitucional, en cuanto induce a la administración a adoptar una decisión en un sentido específico, toda vez que, el juez de instancia, con miras a conceder el amparo al derecho de petición encontrado vulnerado, no podía ordenar a la entidad accionada conceder “LA PETICIÓN AL SEÑOR ANTONIO VICTOR MIRANDA DURAN EN CUANTO AL AUMENTO DE LA PENSIÓN A VEINTE SALARIOS MÍNIMOS A PARTIR DE LA ENTRADA EN VIGENCIA DE LA LEY 100 DE 1993 Y SU DECRETO REGLAMENTARIO 314 DE 1994” en un término perentorio de 48 horas.

Dicha orden del juez de tutela ha debido limitarse a conceder el amparo del derecho fundamental encontrado vulnerado y ordenar que se le diera pronta respuesta y de fondo, sin intervenir en el ámbito exclusivo de decisión de la administración, es decir en el contenido mismo de la resolución, lo que obliga, por este aspecto, a revocar el fallo de instancia.

En conclusión, la Sala confirmará parcialmente la decisión proferida por el Juzgado Treinta y Tres Civil Municipal de Santafé de Bogotá, en el proceso de la referencia, en cuanto concedió el amparo de tutela al actor por violación de su derecho fundamental de petición, para lo cual se dispondrá que la entidad demandada dé respuesta de fondo a la petición elevada por el accionante, en el término perentorio de 48 horas y revocará la orden emitida por ese mismo Juzgado, que ordenó a la entidad accionada conceder la petición de reliquidación de la pensión de jubilación solicitada por el actor, por constituir un asunto que no forma parte de la órbita de competencia del juez de tutela, máxime al no evidenciarse la configuración de alguna de las situaciones que ameritan una protección inmediata pero transitoria a través de la tutela, según lo expuesto.

IV. DECISIÓN.

Por lo anterior, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- CONFIRMAR PARCIALMENTE la sentencia de fecha 30 de julio de 1998, proferida por el Juzgado Treinta y Tres Civil Municipal de Santafé de Bogotá, en cuanto tuteló el derecho de petición del señor Antonio Víctor Miranda Durán, desconocido por el Fondo de Pasivo Social de la Empresa Puertos de Colombia en liquidación - FONCOLPUERTOS, de la manera

expuesta en la parte considerativa de esta providencia, ordenándole resolver de fondo la solicitud de reajuste pensional por él formulada, en un plazo de cuarenta y ocho (48) horas, contados a partir de la notificación de esta sentencia.

Segundo.- REVOCAR la orden emitida a la entidad demandada por el Juzgado Treinta y Tres Civil Municipal de Santafé de Bogotá en la providencia mencionada, a fin de que concediera la petición al actor en cuanto al aumento de la pensión de jubilación a su cargo.

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

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

Magistrado Ponente

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 M.P. Dr. Fabio Morón Díaz.

2 Noviembre 27 de 1997.

3 Julio 10 de 1998.

4 Magistrado Ponente, Dr. Hernando Herrera Vergara.