T-050-95

Sentencia No. T-050/95

DERECHO DE PETICION-Motivos de interés particular/SUSTITUCION PENSIONAL-Respuesta de la administración/CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL

El derecho de petición, siempre que se eleve respetuosamente, también puede presentarse por motivos de interés particular y que la esencia del derecho es la de la garantía jurídica superior de que se dará respuesta y resolución pronta a la persona que lo ejerza; en este sentido, es posible que en ejercicio del citado derecho constitucional fundamental de petición, se reclame otro derecho o un interés particular de rango diferente, o que se pida un objeto o se plantee una causa que debe ser atendida por otras vías, por otros procedimientos o ante otros estrados, pero lo cierto es que si se plantea una petición en la modalidad de esta vía de orden inicialmente administrativo, ella debe ser resuelta como corresponda, guardando los limites y las precisas competencias establecidas, pero siempre en forma pronta.

COMPETENCIA DE TUTELA-Entidad Nacional

Si bien es cierto que, según el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, son competentes para conocer de la acción de tutela de primera instancia, a prevención, los jueces o tribunales con jurisdicción en el lugar donde ocurriere la violación o la amenaza que motivaren la presentación de la solicitud, no es menos cierto que CAJANAL es una entidad estatal que ejerce autoridad en todo el territorio, a través de sus seccionales, lo que no quiere decir que su personalidad jurídica pierda su unidad; por lo contrario, lo que se pretende con su organización en el territorio con descentralización y con desconcentración de funciones, no es otro fin que el de ofrecer una mejor prestación del servicio público. Así, en cualquier parte del territorio colombiano se pueden demandar los actos u omisiones de esta entidad, que se consideren violatorios de alguno de los derechos fundamentales.

TUTELA CONTRA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA POR OMISION

Para la Corte aparece suficientemente documentada la omisión de la autoridad administrativa que causa el agravio proscrito por la Constitución, y por ello debe tutelarse el

derecho constitucional de petición que se reclama, y no acceder a las demás reclamaciones planteadas.

REF.: Expediente No. T-47642

OLGA BELEÑO DE PACHECO

Magistrados:

Dr. FABIO MORON DIAZ

-Ponente-

Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA

Dr. JORGE ARANGO MEJIA

Santafé de Bogotá D.C., febrero quince (15) de mil novecientos noventa y cinco (1995).

La Sala de Revisión de tutelas, integrada por los H. Magistrados JORGE ARANGO MEJIA, VLADIMIRO NARANJO MESA y FABIO MORON DIAZ, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, previo estudio del Magistrado Ponente, resuelve sobre las sentencias relacionadas con la acción de la referencia, proferidas por el juzgado Octavo Laboral del Circuito de Barranquilla el diecinueve (19) de agosto de mil novecientos noventa y cuatro (1994) y po|r el Tribunal Superior de Barranquilla, Sala Laboral, el cinco (5) de septiembre de mil novecientos noventa y cuatro (1994), previos los siguientes,

I. ANTECEDENTES

A. La Petición

1o. El 9 de agosto de 1994, la señora Olga Beleño de Pacheco, presentó ante el Juzgado Laboral del Circuito de Barranquilla, un escrito mediante el cual ejerce la acción de tutela establecida en el artículo 86 de la Constitución, para que le sea concedido el amparo judicial de los derechos de petición, al trabajo, y al pago oportuno y al reajuste de las pensiones legales, consagrados en los artículos 23, 25 y 53 inciso 2o. de la Carta Política, pues considera que han sido vulnerados por la omisión de la Caja Nacional de Previsión,

consistente en no dar respuesta a la solicitud de sustitución pensional que presentó el 20 de enero de 1992.

En este sentido, pretende que se ordene a la Caja Nacional de Previsión resolver la petición, reconociendo la sustitución pensional e incluyéndola en nómina de pensionados.

2. Los fundamentos de hecho y de derecho que la peticionaria señala como causa de la acción interpuesta se resumen así:

a. Indica la peticionaria que solicitó el reconocimiento y pago de la sustitución de pensión a que tiene derecho como esposa del causante Hermes Emilio Pacheco Romero, el 20 de enero de 1992.

b. Afirma que la Doctora Ruth Duque de Torrenegra, personalmente se ha dirigido a la Caja Nacional de Previsión en Santafé de Bogotá, solicitando se pronuncien sobre la petición y luego de diversas conversaciones telefónicas con diferentes jefes de sección en las que expuso la situación económica de su poderdante, le informaron que siendo un caso especial, en el transcurso de un mes se resolvería, y este venció el 15 de julio de 1994, sin que se haya resuelto la petición.

c. Sostiene que existe negligencia por parte de los funcionarios de la Caja Nacional de Previsión para reconocer el derecho solicitado.

B. LA PRIMERA INSTANCIA

Previo el análisis de la documentación aportada, el Juzgado Octavo Laboral del Circuito de Barranquilla, en sentencia del diecinueve (19) de agosto de mil novecientos noventa y cuatro (1994), resolvió:

“Primero. Tutelar el derecho de petición, de oficio, como resultado de la acción de tutela incoada por la señora Olga Beleño de Pacheco, contra la Caja Nacional de Previsión Social.

“Segundo: Ordenar al Jefe de prestaciones económicas de la Caja Nacional de previsión Social en Santafé de Bogotá, que en el término de 15 días hábiles resuelva sobre la petición de sustitución de pensión de invalidez, presentada por la señora Olga Beleño de Pacheco, como esposa del pensionado fallecido señor Hermes Pacheco Romero, en su defecto lo hará

el Subdirector de prestaciones económicas.

“Tercero: No tutelar el derecho al trabajo invocado por la accionante Olga Beleño de Pacheco, por los motivos expuestos en esta providencia”.

Lo anterior aparece fundamentado en las consideraciones que se resumen a continuación:

a. Indica que de acuerdo con las pruebas aportadas se estableció que la señora Olga Beleño de Pacheco, presentó reclamación ante la Caja Nacional de Previsión Social, en orden a obtener la sustitución de la pensión de la cual disfrutaba Hermes Emilio Pacheco Romero, petición presentada en enero de 1992, que el Gerente de la Seccional Atlántico remitió por oficio 013 de enero 29 de 1992 al Jefe de la Receptoría de expedientes en Santafé de Bogotá, sin que hasta el momento se hubiera obtenido respuesta, lo que constituye violación al derecho fundamental de petición, pues “el tiempo de dos años y siete meses transcurridos, es más que suficiente para que se hubiera atendido el ruego y porque no la posible justa reclamación de la accionante”.

b. Sostiene que no es procedente la tutela del derecho al trabajo, porque en caso de que se niegue la sustitución pensional se cuenta con otro mecanismo de defensa judicial, como lo es acudir ante la jurisdicción contencioso administrativa. Así mismo, para lograr el pago de dicha pensión, s puede acudir al proceso ejecutivo laboral.

C. LA IMPUGNACION

Mediante escrito presentado el día 24 de agosto de 1994, la Doctora Martha Luz Andrade Arévalo, apoderada de la Caja Nacional de Previsión Social, Seccional Atlántico, impugnó la decisión proferida por el Juzgado Octavo laboral del Circuito Circuito de Barranquilla, de fecha 19 de agosto de 1994. Los fundamentos de la impugnación se resumen así:

– Afirma la impugnante que de acuerdo con el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, “es competente para conocer en primera instancia de la acción de tutela, a prevención de los jueces o tribunales con jurisdicción en el lugar donde ocurriere la violación o la amenaza que motivaren la presentación de la solicitud”. En este sentido, sostiene que la Caja Nacional de Previsión Social “es un establecimiento público adscrito al Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, con sede en Santafé de Bogotá, desde donde se resuelven todas las situaciones

presentadas por sus afiliados y beneficiarios de todo el país, si en algún momento dado no se resuelve la situación o solicitud pensional de algún afiliado, este silencio administrativo que ocasionare un perjuicio, se estaría cometiendo en la ciudad de Santafé de Bogotá, pues allí es donde radica CAJANAL", es decir, que si la violación se ocasionó en Santafé de Bogotá, es en esta ciudad donde debe ejercerse la respectiva acción de tutela y no en Barranquilla.

D. LA SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla, Sala Laboral, mediante sentencia de septiembre cinco (5) de mil novecientos noventa y cuatro (1994) resolvió revocar el fallo de diecinueve (19) de agosto de mil novecientos noventa y cuatro (1994), proferido por el Juzgado Octavo Laboral del Circuito de Barranquilla, y en su lugar la declara inadmisible por falta de jurisdicción, la acción de tutela de la referencia, con base en los siguientes fundamentos:

a. La acción se encuentra dirigida a que se reconozca la sustitución pensional, lo que debe hacerse en la ciudad de Santafé de Bogotá, "por tanto, es en esa ciudad donde se presenta la violación, tanto es así, que el juez del conocimiento ordenó a un funcionario de la Caja de Previsión Social Nacional de esta ciudad, resolver la petición correspondiente".

b. Así pues, concluye que tanto el Juzgado Octavo Laboral del Circuito de Barranquilla como esa Corporación carecen de jurisdicción para conocer de la acción de tutela interpuesta, "no quedando otra alternativa que la de rechazar la presente acción y en virtud de lo dispuesto en el artículo 4o. del Decreto 306 de 1992, remitirnos al artículo 85 del Código de Procedimiento Civil, que dispone que cuando el juez carece de jurisdicción se rechazará de plano la demanda".

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

A. La Competencia

Esta Sala de la Corte Constitucional es competente para conocer la revisión de la referencia, en atención a lo dispuesto por los artículos 86 inciso tercero y 241 numeral 9o. de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34 , 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991; además, este examen se hace por virtud de la selección que de dicho acto practicó la

Sala correspondiente y del reparto que se verificó en la forma señalada en el reglamento de esta Corporación.

B. La Materia

1o. En primer término, y sobre la vulneración del derecho constitucional de petición, encuentra la Sala que efectivamente este derecho fue conculcado por la Caja Nacional de Previsión Social, como lo pudo determinar con claridad el Juzgado Octavo Laboral del Circuito de Barranquilla, como quiera que consta debidamente documentada la presentación de la solicitud por parte de la peticionaria ante la Caja Nacional de Previsión Social, Seccional Atlántico, el 20 de enero de 1992, y que esta fue enviada por dicha seccional a la sede principal de la entidad en Santafé de Bogotá para el respectivo estudio, y que según declaración del coordinador de prestaciones económicas de la Seccional Atlántico al Juzgado Octavo Laboral del Circuito de Barranquilla, aun no se había recibido resolución en el fondo sobre lo pedido en el respectivo escrito, lo que se traduce en la violación del derecho de petición, que comprende el deber correlativo de las autoridades de proferir pronta resolución, máxime si se constató que han transcurrido más de dos años desde la presentación de la solicitud de la sustitución pensional.

Sobre el alcance de la expresión "pronta resolución", esta Corporación ha manifestado:

"a) Su pronta resolución hace verdaderamente efectivo el derecho de petición.

b) Es una obligación inexcusable del Estado resolver prontamente las peticiones presentadas por los ciudadanos.

c) Unicamente la ley puede fijar los términos para que las autoridades resuelvan prontamente las peticiones. Ello se desprende del carácter constitucional y fundamental que tiene este derecho.

d) Cuando se habla de 'pronta resolución' quiere decir que el Estado está obligado a resolver la petición, no simplemente a expedir constancias de que la recibió. Sin embargo, el sentido de la decisión dependerá de las circunstancias de cada caso, y , en esa medida, podrá ser positiva o negativa. La obligación del Estado no es acceder a la petición, sino resolverla". (Sentencia T-495 de 1992).

Por esta razón, se confirmará la sentencia de primera instancia proferida por el Juzgado Octavo Civil del Circuito de Barranquilla, que resolvió tutelar el derecho de petición, ordenando al Jefe de Prestaciones Económicas de la Caja Nacional de Previsión Social, resolver la solicitud de sustitución pensional en el término de quince días.

Desde luego, tampoco se ha resuelto en concreto sobre la sustitución de la pensión de jubilación correspondiente a la peticionaria por parte de la Subdirección de Prestaciones Económicas de la Caja Nacional de Previsión Social -Santafé de Bogotá, lo cual no deja de hacer más grave la violación del derecho de petición, puesto que esta comprometido otro tipo de derechos como los sociales y económicos, que pueden conducir por su reiterado y prolongado desconocimiento, a generar otros agravios a los derechos de la peticionaria.

Es claro que, no obstante algunas deficiencias en la presentación de la petición de tutela, ellas no habilitan en todo caso para despachar de esta forma lo reclamado ni para desconocer que entre las varias pretensiones de tutela contenidas en la demanda, se encuentra una que es la del reclamo de la protección del derecho constitucional fundamental de petición, y que esta acción que emanada directamente de la Constitución, es preferente ante cualquier defecto o confusión no sustancial en que pueda incurrir el accionante.

De una parte es cierto que, en general, en caso de inconformidad sobre el contenido o el monto de lo resuelto positivamente por la administración encargada de la definición de su derecho, o de la negativa del mismo derecho, sea por vía expresa o tácita y presunta, el interesado, titular o su derecho habiente, debe acudir a los jueces competentes por las vías judiciales ordinarias; ya que la raclamación objetiva y las pretensiones subjetivas no alcanzan el rango suficiente para incorporarse directamente en el reclamo judicial por la vía de la tutela.

Empero, en el asunto que se revisa, es claro que la peticionaria apenas reclama que se le resuelva sobre la sustitución pensional y que no manifiesta reclamo alguno ni sobre su contenido ni sobre su alcance y monto, y, de otra, también es cierto que lo reclamado por vía de tutela en este caso, es que se resuelva en el fondo la petición elevada ante la administración, en al forma exigida por el artículo 23, y que lo sea en modo positivo o negativo.

Obsérvese que el derecho de petición, siempre que se eleve respetuosamente, también

puede presentarse por motivos de interés particular y que la esencia del derecho es la de la garantía jurídica superior de que se dará respuesta y resolución pronta a la persona que lo ejerza; en este sentido, es posible que en ejercicio del citado derecho constitucional fundamental de petición, se reclame otro derecho o un interés particular de rango diferente, o que se pida un objeto o se plantee una causa que debe ser atendida por otras vías, por otros procedimientos o ante otros estrados, pero lo cierto es que si se plantea una petición en la modalidad de esta vía de orden inicialmente administrativo, ella debe ser resuelta como corresponda, guardando los limites y las precisas competencias establecidas, pero siempre en forma pronta.

2o. De otra parte, se observa que la Sala Laboral del Tribunal Superior de Barranquilla interpretó erróneamente la regla de competencia plasmada en el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991 e incurrió en un defecto sustancial en el entendimiento de las disposiciones que regulan esta vía judicial directa de protección de los derechos constitucionales y de la demanda de tutela, al rechazarla de plano por la supuesta falta de jurisdicción.

Por ello es que al Tribunal no le asiste razón alguna en este caso, ni resulta admisible que, como la Caja Nacional de Previsión Social tiene su sede principal en Santafé de Bogotá, y lo reclamado judicialmente por esta vía es la definición de la sustitución en la pensión, sea en esta ciudad en donde se presenta la violación, y por ende los jueces competentes para conocer sobre la acción de tutela, son los de esta ciudad y no los de Barranquilla.

Si bien es cierto que, según el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, son competentes para conocer de la acción de tutela de primera instancia, a prevención, los jueces o tribunales con jurisdicción en el lugar donde ocurriere la violación o la amenaza que motivaren la presentación de la solicitud, no es menos cierto que la Caja Nacional de Previsión Social es una entidad estatal que ejerce autoridad en todo el territorio, a través de sus seccionales, lo que no quiere decir que su personalidad jurídica pierda su unidad; por lo contrario, lo que se pretende con su organización en el territorio con descentralización y con desconcentración de funciones, no es otro fin que el de ofrecer una mejor prestación del servicio público.

Así, en cualquier parte del territorio colombiano se pueden demandar los actos u omisiones de esta entidad, que se consideren violatorios de alguno de los derechos fundamentales.

Ahora bien, sobre la regla de competencia establecida en el artículo 37 del Decreto 2591 de

1991, la Corte ha puntualizado lo siguiente:

Sin embargo, no siempre se define esa competencia por el sitio en el que físicamente acontecieron los hechos, pues no es lo mismo hablar del acto o de la omisión de una autoridad local, en cuanto a asuntos cuyos efectos apenas se proyecten en la localidad, que referirse a la actuación de un funcionario u organismo que, pese a tener su sede en un determinado lugar por ejemplo, la capital de la República y de llevar a cabo sus actos allí ejerce autoridad en todo el territorio nacional." (Sentencia T-574 de 1994. M.P. José Gregorio Hernández).

En el caso sometido a revisión, se establece que la peticionaria elevó una solicitud ante la Caja Nacional de Previsión Social-Seccional Atlántico-, el 20 de enero de 1992, con el fin de que se reconociera la sustitución pensional, empero, la oficina seccional Atlántico envió la documentación a la sede principal, porque es donde se resuelven ese tipo de peticiones, pero ello no significa que la ciudad de Santafé de Bogotá sea el lugar donde de deba demandar la omisión, porque como se anotó anteriormente, dicha entidad ejerce autoridad en todo el territorio nacional.

Así las cosas, para la Corte aparece suficientemente documentada la omisión de la autoridad administrativa que causa el agravio proscrito por la Constitución, y por ello debe tutelarse el derecho constitucional de petición que se reclama, y no acceder a las demás reclamaciones planteadas, tal y como en su oportunidad lo ordenó el juez de primera instancia.

No debió entonces el Tribunal Superior de Barranquilla -Sala Laboral-declarar inadmisible la acción de tutela por falta de jurisdicción; por el contrario, debió confirmar el fallo de primera instancia, proferido por el Juzgado Octavo Laboral del Circuito de Barranquilla que resolvió de fondo la acción de tutela concediendo el amparo del derecho de petición.

Extraña a esta Corporación la interpretación que dió el Tribunal Superior de Distrito de Barranquilla -Sala Laboral-, al artículo 37 del Decreto 2591, pues según la misma, se caería en el absurdo de que quien pretende interponer la acción de tutela contra actuaciones u omisiones de un ente de carácter nacional, con sede principal en la capital de la República, tuviera que obligatoriamente presentar la solicitud de tutela en Santafé de Bogotá.

La Corte Constitucional administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la

Constitución,

R E S U E L V E :

Primero.- Revocar, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia, la sentencia proferida por el Tribunal Superior de Barranquilla, Sala Laboral, el día cinco (5) de septiembre de 1994.

Segundo. Confirmar la sentencia proferida por el Juzgado Octavo Laboral de Barranquilla, el día diecinueve (19) de agosto de 1994, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

Tercero. Comuníquese al Juzgado Octavo Laboral del Circuito de Barranquilla la presente decisión para que sea notificada a las partes conforme lo dispone el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General