

Sentencia T-886/00

JUEZ CONSTITUCIONAL-Fallos ultra o extra petita

DERECHO DE PETICION-Resolución oportuna de recursos

ACCION DE TUTELA-Improcedencia para resolver derechos litigiosos/ACCION DE TUTELA-Improcedencia para reliquidación de mesada pensional

Referencia: expediente T- 304.084

Magistrado Ponente:

Dr. ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Santa Fe de Bogotá, diez y siete (17) de julio de dos mil (2000)

La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido Sentencia en la acción de tutela interpuesta, mediante apoderado, por Luis Sebastián Pinto Medina contra el Seguro Social.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos

- Como consecuencia de un accidente de trabajo, el Seguro Social determinó que el actor perdió su capacidad laboral en un 53.50%.
- Mediante Resolución 000162 del 26 de abril de 1999, el Seguro Social le reconoció al accionante el derecho a la pensión de invalidez.
- La pensión de invalidez fue liquidada con base en 12 semanas de cotización y un salario base mensual de \$112.147, lo cual, a juicio del actor, “es absurdo”, por cuanto el trabajador está afiliado al Seguro desde 1985 y el último salario promedio de cotización fue de \$1.204.661.
- Ante la inconformidad con el monto de la pensión, el actor interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación contra el acto administrativo, el 14 de junio de 1999.

- El 2 de septiembre de 1999, el Seguro Social manifestó que el expediente se encuentra en el departamento jurídico para su estudio.

- A la fecha de presentación de la acción de tutela, esto es, el 2 de noviembre de 1999, el Seguro Social no ha resuelto los recursos presentados por el actor.

2. La Solicitud

El accionante considera vulnerados sus derechos a la vida, al mínimo vital y a la dignidad humana. Por ello, solicita que el juez de tutela ordene al Seguro Social el reajuste de la mesada pensional, la cancelación de intereses legales, la retroactividad de la pensión y la condena en costas a la entidad accionada.

3. Sentencias objeto de revisión

3.1. Mediante providencia del 19 de noviembre de 1999, el Juzgado 9º Civil del Circuito de Barranquilla decidió conceder la tutela y ordenó, a la entidad accionada, “resolver el recurso de reposición interpuesto por el señor Luis Sebastián Pinto Medina”. Así mismo, el juez constitucional ordenó que “la solución del reajuste de la pensión de invalidez se haga con los reales factores necesarios para estas pensiones, aplicando las normas jurídicas que el caso requiere para que se conceda una pensión de invalidez real y justa”.

Según criterio del A quo, el accionado está obligado a resolver prontamente el recurso presentado por el actor, por cuanto “el demandante no puede esperar indefinidamente la decisión del seguro para obtener la plenitud de sus derechos fundamentales”. Por esta razón, el juez considera que la omisión del accionado coloca al actor en “una situación de inferioridad ante el tutelante, menoscabándose su mínimo vital y el debido proceso consagrado en el art. 29 de nuestra Constitución”.

De otra parte, el juez de primera instancia opina que, además de la obligación de resolver el recurso incoado por el actor, el Seguro Social “debe tener en cuenta las verdaderas fechas, valores, incrementos, cotizaciones, salario mensual base y demás elementos reales que garanticen una pensión real y justa” para el accionado, “porque de lo contrario se presentaría una manifiesta violación de los derechos del accionante de tutela”.

3.2. En segunda instancia, conoció la Sala Civil y de Familia del Tribunal Superior de

Barranquilla, quien, mediante sentencia del 23 de febrero de 2000, revocó la decisión impugnada por el Seguro Social.

A juicio del Ad quem, la acción de tutela no procede para ordenar el reajuste de mesadas pensionales, como quiera que esa pretensión no tiene el rango constitucional y debe discutirse en la vía judicial ordinaria.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. El actor interpuso recursos de reposición y apelación contra el acto administrativo que reconoció y liquidó su pensión de invalidez. Después de casi cuatro meses, la entidad accionada no ha resuelto los recursos incoados por el pensionado, por lo que interpone la acción de tutela para solicitar que el juez constitucional ordene el reajuste de la mesada pensional, la cancelación de intereses legales, la retroactividad de la pensión y la condena en costas a la entidad accionada.

El juez de primera instancia estimó que la omisión del Seguro Social vulneró el derecho al debido proceso del actor y ordenó que resuelva la solicitud, teniendo en cuenta “las verdaderas fechas, valores, incrementos, cotizaciones, salario mensual base y demás elementos reales que garanticen una pensión real y justa”, so pena de transgredir derechos fundamentales del accionante. Por su parte, el Ad quem revocó la decisión impugnada, pues consideró que la acción de tutela no procede para ordenar la liquidación de pensiones, por cuanto para ello el actor debe acudir a la jurisdicción ordinaria.

A la luz de los antecedentes descritos en precedencia, se trata de averiguar si la acción de tutela procede para ordenar la reliquidación de la pensión de invalidez. Para ello, la Sala deberá distinguir entre el derecho del actor a obtener la resolución de los recursos para agotar la vía gubernativa y el contenido del acto administrativo.

Derecho de petición y recursos para agotar la vía gubernativa

2. Pese a que el actor no invoca la protección del derecho de petición y los jueces de instancia no realizan consideraciones al respecto, la Sala encuentra que el derecho comprometido ante la ausencia de resolución de fondo de los recursos incoados por el accionante, es el consagrado en el artículo 23 de la Carta.

Ahora bien, en razón a que la Constitución consagra la naturaleza informal de la acción de tutela y exige garantizar la efectividad de los derechos fundamentales, el juez constitucional no está sometido a la causa petendi y puede estudiar la vulneración de derechos que no fueron invocados por el actor. Al respecto, esta Corporación¹ ha dicho que “la naturaleza de la acción de tutela, como mecanismo de protección de derechos fundamentales, reviste al juez que conoce de ella de una serie de facultades que, en ejercicio de la jurisdicción ordinaria, no posee. La principal de ellas, consiste en fallar más allá de lo solicitado por quien hace uso de este mecanismo, fallos ultra o extra petita. Prerrogativa que permite al juez de tutela pronunciarse sobre aspectos que, sin ser expuestos como fundamento del amparo solicitado, deben ser objeto de pronunciamiento, por estar vulnerando o impidiendo la efectividad de derechos de rango constitucional fundamental”²

Por estas razones, la Sala entra a estudiar si el Seguro Social vulnera el derecho de petición del actor cuando no resuelve los recursos interpuestos para agotar la vía gubernativa.

4. Así mismo, la reiterada jurisprudencia de esta Corporación⁴ ha insistido en señalar que una forma de ejercitar el derecho de petición es la presentación de los recursos para agotar la vía gubernativa, pues “a través de ellos, el administrado eleva ante la autoridad pública una petición respetuosa, que tiene como finalidad obtener la aclaración, la modificación o la revocación de un determinado acto”⁵. Por lo tanto, si el derecho de petición se expresa en el derecho a obtener una respuesta de fondo, clara, oportuna y congruente con lo pedido, los recursos ante la administración deben incluirse en el núcleo esencial del artículo 23 de la Carta.

En este orden de ideas, una conclusión se impone: si la administración no tramita o no resuelve los recursos, dentro de los términos legalmente señalados, vulnera el derecho de petición del administrado y, por lo tanto, legitima al solicitante para presentar la acción de tutela. Ahora bien, la acción contencioso administrativa no es el medio judicial idóneo para obtener la resolución de los recursos de reposición y apelación, como quiera que, tal y como lo ha dicho esta Corporación en múltiples sentencias⁶, “el silencio administrativo no protege el derecho de petición, pues tiene un objeto distinto y, por otra parte, es precisamente prueba clara e incontrovertible de que el mismo ha sido violado”⁷. Además, el administrado “conserva su derecho a que sea la propia administración, y no los jueces, quien resuelva sus inquietudes, pues al fin y al cabo ella es la obligada a dar respuesta. Prueba de ello está en

que si la persona no recurre ante la jurisdicción, la administración sigue obligada a resolver”⁸.

5. De lo expuesto se colige que el Seguro Social vulneró el derecho de petición del actor al no resolver los recursos de reposición y apelación interpuestos por el actor, el 14 de junio de 1999. Ello significa que: ¿la Sala debe revocar el fallo de segunda instancia que negó el amparo del derecho del actor y confirmar la decisión del A quo que concedió?. Obsérvese que la primera instancia concedió el amparo del debido proceso, lo cual aquí se corrige, pues el derecho vulnerado fue el de petición. Así mismo, la decisión que concedió la tutela ordenó que la respuesta del Seguro Social tenga en cuenta algunos criterios que allí señala. Sin embargo, el contenido del derecho de petición no involucra el sentido de la respuesta, como quiera que aquel “es diferente de lo pedido”⁹. Por lo tanto, el juez constitucional que analiza la vulneración del artículo 23 de la Carta simplemente debe examinar si hay resolución o no de la solicitud respetuosamente presentada, pero no puede entrar a determinar el sentido de una respuesta. De lo contrario, el juez sustituye a la administración y desconoce la discrecionalidad que le es propia al funcionario administrativo.

Por esta razón, la Sala modifica la decisión del juez de primera instancia, pues si bien concede el amparo del derecho de petición, la orden que imparte para la protección del derecho no podrá referirse a su contenido.

Improcedencia de la tutela para resolver derechos litigiosos

6. Finalmente, con relación a las solicitudes del actor de reajuste de la mesada pensional, la cancelación de intereses legales, la retroactividad de la pensión y la condena en costas a la entidad accionada; la Sala reitera que la acción de tutela no es el mecanismo judicial idóneo para definir controversias de derechos litigiosos de rango legal, por cuanto estos conflictos deben ser resueltos en la jurisdicción ordinaria. En efecto, en varias oportunidades esta Corporación ha señalado que el juez de tutela no puede liquidar y ordenar el pago de prestaciones en actuaciones que suponen la sustitución del juez ordinario competente, pues a él corresponde no sólo resolver los conflictos de carácter laboral que se presentan en relación con los derechos de ese orden reclamados sino también determinar la viabilidad del pago de prestaciones de contenido económico¹⁰

En el mismo sentido, la sentencia T-01 de 1997¹¹ señaló que “...las tutelas incoadas con el

propósito de obtener, más que pagos de sumas adeudadas por obligaciones claramente definidas, la liquidación o reliquidación de prestaciones son del todo improcedentes y, por tanto, mal pueden los jueces concederlas, por cuanto, al hacerlo, exceden notoriamente el campo de sus propias competencias...”.

Por estas razones, la Sala no accederá a las peticiones del actor, pero de acuerdo con lo expuesto en precedencia, concederá el amparo del derecho de petición del accionante.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Primero.- REVOCAR el fallo proferido por la Sala Civil y de Familia del Tribunal Superior de Barranquilla, el 23 de febrero de 2000. En su lugar, CONFIRMAR PARCIALMENTE la decisión del 19 de noviembre de 1999, del Juzgado 9º Civil del Circuito de Barranquilla, en cuanto concedió la acción de tutela de la referencia.

Segundo.- MODIFICAR el numeral segundo de la sentencia del 19 de noviembre de 1999 del Juzgado 9º Civil del Circuito de Barranquilla, en el sentido de ORDENAR al Seguro Social, que, si todavía no lo ha hecho, resuelva, a más tardar dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación del presente fallo, los recursos de reposición y en subsidio el de apelación, interpuestos por el accionante desde el 14 de junio de 1999, contra la Resolución 000162 del 26 de abril de 1999.

Tercero. LÍBRESE por Secretaría la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

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

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORÓN DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Pueden consultarse entre otras las sentencias T-532 de 1994, T-310 de 1995, T-049 de 1998, T-450 de 1998 y SU-429 de 1998,

2 Sentencia T-049 de 1998. M.P. Jorge Arango Mejía.

3 Al respecto pueden consultarse, entre muchas otras, las sentencias T-357 de 1996, T-298 de 1997, T-393 de 1998, T-731 de 1998, T-335 de 1998, T-424 de 1999 y T-449 de 1999.

4 Entre otras, pueden verse las sentencias T-365 de 1998, T-172 de 1998, T-469 de 1998, T-240 de 1998, T-242 de 1993.

5 Sentencia T-304 de 1994 M.P. Jorge Arango Mejía.

6 Al respecto pueden consultarse, entre muchas otras, las sentencias T-119 de 1993, T-663 de 1997, T-601 de 1998, T-637 de 1998, T-724 de 1998, T-529 de 1998 y T-281 de 1998.

7 Sentencia T-294 de 1997 M.P. José Gregorio Hernández Galindo

8 Sentencia T-304 de 1994 M.P. Jorge Arango Mejía.

9 Sentencia T-362 de 1998 M.P. Fabio Morón Díaz

10 Al respecto, pueden consultarse, entre otras, las sentencias T-618 de 1999, T-908 de 1999, T-841 de 1999, T-152 de 1998, T-414 de 1998, T-09 de 1998, T-045 de 1997.

11 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.