

T-477-93

Sentencia No. T-477/93

B

JUEZ DE TUTELA-Obligaciones

Al Juez de Tutela corresponde un papel muy importante tratándose de la identificación del derecho presuntamente vulnerado, la mención equivocada o la absoluta falta de referencias por parte de quien impetra la acción de tutela, no releva al funcionario judicial del análisis de los hechos y demás elementos llevados a su conocimiento, ni de la función de acopiar mediante las herramientas que el ordenamiento jurídico le otorga los datos necesarios para determinar con claridad cuál es el derecho conculcado por la acción o la omisión de la autoridad pública o del particular en los casos que la Ley prevé.

DERECHO DE PETICION-Pronta Resolución

Mal podría entenderse que un acto administrativo “resolvió” la solicitud y es claro que el derecho de petición exige una “pronta resolución”, requerimiento éste que implica tomar una posición de fondo sobre el asunto de que se trate, pues la esencia del derecho contemplado en el Artículo 23 de la Carta más que en la posibilidad de dirigirse respetuosamente a las autoridades, reside en esa pronta resolución que hace parte de su contenido esencial.

SUSTITUCION PENSIONAL/ACCION DE TUTELA-Improcedencia

La solicitud de sustitución pensional en sede de tutela, debe ventilarse ante la entidad correspondiente y solo en el caso de que la autoridad vulnere el derecho constitucional fundamental es posible acudir a la acción de tutela en demanda de protección, siempre que no existan otros medios de defensa judicial.

REF. EXPEDIENTE No. 16866

PETICIONARIA: MARIA BERTILDA TORRES DE CARVAJAL

ENTIDAD DEMANDADA: CAJA DE PREVISION SOCIAL MUNICIPAL DE FLORENCIA.

TEMA: Derecho de petición.

PROCEDENCIA: Juzgado Primero Laboral del Circuito de Florencia.

MAGISTRADO PONENTE: Dr. HERNANDO HERRERA VERGARA.

Santafé de Bogotá, D.C., veintidos (22) de octubre de mil novecientos noventa y tres (1993).

La Sala Sexta de Revisión, integrada por los Honorables magistrados ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, FABIO MORON DIAZ y HERNANDO HERRERA VERGARA, previo estudio del Magistrado Ponente, procede a revisar la sentencia que para decidir la acción de la referencia fue proferida por el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Florencia, el día diecisiete (17) de junio de mil novecientos noventa y tres (1993).

I. INFORMACION PRELIMINAR

El dos (2) de junio de mil novecientos noventa y tres (1993), la señora MARIA BERTILDA TORRES DE CARVAJAL, mediante apoderado, impetró la acción de tutela, prevista en el Artículo 86 de la Constitución Política, para que “se obligue al Director de la CAJA DE PREVISION SOCIAL MUNICIPAL DE FLORENCIA y/o a quien haga sus veces, a que resuelva de inmediato y en forma favorable la solicitud de pensión del señor OCTAVIO CARVAJAL CABRERA, así como el pago inmediato de las mesadas causadas desde el momento en que nació el derecho y la indemnización correspondiente por la mora en resolver”. Solicita además “que como consecuencia del fallecimiento del Doctor OCTAVIO CARVAJAL CABRERA si tiene derecho a la sustitución pensional su cónyuge superstite, MARIA BERTILDA TORRES DE CARVAJAL”.

1. HECHOS

Según la peticionaria, sirven de fundamento para el ejercicio de la acción de tutela los siguientes hechos:

1.1 “Desde el mes de enero de 1987 mi poderdante hizo solicitud de reconocimiento de la pensión de jubilación, allegando la documentación pertinente.”

1.2 “Desde la fecha en cita hasta esta época, la Caja de Previsión Social de Florencia no ha tomado actitud distinta que desconocer las pruebas arrojadas, sin ningún soporte jurídico válido. No obstante ello, de mi parte no he escatimado esfuerzos para satisfacer las inconformidades de la entidad”.

1.3 “El señor Octavio Carvajal fue una persona que sirvió con ánimo y sin ahorrar capacidad en la prestación del servicio al Estado”.

1.4 “A pesar de los servicios prestados al Estado, la edad avanzada, las múltiples enfermedades que padeció y reunir los requisitos de ley el petente, no recibió la ayuda médica asistencial debida en ningún momento, dejando de existir en el abandono total. De otra parte, no ha habido pronunciamiento”.

1.5 “Como consecuencia de la omisión señalada, el señor Octavio Carvajal Cabrera, se vio obligado a buscar el apoyo de su yerno Gilberto Garrido y de su hija María Cristina Carvajal, residentes en la ciudad de Cali”.

1.6 “Los protectores lo acogieron a él y a su esposa y le brindaron el apoyo tanto en el sustento como en los gastos médicos asistenciales y hospitalarios, con la carga adicional que para ellos esto conlleva y sin poder satisfacer algunas elementales necesidades por falta de recursos”.

1.7 “Mi tutelado sufrió de cáncer y estuvo sometido a un largo y costoso tratamiento.

En sentir de la accionante, la actitud omisiva de la CAJA DE PREVISION SOCIAL MUNICIPAL DE FLORENCIA vulnera sus derechos a la seguridad social, a la pensión de jubilación y el pago y reajuste periódico de la pensión.

II. LA SENTENCIA OBJETO DE REVISION

El Juzgado Primero Laboral del Circuito de Florencia, mediante Sentencia de junio diecisiete (17) de mil novecientos noventa y tres (1993), resolvió “DENEGAR la tutela formulada...” de conformidad con las siguientes consideraciones:

1. Desde el mes de enero de 1987 el señor OCTAVIO CARVAJAL CABRERA solicitó ante la CAJA DE PREVISION SOCIAL MUNICIPAL DE FLORENCIA el reconocimiento de la pensión de

jubilación. “Dicha petición le fue negada desde esta fecha, por las razones que se consignaron en cada uno de los oficios que le remitió el gerente de la citada entidad de Previsión Social, y que en su totalidad coinciden en que no acreditaba la totalidad del tiempo de servicio requerido para obtener el reconocimiento del derecho petitionado”.

2. La última solicitud presentada por el señor CARVAJAL CABRERA se encuentra fechada el veintisiete (27) de abril de mil novecientos noventa y dos (1992) y fue atendida por el Gerente de la CAJA DE PREVISION SOCIAL MUNICIPAL DE FLORENCIA, mediante Oficio número 320 del veintiocho (28) de julio de mil novecientos noventa y dos (1992), en el que se permite informarle que “el contenido del concepto emitido por el asesor jurídico municipal según el cual sigue vigente el concepto ya proferido, pues las pruebas allegadas en nada cambian la situación anterior, es decir, no se acredita el tiempo de servicio requerido para reconocimiento de pensión, ya que estudiando la documentación aportada, el citado señor sólo tiene doce (12) años, seis (6) meses y diez (10) días de servicio”. Además, figura con tres números de cédulas de ciudadanía por lo que consideran viable solicitar la tarjeta decadactilar de cada una de ellas y certificación para establecer si se trata de la misma persona.

3. Estima el Despacho que el anterior oficio contiene “una negativa tácita al reconocimiento del derecho a pensión de jubilación del solicitante, por parte de la CAJA DE PREVISION SOCIAL MUNICIPAL DE FLORENCIA, sin tener en cuenta las anteriores negativas que fueron expresas, es decir, con la manifestación de que se acogían en todo a los razonamientos del Asesor jurídico municipal”.

4. El Oficio número 320 de 28 de julio de 1992 reúne los requisitos propios del acto administrativo, pues “dicha decisión emana del órgano competente de la Administración, para resolver dicha petición, cual es el representante legal de la CAJA DE PREVISION SOCIAL MUNICIPAL DE FLORENCIA, y en consecuencia, a criterio del Despacho, se trata de un acto administrativo”, por tal motivo “no ha habido falta de pronunciamiento por parte de la Administración”.

5. Si la CAJA DE PREVISION SOCIAL MUNICIPAL DE FLORENCIA “a través de un acto administrativo negó el reconocimiento de pensión de jubilación del petente, a éste correspondía conforme al ordenamiento legal, acatar dicha decisión, o, en caso de

inconformidad, agotar la vía gubernativa y acudir a la jurisdicción contencioso administrativa, en ejercicio de la ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO” consagrada en el Artículo 135 del Código Contencioso Administrativo, que “puede conllevar la indemnización que fuere del caso...”. En estas condiciones el perjuicio no es irremediable.

6. En caso de considerarse que el Oficio número 320 del 28 de julio de 1992 no es un acto administrativo “estaríamos frente a una ausencia de decisión por parte de la citada entidad, circunstancia que encuadraría dentro de los lineamientos del Artículo 40 del Código Contencioso Administrativo (silencio administrativo negativo), por lo tanto, el interesado, transcurrido el término allí estipulado, puede hacer uso de los recursos de la vía gubernativa, y si tampoco obtiene respuesta, acudir al Artículo 60 ibidem”.

7. En lo referente al derecho de sustitución de pensión alegado por la señora MARIA BERTILDA TORRES DE CARVAJAL, en su calidad de cónyuge superstite del señor OCTAVIO CARVAJAL CABRERA, “debe necesariamente haberse solicitado, acreditando la legitimación que le asiste para reclamar dicho derecho” y de la documentación allegada al expediente “se concluye que la mencionada señora no ha hecho tal solicitud a la autoridad competente, ni tampoco en estas diligencias ha probado el derecho que le asiste para tal reclamación. En consecuencia debe acudir ante la CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL MUNICIPAL DE FLORENCIA, a fin de que dicho ente, luego de verificados los supuestos legales para que se cause, adopte la decisión pertinente, la cual podrá ser objeto de control jurisdiccional sobre su validez, ante la jurisdicción contencioso administrativa”.

III. CONSIDERACIONES DE LA SALA

A. LA COMPETENCIA

En atención a lo dispuesto por los artículos 86, inciso tercero y 241, numeral noveno de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991, esta Sala es competente para conocer de la sentencia que resolvió acerca de la acción de tutela de la referencia. Se procede entonces a la revisión en virtud de la selección practicada por la Sala correspondiente y del reparto efectuado según lo establecido por el reglamento de esta Corporación.

B. LA MATERIA

Aún cuando el apoderado judicial de la accionante invoca en su escrito como violados los derechos a la seguridad social, a la pensión de jubilación y al pago oportuno de las pensiones y al reajuste periódico de las mismas, el examen minucioso de la cuestión debatida ubica este asunto en el ámbito del derecho de petición; en efecto, se destaca dentro de toda la actuación que en sucesivas oportunidades el señor OCTAVIO CARVAJAL CABRERA pretendió cumplir con los requisitos que reiteradamente le fueron exigidos por la CAJA DE PREVISION SOCIAL MUNICIPAL DE FLORENCIA para obtener el reconocimiento de la pensión de jubilación; requisitos que en cada caso y con base en argumentos de diverso signo fueron rechazados por la entidad al considerarlos inadecuados o insuficientes, situación ante la cual el peticionario se entregaba a la labor de reunir los documentos pedidos y de presentarlos nuevamente, procurando siempre satisfacer las especificaciones contenidas en los oficios respectivos. En esta tarea, y según se desprende de la declaración rendida por su hija MARIA CRISTINA CARVAJAL TORRES, el día primero de junio de 1992, lo sorprendió la muerte después de cinco años y medio de infructuosa insistencia, toda vez que la primera petición se presentó durante el mes de enero de 1987. La señora MARIA BERTILDA TORRES DE CARVAJAL, en su condición de viuda, acude al instrumento tutelar con el propósito de lograr “se resuelva de inmediato y en forma favorable la solicitud de pensión del señor OCTAVIO CARVAJAL CABRERA, así como el pago de las mesadas causadas desde el momento en que nació el derecho y la indemnización correspondiente por la mora en resolver”; solicita, además, se le otorgue el “derecho a la sustitución pensional”, en su calidad de cónyuge superstite.

Advierte en primer término la Sala que al Juez de Tutela corresponde un papel muy importante tratándose de la identificación del derecho presuntamente vulnerado, la mención equivocada o la absoluta falta de referencias por parte de quien impetra la acción de tutela, no releva al funcionario judicial del análisis de los hechos y demás elementos llevados a su conocimiento, ni de la función de acopiar mediante las herramientas que el ordenamiento jurídico le otorga los datos necesarios para determinar con claridad cuál es el derecho conculcado por la acción o la omisión de la autoridad pública o del particular en los casos que la Ley prevé. No encuentra la Sala en el escrito presentado ninguna alusión al derecho de petición, sin embargo, tal como se ha señalado más arriba, los aspectos relevantes del presente asunto permiten concluir que lo que de manera primordial se busca es la respuesta a una solicitud presentada.

Ahora bien, la jurisprudencia de esta Corporación en numerosas ocasiones se ha ocupado de precisar las notas características del derecho fundamental consagrado en el Artículo 23 del Estatuto Superior, así pues, con base en los desarrollos jurisprudenciales es posible afirmar que la acción de tutela es un mecanismo eficaz para la protección del derecho de petición cuando quiera que resulte violado o amenazado por actos u omisiones de la autoridad. Fluye con absoluta claridad del texto constitucional que las peticiones presentadas deben obtener pronta resolución, lo que significa que la autoridad competente debe despacharlas dentro de los términos legales y en un sentido que puede ser favorable o desfavorable a los intereses y pretensiones del particular; importa en últimas, obtener una respuesta oportuna cuyo eventual contenido negativo en manera alguna constituye desconocimiento de los supuestos básicos sobre los que se asienta la concepción de este derecho.

Así las cosas, y haciendo abstracción, por ahora, del requisito de oportunidad, el estudio del caso que en esta ocasión aborda la Sala, se contraerá, en primer lugar y como cuestión previa a cualquier otro aspecto susceptible de ser considerado, a dilucidar si en el evento sub-lite la solicitud presentada ha obtenido respuesta. Sobre el particular surgen dos posiciones contradictorias que revelan, ellas mismas, los extremos del problema jurídico que esta Sala debe solucionar. Es obvio que la accionante entiende que la petición elevada por su difunto esposo ante la CAJA DE PREVISION SOCIAL MUNICIPAL DE FLORENCIA no ha tenido por parte de esta entidad la resolución esperada, motivo este que la llevó a intentar la acción de tutela con miras a obtener el pronunciamiento correspondiente.

Por contraste radical, el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Florencia, al decidir sobre la acción, estimó que la petición le fue negada al señor CARVAJAL CABRERA desde el año de 1987 “por las razones que se consignaron en cada uno de los oficios que le remitió el gerente de la citada entidad de Previsión Social, y que en su totalidad coinciden en que no acreditaba la totalidad del tiempo de servicio requerido para obtener el reconocimiento del derecho peticionado” y agrega que el Oficio número 320, calendado el 28 de julio de 1992 y emanado del Gerente de la CAJA DE PREVISION SOCIAL MUNICIPAL DE FLORENCIA reúne los elementos propios de un acto administrativo ya que proviene del órgano competente de la administración y “contiene el concepto emitido por el asesor jurídico municipal, por el cual deja vigente el concepto anterior (Oficio 197 de junio 28 de 1991 – Folios 131 y 132), es decir, niega el reconocimiento al derecho de pensión solicitado por el señor OCTAVIO CARVAJAL CABRERA, hasta tanto no acredite el tiempo de servicio y el salario devengado, por

cualquier medio probatorio, o sea, que tácitamente el gerente de la citada entidad de Previsión Social, se acoge a dicho concepto y lo comunica al petente”.

La solución de la cuestión planteada, en sentir de la Sala, requiere una comprensión global de los diversos aspectos que la presente causa abarca, se torna entonces necesario realizar una sucinta revisión de las pruebas allegadas con el fin de apreciar las incidencias propias de la actuación administrativa y de definir si hay o no resolución a la solicitud elevada.

Consta en el expediente que el nueve (9) de enero de mil novecientos ochenta y siete (1987) el señor OCTAVIO CARVAJAL CABRERA dirigió memorial a la CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL MUNICIPAL DE FLORENCIA en procura del reconocimiento de su pensión mensual vitalicia de jubilación, y para tal efecto anexó certificaciones expedidas por varias entidades en las que aparecen claras referencias al tiempo de servicio y a los salarios devengados (veánse Folios 40 a 46), aportó también certificación acerca de su cédula de ciudadanía (Folio 35), y sobre la fecha de su nacimiento (Folio 36), así como las declaraciones rendidas por Luis Marmolejo y Héctor Emidgio Vallejo (Folios 48 y 49), mediante las cuales pretendía probar que laboró en la desaparecida oficina de “Obras Nacionales del Departamento del Huila” durante el lapso comprendido entre el 18 de enero de 1942 y el 28 de febrero de 1947, época de la cual no existen registros, pues la Secretaría de Obras Pública del Huila no halló la tarjeta de kardex correspondiente al Ing. OCTAVIO CARVAJAL CABRERA porque “en esta dependencia de kardex se encuentran las tarjetas desde el año de 1956 hasta la fecha” (Folios 50 y 57).

El 20 de septiembre de 1988 el Gerente de la CAJA DE PREVISION SOCIAL MUNICIPAL DE FLORENCIA comunicó al peticionario que las declaraciones extrajuicio requerían el cumplimiento del procedimiento fijado en el Artículo 264 del Código Sustantivo del Trabajo que en lo pertinente dice: “cuando los archivos hayan desaparecido o cuando no sea posible probar con ellos el tiempo de servicio o de salario, es admisible para probarlos cualquiera otra prueba reconocida por la Ley, la que debe producirse ante el Juez del Trabajo competente a solicitud escrita del interesado y con intervención de la Empresa respectiva”.

Se le exigieron además al señor CARVAJAL CABRERA dos (2) fotocopias autenticadas de la célula de ciudadanía y el “certificado expedido por el jefe de Receptoría de Expedientes de la Caja Nacional de Previsión” (Folio 53). Todos estos documentos fueron facilitados (Folios 58, 59 y 60) junto con las declaraciones de Luis Alfonso Zambrano España y Jesús María Fajardo,

rendidas ante el Juez Promiscuo Municipal de San Agustín (Huila), con la anuencia del señor agente del Ministerio Público (Folios 62 y 63) “por carecer de representación las obras Delegadas del Huila toda vez que esta entidad ya no existe”. Al nuevo memorial presentado el 20 de septiembre de 1988 se adicionaron algunas constancias contentivas de esporádicas alusiones al trabajo desempeñado por CARVAJAL CABRERA durante 1946 y 1947 (Folios 54 y 55).

El Gerente de la entidad envió la documentación presentada al asesor jurídico del Municipio de Florencia quien, el 15 de Marzo de 1989, conceptuó que “el tiempo servido por el señor OCTAVIO CARVAJAL BARRERA (SIC), en los diferentes ingresos arroja un total de dieciseis (16) años cero (0) meses diecinueve (19) días”, que las declaraciones extrajuicio no cumplen los requisitos del Artículo 264 del Código Sustantivo del Trabajo y que no se dan los presupuestos para que “reclame pensión de jubilación al Municipio de Florencia Caquetá”.

El concepto fue comunicado por el Gerente al señor CARVAJAL CABRERA el 24 de abril de 1989 y fue contestado por el apoderado de éste el 25 de Mayo de aquel año mediante memorial en el que se lee “que es imposible la comparecencia de la empresa respectiva” por no existir y que la norma del Código Sustantivo del Trabajo “es aplicable solamente a los particulares más no a entidades de derecho público” (Folios 77 y 78). Este escrito se sometió de nuevo al concepto del asesor jurídico quien el 13 de junio de 1989 estimó que no se había presentado la prueba de la edad “que es el registro civil o la partida de bautismo debidamente autenticada o la prueba según el Artículo 400 del Código Civil” y reiteró que “mientras no demuestre los presupuestos en legal forma establecidos, será siempre negado su presunto derecho”, y acotó que “hay que establecer que esta es la última empresa en que prestó los servicios con certificado del Instituto de los Seguros Sociales” (Folio 80). El anterior concepto se le comunicó al apoderado del peticionario el 21 de junio de 1989 y con posterioridad, el 4 de agosto de ese año, se anexó la partida de bautismo acompañada de la documentación presentada con la petición inicial y de dos nuevas declaraciones, esta vez rendidas por SERAFIN ROJAS GOMEZ y JULIO CESAR CABRERA BONILLA (Folios 89 a 92).

Las diligencias por tercera vez, fueron a parar a la oficina del Asesor jurídico quien advierte alguna contradicción entre las pruebas allegadas y escuetamente concluye que “todos estos aspectos hacen dudar sobre el pretendido derecho” (Folio 94) concepto que es transmitido al apoderado de CARVAJAL CABRERA el 12 de septiembre de 1989 (Folio 96). En esta ocasión se

aportan dos actas de posesión que datan de los años 1946 y 1947. El 20 de noviembre de 1989 el gerente vuelve a comunicar que “mientras las declaraciones no se reciban conforme a lo ordenado en el Artículo 264 del Código Sustantivo de Trabajo siempre serán rechazadas” (Folio 106).

El peticionario constituye nuevo apoderado y emprende una vez más la tarea de aportar documentos y las declaraciones extrajuicio rendidas ante el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Neiva por JORGE CABRERA y PASCUAL MENESES con la presencia del “apoderado y representante legal del señor Gobernador del Huila” (Folios 123 a 125). El 20 de mayo de 1991 se vuelve a presentar la documentación que es enviada al asesor jurídico del Municipio quien afirma que “ahora los testimonios fueron tomados conforme a derecho pero no prueban el tiempo de servicio pues los testigos no recuerdan las fechas ni el salario devengado” (Folios 131 y 132). El 4 de julio de 1991 se comunica el anterior concepto y el apoderado del señor CARVAJAL CABRERA intenta, por último, probar que su representado laboró al servicio de las CENTRALES ELECTRICAS DEL HUILA, hoy ELECTRIFICADORA DEL HUILA, mediante declaraciones de LORENZO VELASQUEZ LOSADA, HERNANDO HURTADO Y SILVANO SANTOS rendidos ante el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Neiva “previa citación del Gerente de la Electrificadora del Huila” (Folios 139 a 143). El 27 de abril de 1992 se aportan estas declaraciones y otros documentos y se pone de presente que “la ley 1761 de 1961 establece que si el trabajador se retira voluntariamente tendrá derecho a la pensión cuando cumpla sesenta (60) años de edad teniendo como condición previa haber laborado como mínimo quince (15) años...” (Folio 144).

En esta ocasión el asesor jurídico rindió concepto calendado el 21 de julio de 1992 y comunicado el 28 del mismo mes y que a la letra dice: “con todo respeto y en relación con el Oficio 305 del 13 de julio de 1992, me permito comunicarle d que (SIC) sigue vigente el concepto emitido por esta asesoría pues las pruebas allegadas no cambian en nada la situación anterior. Observando el tiempo debidamente certificado se encontró (SIC) que el peticionario tiene 12, años 6 meses 10 días de servicio, estudiando la documentación se encontró que el señor OCTAVIO CARVAJAL tiene tres cédulas 2.360.270 de Suaza (H), 7113 de Bogotá y la 7.173 de Bogotá, lo mejor sería solicitar la tarjeta de cadactilar (SIC) de cada una de estas cédulas y solicitar al Departamento Administrativo de dactilar (SIC) la copia que certifique si se trata de la misma persona, pero como el tiempo de servicio no es suficiente se deberá atener al concepto anterior” (Folios 146-147).

El oficio que se acaba de transcribir es el considerado por el señor Juez Primero Laboral del Circuito de Florencia como un acto administrativo definitivo que resolvió negativamente la petición formulada, empero, es preciso indicar que no presenta sustanciales diferencias respecto de otros oficios de contenido similar que se limitaron a exigir algún documento o a recabar la presentación de pruebas, otorgando, en cada caso, la oportunidad de proseguir el procedimiento. Así las cosas, fácil resulta deducir que aún cuando es incuestionable la naturaleza de actos administrativos que tienen estos oficios o comunicaciones, no son, sin embargo, de aquellos que deciden en forma definitiva el asunto planteado a la administración, sino que, por el contrario, se ubican dentro de la categoría de los actos de trámite cuyo propósito es generar el impulso de la actuación pertinente y de reunir los datos necesarios para una futura resolución de fondo. A esta conclusión es posible arribar si se tiene en cuenta que los producidos en el evento sub examine, siempre presuponen una actividad posterior a cargo del peticionario tendiente a completar la información requerida, situación ésta a la que no escapa el oficio número 320 de 28 de julio de 1992 en cuyo tenor literal se percibe un propósito de continuar con los trámites, así por ejemplo, en lo atinente a la confusión de los números de las cédulas se recomienda “solicitar la tarjeta de cadactilar (SIC) de cada una de estas cédulas y solicitar al Departamento Administrativo de dactilar (SIC) la copia que certifique si se trata de la misma persona...”

De otro lado, el apoderado judicial del señor CARVAJAL CABRERA en varias ocasiones pidió declarar agotada la vía gubernativa sin que la administración hubiese considerado tal pedimento. En estas circunstancias, mal podría entenderse que un acto administrativo “resolvió” la solicitud y es claro, conforme a los criterios que se han dejado expuestos que el derecho de petición exige una “pronta resolución”, requerimiento éste que implica tomar una posición de fondo sobre el asunto de que se trate, pues, ha insistido la jurisprudencia constitucional, que la esencia del derecho contemplado en el Artículo 23 de la Carta más que en la posibilidad de dirigirse respetuosamente a las autoridades, reside en esa pronta resolución que hace parte de su contenido esencial.

Por si los anteriores argumentos no fueron estimados suficientes, observa la Sala que atribuirle la naturaleza de acto administrativo de carácter definitivo al tan mentado oficio número 320 de 28 de julio de 1992 comporta y en gran medida, convalidar el desgreño administrativo, la actitud dilatoria y notablemente desconocedora de la dignidad humana y de los derechos de las personas en que a lo largo de más de cinco años ha incurrido la CAJA

DE PREVISION SOCIAL MUNICIPAL DE FLORENCIA, actitud que aparece patente en los diversos conceptos rendidos por el asesor jurídico del municipio doctor ARNULFO RUBIANO TRUJILLO, lamentablemente avalados por el Gerente de la entidad, quien se limitó a transmitirlos al peticionario sin ponderarlos y sin decidirse a resolver como se lo imponía el deber. Tan notables son las incongruencias y contradicciones en que se incurre que una lectura apenas desprevenida de tales conceptos es suficiente para detectarlas. Así por ejemplo, el 13 de junio de 1989 conceptuó “que no se ha presentado la prueba de la edad que es el registro civil o la partida de bautismo debidamente autenticada o la prueba según el Artículo 400 del Código Civil” (Folio 80) cuando lo cierto es que entre los documentos iniciales aportados en 1987 por el peticionario aparece una certificación del Alcalde Municipal de Suaza (Huila) en la que se consigna “que al indicativo serial número 4515703, parte básica, del nuevo sistema de registro civil de nacimiento que se llevan en este despacho se halló la siguiente partida “En la República de Colombia, Departamento del Huila, Municipio de Suaza, el día doce (12) de noviembre de mil novecientos veintidos (1922) nació el niño de sexo masculino a quien se le ha dado el nombre de OCTAVIO CARVAJAL CABRERA. Hijo del señor ALBERTO CARVAJAL y de la señora ELVIRA CABRERA”. Es fiel copia tomada de su original” (Folio 36). En el último concepto, esto es, el de julio 21 de 1992 se sostiene que “observando el tiempo debidamente certificado se encontró que el peticionario tiene 12 años, seis meses, diez días” (Folio 146) y tres años antes, en concepto rendido el 15 de marzo de 1989 el mismo asesor jurídico computó “un total de 16 años 0 meses 19 días” (Folio 72) excluyendo en ambos casos, el tiempo que el peticionario pretendió demostrar mediante declaraciones extrajuicio. Y la administración no se detiene a explicar las razones del cambio o a estudiar las otras pruebas obrantes en el expediente, simplemente consigna afirmaciones de este tipo sin fundamentación alguna, proceder que se asimila más a un ejercicio arbitrario que a un comportamiento diligente y respetuoso de los derechos humanos; de modo que como por arte de magia se reduce el total del tiempo laborado y nadie sabe cómo ni por qué.

Además, en ese concepto final se lee “que el señor OCTAVIO CARVAJAL, tiene tres cédulas, 2.360.270 de Suaza (H), 7.113 de Bogotá y la 7.173 de Bogotá...” y esta afirmación sirve de pretexto para dilatar el trámite porque “lo mejor sería solicitar la tarjeta de cadactilar (SIC)”; pero el primer documento que aportó el peticionario fue una solicitud de certificación sobre “si la cédula número 2.360.270 expedida en Suaza, perteneció al suscrito y que posteriormente fue cambiada en la ciudad de Bogotá, por la 7113 por nueva cedula y

que la antigua fue recogida por la Registraduría". Y la Registraduría Nacional del Estado Civil certificó "que la cédula de ciudadanía antigua No. 2.360.270 fue expedida en Suaza (Huila) a nombre de CARVAJAL CABRERA OCTAVIO la cual se encuentra sin validez por disposición de la Ley 39 Artículo 1o. de 1961, por habersele expedido al mismo ciudadano la cédula laminada No. 7.113 en Bogotá el 24-Mar-53". No es posible explicarse entonces de qué manera debía el señor CARVAJAL CABRERA probar las diversas circunstancias que el capricho de los funcionarios le exigía acreditar.

Mención especial merece el tratamiento dado a las declaraciones extrajuicio mediante las cuales se pretendió probar la prestación de servicios durante los años comprendidos entre 1942 y 1947. Aunque escapa a la Corte la evaluación de estos elementos, sorprende que se hayan pedido en número elevado. Bien ha podido la administración explicar al peticionario, en una sola oportunidad y con mayor cuidado y atención de qué manera y con qué requisitos debían aportarse a las diligencias o a que otro medio de prueba era viable acudir, pero redujo su actuar a la escueta afirmación de que dichas declaraciones no cumplían con los requisitos del Artículo 264 del Código Sustantivo del Trabajo.

Los pormenores que se dejan consignados por sí solos demuestran la negligencia y el descuido de la administración, la falta de seriedad en el tratamiento de los asuntos que ha debido atender con prontitud y eficacia, el escaso interés que le mereció la solicitud elevada por una persona que a su condición de perteneciente a la tercera edad sumó la de enfermo.

Estos antecedentes no pueden pasarse por alto y reafirman el convencimiento de que la solicitud no ha obtenido la resolución requerida y mal podría tenerla pues una resolución supone el análisis exhaustivo, la claridad mental acerca del asunto que se decide, la cabal comprensión del mismo, y nada de esto se cumple, ya que en lugar de claridad y transparencia se ha sembrado una estela de confusiones plena de facetas oscuras que no constituyen propiamente los presupuestos adecuados para entender que se ha operado una resolución definitiva. Después de más de un año y medio de presentada la solicitud la CAJA se pronunció para exigir documentación adicional a la aportada, esta circunstancia, en sí misma comporta una violación, pues el lapso de tiempo transcurrido entre el 9 de enero de 1987 y el 20 de septiembre de 1988 es exagerado. La administración debió indicar al peticionario oportunamente y en la primera ocasión cuales requisitos debía cumplir, en lugar de tornarse renuente y reiterativa, actitud esta última que demuestra la falta de análisis y seriedad en el tratamiento de los asuntos que los particulares ponen a su consideración. Así

las cosas, lo menos que la CAJA puede hacer ahora es proferir una resolución motivada, permitiéndole así a los interesados ejercer los recursos o acciones pertinentes en caso de que no se sientan conformes con lo decidido. Se compulsarán copias a la Procuraduría General de la Nación para que se investiguen los hechos aludidos en caso de no haberse iniciado investigación al respecto.

Según el fallador de instancia, “en el evento de que llegare a considerarse que el contenido del oficio número 320 del 28 de julio de 1992, emanado del Gerente de la CAJA DE PREVISION SOCIAL MUNICIPAL DE FLORENCIA, no pueda considerarse como acto administrativo, estaríamos frente a una ausencia de decisión por parte de la citada entidad, circunstancia que encuadraría dentro de los lineamientos del Artículo 40 del Código Contencioso Administrativo...” A este respecto basta recordar que la jurisprudencia constitucional ha sido reiterativa en el sentido de que el denominado silencio administrativo negativo no satisface las exigencias del derecho de petición que, se repite, demanda una solución de fondo, expresa y pronta. En este orden de ideas, se impone ordenar a la CAJA DE PREVISION SOCIAL MUNICIPAL DE FLORENCIA realizar un estudio concienzudo y pormenorizado de todos los elementos que obran en el expediente administrativo y con base en ese análisis proferir la resolución que corresponda frente a la solicitud de pensión de jubilación que en vida presentó ante esa entidad el señor OCTAVIO CARVAJAL CABRERA, a lo cual deberá proceder dentro del improrrogable término de diez (10) días, contado a partir de la notificación de esta Sentencia y en todo caso acreditará el cumplimiento ante el Juzgado de Primera Instancia. No sobra indicar que esta orden deberá cumplirse teniendo como norte los postulados de la nueva Carta Política que dentro del marco de un estado social y democrático de derecho señala que “las actuaciones de los particulares deberán ceñirse a los postulados de la buena fé, la cual se presumirá” en todas las gestiones que aquellos adelanten ante las autoridades” (Artículo 83) y que “cuando un derecho o una actividad hayan sido reglamentados de manera general, las autoridades públicas no podrán establecer ni exigir permisos, licencias o requisitos adicionales para su ejercicio” (Artículo 84). Con base en la resolución que se profiera los interesados estarán en condiciones de controvertirla ante la misma administración en ejercicio de los recursos de la Ley o de acudir ante la jurisdicción respectiva para que dirima la eventual contención.

Ante el fallecimiento del señor OCTAVIO CARVAJAL CABRERA, es evidente que una omisión en resolver repercutiría en los derechos de los herederos y del cónyuge superstite quienes, por

lo mismo, se encuentran legitimados, en supuestos como el presente para impetrar la tutela en defensa del derecho de petición que el difunto ejercitó en vida y que no le fue satisfecho por la autoridad pública.

En lo referente a la solicitud de sustitución pensional que en sede de tutela aduce la señora MARIA BERTILDA TORRES DE CARVAJAL, comparte la Sala las apreciaciones vertidas en el fallo revisado, porque una petición de este tipo debe ventilarse ante la entidad correspondiente y solo en el caso de que la autoridad vulnere el derecho constitucional fundamental es posible acudir a la acción de tutela en demanda de protección, siempre que no existan otros medios de defensa judicial. Así lo entendió la Corte cuando expuso:

“Indispensable resulta precisar que lo hasta aquí sostenido parte de la base de la presunta vulneración o amenaza al derecho constitucional fundamental, pues es evidente que la acción de tutela procede ante la acción o la omisión conculcadora atribuible a una autoridad pública, organismo o persona y que no es viable pretender en forma directa y mediante el ejercicio de la acción la imposición de determinada conducta a la autoridad, órgano o persona sin haberse dirigido previamente a ella otorgándole la oportunidad de pronunciarse, vale decir, es indispensable demostrar una vulneración o una amenaza contra el derecho constitucional fundamental (acción u omisión) atribuirle a una autoridad pública, organismo o persona, sin cuya ocurrencia la acción no estaría llamada a prosperar ni tendrían lugar las hipótesis de las que esta Sala se ha ocupado”. (Sentencia No. T-91 de 1993. Magistrado Ponente FABIO MORON DIAZ).

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

RESUELVE

PRIMERO. REVOCAR la Sentencia proferida por el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Florencia, el día diecisiete (17) de junio de mil novecientos noventa y tres (1993), y en su lugar CONCEDER la tutela respecto del derecho de petición que en vida ejerció el señor OCTAVIO CARVAJAL CABRERA. En consecuencia, la CAJA DE PREVISIÓN SOCIAL MUNICIPAL DE FLORENCIA deberá, dentro del término de diez (10) días proceder a dictar la resolución a que

haya lugar, la que debe acreditar ante el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Florencia.

Segundo. Se PREVIENE al Gerente de la CAJA DE PREVISION SOCIAL MUNICIPAL DE FLORENCIA para que tome las medidas correspondientes, a fin de que la entidad a su cargo no vuelva a incurrir en actuaciones como las que motivaron el ejercicio de la presente acción.

Tercero. Ordénase que por Secretaría General se remitan copias a la Procuraduría General de la Nación para que proceda de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

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

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado Ponente

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

HERNAN OLANO GARCIA

Secretario General (E.)