

T-305-98

Sentencia T-305/98

ACCION DE TUTELA-Improcedencia para definir entidad responsable de pensión/PENSION DE JUBILACION-Improcedencia de tutela para definir entidad responsable de pensión

La jurisprudencia de esta Corporación ha establecido que los jueces en sede de tutela no pueden pronunciarse de fondo sobre el reconocimiento de prestaciones sociales, como tampoco determinar la entidad de previsión social obligada al pago de dicha carga prestacional, por cuanto carecen de la respectiva competencia para hacerlo. Lo anterior, en razón a la naturaleza legal del derecho sobre el cual versa una controversia de esa índole, que supone la existencia de otros medios de defensa judicial para reclamarlo, así como por la finalidad de la función netamente preventiva que esos jueces desempeñan frente a la amenaza o vulneración de los derechos constitucionales fundamentales, que a todas luces descarta un posible pronunciamiento declarativo de derechos de competencia de otras jurisdicciones, dada la insuficiencia del material probatorio y de los elementos de juicio en que podrían fundamentarse para proferir una decisión de esa trascendencia.

MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL-Definición de entidad responsable del pago pensión

DERECHO DE PETICION ANTE ENTIDADES DE PREVISION SOCIAL-Respuesta oportuna y material

Como en reiteradas oportunidades lo ha sostenido la Corte, no resulta razonable ni lógico dentro de los propósitos de un Estado social de derecho que las entidades de previsión social, a cuyo cargo se encuentre el reconocimiento de prestaciones sociales, sometan a sus afiliados a trámites engorrosos, dilatorios e injustificados, sin reparar en la dignidad humana de dichas personas, en la protección y asistencia que requieren como miembros de la tercera edad, ni en el hecho de que la petición repercute sobre la efectividad del derecho a contar con una seguridad social. Por lo tanto, la vigencia del ejercicio del derecho de petición, entendido como la facultad de presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y de obtener una pronta resolución, se trunca en esas situaciones, cuando la autoridad ante la cual se formula la solicitud, despojada de un compromiso institucional, rehusa a brindar respuesta material y oportuna a la misma,

desplazando dicha responsabilidad a otras autoridades. Una actividad en ese sentido, además de atentar contra la debida protección de las personas en sus derechos y libertades, propósito para el cual han sido instituidas las autoridades de la República, desconoce los principios que rigen la función administrativa, como son los de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, así como la finalidad de servicio que la misma comporta respecto de los intereses generales, e impide a las autoridades administrativas cumplir con la obligación de actuar coordinadamente para la adecuada realización de los fines estatales.

Referencia: Expediente T-158.241

Peticionario: Gabriel Antonio Hoyos Gutiérrez

Magistrado Ponente:

Dr. HERNANDO HERRERA VERGARA

Santafé de Bogotá, D. C, diecinueve (19) de junio de mil novecientos noventa y ocho (1.998).

En desarrollo de sus atribuciones constitucionales y legales, 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 las sentencias de tutela proferidas en el proceso de la referencia.

I. ANTECEDENTES.

1. La solicitud.

2. Hechos.

2.1. El actor, al cumplir 15 años, 5 meses y 7 días como empleado público al servicio del Departamento de Caldas y contar con 65 años de edad, solicitó ante el Director de la entidad accionada el reconocimiento de la pensión de retiro por vejez, el día 12 de marzo de 1.992, petición que fue resuelta negativamente mediante los respectivos actos administrativos¹, agotándose la vía gubernativa (Fls. 5 y 6-12).

2.2. Frente a las anteriores decisiones, el día 31 de Octubre de 1.995, el accionante, en ejercicio del derecho de petición, solicitó el reconocimiento de la mencionada pensión ante la Caja Nacional de Previsión Social (Cajanal), Sección de Prestaciones Sociales y Económicas de Caldas, por expresa recomendación de la jefe de la oficina jurídica de esa entidad, en razón al contrato de previsión social suscrito entre la misma y el departamento de Caldas, solicitud que fue remitida de la oficina de Prestaciones Económicas a la oficina de Grupo de Orientación y Receptoría de Expedientes de Cajanal, sin recibir respuesta alguna, a pesar de la posterior insistencia del señor Hoyos Gutiérrez, el día 4 de marzo de 1.996 (Fls. 2,13 y 18).

2.3. Tal silencio impulsó al demandante a promover acción de tutela por violación a su derecho de petición, obteniendo el respectivo amparo del Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Santafé de Bogotá, D.C, en sentencia del 9 de agosto de 1.996 (Fls. 20 y 27). En cumplimiento del mismo, la Subdirectora de Prestaciones Económicas de Cajanal de Santafé de Bogotá se pronunció negando la solicitud de pensión de retiro por vejez², hasta tanto se probara la carencia de bienes o rentas propias para demostrar la congrua subsistencia del petente (Fls. 30-33), requisito que se reunió con la impugnación a esa decisión. Sin embargo, posteriormente Cajanal al decidirla³ se declaró incompetente para asumir dicha carga prestacional, argumentando la expiración del contrato de previsión social con el Departamento de Caldas desde 1.980. El recurso de apelación debidamente sustentado el 8 de mayo de 1997, no fue resuelto por dicha entidad (Fls. 30 y 45).

2.4. El apoderado del señor Hoyos Gutiérrez decidió dirigirse nuevamente al Fondo de Prestaciones Sociales y Económicas del Departamento de Caldas formulando la misma pretensión, en ejercicio del derecho de petición, la cual fue denegada,⁴ por no reunir los documentos necesarios para su estudio (Fl. 53).

2.5. El señor Hoyos Gutiérrez, en avanzada edad y sin poder disfrutar de una pensión después de 5 años de estarla tramitando, decidió instaurar acción de tutela, por conducto de su apoderado, contra el Fondo de Pensiones y Prestaciones Sociales del Departamento de Caldas, para obtener la salvaguarda de su dignidad humana y sus derechos a la igualdad, protección y asistencia a las personas de la tercera edad y seguridad social (C.P., arts. 1, 13, 46 y 48), mediante el reconocimiento y pago de la pensión de jubilación por vejez, teniendo en cuenta que, en su criterio, ya gozaba del "status de pensionado", a partir del 1o. de enero

de 1.991 y a cargo de la entidad demandada.

II. TRAMITE PROCESAL DE LA ACCION TUTELA.

1. Primera Instancia - Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Caldas, Sala de Decisión.

La Sala de Decisión del Tribunal Contencioso Administrativo de Caldas, el día 28 de noviembre de 1.997, rechazó por improcedente la tutela, al estimar que el reconocimiento y pago de prestaciones sociales no constituye un derecho fundamental sino un derecho de rango legal, que goza de otros medios de defensa judicial ante las autoridades competentes, “presentándose en consecuencia una causal de improcedencia conforme al inciso 3° del artículo 6° del Decreto 2591 de 1991 ; y, de que no se ha utilizado como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, ni ha acreditado tal perjuicio en debida forma”.

2. La impugnación.

La parte actora impugnó el fallo de tutela de primera instancia, insistiendo en la violación al debido proceso por parte de Cajanal, por no haber respondido el recurso de apelación interpuesto.

Adicionalmente, dentro de su argumentación adujo que en el trámite de reconocimiento de la pensión no existió observación alguna respecto de los requisitos para reconocimiento; de manera que, lo que evidenció fue la negligencia, por parte de ambas entidades, para definir sobre la prestación, trasladando injustificadamente la responsabilidad de sus obligaciones al peticionario, a pesar de su difícil situación económica y avanzada edad, por lo cual, solicita de nuevo la protección de sus derechos fundamentales invocados, mediante el señalamiento de una vía rápida y efectiva que culmine en el reconocimiento y pago del derecho prestacional por la entidad pertinente.

3. Segunda Instancia :- Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Primera.

Con la Sentencia del 29 de enero de 1998, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado confirmó la decisión del a quo, al estimar que el

derecho a pensión es de rango legal, por lo tanto el actor cuenta con otros mecanismos para su reconocimiento, como son las peticiones ante las autoridades administrativas, los recursos de la vía gubernativa y la acción de nulidad, que aparentemente no se ha interpuesto, y con la cual se pretende remplazar la acción de tutela.

Así mismo, indicó que aunque efectivamente al accionante se le podría configurar un perjuicio con carácter irremediable debido a su avanzada edad, el mecanismo transitorio de la tutela está condicionado a que el derecho reclamado sea “constitucional fundamental” y no simplemente legal, como acontece en el presente caso. Igualmente, señaló que los actos que negaron la solicitud estaban debidamente motivados, lo que impide su revocatoria o sustitución por un procedimiento breve y sumario.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

1. Competencia.

La Corte Constitucional, a través de esta Sala, es competente para revisar los fallos proferidos por la Sala de Decisión del Tribunal Contencioso Administrativo de Caldas y por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, dentro del trámite de la presente acción de tutela, de conformidad con los artículos 86 y 241, numeral 9o., de la Constitución Política y el Decreto 2591 de 1.991, y en cumplimiento del auto de fecha 17 de marzo de 1.997 emitido por la Sala de Selección Tercera de esta Corporación.

2. La materia a examinar.

El caso sub examine se desenvuelve dentro de la órbita de la actividad administrativa de una entidad de previsión social descentralizada, ante la cual un ciudadano de la tercera edad somete una petición de reconocimiento y pago de su pensión de jubilación por vejez .

De manera que, la revisión de los fallos de tutela que se propone realizar esta Sala, versará sobre la procedencia de la acción de tutela para obtener la determinación de la competencia y grado de responsabilidad de una entidad de previsión social frente al reclamo de una prestación social, así como respecto del posible quebrantamiento del principio de la dignidad humana y de los derechos fundamentales a la igualdad, protección y asistencia de las

personas de la tercera edad y seguridad social del peticionario, con la actitud desplegada por la entidad, para atender dicha solicitud.

3. La determinación de la entidad de previsión social a la cual corresponde el reconocimiento y pago de una prestación social, no es de la competencia de la jurisdicción constitucional de tutela.

Como se deduce del libelo de la demanda de tutela, el actor persigue la protección de los derechos allí invocados, mediante el reconocimiento y pago de la pensión de jubilación por vejez, a cargo del Fondo de Pensiones y Prestaciones Sociales del Departamento de Caldas, a partir del 1o. de enero de 1991, momento en que considera haber adquirido el “status de pensionado”, por el cumplimiento de los requisitos de tiempo de servicio y edad, y por el hecho de que por más de 5 años ha sometido esa petición a decisión de la administración, a través de la mencionada entidad y de Cajanal, sin obtener respuesta satisfactoria.

Sobre el particular, debe señalarse que la jurisprudencia de esta Corporación ha establecido que los jueces en sede de tutela no pueden pronunciarse de fondo sobre el reconocimiento de prestaciones sociales, como tampoco determinar la entidad de previsión social obligada al pago de dicha carga prestacional, por cuanto carecen de la respectiva competencia para hacerlo. Lo anterior, en razón a la naturaleza legal del derecho sobre el cual versa una controversia de esa índole, que supone la existencia de otros medios de defensa judicial para reclamarlo, así como por la finalidad de la función netamente preventiva que esos jueces desempeñan frente a la amenaza o vulneración de los derechos constitucionales fundamentales, que a todas luces descarta un posible pronunciamiento declarativo de derechos de competencia de otras jurisdicciones, dada la insuficiencia del material probatorio y de los elementos de juicio en que podrían fundamentarse para proferir una decisión de esa trascendencia.⁵

Por ello, la Sala encuentra que en el caso concreto el actor cuenta dentro de la legislación vigente con otros medios ordinarios de defensa judicial para adelantar el trámite del reconocimiento de su pensión, los cuales, dada la naturaleza jurídica pública de la entidad demandada, se concretan a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho consagrada en la legislación contencioso administrativa, una vez agotada la vía gubernativa, como se ha demostrado que sucedió respecto de la entidad demandada, en el acápite de los hechos,

toda vez que dicha controversia es del resorte exclusivo de esa jurisdicción.

4. Vulneración del derecho constitucional fundamental de petición por la mora o renuencia de una entidad administrativa de previsión social a dar respuesta a las peticiones de los ciudadanos. Análisis del caso concreto.

Como en reiteradas oportunidades lo ha sostenido la Corte, no resulta razonable ni lógico dentro de los propósitos de un Estado social de derecho que las entidades de previsión social, a cuyo cargo se encuentre el reconocimiento de prestaciones sociales, sometan a sus afiliados a trámites engorrosos, dilatorios e injustificados, sin reparar en la dignidad humana de dichas personas, en la protección y asistencia que requieren como miembros de la tercera edad, ni en el hecho de que la petición repercute sobre la efectividad del derecho a contar con una seguridad social.

Por lo tanto, la vigencia del ejercicio del derecho de petición, entendido como la facultad de presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y de obtener una pronta resolución (C.P., art. 23), se trunca en esas situaciones, cuando la autoridad ante la cual se formula la solicitud, despojada de un compromiso institucional, rehusa a brindar respuesta material y oportuna a la misma, desplazando dicha responsabilidad a otras autoridades.

Una actividad en ese sentido, además de atentar contra la debida protección de las personas en sus derechos y libertades, propósito para el cual han sido instituidas las autoridades de la República, desconoce los principios que rigen la función administrativa, como son los de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, así como la finalidad de servicio que la misma comporta respecto de los intereses generales, e impide a las autoridades administrativas cumplir con la obligación de actuar coordinadamente para la adecuada realización de los fines estatales (C.P., arts. 2 y 209).

Sobre el particular, resulta oportuno recordar los términos en los cuales recientemente la Corporación se pronunció:

“ En sentencia T-165 de 1997, la Corte Constitucional se refirió a aquellos eventos en los cuales las instituciones de salud, especialmente, burlan el acceso de los ciudadanos a la administración sometiéndolos a dilatadas indefiniciones de los derechos que ameritan

atención.

Así lo expresó en sentencia T-165 de 1997:

“... además de la manifiesta y reiterada tendencia de muchos servidores públicos y de no pocas instituciones privadas a no tramitar oportunamente las peticiones que se les formulan, en abierta transgresión del artículo 23 de la Carta Política, es protuberante el deseo que algunos empleados demuestran, en el sentido de obstruir el efectivo acceso de las personas a los servicios públicos - inclusive los apremiantes e indispensables de la salud y la seguridad social -, lo cual se manifiesta en el establecimiento administrativo de complicados trámites, requisitos y procedimientos no consagrados en la ley, que provocan, en muchos eventos, la capitulación del administrado por simple agotamiento físico o mental, con evidente sacrificio de sus derechos y expectativas.

“Se ve con frecuencia cómo las solicitudes formuladas respetuosamente, en interés general o particular, pasan de mano en mano - y así se van diluyendo también las responsabilidades -, sin que exista coordinación alguna entre los diferentes funcionarios que conocieron de ellas ni la más mínima conciencia institucional en torno a la situación de la persona que espera del Estado, o de los entes particulares autorizados por éste, respuestas precisas a sus inquietudes. (Negrilla fuera del texto)

“La Corte Constitucional se ha referido a esta clase de actitudes, contrarias al espíritu y a la letra de la Constitución, en los siguientes términos:

“...el artículo 209 de la Constitución declara que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de eficacia, economía y celeridad, entre otros, a la vez que el 84 Ibídem prohíbe a las autoridades públicas establecer y exigir permisos, licencias o requisitos adicionales para el ejercicio de los derechos o actividades que han sido reglamentados de manera general.

Lo anterior, unido a los principios de la buena fe y la prevalencia del derecho sustancial, que informan la totalidad de los preceptos consagrados en la Constitución de 1991, hace aconsejable y aún necesario, que las ramas del poder público y los servidores del Estado ajusten sus decisiones y actos a los nuevos criterios constitucionales y procedan a eliminar los papeleos, trámites y obstáculos tan arraigados en el habitual comportamiento de

nuestras oficinas públicas, que hoy, si transgreden los enunciados preceptos, van en contravía del ordenamiento superior y que generan con frecuencia la nugatoriedad de los derechos fundamentales y aun el cumplimiento de los deberes que corresponden a los gobernados”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Tercera de Revisión. Sentencia T-012 de 1992).” (Sentencia T-206 de 1.998; M.P. Dr. Fabio Morón Díaz.).

Sin embargo, cabe agregar que la resolución de una petición dentro de los términos de vigencia y protección del derecho a presentarla, no implica que la misma se adopte en el sentido esperado por el peticionario; toda vez que, la administración al decidir acerca de la reclamación del particular, no está obligada a pronunciarse en sentido positivo, pues la negativa del reconocimiento como resultado de su derecho de petición puede ser demandada, una vez agotada la vía gubernativa, ante la jurisdicción competente, dada la existencia de otro medio de defensa judicial, para lo cual, no es procedente el ejercicio de la acción de tutela, a menos que se acredite en forma manifiesta la inminencia de un perjuicio irremediable y ante la posible violación de derechos fundamentales de rango constitucional.

Así pues, la petición que el señor Gabriel Antonio Hoyos Gutiérrez formuló ante el Fondo de Pensiones y Prestaciones Sociales del Departamento de Caldas, fue resuelta inicialmente en forma negativa, a través de los respectivos recursos de reposición y apelación, con lo cual quedó agotada la vía gubernativa (Fl. 5 y 6-12 del expediente), de manera que, el camino que le quedaba por recorrer era el de su impugnación ante la jurisdicción contencioso administrativa.

Se observa que el actor, con posterioridad y por conducto de apoderado, se dirigió nuevamente a la accionada, formulando en un mismo sentido la solicitud, en ejercicio del derecho de petición, la cual le fue negada por considerar aquella que no había allegado los documentos necesarios para su estudio (Fl. 53). De esta manera, resuelto el derecho de petición y no siendo competente el juez de tutela para reconocer el derecho reclamado frente a la existencia, como se ha expuesto, de otros medios idóneos de defensa judicial, resulta evidente que la acción promovida, en el proceso de la referencia, no está llamada a prosperar.

En este orden de ideas, la Sala comparte las decisiones proferidas en las dos instancias de tutela, en cuanto a su improcedencia por existir otros medios judiciales de defensa para

atender la pretensión formulada, debiéndose precisar que no resulta viable la orden de protección transitoria, a la cual hace mención el juez de segunda instancia en la tutela, ya que la misma va dirigida a obtener el reconocimiento del pago de una prestación social, como es la pensión de retiro por vejez, asunto que como ya se estableció, escapa a la órbita de competencia de la jurisdicción constitucional de tutela.

En consecuencia, la Sala confirmará la decisión adoptada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, que a su vez confirmó el fallo emitido por la Sala de Decisión del Tribunal Contencioso Administrativo de Caldas, en el sentido de negar el amparo de tutela solicitado, por las razones antes expuestas.

IV. 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,

R E S U E L V E:

Primero.- CONFIRMAR las sentencias proferidas por la Sala de Decisión del Tribunal Contencioso Administrativo de Caldas, el 28 de noviembre de 1.997, y por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, el 29 de enero de 1.998, en el proceso de tutela de la referencia, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

Segundo.- LIBRESE por Secretaría la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los fines allí establecidos.

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

HERNANDO HERRERA VERGARA

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Resolución No. 447 del 13 de mayo de 1.992 “por la cual se niega una Pensión de Jubilación y también de vejez”, Resolución No. 549 del 27 de mayo de 1.992 “por medio de la cual se resuelve un recurso de Reposición y se concede subsidiariamente el de Apelación, y la Resolución No. 4704 del 17 de junio de 1.992 “por la cual se resuelve un recurso”.

2 Resolución No. 9078 del 5 de agosto de 1.996.

3 Resolución No. 5543 del 14 de abril de 1.997.

4 Auto No. 00126 del 20 de mayo de 1.997.

5 Ver, entre otras, las Sentencias T-131 y T-169 de 1.996, M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa y la T-206 de 1.998, M.P. Dr. Fabio Morón Díaz.