

Sentencia T-487/01

JUEZ DE TUTELA-Incompetencia para reconocer prestaciones sociales

DERECHO DE PETICION-Alcance

DERECHO DE PETICION-Peticionario no debe asumir las consecuencias por la desorganización administrativa

Con relación a la actuación de CAJANAL con sede en Bogotá, autoridad competente para resolver la petición de la actora, se observa la incoherencia y contradicción de sus respuestas, lo que pone en evidencia la desorganización administrativa y falta de coordinación entre sus diferentes dependencias. Al respecto, es necesario recalcar que no puede el peticionario asumir el desdén administrativo que presentan las entidades sean estas públicas o privadas, desorden que ha ocasionado una ostensible vulneración del derecho de petición.

PRINCIPIO DE IMPARCIALIDAD-Tratamiento igual a las personas/DERECHO DE PETICION-Respeto del turno

En virtud del principio de imparcialidad las autoridades deben actuar teniendo en cuenta que la finalidad de los procedimientos consiste en asegurar y garantizar los derechos de todas las personas sin ningún género de discriminación; por consiguiente deberán darles un tratamiento igual, respetando el orden en que actúan ante ellos. Así como se debe respetar el turno de presentación de las solicitudes para garantizar el principio de imparcialidad, también se deben resolver las peticiones sobre prestaciones dentro del término legal, adoptando las medidas y mecanismos administrativos necesarios para garantizar el cumplimiento de las mismas y de los fines que se persiguen con cada una.

DERECHO DE PETICION-Término para resolver

DERECHO DE PETICION-Pronta resolución equivale a quince días mientras legislador fija término distinto/DERECHO DE PETICION ANTE EL SEGURO SOCIAL-Aplicación analógica de término de cuatro meses para resolver reconocimiento de pensiones legales

DERECHO DE PETICION-Vulneración

SILENCIO ADMINISTRATIVO NEGATIVO-Resolución de solicitudes

Reiteración de jurisprudencia

Referencia: expediente T-409516

Acción de tutela instaurada por Elisa Rivera de Gutiérrez contra la Caja Nacional de Previsión Social -CAJANAL E.P.S. - Seccional Atlántico.

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME ARAUJO RENTERIA

Bogotá D.C., a los once (11) días del mes de mayo del año dos mil uno (2001).

La Sala Primera de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados JAIME ARAUJO RENTERIA, ALFREDO BELTRAN SIERRA, MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente,

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión de los fallos proferidos por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Barranquilla y el Tribunal Superior de Barranquilla - Sala Civil Familia, al resolver sobre la acción de tutela, presentada por Elisa Rivera de Gutiérrez contra la Caja Nacional de Previsión Social - CAJANAL E.P.S.- Seccional Atlántico.

I. ANTECEDENTES.

Manifiesta la actora a través de apoderado, que es beneficiaria de la sustitución pensional de su difunto esposo, que la entidad demandada le está violando sus derechos fundamentales a la subsistencia, al mínimo vital y a la protección especial a la tercera edad, por cuanto el ente demandado le adeuda las mesadas comprendidas entre marzo y septiembre del año 2000, así como la prima legal del mes de junio de ese mismo año.

Indica igualmente, que tras el fallecimiento de su esposo el 19 de febrero de 2000, en su calidad de cónyuge superviviente, solicitó el 15 de marzo de ese mismo año a CAJANAL E.P.S. Seccional Atlántico, la sustitución pensional a que tiene derecho, sin que hasta la fecha, dicha entidad le haya cancelado mesada alguna. Agrega que, la única fuente de recursos económicos de que dispone para solventar sus necesidades básicas depende de la sustitución pensional no pagada, solicitando mediante esta acción la protección de los derechos a la subsistencia, al mínimo vital y a la protección especial a la tercera edad, para lo cual pide se ordene a la entidad demandada, el pago de las mesadas adeudadas, así como también se garantice el pago puntual de las mesadas futuras.

Al responder a la acción de tutela, en escrito dirigido al Despacho Judicial por el Director Seccional de Cajanal Atlántico, se señaló lo siguiente:

“... la competencia en materia de pensiones en la CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL ‘CAJANAL’ está radicada en la Subdirección General de Prestaciones Económicas con sede en la Capital de la República; quiere decir esto que la facultad de resolver los derechos de petición que se presenten en los trámites pensionales está centralizada, cosa que siempre se les comenta en la Seccional a quienes desde aquí presentan las solicitudes pertinentes.

“No obstante lo anterior, la Seccional Atlántico, como todas las Seccionales del país, reciben y envían a la Subdirección General de Prestaciones Económicas (con sede en Bogotá D.C.), tanto la petición como los documentos que aportan en ellas y cumple en este sentido y al momento de notificar las resoluciones que se derivan del trámite pensional una función meramente secretarial que está acorde con las facultades restringidas que se nos han entregado.” (negritas y subraya fuera del texto original).

(...)

Por lo anterior, concluye el Director de la demandada que la E.P.S. Cajanal no puede verse afectada, en el presente caso, con una decisión por vía de tutela, pues no es de su competencia, entrar a hacer reconocimientos de prestaciones como la aquí reclamada por la actora. (Folios 19 y 20)

De otra parte, adjunta copia del oficio P.E. 233 de fecha 15 de marzo de 2000 mediante el cual remite a la dependencia competente en CAJANAL Bogotá, la documentación y radicación

de la solicitud de sustitución pensional de la actora que obra a folio 21, así como escrito vía fax poniendo en conocimiento de dicha entidad la presente acción de tutela.

En razón a lo anterior, la Coordinadora del Grupo de Asuntos Judiciales de CAJANAL Bogotá, en oficio No. 10253 del 29 de septiembre de 2000 recibido por el ad quem en octubre 25 manifiesta que la solicitud de Pensión de Jubilación presentada por la señora Rivera de Gutiérrez, se encuentra en el Grupo de Control y Reparto en turno para su estudio y trámite y que la mora en su resolución se debe a que las solicitudes sobre prestaciones deben guardar un riguroso orden de llegada, tal y como lo señala el art. 49 del Decreto 1045 de 1978, sin que en ningún caso pueda concederse prelación alguna en su trámite o pago (Folio 4).

Posteriormente, la misma Coordinadora del Grupo de Asuntos Judiciales de CAJANAL, con sede en Bogotá, en escrito dirigido al mismo Juzgado Primero Civil del Circuito de Barranquilla, mediante oficio No 92095 del 24 de octubre de 2000, manifestó lo siguiente:

“Dando cumplimiento a lo dispuesto por su Despacho, mediante oficio No. 1435/2000, me permito manifestarle que este Grupo no recibió en su oportunidad el escrito sobre los hechos materia de la demanda de tutela, por lo cual desconocemos los motivos alegados.

“De otra parte, revisado el cuaderno administrativo no se encontró petición pendiente de resolver, por lo cual me permito allegar una fotocopia simple del expediente en 120 folios en que consta la actuación administrativa seguida por esta Entidad.”

Al escrito anterior, la entidad demandada anexa un expediente relacionado con la pensión de jubilación solicitada directamente por la actora ante CAJANAL en el año 1995, la cual le fue negada en su oportunidad por no cumplir con el requisito del tiempo de servicios y que no se relaciona con los hechos objeto de la presente acción referente a la solicitud de sustitución pensional como beneficiaria de su difunto esposo.

## I. DECISIONES JUDICIALES OBJETO DE REVISIÓN.

Mediante sentencia del 26 de septiembre de 2000, el Juzgado Primero Civil del Circuito de Barranquilla, negó la tutela, pues consideró que no existe vulneración de derecho alguno, pues hasta el momento a la actora no le ha sido reconocida aún la pensión sustitutiva de su

difunto esposo. Igualmente, la demandante cuenta con otro medio de defensa judicial como es acudir ante la jurisdicción laboral para exigir el reconocimiento del derecho reclamado.

Impugnada la anterior decisión, conoció en segunda instancia, la Sala de Civil - Familia del Tribunal Superior de Barranquilla, que en sentencia del 7 de noviembre de 2000, confirmó el fallo proferido por el a quo, por considerar que la presente acción persigue el reconocimiento de una sustitución pensional para lo cual existe otro medio de defensa judicial.

## I. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

### 1. Competencia

De conformidad con lo establecido en los artículos 86 inciso 2° y 241-9 de la Constitución Política y los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, es competente esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional para revisar las decisiones judiciales mencionadas y proferir la sentencia correspondiente.

### 1. Improcedencia de la acción de tutela para ordenar el reconocimiento de un derecho prestacional. Reiteración de Jurisprudencia.

Si bien la peticionaria alega la vulneración de sus derechos fundamentales a la subsistencia y al mínimo vital por parte de la Caja Nacional de Previsión Social, Seccional Atlántico, a causa del no pago de las mesadas de sustitución pensional correspondientes a los meses de marzo a septiembre de 2000 y prima de junio del mismo año, es claro para esta Sala, que no existe tal violación cuando aún no se ha llevado a cabo el reconocimiento del pretendido derecho a la sustitución pensional por parte de la autoridad competente. Es decir, en la medida en que no se ha definido la titularidad de la prestación pretendida por la señora Elisa Rivera de Gutiérrez, mal puede invocar la vulneración de derechos fundamentales respecto de una situación que apenas constituye una mera expectativa.

Así las cosas, es claro para esta Sala, tal y como ya lo ha reiterado en diversas oportunidades la Corporación, que el juez de tutela no está facultado para reconocer prestaciones, por ser

ésta una función que hace parte de manera exclusiva de la órbita de competencia de otras autoridades. Al respecto, nos permitimos enunciar los apartes que sobre el tema, ya fueron objeto de estudio en otras sentencias, a saber:

“...no existiendo aún acto administrativo que ordene la sustitución pensional en favor de..., no es la acción de tutela el mecanismo apto para forzar ese reconocimiento, que depende de factores cuyo análisis no corresponde efectuar al juez constitucional sino al ente respectivo -...-, con la posibilidad de acudir al Contencioso Administrativo si la decisión no resulta satisfactoria para la peticionaria”<sup>1</sup>.

“El Juez de la tutela no puede, entonces, reemplazar a la autoridad competente para resolver aquello que le autoriza la ley, sino que su accionar es un medio de protección de derechos propios de la persona humana en su primacía. Por ello, no es pertinente como así ocurre en el presente asunto, formular la acción de tutela, por cuanto supone desconocer los medios ordinarios para dirimir controversias”<sup>2</sup>

“Tema reiterado en esta Corporación ha sido el de las facultades del juez de tutela frente a las solicitudes de reconocimiento de prestaciones sociales, en donde se ha dicho que en esta sede sólo procede el amparo tutelar frente al derecho de petición para impulsar la pronta respuesta de la respectiva solicitud, más no la orden para el reconocimiento mismo”<sup>3</sup>

1. Del derecho de petición. Elementos y características. Las respuestas dadas a las autoridades judiciales no constituyen respuesta válida.

Es deber del juez de tutela analizar los hechos y las pruebas aportadas al proceso no sólo respecto de los derechos invocados por el actor para establecer si éstos han sido realmente vulnerados con la actuación del demandado, sino que también debe verificar si con dicha actuación resultan vulnerados otros derechos fundamentales no invocados por el actor, debiendo proceder a su protección inmediata.

Como se señaló antes, los derechos fundamentales invocados por la señora Elisa Rivera de Gutiérrez no han sido vulnerados por la demandada. No obstante, se observa que la Caja Nacional de Previsión Social, no ha resuelto la petición elevada por la actora, pese al vencimiento del término establecido para tal fin, situación que se infiere de la información suministrada por las partes que demuestra que en efecto no se ha surtido el trámite correspondiente por parte de la entidad estatal, vulnerando así el derecho de petición de la actora.

La Sala considera del caso, analizar la conducta desplegada por cada una de las autoridades involucradas en el presente asunto, a fin de determinar cual de ellas ha incurrido en dicha vulneración:

El Director de CAJANAL - Seccional Atlántico-, debía actuar acorde a lo dispuesto por el artículo 33 del C.C.A., que señala que el funcionario que recibe la petición no siendo el competente para resolverla, debe dar traslado de la misma a la dependencia o autoridad competente dentro de los diez (10) días siguientes e informar al peticionario por escrito sobre éste hecho.

Dentro del expediente obra oficio remisorio en éste sentido, sin que se pueda evidenciar si efectivamente fue enviado dentro del término legal y si se dio aviso escrito a la actora, situaciones que no son del caso analizar por el juez de tutela, sino por la autoridad disciplinaria.

No siendo el Director de CAJANAL Seccional Atlántico el competente para resolver la petición de la actora tampoco puede ser éste el sujeto activo de la vulneración del derecho de petición a la actora, por lo tanto, su actuación solo produce efectos disciplinarios en caso de que hubiese existido mora o dilación injustificada en la remisión de la petición a la autoridad competente.

Con relación a la actuación de CAJANAL con sede en Bogotá, autoridad competente para resolver la petición de la actora, se observa la incoherencia y contradicción de sus respuestas, lo que pone en evidencia la desorganización administrativa y falta de coordinación entre sus diferentes dependencias. Al respecto, es necesario recalcar que no puede el peticionario asumir el desdén administrativo que presentan las entidades sean estas públicas o privadas, desorden que ha ocasionado una ostensible vulneración del

derecho de petición. Este derecho de rango constitucional, ha sido objeto de reiterados pronunciamientos de la Corte, el cual ha sido definido como un derecho que demanda efectividad en el logro de los fines esenciales del Estado.<sup>4</sup>

Así bien, sobre el derecho de petición, es pertinente enunciar los parámetros que la Corte Constitucional ha establecido respecto de su ejercicio y alcance, los cuales han sido objeto de estudio en diversas sentencias, entre las cuales está la T-377 de 2000, Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero:

“b) El núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión, pues de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta no resuelve o se reserva para sí el sentido de lo decidido.

“c) La respuesta debe cumplir con estos requisitos: 1. oportunidad 2. Debe resolverse de fondo, clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado 3. ser puesta en conocimiento del peticionario. Si no se cumple con estos requisitos se incurre en una vulneración del derecho constitucional fundamental de petición.

“d) Por lo anterior, la respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita”.

El artículo 3º del C.C.A., señala que las actuaciones administrativas se cumplirán con observancia de los principios de economía, celeridad e imparcialidad en razón a los cuales se tendrá en cuenta que las normas de procedimiento se utilicen para agilizar las decisiones y se suprimirán los trámites innecesarios. Indica además, que el retardo injustificado es causal de investigación y sanción disciplinaria, que se puede iniciar de oficio o por queja del interesado.

En virtud del principio de imparcialidad las autoridades deben actuar teniendo en cuenta que la finalidad de los procedimientos consiste en asegurar y garantizar los derechos de todas las personas sin ningún género de discriminación; por consiguiente deberán darles un tratamiento igual, respetando el orden en que actúan ante ellos.

De acuerdo a lo anterior tenemos que el respeto por el derecho al turno, a que hace referencia el Decreto 1045 de 1978 que invoca la demandada para justificar su negligencia y

dilación en la resolución de la petición de la actora, no pretende cosa diferente a garantizar el principio de imparcialidad antes mencionado, no siendo de recibo por esta Sala que so pretexto de su cumplimiento se vulnere un derecho fundamental de los ciudadanos como lo es el de petición consagrado en el art. 23 de la C.N.

No quiere decir lo anterior, que se pueda transgredir dicha norma en pro de garantizar y proteger el derecho de petición de los ciudadanos, por el contrario las dos (2) normas son perfectamente compatibles, debiéndose aplicar coetáneamente. Así como se debe respetar el turno de presentación de las solicitudes para garantizar el principio de imparcialidad, también se deben resolver las peticiones sobre prestaciones dentro del término legal, adoptando las medidas y mecanismos administrativos necesarios para garantizar el cumplimiento de las mismas y de los fines que se persiguen con cada una.

La Sala considera necesario precisar el término u oportunidad dentro de la cual la demandada debía resolver el derecho de petición presentado por la actora, relacionado con la sustitución pensional. En este sentido tenemos que si bien el art. 6º del C.C.A., señala un término general de quince (15) días aplicable a toda clase de peticiones, ya sea que estas se formulen en interés general o particular, también lo es como en otras oportunidades lo ha expresado esta Corporación que el reconocimiento de una pensión o para el presente caso de la sustitución pensional dicho plazo resulta insuficiente en razón al estudio pormenorizado que debe realizarse en cuanto al cumplimiento de requisitos y normatividad aplicable a cada caso en concreto.

Respecto a las solicitudes de reconocimiento de pensiones y sustituciones pensionales elevadas ante CAJANAL, es procedente aplicar por analogía el término máximo de los cuatro (4) meses establecidos en el art. 19 del Decreto 656 de 1994, como en su oportunidad lo señaló ésta Corporación con relación a las solicitudes pensionales presentadas ante el Seguro Social. Al respecto en sentencia T 170 de 2000, M.P.: Dr. Alfredo Beltrán Sierra se señaló:

“Así las cosas, es claro que el decreto 656 de 1994 tiene como únicos destinatarios a las sociedades administradoras de fondos del régimen de ahorro individual y no al Seguro Social.

3.10. Significa lo anterior que mientras el legislador no establezca un plazo específico para

que el Seguro Social resuelva las solicitudes pensionales que le presenten sus afiliados, éste sigue rigiéndose en materia de derecho de petición por el artículo 6 del Código Contencioso Administrativo, según el cual la respuesta a las peticiones en carácter particular o general, deben ser resueltas en el término de quince (15) días. La solicitud de pensión es una petición de carácter particular.

Sin embargo, para la Sala es claro que la naturaleza misma de la solicitud de pensión, por los trámites internos que ella impone para su reconocimiento o denegación, hace del término de quince (15) días, un plazo muy breve para que la entidad resuelva en debida forma sobre éste. Razón por la que ha de entenderse que como en dicho término no puede darse una respuesta de fondo, núcleo esencial del derecho de petición, el Seguro Social ha de informar al solicitante si la documentación allegada está completa y en caso contrario señalar la que hace falta, así como advertir el término que empleará para resolver de fondo la solicitud. Término éste que debe ser igualmente razonable. Razonabilidad que queda a la discrecionalidad del funcionario, y que en su momento ha de ser evaluada por el juez de tutela, cuando tenga que resolver sobre la existencia o no de vulneración del derecho de petición en un caso concreto. Por tanto, se puede afirmar que la inexistencia de un término exacto señalado directamente por el legislador, genera, en si mismo, inequidades entre los diversos afiliados al sistema de seguridad social.

(...)

3.12. Así, mientras el legislador cumple su función de establecer un término razonable en que entidades como el Seguro Social deben emplear para dar respuesta a las solicitudes que sus afiliados, específicamente en materia de reconocimiento de pensiones, ha de entenderse que esta entidad debe aplicar por analogía el lapso contenido en el artículo 19 del decreto 656 de 1994, según el cual las solicitudes de pensión deben resolverse de fondo en un término máximo de cuatro (4) meses desde el momento en que se radique la respectiva petición. Hecho éste que tendrá que ser informado al solicitante en el lapso al que hace referencia el artículo 6 del Código Contencioso Administrativo”.

Por lo tanto, no encuentra razonable esta Sala que transcurridos más de siete (7) meses desde la fecha en que se radicó la solicitud de sustitución pensional y la fecha en que se falló la tutela en segunda instancia, la entidad demandada aún no había resuelto de fondo la

petición de la actora, resultando evidente que con su comportamiento dilatorio y nada ágil ha vulnerado su derecho fundamental de petición, además de actuar en contravía de los principios que deben guiar y orientar la actuación de la administración pública.

De otra parte, es necesario señalar que el hecho de que se haya vencido el término para resolver, y aquel necesario para que opere el silencio administrativo en este caso negativo, no libera a la administración de la obligación de resolver, mientras no se haya iniciado la acción Contenciosa, como tampoco éste hecho la exime de la correspondiente responsabilidad disciplinaria que su omisión le puede generar.

El numeral 9 del art.41 de la ley 200 de 1995, que contiene el Código Unico Disciplinario contempla dentro de las prohibiciones para los servidores públicos: "Omitir y retardar o no suministrar oportunamente respuesta a las peticiones respetuosas de los particulares...".

Por lo anterior, la Corte dará traslado a las autoridades competentes para que investiguen las posibles faltas disciplinarias en que hayan podido incurrir los servidores públicos obligados a tramitar y resolver la petición presentada por la actora.

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, esta Sala de Revisión confirmará los fallos de instancia en cuanto negaron el amparo respecto del reconocimiento del derecho a la sustitución pensional el cual no procede por vía de tutela. Sin embargo, se concederá la tutela respecto del derecho de petición, en razón a que resulta evidente su vulneración.

## I. DECISIÓN.

En mérito de lo expuesto, la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

### RESUELVE :

Primero.- CONFIRMAR los fallos de instancia proferidos por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Barranquilla y por la Sala Civil Familia del Tribunal Superior de Barranquilla, en cuanto negó la tutela a los derechos fundamentales invocados por la actora, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

Tercero.- Por Secretaría General, COMPULSAR copias de esta sentencia y del expediente respectivo a la Procuraduría General de la Nación, para lo de su competencia y de conformidad con la parte motiva de este proveído.

Cuarto.- Por Secretaría General, líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del decreto 2591 de 1991.

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

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Cfr. sentencia T-131 de 2000. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

2 Cfr. sentencia T-038 de 1997 M.P. Hernando Herrera Vergara.

3 Cfr. Sentencia T-663 de 1998. M.P. Antonio Barrera Carbonell.

4 Cfr. sentencia T-553 de 1994 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.