COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia T/066/02

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de tutela
Referencia	T/066/02
Expediente	—
Fecha	2002-02-07
Sala	Sala de
Magistrado ponente	Dr ALFREDO BELTRÁN SIERRA
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Pension De Jubilacion De Exmagistrado
- /Via Gubernativa Y Accion De Tutela

Resumen del caso (según la propia sentencia)

Procedimientos establecidos por la ley en los diversos ordenamientos jurídicos, que para el caso que nos ocupa es la jurisdicción de lo contencioso administrativo y, acudir a la acción de tutela bajo la suposición o conjetura

Texto completo

T-066-02 SENTENCIA No Sentencia T-066/02 PENSION DE JUBILACION DE EXMAGISTRADO -Improcedencia de reajuste por tutela cuando no se ha utilizado el otro medio de defensa Los ciudadanos no pueden desconocer los procedimientos establecidos por la ley en los diversos ordenamientos jurídicos, que para el caso que nos ocupa es la jurisdicción de lo contencioso administrativo y, acudir a la acción de tutela bajo la suposición o conjetura de que se vulnerarán derechos fundamentales por actos negativos de la administración, sin darle a ésta siquiera la oportunidad de pronunciarse en ese o en otro sentido. No se puede llegar al absurdo de acudir a la acción de tutela sobre la base de actos que no se han proferido, esto no solo viola el debido proceso de las entidades públicas, que, valga repetirlo, también lo tienen, sino que, atentaría contra uno de los fines esenciales del Estado, cual es el de asegurar la vigencia de un orden justo.

PENSION DE JUBILACION DE EXMAGISTRADO -No se puede interponer acción de tutela contra acto administrativo inexistente /VIA GUBERNATIVA Y ACCION DE TUTELA -No es necesario agotarla para interponer la acción Se observa que al momento de la presentación de la misma, no existía la vulneración del derecho a la igualdad que reclama el apoderado del actor, por la sencilla razón, de que la solicitud del reajuste de la pensión de jubilación del accionante para que sea equiparada con el régimen que cobija a los congresistas, no se había presentado, entonces, el apoderado del actor instauró una acción de tutela contra un acto administrativo inexistente. Ciertamente, como lo afirma el apoderado del actor, el agotamiento de la vía gubernativa no es requisito necesario para acudir a la acción de tutela, pero lo que si debe existir es un acto administrativo del cual se pueda deducir por parte del juez constitucional la violación que se alega. Por otra parte, no resulta cierta la afirmación del apoderado del actor, en el sentido de que el artículo 9 del Decreto-ley 2591 de 1991 no exige la configuración previa de una negativa o renuencia de una autoridad administrativa, en el caso que nos ocupa de Cajanal, para interponer la acción de tutela, pues, la finalidad de la norma

mencionada es proteger a las personas naturales o jurídicas de la posible arbitrariedad o abuso que contra ellas se pueda cometer en la expedición de un acto administrativo que vulnere o amenace seriamente vulnerar sus derechos fundamentales y, es en ese orden de ideas, que el artículo 9° en cuestión autoriza la interposición de la acción de tutela sin que sea necesario agotar previamente la vía gubernativa.

Referencia: expediente T-516732 Peticionario: Carmelo Cayetano Martínez Conn Magistrado Ponente: Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA. Bogotá, D.C., siete (7) de febrero del año dos mil dos (2002).

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados, Alfredo Beltrán Sierra, Manuel José Cepeda Espinosa y Jaime Córdoba Triviño, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente :

SENTENCIA El expediente llegó a la Corte Constitucional, por remisión que se hizo en virtud de lo ordenado por el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991. La Sala de Selección número once ordenó la selección del mencionado expediente por auto de 7 de noviembre de 2001.

I. ANTECEDENTES El ciudadano Carmelo Cayetano Martínez Conn, actuando a través de apoderado, solicita que en el término de 48 horas se ordene a Cajanal el reconocimiento al accionante de una pensión de jubilación, equivalente a una suma que en conjunto con la actualmente liquidada a su favor, no sea inferior al 75% del ingreso mensual promedio que durante el último año devenguen los congresistas en ejercicio, incluyendo dentro del cálculo respectivo su sueldo básico, los gastos de representación, la prima de localización y vivienda, prima de transporte, de salud y de navidad y toda asignación a la que tenga derecho.

Así mismo, solicita que se ordene a Cajanal el reconocimiento y pago de la retroactividad del reajuste de la pensión debidamente indexada, desde el día de su jubilación hasta la fecha, que corresponde a la diferencia entre el 75% del salario que por todo concepto se le hubiese pagado mes a mes a un congresista durante ese período y lo que en el mismo término hubiera recibido.

Solicita el apoderado del accionante, que se conceda la tutela como mecanismo transitorio, para evitar el perjuicio irremediable de los derechos constitucionales fundamentales del demandante, concretamente por la vulneración del derecho a la igualdad consagrado en el artículo 13 de la Constitución Política.

Los supuestos fácticos que sirven de fundamento a las peticiones señaladas, se resumen de la siguiente manera: 1. Que el doctor Carmelo Cayetano Martínez Conn, fue Consejero de Estado durante muchos años obteniendo derecho a la pensión, la cual fue reconocida mediante la Resolución No. 040854 de 16 de noviembre de 1993, proferida por la Caja Nacional de Previsión Social. Aduce el representante judicial del actor, que por medio de la Resolución No. 003315 del 25 de febrero de 2000, la entidad mencionada, le negó la reliquidación de la pensión en lo relacionado con una prima especial de servicios.

2. El ciudadano demandante, en la actualidad devenga una pensión mensual bruta de $6.457.325, según el cupón del FOPEP del mes de mayo de 2001.

3. Aduce el apoderado del actor, que a través de la acción pública de la tutela, se les ha reconocido en forma sistemática a los exmagistrados de las altas cortes, el derecho al reajuste de la pensión de jubilación, equiparándolas con el régimen de los congresistas. Agrega, que adicionalmente ejercieron el derecho de petición ante Cajanal, con el objeto de agotar la vía gubernativa y poder acudir ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

4. Luego de hacer una extensa relación de la normatividad legal que regula el derecho que por vía de tutela se reclama, así como de citar las distintas providencias proferidas por esta Corporación y por los distintos despachos judiciales en las cuales se ha reconocido el derecho ahora solicitado, a exmagistrados que se encuentran en las mismas circunstancias del

accionante, expresa el apoderado del demandante que la irremediabilidad del perjuicio consiste en que por la edad y condición del solicitante, la duración del proceso contencioso, más o menos entre seis o siete años, haría inane el derecho del actor, comprometiendo no sólo su subsistencia sino su derecho a condiciones de vida digna.

Réplica La entidad demandada se opone a las pretensiones del accionante, aduciendo que fue el propio legislador quien excluyó a los magistrados de las altas cortes de los beneficios establecidos en el artículo 28 del Decreto 0104 de 1994, jubilados antes del 18 de mayo de 1992, razón por la cual esa entidad como autoridad administrativa y garante de lo establecido en el ordenamiento jurídico, aplica las normas que rigen el sistema de pensiones para los diferentes funcionarios del Estado, sin que sea su función entrar a determinar si son discriminatorias para los mismos pues, no les es dado interpretar lo plasmado en las normas positivas expedidas por el legislador.

Considera la accionada, que la acción pública interpuesta no es el mecanismo idóneo para obtener el reconocimiento de los derechos aludidos en la presente acción, toda vez que en forma oportuna al accionante le fueron notificados los actos administrativos susceptibles de agotamiento de la vía gubernativa, para que el derecho que se echa de menos fuera controvertido ante la respectiva jurisdicción en aras de obtener el reconocimiento de los derechos pretendidos, los cuales, adicionalmente, en ningún momento le han sido conculcados, de donde resulta inexistente el perjuicio alegado.

II. FALLOS DE INSTANCIA Fallo de primera instancia El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala de Decisión Civil, negó las pretensiones del actor, aduciendo que no corresponde al juez constitucional pronunciarse respecto de las solicitudes planteadas en la demanda de tutela, como quiera que no puede ignorar los mecanismos legales propios para discutir la validez de ese reclamo, es decir, que se reconozca y pague el reajuste pensional solicitado.

Manifiesta el a quo, que en el presente caso no se vislumbra vulneración de ningún derecho fundamental, razón por la cual la acción de tutela impetrada debe negarse.

Impugnación El apoderado del accionante manifiesta que el fallador de primera instancia no hizo ninguna alusión al derecho constitucional consagrado en el artículo 13 de la Carta, pues resulta evidente la vulneración de este derecho y la discriminación a que ha sido sometido el actor por parte de Cajanal.

Expresa el apoderado del demandante que el a quo, no tuvo en cuenta las providencias citadas en el escrito de tutela, proferidas por esta Corporación, en las cuales se pone de presente la doctrina constitucional en relación con el reajuste de las pensiones de los exmagistrados de las altas cortes, desconociendo por ende, el derecho a la igualdad, único cargo esgrimido en la tutela.

Fallo de segunda instancia La Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, confirmó el fallo proferido por el Tribunal de Bogotá en primera instancia, argumentando la clara improcedencia de la acción impetrada, por cuanto el asunto planteado no es susceptible de definición mediante la acción pública interpuesta, pues además de carecer de competencia para ello, no se cuenta con los elementos de juicio necesarios para resolver sobre los derechos “por cuyo reconocimiento y efectividad se propende”.

III. ACTUACION SURTIDA EN LA CORTE CONSTITUCIONAL Ante la afirmación hecha por el apoderado del demandante en el numeral 4° de los hechos narrados en el escrito de tutela, en el sentido de que el día 17 de julio del año 2001 (el mismo día de presentación de la acción de tutela), se elevó derecho de petición ante Cajanal, solicitando el reajuste de la pensión y el pago retroactivo de dicho reajuste, el Magistrado sustanciador solicitó a la entidad demandada, copia de la respuesta dada al peticionario o, en su defecto, información sobre el trámite dado a la misma.

La Caja Nacional de Previsión Social –Cajanal-, informó a esta Corporación que la solicitud a que se ha hecho referencia se encuentra radicada bajo el número 18491 de 5 de septiembre de 2001, pendiente de reparto para su correspondiente estudio.

IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL 1. La competencia Es competente esta Sala de la Corte Constitucional para revisar la decisión proferida dentro de la acción de tutela de la referencia, con fundamento en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34 y 35 del Decreto 2591 de 1991.

2. El asunto objeto de revisión 2.1. El doctor Carmelo Cayetano Martínez Conn, actuando a través de apoderado solicita a esta Corporación que se ordene a la Caja Nacional de Previsión Social –Cajanal-, que le reconozca una pensión de jubilación equivalente a una suma que en conjunto con la actualmente liquidada a su favor, no sea inferior al 75% del ingreso mensual promedio que durante el último año devenguen los Congresistas en ejercicio. Aduce como fundamento de su solicitud, la equiparación de la remuneración de los exmagistrados de las altas corporaciones con la de los congresistas, establecida en la Ley 4 de 1992 y los decretos expedidos en desarrollo de la misma, pero especialmente, el reconocimiento que por vía de tutela se ha hecho a algunos exmagistrados de las altas cortes, del derecho al reajuste de la pensión de jubilación, equiparándolas con el régimen de los congresistas. Al efecto, cita varias sentencias proferidas por esta Corporación y, por ello, solicita la protección del derecho fundamental a la igualdad.

2.2. Esta Sala de Revisión considera que en esta oportunidad no es posible pronunciarse sobre la pretensión del accionante, por las razones que se exponen a continuación:

2.2.1. El artículo 86 de la Constitución Política, consagra la acción pública de tutela como un mecanismo al cual tiene acceso toda persona para reclamar en cualquier momento y lugar, la protección de sus derechos fundamentales en el evento de que resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública, o de particulares que presten un servicio público y respecto de los cuales el afectado se encuentre en circunstancias de subordinación o indefensión.

Así las cosas, quien considere que se encuentra en una situación que afecte sus derechos fundamentales, puede acudir a la acción de tutela en procura de la protección de sus derechos, siempre que no cuente con otro medio idóneo de defensa judicial, a menos que se solicite como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Como se sabe, la acción de tutela se caracteriza por su informalidad ya que puede ser presentada por cualquier persona, independientemente de su edad, sexo, raza, condición económica o profesional, en fin, no se requiere de ningún requisito formal o formulas exactas, ni siquiera requiere de un escrito, pues puede ser presentada en forma verbal ante cualquier autoridad judicial, quien se encuentra en la obligación de darle el trámite establecido en la ley.

Con todo, ello no significa que los ciudadanos puedan desconocer los procedimientos establecidos por la ley en los diversos ordenamientos jurídicos, que para el caso que nos ocupa es la jurisdicción de lo contencioso administrativo y, acudir a la acción de tutela bajo la suposición o conjetura de que se vulnerarán derechos fundamentales por actos negativos de la administración, sin darle a ésta siquiera la oportunidad de pronunciarse en ese o en otro sentido.

No se puede llegar al absurdo de acudir a la acción de tutela sobre la base de actos que no se han proferido, esto no solo viola el debido proceso de las entidades públicas, que, valga repetirlo, también lo tienen, sino que, atentaría contra uno de los fines esenciales del Estado, cual es el de asegurar la vigencia de un orden justo.

Como lo ha sostenido esta Corporación “[e]n lo que se refiere a las actuaciones administrativas, éstas deben ser el resultado de un proceso donde quien haga parte del mismo, tenga oportunidad de expresar sus opiniones e igualmente de presentar y solicitar las pruebas que demuestren sus derechos, con la plena observancia de las disposiciones que regulan la materia, respetando en todo caso los términos y etapas procesales descritas. El debido proceso se vulnera cuando no se verifican los actos y procedimientos establecidos en la ley y los reglamentos.

Se entiende que esta obligación no sólo cobija a las autoridades públicas sino también a los particulares, en forma tal que estos últimos también quedan obligados por las reglas o reglamentos que regulan el juicio o la actuación, sin que puedan,

de conformidad con su propio criterio, acatar y respetar aquellos términos o procedimientos que los beneficien, y desconocer o ignorar aquellos que les sean desfavorables" [1] .

(Negrillas fuera de texto). 2.2.2. Analizado con detenimiento el escrito de tutela, se observa que al momento de la presentación de la misma, no existía la vulneración del derecho a la igualdad que reclama el apoderado del actor, por la sencilla razón, de que la solicitud del reajuste de la pensión de jubilación del accionante para que sea equiparada con el régimen que cobija a los congresistas, no se había presentado, entonces, el apoderado del actor instauró una acción de tutela contra un acto administrativo inexistente. Ni siquiera se podía predicar el silencio administrativo negativo, pues, como el mismo afirma "ejercimos hoy derecho de petición ante CAJANAL, solicitando el reajuste de la pensión y el pago retroactivo de dicho reajuste".

Una de las formas en que la administración se pronuncia es a través de actos administrativos, por medio de los cuales expide resoluciones ya sea de carácter general o particular, cuya validez y eficacia se encuentra condicionada a los requisitos de publicidad o notificación, de suerte que puedan producir efectos jurídicos [2] .

Pero, para que produzcan esos efectos, los actos administrativos deben jurídicamente existir y, en esa medida, afectar una situación jurídica concreta, para que, en el evento de que el particular la considere lesiva de sus derechos, se pueda por vía de tutela realizar un pronunciamiento sobre la vulneración de tales derechos. Ciertamente, como lo afirma el apoderado del actor, el agotamiento de la vía gubernativa no es requisito necesario para acudir a la acción de tutela, pero lo que si debe existir es un acto administrativo del cual se pueda deducir por parte del juez constitucional la violación que se alega. Por otra parte, no resulta cierta la afirmación del apoderado del actor, en el sentido de que el artículo 9 del Decreto-ley 2591 de 1991 no exige la configuración previa de una negativa o renuencia de una autoridad administrativa, en el caso que nos ocupa de Cajanal, para interponer la acción de tutela, pues, la finalidad de la norma mencionada es proteger a las personas naturales o jurídicas de la posible arbitrariedad o abuso que contra ellas se pueda cometer en la expedición de un acto administrativo que vulnere o amenace seriamente vulnerar sus derechos fundamentales y, es en ese orden de ideas, que el artículo 9° en cuestión autoriza la interposición de la acción de tutela sin que sea necesario agotar previamente la vía gubernativa.

2.2.3. En el presente caso, el apoderado del actor solicita la protección del derecho fundamental a la igualdad (art. 13 C.P.), sin haber dado la posibilidad a Cajanal de pronunciarse respecto de la solicitud a que se ha hecho referencia, con la sola suposición del contenido del acto administrativo que ha de proferir la administración, la cual, sobra decirlo, presume negativo.

Así las cosas, no puede la Sala de Revisión entrar a decidir sobre la discriminación alegada por el demandante, en relación con otros exmagistrados de las altas cortes en cuanto al reajuste de su pensión de jubilación, porque la violación del derecho a la igualdad invocado por el apoderado del actor como "cargo único", resulta ser incierta e hipotética, no se ha dado y, como se señaló, según lo dispuesto por el artículo 86 de la Constitución Política, la acción de tutela requiere como presupuesto necesario de orden lógico-jurídico la vulneración al demandante de un derecho fundamental o, por lo menos, la amenaza seria y actual de su vulneración, circunstancia que en el caso concreto hasta ahora no se ha presentado.

3. Ahora bien, se afirma en la acción de tutela que en la misma fecha de presentación de dicha acción, se ejerció el derecho de petición ante Cajanal, solicitando el reajuste de la pensión y el pago retroactivo de la misma (julio 17 de 2001), y se afirma a su vez, que dicha entidad cuenta con un plazo de cuatro meses para resolver dicha petición, razón por la cual, al momento de la presentación de la tutela, no podía predicarse una vulneración del derecho fundamental de petición.

Sin embargo, en oficio enviado a esta Corporación, la Caja Nacional de Previsión Social –Cajanal- afirma que en esa entidad se encuentra una solicitud de revisión pensional a nombre del doctor Carmelo Cayetano Martínez Conn, radicada bajo el No. 18491 de 5 de septiembre de 2001, en espera de ser repartido para su correspondiente estudio. Teniendo en cuenta que a la fecha en que se profiere esta decisión, ya han transcurrido más de los cuatro meses con que cuenta la entidad demandada [3] , se ordenará a dicha entidad que de no haber emitido decisión de fondo en el asunto de la referencia, lo haga en el plazo máximo de cuarenta y ocho horas siguientes a la notificación de esta sentencia.

Finalmente, si el actor, una vez resuelta su solicitud por parte de Cajanal, considera conculcados sus derechos fundamentales, nada obsta para que pueda acudir a la vía de la tutela en procura de su protección.

V. DECISION En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución, RESUELVE:

Primero : CONFIRMAR por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia, el fallo proferido por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, el 4 de septiembre de 2001, dentro de la acción de tutela instaurada por Carmelo Cayetano Martínez Conn contra la Caja Nacional de Previsión Social –Cajanal-.

Segundo : Si al momento de la notificación de esta sentencia, la Caja Nacional de Previsión Social no ha proferido decisión de fondo, en relación con la solicitud de reajuste pensional presentada por el doctor Carmelo Cayetano Martínez Conn, ORDÉNASE a esa entidad dar respuesta en el plazo máximo de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la respectiva notificación.

Líbrense por Secretaría, las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991. Notifíquese, cópiese, publíquese, comuníquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

ALFREDO BELTRÁN SIERRA Magistrado MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA Magistrado JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO Magistrado MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ Secretaria General [1] Sent. T-467/95. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa [2] Sent. T-279/97. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa [3] Cfr. Sent. T-170/00.

M.P. Alfredo Beltrán Sierra

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 18 de octubre de 2026 desde el texto oficial publicado por la Corte Constitucional. Es informativa: el texto que vale es el que publica la Corte Constitucional.