

Sentencia T-1083/01

ACCION DE TUTELA-Improcedencia para ordenar reconocimiento de pensiones

ACCION DE TUTELA-Procedencia excepcional para reconocimiento de derechos pensionales

La controversia sobre el reconocimiento de los derechos pensionales adquiere la dimensión de un problema constitucional cuando su no reconocimiento viola o amenaza violar derechos fundamentales diversos entre ellos el derecho de igualdad ante la ley, el derecho a la familia o su protección especial y los derechos fundamentales de los niños, y los medios judiciales no son eficaces para su protección teniendo en cuenta las circunstancias particulares del actor, o la intervención del juez constitucional se hace necesaria para impedir la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

NORMAS DEL ESTATUTO DE OFICIALES Y SUBOFICIALES DE LA POLICIA NACIONAL-No establecen convivencia efectiva al momento de la muerte

JUEZ ORDINARIO-Controversias sobre interpretación y aplicación de la ley

Esta Sala de Revisión considera que las controversias de interpretación y de aplicación de la ley y el debate probatorio, que constituyen el eje de este caso deben ser conocidas y resueltas por la jurisdicción ordinaria, ya que el Juez de tutela carece de competencia para dictar pronunciamientos declarativos sobre derechos litigiosos, pues no cuenta con los elementos de juicio indispensables para decidir en forma justa y ajustada a derecho sobre pretensiones que no constituyen derechos ciertos e indiscutibles, y para cuya definición se requiere de una actividad probatoria propia del juez ordinario.

DEBIDO PROCESO-Protección

DERECHO A LA SUSTITUCION PENSIONAL-Desconocimiento de pruebas

En el caso objeto de estudio, es claro que la entidad accionada desconoció el principio de necesidad de la prueba. La Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional al resolver la solicitud de sustitución pensional presentada por la peticionaria, no hizo un análisis completo ni razonado del acerbo probatorio, y se limitó a listar algunas (pocas) de las pruebas aportadas dentro del proceso, sin examinar su valor probatorio dentro del conjunto, ni

sopesar su contenido frente a las otras pruebas de las que se deducía la conclusión contraria a la que la entidad accionada extrajo. La Caja accionada no tuvo en cuenta para proferir su decisión varias de las pruebas que obraban en el expediente administrativo, y que habían sido aportadas por la peticionaria; dichas pruebas no fueron siquiera mencionadas por la Caja, menos analizadas ni valoradas.

Referencia: expediente T-471404

Acción de tutela instaurada por Alba Leonor Bedoya de Gómez contra la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional

Magistrado Ponente:

Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA

Bogotá D.C., 11 de octubre de dos mil uno (2001)

La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Marco Gerardo Monroy Cabra quien la preside, Eduardo Montealegre Lynett, y Alvaro Tafur Galvis, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en el proceso de revisión de la sentencia proferida por la Sala de Casación Civil y Agraria de la Corte Suprema de Justicia el 10 de mayo de 2001, por la cual se revoca la sentencia proferida por la Sala de Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá el 6 de abril de 2001.

I. ANTECEDENTES

A través de Auto del seis de julio de 2001, la Sala de Selección Número Siete de esta Corporación resolvió seleccionar para su revisión el Expediente de la referencia.

Procede entonces la Sala a revisar los fallos que deciden sobre la tutela impetrada por la señora Alba Leonor Bedoya de Gómez.

1. Hechos

1.1 El día 28 de marzo de 2001 el Dr. Marco Fidel Suarez Suarez, interpuso acción de tutela ante la Sala de Familia del Tribunal Superior de Bogotá, en nombre y representación de la señora Alba Leonor Bedoya de Gómez, contra la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional para que se le ampararan sus derechos fundamentales que considera violados por la actuación de la mencionada entidad al negarle la sustitución en la asignación mensual de retiro de que gozaba su cónyuge fallecido, el señor Faustino Gómez Perdomo.

La peticionaria solicita que se revoquen los actos administrativos por los cuales se le negó la sustitución pensional y se ordene a la Caja que le reconozca dicho derecho y en consecuencia le pague las mesadas causadas desde el fallecimiento de su cónyuge.

1.2 Manifiesta la accionante que contrajo matrimonio con el señor Faustino Gómez Perdomo el 10 de abril de 1969 y que su cónyuge venía gozando de la asignación mensual por retiro por cuenta de la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional desde el 16 de noviembre de 1980, hasta el 16 de mayo de 2000, día en que falleció.

Consta en el expediente que de la unión nacieron cinco hijos, hoy todos mayores de edad, tres de los cuales vivían con el suboficial retirado Gómez Perdomo.

1.3 El 23 de mayo de 2000, la señora Alba Leonor Bedoya, le solicitó a la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional le fuera reconocida la sustitución pensional en la asignación por retiro que percibía su cónyuge. Junto con la solicitud aportó varios documentos para acreditar su derecho, entre ellos dos declaraciones extrajudiciales en que los declarantes afirmaban que la señora Bedoya había convivido con su marido, “bajo el mismo techo” hasta el día en que él falleció.

1.4 A través de Resolución No. 4508 del 12 de septiembre de 2000, el Director de la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, resolvió negar el reconocimiento de la sustitución en la asignación mensual por retiro, considerando que obraba en el expediente un escrito

del causante en el cual manifestaba que no convivía con la señora Alba Leonor Bedoya, y teniendo en cuenta que aparecía probado que el fallecido Suboficial había otorgado poder para que se adelantara el proceso de separación y liquidación de la sociedad conyugal que tenía con la señora Bedoya.

1.5 La peticionaria interpuso oportunamente recurso de reposición contra la Resolución anterior. En dicho escrito manifiesta que realmente sí hubo algunas separaciones en su matrimonio, que no fueron definitivas, y que tuvieron lugar por conflictos familiares que hacían imposible la convivencia, hasta el punto de que el Juzgado Segundo de Familia de Ibagué ordenó la residencia separada de los cónyuges. Afirma que por los mismos hechos, su marido fue condenado a 28 meses de prisión por el delito de lesiones personales dolosas en su persona. Concluye que ella convivió con el causante hasta la fecha de su fallecimiento y que las separaciones temporales fueron autorizadas por la ley, para proteger su vida. Aporta como pruebas la actuación surtida en el Juzgado de Familia, la sentencia por la cual se condena penalmente a su esposo y varias declaraciones extraprocesales.

1.6 A través de la Resolución No. 0404 del 2 de febrero de 2000, el Director General de la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional decidió el recurso de reposición interpuesto, confirmando la Resolución por la cual se negó el reconocimiento de la sustitución en la asignación mensual de retiro del señor Faustino Gómez Perdomo. Consideró la Caja que del acervo probatorio que obra en el expediente, se deduce que al momento de la muerte del causante, la peticionaria estaba separada de su esposo y convivía con el señor Marco Fidel Max, y que, a través de apoderado, el señor Gómez Perdomo había instaurado en 1998 una demanda de separación y liquidación de la sociedad conyugal contra la peticionaria.

1.7 En el escrito de respuesta a la acción de tutela, la Subdirectora de Prestaciones Sociales de la Caja, reitera las consideraciones anteriores, y precisa que está probado en el expediente administrativo a través de varios testimonios, entre ellos los de los hijos del matrimonio, que el Suboficial fallecido y su esposa vivían separados desde hace 9 o 10 años, y que la señora Leonor Bedoya había abandonado el hogar para convivir con otro señor.

1.8 La peticionaria afirma que actualmente sufre de leucemia mieloide aguda, que a su

edad ya no puede conseguir trabajo, y que no cuenta con recursos económicos para su subsistencia ni para continuar con el tratamiento médico que requiere.

1. Pruebas

Obran en el expediente de tutela en entre otras, las siguientes pruebas:

2.1 Copia del expediente administrativo, en el cual constan entre otros, los documentos que se relacionan a continuación:

* Copia del poder otorgado por el señor Faustino Gómez Perdomo para adelantar el proceso de separación y liquidación de la sociedad conyugal que tenía con la señora Leonor Bedoya, presentado ante el Juez de Familia de Ibagué.

* Copia de una “constancia” suscrita por el señor Faustino Gómez Perdomo, extendida ante el Notario Tercero de Ibagué el 15 de enero de 1999, en la cual manifiesta que “para dar cumplimiento a requisitos que exige el Comando General de la Policía del Departamento del Tolima y en mi calidad de pensionado de la misma institución”, declara y deja expresa constancia bajo la gravedad de juramento que tiene a su cargo y bajo su “exclusiva dependencia” cuatro hijos, y que han sido sus hijas mujeres quienes han cuidado de él en sus últimos años.

* Copia de varias comunicaciones dirigidas a la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional en que las personas que afirman haber conocido de cerca de la familia Gómez Bedoya, manifiestan que los señores Faustino Gómez Perdomo y Leonor Bedoya vivían separados desde hace 9 o 10 años y que ella convivía con el señor Marcos Fidel Max.

* Copia de varias comunicaciones del señor Faustino Gómez al Juez de Familia de Ibagué, en las que se refiere al embargo que de una parte de su pensión decretó el Juzgado en favor de la señora Leonor Bedoya, en las cuales solicita se decreten varios testimonios para demostrara que ella hace vida marital con el señor Marcos Fidel Max, quien la sostiene.

- * Copia de la sentencia del 18 de febrero de 1999 proferida por el Juez de familia de Ibagué en el proceso de alimentos instaurado por la peticionaria contra el señor Faustino Gómez
- * Copia del acta de la Audiencia de Conciliación celebrada el 12 de febrero de 1998 dentro del trámite de medidas de protección adelantado por la señora Alba Leonor Bedoya contra su esposo, en la cual el Juez Segundo de Familia ordena la residencia separada de los cónyuges, mientras se decide el proceso de divorcio y liquidación de la sociedad conyugal.
- * Copia de la sentencia del 25 de abril de 1999, por la cual el Juez Quinto Penal Municipal condenó al señor Faustino Gómez a 28 meses de prisión, como responsable del delito de lesiones personales dolosas en detrimento de la integridad de la señora Alba Leonor Bedoya
- * Copia de varias declaraciones extrajudiciales donde se manifiesta que la señora Bedoya convivió con su esposo hasta el día del fallecimiento de éste.

2.2 Se aprecian además los siguientes documentos:

- * Constancia del 30 de noviembre de 2000 expedida por el Juzgado Segundo de Familia de Ibagué en la que se dice que a través de Auto del 29 de octubre de 1998 se admitió la demanda de separación de bienes y liquidación de la sociedad conyugal instaurada por el señor Faustino Gómez contra la señora Alba Leonor Bedoya, demanda que nunca fue notificada.
- * Copia de varias páginas de la historia clínica de la señora Alba Leonor Bedoya en el Hospital Central de la Policía Nacional en las que se hace referencia al diagnóstico de Leucemia mieloide aguda.

3. Los fallos que se revisan

3.1 La sentencia de primera instancia

A través de sentencia del seis de abril de 2001, la Sala de Familia del Tribunal Superior de Bogotá resolvió tutelar transitoriamente los derechos fundamentales a la igualdad, a la

seguridad social, a la vida, al trabajo, a la salud, a la protección especial de la familia y a la protección del mínimo vital de la accionante, Alba Leonor Bedoya, y en consecuencia le ordenó al Director General de la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, que dispusiera lo pertinente para el reconocimiento y pago de la sustitución pensional en la pensión de que gozaba el causante Faustino Gómez Perdomo a favor de la peticionaria. El Tribunal señaló que la orden tenía vigencia mientras la jurisdicción contencioso administrativa decidiera de fondo sobre la acción de nulidad y restablecimiento del derecho que para el efecto instaurara la peticionaria; acción que deberá ser ejercida en un término máximo de cuatro meses a partir de la notificación de la sentencia de tutela.

El Tribunal consideró que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional en la que se ha aceptado que excepcionalmente procede la tutela como mecanismo transitorio cuando el no reconocimiento de la sustitución pensional da lugar a que se lesionen de forma inmediata e irremediable los derechos fundamentales del accionante, en el caso concreto debe concederse transitoriamente la tutela, ya que con el no reconocimiento de la sustitución pensional se le está ocasionando a la peticionaria un perjuicio grave e irremediable, pues dependía de la pensión de su cónyuge para su subsistencia y requiere de la continuidad del tratamiento médico que para su enfermedad se le está dando en el Hospital Central de la Policía Nacional, y que de suspendersele, se pondría en grave riesgo su vida.

El Director General de la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional impugnó el fallo anterior, reiterando los argumentos expuestos a lo largo del trámite administrativo.

A través de fallo del 10 de mayo de 2001, la Sala de Casación Civil y Agraria de la Corte Suprema de Justicia decidió la impugnación, revocando la sentencia de primera instancia. La Sala resolvió en cambio tutelar el derecho al debido proceso de la peticionaria, vulnerado a su juicio, por la Caja de Sueldos de Retiro la Policía Nacional con ocasión de los trámites administrativos que culminaron con la expedición de las Resoluciones por las cuales se le negó la sustitución pensional a la accionante. En consecuencia resolvió dejar sin efecto las mencionadas resoluciones, y le ordenó a la entidad accionada que dentro de los treinta días siguientes decidiera nuevamente sobre la petición de sustitución pensional, previo el análisis cuidadoso y detallado del acerbo probatorio que obra en el expediente administrativo.

La Sala consideró que la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, al decidir sobre la

petición de sustitución pensional presentada por la accionante, omitió ponderar integralmente las pruebas recaudadas en el curso del trámite administrativo, “dentro del cual existen elementos de convicción que apuntan en sentido divergente, puesto que mientras unos señalan que Alba Leonor Bedoya de Gómez no convivía con el finado Gómez Perdomo, otros ponen de presente lo contrario”.

Precisa la Sala que la entidad accionada se limitó a citar algunas de las pruebas que obran en el expediente, sin estudiar el valor demostrativo de las mismas, y que no tuvo en consideración las declaraciones de quienes afirmaron que los cónyuges sí convivieron hasta la muerte del Suboficial retirado.

Agrega el Juez de segunda instancia que al resolver el recurso de reposición, la Caja tampoco valoró integralmente las pruebas, limitándose a mencionar algunas de ellas, y que por otra parte, no resolvió el cuestionamiento central del recurso, referente a que las interrupciones que se habían dado en la convivencia de los cónyuges estaban plenamente justificadas y no eran imputables a la culpa de la peticionaria.

A juicio de la Sala de Casación Civil, la entidad demandada violó el derecho al debido proceso de la peticionaria, porque no fundó sus decisiones en las pruebas aportadas al trámite administrativo, no valoró integralmente las pruebas existentes, y no dispuso la apertura de una etapa probatoria, en la cual se hubiera podido solicitar y decretar pruebas.

II CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

Esta Corte es competente para conocer de los fallos materia de revisión, de conformidad con los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y con los artículos 33, 34 y 35 del Decreto 2591 de 1991.

2. El problema jurídico

2.1 La procedencia del reconocimiento de derechos pensionales a través de tutela

Es jurisprudencia reiterada de la Corte Constitucional que, en principio, las controversias suscitadas con ocasión del reconocimiento de derechos pensionales no le corresponden a la jurisdicción constitucional en sede de tutela, ya que se trata de pretensiones de orden legal para cuya definición existen en el ordenamiento jurídico otras instancias, medios y procedimientos administrativos y judiciales ordinarios¹. En consecuencia, la acción de tutela no procede para el reconocimiento de derechos pensionales, bien se trate de pensiones de vejez, invalidez, o de sobrevivientes, o de la sustitución pensional, a menos que dadas las circunstancias del caso concreto, los medios de defensa judicial resulten ineficaces para la garantía de los derechos fundamentales o se pueda razonablemente prever la ocurrencia de un perjuicio irremediable².

La controversia sobre el reconocimiento de los derechos pensionales adquiere la dimensión de un problema constitucional cuando su no reconocimiento viola o amenaza violar derechos fundamentales diversos entre ellos el derecho de igualdad ante la ley, el derecho a la familia o su protección especial y los derechos fundamentales de los niños, y los medios judiciales no son eficaces para su protección teniendo en cuenta las circunstancias particulares del actor, o la intervención del juez constitucional se hace necesaria para impedir la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

Es ajeno a la competencia de los jueces de tutela decidir sobre los conflictos jurídicos que surjan alrededor del reconocimiento, liquidación y orden de pago de una prestación social, cuando se trata de la definición de derechos litigiosos.

En la sentencia T-038 de 1.997, con ponencia de Hernando Herrera Vergara, se precisó porqué los jueces constitucionales no deben pronunciar fallos declarativos para definir la existencia de derechos litigiosos derivados de la seguridad social:

“ 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.

La acción de tutela es un instrumento idóneo para solicitar el pago de una pensión ya reconocida por la institución de seguridad social respectiva. Sin embargo, cuando se trata de una pensión que aún no ha sido reconocida, el particular tiene derecho a obtener una decisión por parte de la administración con base en su derecho fundamental de petición, sin

que ello lo libere de la obligación de cumplir con el trámite legal previsto para el reconocimiento.

En efecto, al Juez de tutela no le corresponde señalar el contenido de las decisiones que deban tomar las autoridades públicas en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, como la de reconocer una pensión, pues fuera de carecer de competencia para ello, no cuenta con los elementos de juicio indispensables para resolver sobre los derechos por cuyo reconocimiento y efectividad se propende. En este sentido ha sido clara la jurisprudencia de la Corporación en indicar que “los fallos emitidos en materia de acción de tutela no tienen virtualidad para declarar derechos litigiosos, menos aún cuando de estos se predica su carácter legal”.

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.(...)” (subrayas ajenas al texto original)

2.2 Del caso concreto. Confirmación del fallo de segunda instancia.

Después de revisar cuidadosamente las pruebas que obran en el expediente, ésta Sala determinó que en el presente caso no se trata de un conflicto entre la cónyuge supérstite (la peticionaria) y una compañera permanente por el reconocimiento del derecho a la sustitución en la asignación mensual por retiro del fallecido suboficial Faustino Gómez Perdomo, sino de una controversia sobre la interpretación y aplicación de las normas especiales que rigen lo relativo a las prestaciones sociales en favor de los miembros de la Policía Nacional, y de un debate probatorio sobre el cumplimiento de los requisitos que a juicio de cada una de las partes establece la ley.

La Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, entidad accionada, alega que conforme a lo establecido en el artículo 172 del Decreto No. 1212 de 1990, el Decreto 1029 de 1994, y el fallo de tutela proferido por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia el 26 de marzo de 1996, resulta procedente negarle a la peticionaria la sustitución pensional, ya que, según afirma, está probado que ella no convivió con el causante los últimos años de la vida

de éste. La entidad accionada insiste en que para tener el derecho a la sustitución es un “requisito sine-quantum” el haber convivido con el causante a la fecha del fallecimiento de éste.

La señora Alba Leonor Bedoya de Gómez afirma que ella si convivió con su esposo durante sus últimos años, y que si bien hubo interrupciones en la convivencia, éstas se dieron por justa causa, ya que el Juez Segundo de Familia de Ibagué autorizó la residencia separada como medida de protección contra las agresiones por parte de su hijo mayor y de su marido, hechos por los cuales éste último fue condenado a la pena de 28 meses de prisión.

Como se dijo arriba, en este caso se trata de una controversia jurídica sobre la interpretación del derecho aplicable al reconocimiento de la sustitución en la asignación mensual de retiro otorgada por la Policía Nacional: en primer lugar observa la Sala que las normas pertinentes de los Decretos 1212 de 1990 y 1229 de 1994 citadas por la entidad accionada como fundamento de los actos administrativos acusados, no establecen como requisito el que la cónyuge superviviente haya convivido con el causante durante un tiempo determinado en la última etapa de la vida de éste, y por lo tanto, obviamente, no excusan del cumplimiento de dicho requisito por la existencia de justa causa no imputable a la cónyuge.

Dice expresamente el artículo 172 del Decreto No. 1212 del 8 de junio de 1990, por el cual se reforma el Estatuto del Personal de Oficiales y Suboficiales de la Policía Nacional:

“Artículo 172. Muerte en goce de asignación de retiro o pensión. A la muerte de un Oficial o Suboficial de la Policía Nacional en goce de asignación de retiro o pensión, sus beneficiarios en el orden y proporción establecidos en este Estatuto tendrán derecho a una pensión mensual pagadera por el Tesoro Público o por la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional equivalente en todo caso a la totalidad de la prestación que venía gozando el causante. (...)

Artículo 173. Orden de beneficiarios. Las prestaciones sociales por causa de muerte de un Oficial o Suboficial de la Policía Nacional en servicio activo o en goce de asignación de retiro o pensión se pagarán según le siguiente orden preferencial:

(...)”

Los artículos 76 y 77 del Decreto No. 1029 de 1994, por el cual se emite el Régimen de Asignaciones y Prestaciones para el personal del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional, reproducen sin modificaciones sustanciales las normas citadas.

La Sala observa que la exigencia sobre la convivencia efectiva que formula la entidad accionada, podría hipotéticamente provenir de la aplicación analógica de las normas contenidas en la Ley 100 de 1993 (artículos 47 y 74) o de la aplicación de la línea jurisprudencial sobre la protección de los derechos de la compañera permanente que convivió con el causante titular de una pensión durante los últimos años de la vida de éste cuando se trata del reconocimiento a la sustitución pensional³.

Sin embargo, es absolutamente claro que la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional no explica, ni fundamenta la exigencia de dicho requisito, simplemente se limita a citar los Decretos, y un fallo de la Corte Suprema de Justicia, que, dicho sea paso, no viene al caso, pues simplemente garantiza el derecho a la igualdad de la compañera permanente frente a la asignación mensual por retiro reconocida por la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, sin abordar el problema del requisito adicional de la convivencia efectiva para quien tiene el estatus jurídico de cónyuge supérstite.

En breves palabras, de los alegatos de la entidad accionada se deduce que ésta pretende cubrir bajo la línea jurisprudencial sobre el reconocimiento del derecho a la sustitución pensional cuando existen conflictos entre la cónyuge y la compañera permanente, un caso que se enmarca en la comprensión literal de la hipótesis normativa que simplemente dice que a la muerte de un suboficial de la Policía Nacional, la cónyuge supérstite tendrá derecho a que se le pague la asignación mensual por retiro de la cual era titular el causante.

En segundo lugar observa la Sala que la exigencia del requisito adicional de la convivencia efectiva dio lugar a un debate probatorio sobre la existencia de dicha convivencia: se trata de la controversia sobre si la peticionaria convivió con el causante los últimos años de la vida de éste o no, si hubo interrupciones en la convivencia, y, finalmente, si la no convivencia o las interrupciones se dieron por justa causa no imputable a la peticionaria, y si esta circunstancia legitima el reconocimiento del derecho.

En efecto, como se reseñó en el acápite de pruebas de la presente providencia, en el expediente se encuentran varias pruebas contradictorias al respecto; de un lado obran varias

declaraciones extrajudiciales en las que se afirma que la peticionaria convivió con su esposo hasta el día de la muerte de éste, y de otro, existe una “constancia” en la que el propio causante manifiesta que sus hijos vivían bajo su exclusiva dependencia y que eran ellos quienes cuidaban de él, y una comunicación dirigida a la entidad accionada, en la que los hijos manifiestan que su madre los abandonó hace 9 o 10 años para vivir con el señor Marco Fidel Max, quien desde ese entonces ha sido su compañero permanente. Por otra parte, consta en el expediente que el juzgado Segundo de Familia de Ibagué ordenó, el 12 de febrero de 1998, la residencia separada de los cónyuges como medida de protección a favor de la accionante, y que el causante fue condenado penalmente por lesiones personales dolosas en la persona de su esposa.

Esta Sala de Revisión considera que las controversias de interpretación y de aplicación de la ley y el debate probatorio, que constituyen el eje de este caso deben ser conocidas y resueltas por la jurisdicción ordinaria, ya que el Juez de tutela carece de competencia para dictar pronunciamientos declarativos sobre derechos litigiosos, pues no cuenta con los elementos de juicio indispensables para decidir en forma justa y ajustada a derecho sobre pretensiones que no constituyen derechos ciertos e indiscutibles, y para cuya definición se requiere de una actividad probatoria propia del juez ordinario.

En consecuencia, la Sala considera que la decisión de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia adoptada en el fallo de segunda instancia, es correcta, en la medida en que no se concede la tutela del derecho a la seguridad social y a los otros derechos alegados por la peticionaria, y se ampara el derecho al debido proceso, desconocido por la entidad accionada al resolver sobre las solicitudes de sustitución pensional.

En efecto, el debido proceso debe respetarse integralmente en las actuaciones administrativas. Las personas que presentan solicitudes ante las autoridades públicas para que se les defina una situación jurídica, tienen el derecho a presentar pruebas y a conocer oportunamente y a controvertir las que se alleguen en su contra (artículo 29 C.P.). La entidad pública a su vez está obligada a fundar su decisión en las pruebas legalmente aportadas o practicadas dentro del trámite administrativo.

En el caso objeto de estudio, es claro que la entidad accionada desconoció el principio de necesidad de la prueba. Tal como lo afirma la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de

Justicia, la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional al resolver la solicitud de sustitución pensional presentada por la peticionaria, no hizo un análisis completo ni razonado del acervo probatorio, y se limitó a listar algunas (pocas) de las pruebas aportadas dentro del proceso, sin examinar su valor probatorio dentro del conjunto, ni sopesar su contenido frente a las otras pruebas de las que se deducía la conclusión contraria a la que la entidad accionada extrajo.

La Caja accionada no tuvo en cuenta para proferir su decisión varias de las pruebas que obraban en el expediente administrativo, y que habían sido aportadas por la peticionaria; dichas pruebas no fueron siquiera mencionadas por la Caja, menos analizadas ni valoradas.

La Sala comparte la decisión de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia de revocar el fallo de primera instancia proferido por la Sala de Familia del Tribunal Superior de Bogotá y en su lugar tutelar el derecho al debido proceso, y en consecuencia dejar sin efecto las Resoluciones No. 4508 del 12 de septiembre de 2000 y No. 404 del 2 de febrero de 2001, por las cuales se negó a la señora Alba Leonor Bedoya de Gómez, el derecho a la sustitución en la asignación mensual por retiro de que gozaba su cónyuge fallecido. También es correcta, la orden de resolver nuevamente, dentro de los treinta días siguientes a la notificación del fallo, la solicitud de la señora Alba Leonor Bedoya de Gómez, siguiendo un procedimiento que se ajuste estrictamente a las reglas del debido proceso.

Conforme a las consideraciones anteriores, la sala confirmará el fallo proferido en segunda instancia por la Sala de Casación Civil y Agraria de la Corte Suprema de Justicia.

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

RESUELVE

PRIMERO. CONFIRMAR la sentencia proferida por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia el 10 de mayo de 2001, por la cual se revocó la sentencia proferida por la Sala de Familia del Tribunal Superior de Bogotá el seis de abril de 2001, dentro del trámite de la tutela instaurada por la señora Alba Leonor Bedoya de Gómez contra la Caja de Sueldos

de Retiro de la Policía Nacional.

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

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

MARCO GERARDO MONROY CABRA

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 T-01/97, M.P. José Gregorio Hernández Galindo; T-036/97, M.P. Hernando Herrera Vergara; T-718/98, M.P. Fabio Morón Díaz; T-660/99, T-408/00, y T-398/01 M.P. Alvaro Tafur Galvis; T-476/01, M.P. Rodrigo Escobar Gil;

2 En la sentencia T-553/98, M.P. Antonio Barrera Carbonell, se concedió la tutela como mecanismo transitorio a un enfermo de SIDA, que había reunido los requisitos para adquirir la pensión de invalidez; y en la sentencia T-627/97, M.P. Hernando Herrera Vergara, se concedió la tutela a un pensionado, a quién se le había reconocido ya la pensión de invalidez y se le exigía para continuar gozando de la pensión, la existencia de una sentencia de interdicción y la asignación de curaduría, existiendo valoración médica que confirmaba su estado de invalidez.

3 Uno de los campos en los que la Corte Constitucional ha concedido el amparo de los

derechos fundamentales cuando se trata de conflictos sobre el reconocimiento de derechos pensionales, es el de la sustitución pensional solicitada por la compañera permanente del causante, a quién se le niega éste derecho por su calidad de tal, argumentando las entidades demandadas en la mayoría de los casos, que es la cónyuge quién está llamada a gozar de la pensión. Ver entre otras las sentencias T-842/99, M.P. Fabio Morón Díaz; y T-566/98, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz