

Sentencia No. T-426/92

DERECHO A LA SUBSISTENCIA

Aunque la Constitución no consagra un derecho a la subsistencia éste puede deducirse de los derechos a la vida, a la salud, al trabajo y a la asistencia o a la seguridad social. La persona requiere de un mínimo de elementos materiales para subsistir. La consagración de derechos fundamentales en la Constitución busca garantizar las condiciones económicas y espirituales necesarias para la dignificación de la persona humana y el libre desarrollo de su personalidad.

ESTADO SOCIAL DE DERECHO

El Estado social de derecho hace relación a la forma de organización política que tiene como uno de sus objetivos combatir las penurias económicas o sociales y las desventajas de diversos sectores, grupos o personas de la población, prestándoles asistencia y protección. Exige esforzarse en la construcción de las condiciones indispensables para asegurar a todos los habitantes del país una vida digna dentro de las posibilidades económicas que estén a su alcance. El fin de potenciar las capacidades de la persona requiere de las autoridades actuar efectivamente para mantener o mejorar el nivel de vida, el cual incluye la alimentación, la vivienda, la seguridad social y los escasos medios dinerarios para desenvolverse en sociedad.

DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL/DERECHOS FUNDAMENTALES/DERECHOS DE PERSONA DE LA TERCERA EDAD

El derecho a la seguridad social no está consagrado expresamente en la Constitución como un derecho fundamental. Sin embargo, este derecho establecido de forma genérica en el artículo 48 de la Constitución, y de manera específica respecto de las personas de la tercera edad, adquiere el carácter de fundamental cuando, según las circunstancias del caso, su no reconocimiento tiene la potencialidad de poner en peligro otros derechos y principios fundamentales como la vida, la dignidad humana, la integridad física y moral o el libre

desarrollo de la personalidad de las personas de la tercera edad.

DERECHO A LA SUSTITUCION PENSIONAL

El derecho a la sustitución pensional es una especie del derecho a la seguridad social que, cuando se verifican los supuestos legales para que se cause, permite a una persona entrar a gozar de los beneficios de la prestación económica antes percibida por otra. El derecho a la sustitución pensional no supone el reconocimiento del derecho a una pensión, sino la legitimación para reemplazar a la persona que venía gozando de este derecho.

DERECHO DE PETICION

El derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Carta, es un derecho público subjetivo de la persona para acudir ante las autoridades, o las organizaciones privadas que establezca la ley, con miras a obtener pronta resolución a una solicitud o queja. A diferencia de los términos y procedimientos jurisdiccionales, el derecho de petición es una vía expedita de acceso directo a las autoridades. Aunque su objeto no incluye el derecho a obtener una resolución determinada, sí exige que exista un pronunciamiento oportuno. La posibilidad de las autoridades de no contestar reclamaciones o solicitudes que conlleva la configuración del fenómeno del silencio administrativo no debe entenderse como vía expedita para el desconocimiento del núcleo esencial del derecho fundamental de petición.

DERECHOS FUNDAMENTALES-Núcleo esencial

La interpretación y aplicación de la teoría del núcleo esencial de los derechos fundamentales está indisolublemente vinculada al orden de valores consagrado en la Constitución. La ponderación de valores o intereses jurídico-constitucionales no le resta sustancialidad al núcleo esencial de los derechos fundamentales. El núcleo esencial de un derecho fundamental es resguardado indirectamente por el principio constitucional de ponderación del fin legítimo a alcanzar frente a la limitación del derecho fundamental, mediante la prohibición de limitaciones desproporcionadas a su libre ejercicio

ADMINISTRACION PUBLICA-Deberes/PRINCIPIO DE EFICACIA/DERECHOS DE LAS PERSONAS DE LA TERCERA EDAD/RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL

El principio de eficacia de la administración pública juega un papel central para hacer

realidad la efectividad de los derechos fundamentales. Con la tardanza de la administración para resolver sobre la petición de sustitución pensional se vulneró igualmente el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales consagrado en el inciso 3 del artículo 53 de la Constitución Política.

Se ha elevado así a nivel de derecho constitucional el goce efectivo de las pensiones legales que, junto con el deber de promover la integración a la vida activa y comunitaria, constituyen algunas de las más preciosas garantías en favor de las personas de la tercera edad.

ACCION DE TUTELA/INDEMNIZACION DE PERJUICIOS

El goce efectivo de sus derechos fundamentales vulnerados requiere necesariamente de una indemnización dineraria que, para el presente caso, se fija en el daño emergente ocasionado al peticionario durante los meses que excedieron el doble del plazo ordinario para resolver su solicitud, con el fin de compensar los costos asumidos por la familia de la hija del petente, los cuales no se hubieran producido si la injustificada tardanza de la administración no se hubiera presentado.

SENTENCIA DE JUNIO 24 DE 1992

Actor: HERNANDO DE JESUS BLANCO

ANGARITA

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Eduardo Cifuentes Muñoz, José Gregorio Hernández Galindo y Alejandro Martínez Caballero ha pronunciado

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de tutela T-824 adelantado por el señor HERNANDO DE JESUS BLANCO ANGARITA contra el director de la Caja Nacional de Previsión Social.

ANTECEDENTES

1. El señor HERNANDO DE JESUS BLANCO ANGARITA interpuso el 17 de diciembre de 1991 acción de tutela contra el director de la Caja Nacional de Previsión Social, aduciendo la violación de su “derecho fundamental de subsistencia”.
2. El petente afirmó en escrito sustentatorio de su acción ser cónyuge supérstite de la señora MARIA JOSEFINA DE JESUS OROZCO DE BLANCO, quien falleciera “en su condición de pensionada de la Caja Nacional de Previsión Social como maestra que fue al servicio de la Secretaría de Educación de Boyacá”.
3. Según el accionante, quien se autodefinió como “una persona anciana y sin recursos”, el día 17 de diciembre de 1990 solicitó la sustitución pensional, “sin que a la fecha se hubiera atendido el otorgamiento de ese derecho laboral”, lo cual lo obligó a vivir bajo la protección de su hija con la carga adicional que para ella ésto conlleva y sin poder satisfacer algunas elementales necesidades por falta de recursos, entre ellas, una intervención quirúrgica requerida por su precario estado de salud.
4. Entre sus pretensiones el señor BLANCO ANGARITA solicitó “obligar al Director de la Caja Nacional de Previsión Social o a quien haga sus veces a que resuelva de inmediato y en forma favorable mi solicitud de sustitución pensional, radicada bajo el número 010558 del 17 de Diciembre de 1990”, así como el pago inmediato de las mesadas causadas desde el fallecimiento de su esposa y la indemnización correspondiente por la mora en resolver la solicitud de sustitución pensional.
5. El Juzgado Primero Civil Municipal de Santafé de Bogotá negó la tutela solicitada mediante sentencia del 18 de febrero de 1992, salvo en lo que respecta al derecho fundamental de petición, y ordenó al Jefe de la Sección de Pensiones del Magisterio de la Sub-dirección de Prestaciones Económicas de la Caja Nacional de Previsión resolver definitivamente en el

término de un mes y medio sobre la petición de sustitución pensional.

Procedió posteriormente el fallador a realizar una audiencia pública en la misma Caja Nacional de Previsión Social, donde fue atendido por la Jefe de la Sección de Pensiones del Magisterio, Dra. GLORIA RODRIGUEZ DE ROMERO. En dicha oportunidad, se pudo establecer el tiempo promedio para la tramitación de las sustituciones pensionales, así como el procedimiento de trámite ordinario de estos asuntos. Ante la pregunta de cuánto puede demorarse normalmente la resolución de una solicitud de sustitución pensional desde el momento que se formula la solicitud hasta cuando se adopta la decisión final, la doctora Rodríguez contestó: “Con los trámites actuales se demora entre cuatro y cinco meses”.

Con fundamento en las pruebas recogidas, el juez primero verificó la violación del derecho de petición consistente en la negativa de recibir un escrito exhortatorio a la administración para que se pronunciara sobre la solicitud inicial de sustitución pensional y en la inexistencia de una resolución oportuna a la petición elevada por el señor BLANCO ANGARITA.

6. El juez del conocimiento no encontró probada la vulneración del derecho a la subsistencia por considerar que al solicitante no se le negó la asistencia médica en la Caja Nacional de Previsión Social, “sino que éste no se sometió a ella por la falta de dinero para cancelar deudas y para mantenimiento mientras, se interpreta, se encuentre convaleciente”.

7. Sobre la posible vulneración del artículo 46 de la Constitución – si se entendiera tutelable – el juzgado concluyó que “tampoco se ha violado en el presente caso ya que la protección y asistencia de las personas de la tercera edad no corresponde exclusivamente al Estado, sino que a ello también deben concurrir la sociedad y la familia, y tanto en la solicitud escrita como en la declaración tomada reiteradamente se reconoce que una hija del solicitante actualmente brinda a éste protección y asistencia, y el grado de participación de todos en tal propósito no puede esperarse que tenga una determinación exacta, por lo cual es un imperativo si se quiere moral de la familia que esté en posibilidades de ello, como en este caso, brindar esa asistencia y protección”.

8. Por no haber sido impugnada la decisión de tutela, el expediente respectivo fue remitido a esta Corporación para su eventual revisión y correspondió a esta Sala su conocimiento.

FUNDAMENTOS JURIDICOS

Antes de proceder a revisar la presente sentencia de tutela, la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional considera necesario referirse a la situación en que se encuentra el anciano en nuestra sociedad actual, ya que en este contexto histórico es en el cual se plantea la presente acción.

Papel del anciano en la sociedad moderna

1. Es inaceptable la condición de abandono y marginamiento social de miles de personas pertenecientes a la tercera edad. Tal situación obedece como bien lo explicó en su momento el constituyente, a que “en tiempos pasados la sociedad fue generosa con el anciano. Lo hizo gobernante, juez, pontífice y consejero; lo ofrendó con privilegios y lo hizo merecedor de respeto y veneración. Por aquel entonces los promedios de vida eran muy bajos y el hombre longevo era algo excepcional. Pero más tarde, con el surgimiento de la familia nuclear y la crisis de la familia extensa o patriarcal, en la cual los hombres y mujeres de edad desempeñaban roles importantes, el viejo pierde su lugar, pues se limitan las obligaciones de sus parientes, y la sociedad se vuelve esquiva con él. Es así como se crean alrededor de la vejez una serie y mitos y tabúes adversos que la asocian con la enfermedad, la inutilidad, la impotencia sexual y el aislamiento; en fin un cúmulo de versiones que le hacen aparecer como una edad estéril y dolorosa, alejada de cualquier clase de placer o satisfacción. Esta situación, íntimamente vinculada a problemas de orden económico y socio-cultural, origina una condición de inseguridad para el anciano, que hace cada vez más difícil su convivencia con la familia, porque sus hijos han dejado de ser un apoyo para él”. (Iván Marulanda, Jaime Benítez, Tulio Cuevas, Guillermo Perry, Angelino Garzón, Guillermo Guerrero. Ponencia-Informe Derechos de la Familia, el Niño, el Joven, la Mujer, la Tercera Edad y Minusválidos. Gaceta Constitucional No. 85 p. 8).

Carencias del anciano

2. Largas filas de ancianos en espera del pago de las pensiones necesarias para sobrevivir, la falta de un servicio social de atención a ancianos y disminuidos físicos o mentales como el existente en otras sociedades – al cual necesariamente deberá llegarse – que garantice la satisfacción de sus necesidades básicas, y, en general, la ausencia de un adecuado sistema de protección y asistencia, son factores objetivos que sitúan a este grupo social en circunstancias de marginalidad y debilidad manifiestas.

Frente a esta injusticia ha querido reaccionar el constituyente colombiano al afirmar que “para que la vida del hombre sea digna de comienzo a fin, es perentorio asegurarle a la persona de la tercera edad el derecho a la seguridad y el disfrute del bienestar social que incluyen los de salud, la alimentación adecuada y la vivienda”. (Iván Marulanda, y otros. Gaceta Constitucional No. 85 p. 9). Es así como el inciso 2 del artículo 46 de la Constitución establece: “El Estado les garantizará (a los ancianos) los servicios de la seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia”.

Dentro del anterior contexto socio-cultural y según el marco normativo descrito debe evaluarse la acción de tutela instaurada por el señor BLANCO ANGARITA en su condición de anciano. La realidad social nutre el derecho constitucional. De ahí que la aplicación de la normas constitucionales a los casos concretos deba tener en cuenta que uno de los fines esenciales del Estado es la progresiva realización de las aspiraciones del constituyente dirigidas a transformar la realidad, cuando ella genera inequidad, injusticia y desigualdad.

Derechos fundamentales supuestamente vulnerados

3. Entre los derechos fundamentales que el peticionario aduce como violados se encuentran el derecho de subsistencia y el derecho de petición (CP art.23). Por otra parte, la responsabilidad de la administración también podría estar comprometida en la violación de los derechos de protección y asistencia de la tercera edad (CP art.46), así como en el desconocimiento del derecho a la seguridad social (CP art.48), a pesar de no haber sido expresamente invocados por la parte afectada.

Derecho a la subsistencia

4. Aunque la Constitución no consagra un derecho a la subsistencia éste puede deducirse de los derechos a la vida, a la salud, al trabajo y a la asistencia o a la seguridad social. La persona requiere de un mínimo de elementos materiales para subsistir. La consagración de derechos fundamentales en la Constitución busca garantizar las condiciones económicas y espirituales necesarias para la dignificación de la persona humana y el libre desarrollo de su personalidad.

El juez de tutela de primera instancia circunscribe el derecho a la subsistencia a la necesidad del solicitante de someterse a una urgente intervención quirúrgica. A su vez, funda su negativa de tutelar el mencionado derecho en la circunstancia de no haberle negado la Caja de Previsión Social asistencia médica al señor BLANCO ANGARITA. No obstante asistirle razón al juzgador de instancia en el sentido de no existir una vulneración o amenaza del derecho a la salud, al interpretar restrictivamente el alcance del aludido derecho a la subsistencia el juez desconoció la importancia de la solicitud de tutela respecto de los derechos de seguridad social y de asistencia y protección de la tercera edad, en las especiales circunstancias del solicitante.

Estado social de derecho, dignidad humana y derecho al mínimo vital

5. El Estado social de derecho hace relación a la forma de organización política que tiene como uno de sus objetivos combatir las penurias económicas o sociales y las desventajas de diversos sectores, grupos o personas de la población, prestándoles asistencia y protección.

Del principio de Estado social de derecho se deducen diversos mandatos y obligaciones constitucionales: primariamente, el Congreso tiene la tarea de adoptar las medidas legislativas necesarias para construir un orden político, económico y social justo (Preámbulo, CP art. 2). Por otra parte, el Estado y la sociedad en su conjunto, de conformidad con los principios de la dignidad humana y de la solidaridad (CP art.1), deben contribuir a garantizar a toda persona el mínimo vital para una existencia digna.

El Estado social de derecho exige esforzarse en la construcción de las condiciones indispensables para asegurar a todos los habitantes del país una vida digna dentro de las posibilidades económicas que estén a su alcance. El fin de potenciar las capacidades de la persona requiere de las autoridades actuar efectivamente para mantener o mejorar el nivel de vida, el cual incluye la alimentación, la vivienda, la seguridad social y los escasos medios dinerarios para desenvolverse en sociedad.

Toda persona tiene derecho a un mínimo de condiciones para su seguridad material. El derecho a un mínimo vital – derecho a la subsistencia como lo denomina el peticionario-, es consecuencia directa de los principios de dignidad humana y de Estado Social de Derecho que definen la organización política, social y económica justa acogida como meta por el pueblo de Colombia en su Constitución. Este derecho constituye el fundamento constitucional

del futuro desarrollo legislativo del llamado “subsidio de desempleo”, en favor de aquellas personas en capacidad de trabajar pero que por la estrechez del aparato económico del país se ven excluidos de los beneficios de una vinculación laboral que les garantice un mínimo de condiciones materiales para una existencia digna.

Igualdad de oportunidades y trato favorable a los débiles

El derecho a un mínimo vital, no otorga un derecho subjetivo a toda persona para exigir, de manera directa y sin atender a las especiales circunstancias del caso, una prestación económica del Estado. Aunque de los deberes sociales del Estado (CP art. 2) se desprende la realización futura de esta garantía, mientras históricamente ello no sea posible, el Estado está obligado a promover la igualdad real y efectiva frente a la distribución inequitativa de recursos económicos y a la escasez de oportunidades.

Estado Social de Derecho y “Constitución Económica”

7. La unidad normativa de la Constitución y su interpretación sistemática permiten vincular directamente las disposiciones que conforman la llamada “Constitución Económica” – Título XII del Régimen Económico y de la Hacienda Pública – con el principio fundamental del Estado social de derecho y la efectividad de los derechos constitucionales, en especial, los derechos sociales, económicos y culturales (CP arts. 42 a 77). Existe una íntima relación entre el derecho a un mínimo vital y el compromiso institucional para garantizar el cubrimiento de las necesidades básicas insatisfechas (CP arts. 324, 334, 350, 357, 366). El carácter programático de las disposiciones económicas no es óbice para que el Estado desatienda sus deberes sociales cuando las necesidades básicas ya han sido cubiertas mediante el desarrollo de la infraestructura económica y social y, por lo tanto, se encuentre materialmente en capacidad de satisfacerlas, ya de manera general o particular. En estas circunstancias se concretiza la existencia de un derecho prestacional del sujeto para exigir del Estado el cumplimiento y la garantía efectiva de sus derechos sociales, económicos y culturales.

Situación concreta del solicitante

8. En efecto, el petente, anciano de sesenta y nueve años, sin empleo ni entradas

económicas fijas, confiado a la protección de su hija y sin recursos para atender las más elementales necesidades, fundaba todas sus expectativas vitales en el reconocimiento de su derecho a la seguridad social. Prueba de ello, es el memorial del 23 de agosto de 1991 dirigido al Jefe de Prestaciones Económicas del Magisterio de la Caja Nacional de Previsión, en ejercicio del derecho de petición, y que no fuera atendido por dicha entidad, en el cual el señor BLANCO ANGARITA expresaba: “Hemos hecho muchas averiguaciones con esa institución, pero la respuesta siempre es la misma: plazos y más plazos que sólo traen como consecuencia el aumento de la incertidumbre, el sufrimiento y los deseos de no seguir viviendo”. Es claro en este caso que el reconocimiento de su derecho a la seguridad social era concebido como derecho a la subsistencia o derecho al mínimo vital.

Carácter fundamental del derecho a la seguridad social para ancianos

9. El derecho a la seguridad social no está consagrado expresamente en la Constitución como un derecho fundamental. Sin embargo, este derecho establecido de forma genérica en el artículo 48 de la Constitución, y de manera específica respecto de las personas de la tercera edad (CP art. 46 inc. 2), adquiere el carácter de fundamental cuando, según las circunstancias del caso, su no reconocimiento tiene la potencialidad de poner en peligro otros derechos y principios fundamentales como la vida (CP art. 11), la dignidad humana (CP art.1), la integridad física y moral (CP art. 12) o el libre desarrollo de la personalidad (CP art. 16) de las personas de la tercera edad (CP art. 46).

Situación de los ancianos en Colombia

10. La situación concreta de gran número de ancianos hace que el derecho a la asistencia y la seguridad social sea para ellos un derecho fundamental. Según el propio constituyente, “en Colombia se calcula que en 1990 había 2.016.334 personas mayores de sesenta años, de los cuales 592.402, más de la cuarta parte de esta población, no cuentan con recursos necesarios para subsistir. Además, se sabe que la mayoría de los individuos pertenecientes a la tercera edad sufren de algún tipo de abandono social y muy pocos viejos tienen acceso a la seguridad social. La cifra no alcanza siquiera al 1% en todo el territorio nacional” (Iván Marulanda, y otros. Gaceta Constitucional No. 85 p. 8-9). Es por ello que la Constitución garantiza a las personas de la tercera edad “los servicios de seguridad social integral y el

subsidio alimentario en caso de indigencia” (CP art. 46).

Personas ancianas, en condiciones de abandono o que representan una carga económica desproporcionada para la familia de escasos recursos y que, por dichas circunstancias, se constituyen en un atentado a la integridad familiar, gozan de un derecho fundamental a la seguridad social según los términos que establezca la ley.

Derecho Internacional

11. El derecho internacional defiende la importancia central de los derechos de la seguridad social. Diversos instrumentos otorgan status de derechos fundamentales a la satisfacción de las necesidades básicas de la persona. La Declaración Universal de los Derechos Humanos – el más importante documento del derecho internacional humanitario – estatuye en su artículo 25: “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial, la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene, así mismo, derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”.

Necesidades básicas en la Constitución colombiana

12. Por su parte, la Constitución colombiana no sólo acoge la noción de que la atención de las necesidades básicas satisface exigencias primarias de los seres humanos, sino que convierte ese cometido en prioridad del Estado y del ordenamiento. El concepto de “necesidades básicas insatisfechas” condiciona la apropiación y distribución de partidas presupuestales (CP art. 324) y del gasto público social (CP art. 350), constituyéndose en una finalidad social del estado su satisfacción (CP art. 366), incluso mediante la concesión de subsidios para el pago de tarifas de servicios públicos domiciliarios (CP art. 368).

Derecho constitucional a la seguridad social

Libre mercado e igualdad de oportunidades

14. En ciertos ámbitos políticos persiste la concepción de que el sector privado es el garante primero y último de la satisfacción de las necesidades básicas y no el sector público. La visión que subyace a esta tesis es que el bienestar humano está mejor garantizado por el

“libre mercado”, que ofrece infinitas oportunidades económicas para alcanzar la prosperidad si las personas mismas saben utilizarlas adecuadamente, y no por la asunción de obligaciones sociales a cargo del Estado.

Mecanismos para el cumplimiento de los derechos

15. Sin embargo, el mito de la igualdad económica de oportunidades ha sido desmentido por las realidades demográficas mundiales.

En el plano internacional ello ha dado lugar al establecimiento de mecanismos para el cumplimiento de los derechos humanos. Es así como los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales adoptados en 1966, vigentes a partir de 1976 y ratificados por Colombia mediante ley 74 de 1968, desarrollan y dan concreción a los derechos consignados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el núcleo de la Carta Internacional de Derechos.

En especial, el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece: “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social”.

Interpretación de conformidad con los tratados internacionales

16. El principio de interpretación de los derechos y deberes de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia (CP art. 93), exige afirmar el carácter fundamental del derecho a la seguridad social para aquellas personas con necesidades básicas insatisfechas y que se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta por su condición económica, física o mental (CP art. 13 inc. 3).

Derecho a la sustitución pensional

17. El derecho a la sustitución pensional es una especie del derecho a la seguridad social que, cuando se verifican los supuestos legales para que se cause, permite a una persona entrar a gozar de los beneficios de la prestación económica antes percibida por otra. El derecho a la sustitución pensional no supone el reconocimiento del derecho a una pensión, sino la legitimación para reemplazar a la persona que venía gozando de este derecho.

Derecho a obtener una resolución en torno a la sustitución pensional

18. El derecho a obtener una resolución en torno a la sustitución pensional supone necesariamente el ejercicio del derecho fundamental de petición (CP art. 23). Por su parte, la exigencia constitucional de “pronta resolución” se hace más estricta tratándose del ejercicio del derecho de petición por parte de personas de la tercera edad (CP. arts. 46 y 13 inciso 3) y, aún más, cuando de la respuesta de la administración depende la efectividad de un derecho fundamental (CP art. 2), como es en este caso el derecho a la seguridad social del anciano.

Derecho de petición

19. El derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Carta, es un derecho público subjetivo de la persona para acudir ante las autoridades, o las organizaciones privadas que establezca la ley, con miras a obtener pronta resolución a una solicitud o queja. A diferencia de los términos y procedimientos jurisdiccionales, el derecho de petición es una vía expedita de acceso directo a las autoridades. Aunque su objeto no incluye el derecho a obtener una resolución determinada, sí exige que exista un pronunciamiento oportuno.

Derecho de petición y silencio administrativo

20. La posibilidad de las autoridades de no contestar reclamaciones o solicitudes que conlleva la configuración del fenómeno del silencio administrativo (arts. 40 a 42 Código Contencioso Administrativo) no debe entenderse como vía expedita para el desconocimiento del núcleo esencial del derecho fundamental de petición.

Núcleo esencial – Definición

21. La doctrina y la jurisprudencia extranjera han diseñado la teoría del núcleo o contenido esencial de los derechos fundamentales como una garantía constitucional contra su vulneración. El núcleo esencial de un derecho fundamental puede definirse como el ámbito intangible del derecho cuyo respeto se impone a las autoridades y a los particulares.

Métodos para la determinación del núcleo esencial

22. En el proceso de determinación de lo que constituye el núcleo esencial de un derecho

fundamental, el juzgador dispone de técnicas jurídicas complementarias. Visto desde la perspectiva de los derechos subjetivos, el contenido esencial de un derecho fundamental consiste en aquellas facultades o posibilidades de actuación necesarias para que el derecho sea reconocible como pertinente al tipo descrito y sin las cuales dejaría de adscribirse a ese tipo, desnaturalizándose. Por otra parte, la jurisprudencia de intereses ha diseñado una fórmula según la cual el núcleo esencial del derecho fundamental es aquella parte de su contenido que es absolutamente necesaria para que los intereses jurídicamente protegibles, que dan vida al derecho, resulten real, concreta y efectivamente protegidos. De este modo, se rebasa o se desconoce el contenido esencial cuando el derecho queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojan de la necesaria protección.

23. Tanto la caracterización de las facultades inherentes a un derecho particular, como la determinación de los intereses jurídicamente protegidos, son caminos de indagación que deben converger para establecer el ámbito medular de un derecho fundamental cuyo respeto debe así quedar plenamente asegurado y protegido en el Estado social y democrático de derecho.

Núcleo esencial y reserva legal

24. La teoría del núcleo esencial tiene una estrecha conexión con la reserva de ley para regular los derechos. Esta última persigue que sólo puede ser el legislador el órgano llamado a limitar ciertos derechos fundamentales como garantía de su integridad. No obstante, cuando el legislador haga uso de sus facultades expresas para restringir o limitar ciertos derechos fundamentales debe respetar el valor de la decisión constituyente en torno a la fundamentalidad de un derecho, ésto es, su núcleo esencial.

La garantía del núcleo esencial o intangible de los derechos fundamentales impide que el legislador en uso de la reserva legal (autorización constitucional para limitar los derechos) se convierta en amo y señor de los mismos, lo cual llevaría a su vaciamiento.

La teoría del núcleo esencial limita el alcance de la reserva legal. Esta no puede ser concebida como una facultad unilateral para restringir la eficacia de los derechos fundamentales. Por el contrario, se opera una inversión de los efectos de la reserva legal y el núcleo esencial, en el sentido de que las leyes generales que limitan el ejercicio de los

derechos fundamentales deben a su vez ser interpretadas teniendo en cuenta el significado de los derechos fundamentales en una sociedad libre y democrática, en la cual los efectos restrictivos sobre los mismos deben igualmente quedar limitados.

La restricción a las limitaciones de los derechos fundamentales propugna por su fortalecimiento. El contenido de los derechos fundamentales lleva a limitar la libertad preformativa del legislador.

Interpretación y aplicación del núcleo esencial

25. La interpretación y aplicación de la teoría del núcleo esencial de los derechos fundamentales está indisolublemente vinculada al orden de valores consagrado en la Constitución. La ponderación de valores o intereses jurídico-constitucionales no le resta sustancialidad al núcleo esencial de los derechos fundamentales. El núcleo esencial de un derecho fundamental es resguardado indirectamente por el principio constitucional de ponderación del fin legítimo a alcanzar frente a la limitación del derecho fundamental, mediante la prohibición de limitaciones desproporcionadas a su libre ejercicio.

Núcleo esencial y ponderación de valores

26. La Constitución contiene una escala de valores que impide, salvo casos de extrema necesidad, conceder prioridad a un bien jurídico por encima de un derecho fundamental. En la ponderación de valores constitucionales requerida en cada caso, es necesario garantizar una especial “fuerza de resistencia” a los derechos fundamentales, representada en la teoría del núcleo esencial, frente a otros valores jurídicos consagrados en la Constitución.

Examen del caso concreto – vulneración del núcleo esencial

27. El ejercicio efectivo del derecho de petición supone el derecho a obtener una pronta resolución. Las dilaciones indebidas en la tramitación y respuesta de una solicitud constituyen una vulneración de este derecho fundamental.

El derecho a obtener una pronta resolución hace parte del núcleo esencial del derecho fundamental de petición; sin la posibilidad de exigir una respuesta rápida y oportuna carecería de efectividad este derecho. Por otra parte, en ejercicio de su atribución de regular los derechos fundamentales (CP art. 152), el legislador no podrá afectar el núcleo esencial

del derecho consagrado en el artículo 23 de la Carta, en este caso, la exigencia de una pronta resolución.

En el caso sub-examine la omisión del Estado en resolver prontamente la solicitud del petente, a pesar de sus repetidos y frustrados intentos de obtener una respuesta, fue de tal magnitud que puso fuera de las posibilidades del interesado el ejercicio de su derecho, afectando con ello también el interés jurídicamente protegido que perseguía le fuera reconocido, consistente en su derecho fundamental a la seguridad social. Las razones expuestas por la entidad oficial como las deficiencias de personal, volumen de expedientes, orden de las solicitudes, reestructuración de los sistemas de trabajo, entre otros, no representan un interés público general que pudiera esgrimirse para justificar la desatención del deber de respuesta oportuna. Ni las máximas “*prius in tempus prius in ius*” o “*error communis facit ius*” pueden justificar el condicionamiento para resolver una solicitud a la resolución de peticiones presentadas por otras personas con anterioridad e igualmente todavía no resueltas.

Lo contrario sería bendecir los vicios burocráticos de una administración contraria a los principios de celeridad, economía y eficiencia que deben caracterizar el funcionamiento de las entidades públicas creadas para el servicio de los ciudadanos.

En consecuencia, debe concluirse que el núcleo esencial del derecho de petición ha sido afectado inconstitucionalmente por parte de la administración al no haber resuelto en forma oportuna la solicitud de sustitución pensional presentada por el accionante.

Deberes de la administración

28. La administración en el cumplimiento de su deber de diligencia y agilidad, con fundamento en los principios de eficacia, economía y celeridad, cuenta con un término de tiempo razonable para contestar oportunamente las peticiones elevadas por las personas. Como ya lo advirtió esta Corte¹, el derecho de petición es “uno de los derechos fundamentales cuya efectividad resulta indispensable para el logro de los fines esenciales del Estado, particularmente el servicio de la comunidad, la promoción de la prosperidad general, la garantía de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución y la

participación de todos en las decisiones que los afectan, así como para asegurar que las autoridades cumplan las funciones para las cuales han sido instituídas (artículo 20. Constitución Política)”.

El principio de eficacia y el compromiso de los servidores públicos

29. En el diseño de la función pública el constituyente colombiano tuvo como especial propósito fijar los parámetros que deben guiar a la administración para el cumplimiento de los fines sociales del Estado. El principio de eficacia de la administración pública (CP art. 209) juega un papel central para hacer realidad la efectividad de los derechos fundamentales. Por otra parte, los servidores públicos tienen un ineludible compromiso de servir al Estado y a la comunidad (CP art. 123 y ss.), ejerciendo sus funciones con la diligencia y eficacia de un buen administrador.

Razonabilidad del plazo para resolver

30. La razonabilidad del plazo para arribar a una pronta resolución se determina sopesando los factores inherentes a la entidad que reciba la solicitud, como el tiempo exigido para el procesamiento de las peticiones, conjuntamente con otros criterios de orden externo propios del medio y de las condiciones materiales del respectivo despacho.

Retrasos no justificados

31. Fuera del incumplimiento del plazo legal establecido para resolver una petición ante la entidad respectiva, de suyo ya reprobable y sancionable en los términos de la ley, un retraso no justificado en la tramitación de una solicitud se hace patente, entre otros casos de flagrante y exorbitante conducta morosa no compatible con un Estado social de derecho eficiente y célere, cuando la duración promedio para resolver se excede en el doble del tiempo requerido para evacuar dicho trabajo en la entidad, o cuando el responsable para resolver se aparta del rendimiento medio de los funcionarios que desempeñan un trabajo similar.

Retardo injustificado en el caso concreto

Vulneración del artículo 53-3 de la Constitución

33. Con la tardanza de la administración para resolver sobre la petición de sustitución pensional se vulneró igualmente el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales consagrado en el inciso 3 del artículo 53 de la Constitución Política.

Las dificultades de quien ha laborado durante el tiempo exigido por la ley, o de la persona que entre a reemplazarlo en el disfrute de su derecho, para obtener el reconocimiento y posterior pago y reajuste del “salario diferido” que representa la pensión, llevaron al constituyente a garantizar este derecho.

Se ha elevado así a nivel de derecho constitucional el goce efectivo de las pensiones legales que, junto con el deber de promover la integración a la vida activa y comunitaria (CP art. 46), constituyen algunas de las más preciosas garantías en favor de las personas de la tercera edad.

Violación de la protección y asistencia de personas de la tercera edad

34. Finalmente, es importante advertir que la protección y asistencia de las personas de la tercera edad no es una función potestativa del Estado, la sociedad o la familia. Los tres deben concurrir para el cumplimiento de esta función social (CP art. 46), sin que sea posible para alguno de ellos abstenerse de este deber jurídico pretextando que otros deben hacerlo. Cuando la carga que implica la protección o asistencia de los ancianos sea para la familia de tal magnitud, dadas sus condiciones económicas, que atente contra ella como institución básica de la sociedad (CP art. 5), el Estado o la sociedad deben concurrir para garantizar el cumplimiento de esta obligación. Por lo anterior, no es atendible el argumento dado por el juez de instancia en el sentido de que el Estado no estaría obligado a prestar protección y asistencia al petente por ser ello una obligación adicional de la familia. La omisión o conducta morosa en resolver sobre la sustitución pensional terminó en el presente caso por vulnerar igualmente la obligación concurrente del Estado de proteger y asistir al anciano.

Condena en abstracto a la indemnización

35. En el presente caso se ha irrogado un perjuicio al señor HERNANDO BLANCO ANGARITA como consecuencia de la violación de sus derechos fundamentales de petición y a la seguridad social, en conexión con el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales, así como, con la obligación de protección y asistencia de las personas de

la tercera edad, que corresponde al Estado en concurrencia con la familia y la sociedad. El perjuicio sufrido por el peticionario durante diez (10) meses – contados a partir del mes de junio de 1991, en que razonablemente debió haber sido resuelta la solicitud y hasta el mes de abril de 1992, fecha en la que finalmente se reconoció el derecho a la sustitución pensional -, fue consecuencia directa de la grave omisión culposa de la entidad pública encargada de resolver este tipo de solicitudes. El goce efectivo de sus derechos fundamentales vulnerados requiere necesariamente de una indemnización dineraria que, para el presente caso, se fija en el daño emergente ocasionado al peticionario durante los meses que excedieron el doble del plazo ordinario para resolver su solicitud, con el fin de compensar los costos asumidos por la familia de la hija del petente, los cuales no se hubieran producido si la injustificada tardanza de la administración no se hubiera presentado.

Deber estatal

de repetir contra sus agentes

36. La responsabilidad patrimonial declarada judicialmente contra el Estado por la acción u omisión de las autoridades públicas no es un camino de una sola vía. Los funcionarios del Estado deben ser conscientes de los fines sociales que lo inspiran y de su calidad de servidores públicos, la cual les exige un especial cuidado en el desempeño de sus funciones. Por tal motivo, cuando se condene al Estado como consecuencia de la conducta de uno de sus agentes a reparar patrimonialmente los daños antijurídicos causados a una persona, el mismo Estado por intermedio de la entidad respectiva está en la indeclinable obligación de repetir contra el agente responsable (CP art. 90 inc.2). De otra forma, el Estado se convertiría en fortín de los inescrupulosos, deshonestos y negligentes, comprometiéndose seriamente el buen servicio y la responsabilidad, pilares insustituibles de la función pública en el Estado social de derecho.

DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional,

RESUELVE

PRIMERO.- CONFIRMAR la sentencia de tutela del 18 de febrero de 1992 proferida por el JUZGADO PRIMERO CIVIL MUNICIPAL de Santafé de Bogotá.

SEGUNDO.- MODIFICAR la mencionada providencia en el sentido de CONCEDER la tutela por la violación del derecho fundamental a la seguridad social, en particular, el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de la pensión legal reconocida al señor HERNANDO DE JESUS BLANCO ANGARITA.

TERCERO.- ADICIONAR el fallo de tutela revisado en el sentido de CONDENAR en abstracto a la Nación, Caja Nacional de Previsión Social, (establecimiento público del orden nacional adscrito al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social), al pago de la indemnización correspondiente en favor del señor HERNANDO DE JESUS BLANCO ANGARITA, la cual deberá liquidarse de conformidad con lo establecido en el artículo 25 del Decreto 2591 de 1991 y según lo dispuesto en los numerales 35 y 36 de los fundamentos jurídicos.

CUARTO.- ADICIONAR el fallo de tutela revisado en el sentido de ADVERTIR a los servidores públicos de la Caja Nacional de Previsión Social – Subdirección de Prestaciones Económicas – Sección Pensiones del Magisterio para que no vuelvan a incurrir en la violación de los derechos fundamentales aquí protegidos.

QUINTO.- NOTIFICAR al Director General de la Caja Nacional de Previsión Social la presente decisión, así como al Juzgado Primero Civil Municipal de Santafé de Bogotá para los efectos del artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado Ponente

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

(Sentencia aprobada por la Sala Segunda de Revisión, en la ciudad de Santafé de Bogotá, D.C., a los veinticuatro (24) días del mes de junio de mil novecientos noventa y dos (1992).

1 Corte Constitucional sentencia T-12 del 25 de mayo de 1992 Sala Tercera de Revisión, Magistrado Ponente doctor JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO.