

Sentencia T-637/02

ACCION DE TUTELA-Improcedencia para ordenar reconocimiento de pensiones

ACCION DE TUTELA-Procedencia excepcional para reconocimiento de derechos pensionales

ACCION DE TUTELA-Improcedencia para decretar un derecho controvertido y que no ha sido definido

PERJUICIO IRREMEDIABLE-Inexistencia/MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL-Solicitud reconocimiento de sustitución pensional

DERECHO DE PETICION EN VIA GUBERNATIVA-No resolución oportuna de recursos

Referencia: expediente T- 604.726

Acción de tutela instaurada por Mónica Cervantes Barros contra el Seguro Social Seccional Atlántico.

Procedencia: Tribunal Superior de Barranquilla, Sala Civil.

Magistrado Ponente:

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Bogotá D.C., nueve (9) de agosto de dos mil dos (2002).

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Alfredo Beltrán Sierra, Manuel José Cepeda Espinosa y Jaime Córdoba Triviño, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en el proceso de revisión del fallo adoptado el veinticuatro (24) de abril de dos mil dos (2002), por el Tribunal Superior de Barranquilla, Sala Civil, dentro de la acción de tutela instaurada por la señora Mónica Cervantes Barros por medio de abogado contra el Seguro Social Seccional Atlántico.

La Sala de Selección No. 7 de la Corte Constitucional, por auto del quince (15) de julio del año en curso, eligió, para efectos de su revisión, el fallo de la referencia. El expediente llegó a la Corte Constitucional, por remisión que hizo el Tribunal Superior de Barranquilla Sala Civil, en virtud de lo ordenado por el artículo 31 del decreto 2591 de 1991.

I. ANTECEDENTES.

1. Hechos.

Por medio de apoderado la actora narra los siguientes hechos:

1. Manifiesta que su padre al momento de morir disfrutaba de la pensión de vejez otorgada por el Seguro social en 1988, posteriormente en 1996 fue concedida a su señora madre y a su hermana que para ese entonces era menor de edad.

1. En noviembre de 1999, la actora solicitó al Seguro Social evaluación de su incapacidad con el fin de determinar si tenía derecho a la pensión de sustitución debido a su estado de invalidez. El médico laboral del Centro Administrativo del Seguro Social para el 13 de marzo de 2000 (f. 12), informó que la pérdida de la capacidad laboral de la actora era de 66.25%, bajo estas circunstancias, el 24 de abril de 2000 y el 16 de marzo de 2001, la actora reiteró la petición pensional ante Seguro Social.

1. Mediante comunicación del 6 de abril de 2001, el ente demandado le informó a la actora que el expediente se encontraba en la oficina jurídica para iniciar acción de nulidad del acto administrativo que le concedió el derecho pensional al señor Carlos Cervantes Cárdenas, padre de la actora, por cuanto se otorgó el derecho sin el lleno de los requisitos legales.

1. A pesar de que el acto administrativo en mención no estableció los recursos que procedían en su contra, el 19 de abril de 2001 (f. 17), la actora presentó recurso de reposición y en

subsidio de apelación pero el Seguro Social no se ha pronunciado al respecto.

1. Considera la actora que lo que se discute con la petición pensional elevada por ella no es si su padre tenía derecho o no a la pensión de vejez, porque esa situación debe ser dirimida ante un estrado judicial, lo que busca es establecer si tiene o no derecho a la sustitución pensional de su padre.

2. Pretensiones y derechos presuntamente vulnerados.

Solicita la actora que se le protejan sus derechos fundamentales a la vida, a la dignidad, a la seguridad social y al debido proceso administrativo y que en consecuencia, se ordene al Seguro Social proferir a su favor el acto administrativo de reconocimiento y sustitución de la pensión vitalicia de jubilación otorgada a su padre.

3. Sentencia de primera instancia.

El Juzgado 2 de Familia de Barranquilla por medio de la sentencia proferida el 11 de marzo de 2002, consideró vulnerado el derecho de petición toda vez que el Seguro Social ha dejado transcurrir más de once meses sin resolver los recursos interpuestos por la actora contra la comunicación No. 12536 del 6 de abril de 2001, en este punto da un término de 48 horas para que se resuelva al respecto.

Con relación al derecho pensional que alega la actora, el despacho judicial observó que dentro del expediente no obra reconocimiento de pensión a favor de la actora, y concluyó que la acción de tutela no es el mecanismo idóneo para ordenar al Seguro Social el reconocimiento y pago de una pensión, cuando no hay certeza de que el acto administrativo se haya producido.

Sin embargo, previene al Jefe del Departamento de Atención al Pensionado del Seguro Social, que sus actuaciones administrativas deben desarrollarse con observancia a los lineamientos establecidos en el artículo 3º del C.C.A..

4. Impugnación.

El apoderado de la actora presentó escrito de impugnación el 14 de mayo de 2002, dentro del cual afirma que el despacho judicial omitió practicar un peritazgo médico a la actora para establecer su estado de invalidez.

Considera que no existen motivos para que se le niegue el reconocimiento de la pensión de sustitución por invalidez a la actora, ya que cumple con los requisitos exigidos como son: ser hija del pensionado y ser una persona incapacitada. Añade que la señora Cervantes no cuenta con ningún ingreso económico, actualmente está viviendo de la caridad familiar, motivo por el cual, no podría sufragar los costos que representa adelantar un proceso ordinario laboral.

Según lo anterior, pretende que el fallo de primera instancia se adicione en el sentido de ordenar al Seguro Social resolver a favor de la actora la pensión de sustitución, dándole validez jurídica a la resolución que le otorgó la pensión al señor Carlos Cervantes Cárdenas, teniendo como únicos requisitos el parentesco y el grado de invalidez.

1. Sentencia de segunda instancia.

El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla, Sala Civil – Familia, profirió sentencia confirmatoria el 24 de abril de 2002, dentro de la acción de tutela que presentó la señora Mónica Cervantes Barros.

El despacho judicial consideró que la pensión que reclama la actora requiere del cumplimiento de unos requisitos establecidos por ley, por tanto, las controversias que se suscitan cuando se cumplen o no estos presupuestos son de carácter legal y no constitucional, excepto cuando se demuestra un perjuicio irremediable, demostrando la inminencia, urgencia, gravedad e impostergabilidad de la protección.

Comparte el fallo del juez de primera instancia con relación al derecho de petición, toda vez que la inobservancia de los términos para resolver oportunamente los recursos presentados por la actora contra el acto administrativo proferido por el Seguro Social, transgrede el debido proceso y el derecho de petición, comprometiendo además los principios de eficacia y celeridad propios de la función pública.

La petición del apoderado de la actora se considera improcedente, ya que aún están pendientes por resolver los recursos de reposición y apelación, por esta razón, se entiende que aún no se ha resuelto en forma definitiva su situación.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

Primera. Competencia.

La Sala Segunda de Revisión es competente para decidir sobre el asunto de la referencia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 241, numeral 9°, de la Constitución, y 33 y 34 del decreto 2591 de 1991.

Como se desprende de los hechos anteceden

Segunda. El asunto objeto de discusión.

Considera la actora que tiene derecho a la sustitución pensional por el hecho de ser hija de quien en vida disfrutaba de la pensión de vejez y, por encontrarse en estado de incapacidad física para trabajar, bajo este entendido, lo primero que debe decidir la Sala, es si por medio de acción de tutela, se puede ordenar el reconocimiento de una pensión.

Por otra parte, señala la actora que el 19 de abril de 2001, presentó ante el Seguro Social recurso de reposición y en subsidio de apelación contra la comunicación del 6 de abril del mismo año, por medio de la cual, se le informa la imposibilidad de reconocerle el derecho pensional solicitado, por tener origen en una prestación mal concedida y que se encuentra en trámite de anulación, no obstante, no se resolvieron los recursos, es por ello que, la Sala decidirá si se vulneró el derecho de petición.

Tercera. Análisis del caso concreto. Reconocimiento del derecho pensional por medio de acción de tutela.

La Corte Constitucional se ha pronunciado respecto de la existencia de medios de defensa cuando el problema que se plantea es de tipo legal y ha dicho que, en casos de reconocimiento de pensiones hay que analizar los elementos que componen el caso concreto, porque de ello depende la competencia del juez constitucional, más aún cuando se ven comprometidos derechos fundamentales. Desde este punto de vista podemos citar la

sentencia T-1083 de 2001 del M.P. Dr. Marco Gerardo Monroy que dice: "... en principio, las controversias suscitadas con ocasión del reconocimiento de derechos pensionales no le corresponden a la jurisdicción constitucional en sede de tutela, ya que se trata de pretensiones de orden legal para cuya definición existen en el ordenamiento jurídico otras instancias, medios y procedimientos administrativos y judiciales ordinarios¹. En consecuencia, la acción de tutela no procede para el reconocimiento de derechos pensionales, bien se trate de pensiones de vejez, invalidez, o de sobrevivientes, o de la sustitución pensional, a menos que dadas las circunstancias del caso concreto, los medios de defensa judicial resulten ineficaces para la garantía de los derechos fundamentales o se pueda razonablemente prever la ocurrencia de un perjuicio irremediable².

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

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

Según la jurisprudencia transcrita y los antecedentes probatorios que reposan en el expediente, se observa que la actora es una persona de 42 años, a quien se le diagnosticó en marzo de 1991, limitación funcional para subir y bajar escaleras, arrastre de pie y aducción de miembros pélvicos (f. 13).

Luego de la muerte de su señora madre, sustituta de la pensión de su esposo y padre de la actora, señor Carlos Cervantes Cárdenas, la actora solicitó en noviembre 3 de 1999 al Seguro Social, reconocimiento de la pensión de sustitución de éste. Igualmente el 13 de marzo de 2000, pidió evaluación médica laboral obteniendo como resultado secuelas de polio en M.M.I.I. con pérdida funcional del M.I.D., el total de la incapacidad fue de 66.25%.; al mes siguiente la actora informó al Seguro Social que dependía económicamente de su progenitora

ya fallecida y una vez más, reiteró la petición pensional.

El Seguro Social se negó a tramitar la solicitud pensional con el argumento de que la pensión otorgada al padre de la actora había sido mal concedida y estaba en trámite de nulidad.

Así las cosas, resulta claro que existe un conflicto entre el Seguro social, quien manifestó su intención de revocar su propio acto administrativo proferido en 1988 y la actora, que pretende el reconocimiento de la pensión de sustitución de su padre, luego de haber sido sustituida a su señora madre y su hermana que para ese entonces era menor de edad.

Igualmente se observa que, la actora no fue beneficiaria de la pensión de sustitución y solo hasta la muerte de la señora Rebeca Barros de Cervantes, solicitó la pensión de sustitución por invalidez, de igual forma se tiene en cuenta que aún no existe acto administrativo de reconocimiento que permita por medio de acción de tutela algún tipo de pronunciamiento.

Lo anterior muestra que el problema suscitado es de tipo legal y por tanto, su estudio no es competencia del juez constitucional³, ya que no resulta procedente decretar por vía de tutela un derecho que resulta controvertido y que no ha sido definido por la entidad encargada de pronunciarse al respecto.

En conclusión no es procedente por medio de acción de tutela definir si a la actora Mónica Cervantes Barros le asiste o no derecho a la pensión que solicita, ya que no demostró encontrarse en medio un perjuicio irremediable, a pesar de haber presentado constancia de la incapacidad física que la impide desarrollarse laboralmente, entonces, para establecer si la actora cuenta o no con los requisitos legales para acceder a la pensión de vejez, debe acudir a la justicia ordinaria, por cuanto el juez constitucional no tiene competencia para reconocer este tipo de derechos.

Cuarta. Reiteración de jurisprudencia. Los recursos en vía gubernativa no resueltos oportunamente atentan contra el derecho de petición.

La jurisprudencia reiterada de esta Corporación ha dicho con relación al derecho de petición que, la omisión en resolver los recursos para agotar vía gubernativa, no solo atenta contra el derecho de petición sino también contra el debido proceso administrativo y no resulta lógico entender que el silencio de la entidad deba tomarse como un pronunciamiento negativo, por cuanto es simplemente un silencio, que a todas luces viola el artículo 23 de la Constitución

Política, al respecto la sentencia T-1118 de 2001 M.P. Jaime Córdoba Triviño dice: “Entonces, el uso de los recursos señalados por el Código Contencioso Administrativo para controvertir directamente ante la administración sus decisiones, es desarrollo del derecho de petición y de ello deviene la obligación del servidor público de resolver oportuna y materialmente lo solicitado. 4”.

De todas maneras la entidad a quien se eleva la petición debe responder en uno u otro sentido, así como lo dice la sentencia T-301 de 1998 M.P. Alejandro Martínez Caballero, dentro de la cual se aclara que es diferente el término que la ley establece para resolver las peticiones de índole pensional, con la obligación de informarle al peticionario el estado de su solicitud. “Cabe recordar que excepcionalmente la entidad obligada, puede comunicar al peticionario las razones por las cuales le es imposible responder en el término de quince (15) días de forma clara y completa a la solicitud, señalando con precisión una fecha razonable en la cual se procederá a resolver. Esta circunstancia lleva implícita la necesidad de comunicar al peticionario algún tipo de decisión en el término que señale la ley, aún en circunstancias excepcionales o fuera de lo común.”

Con relación al caso en estudio, la Sala observa que el Seguro Social Seccional Barranquilla no atendió el requerimiento que le hizo el despacho judicial de primera instancia y tampoco ha resuelto los recursos de reposición y en subsidio de apelación que presentó la actora el 19 de abril de 2001, contra la comunicación que le informó sobre el proceso de nulidad que cursa en la oficina jurídica de la entidad demandada, respecto del reconocimiento pensional que fue otorgado a su padre en 1988.

Quiere ello decir que, no hay disposición por parte de la entidad demandada en atender la solicitud de la actora y una vez más, se evidencia que el Seguro Social no cumple los términos establecidos por ley para resolver trámites de su competencia. Razón por la cual, al igual que los jueces constitucionales de primera y segunda instancia, se protege el derecho de petición, ya que resulta vulnerado con la conducta pasiva del Seguro Social y por tanto, se confirma en este punto la acción de tutela en revisión.

Por último, la Sala considera que si el Seguro Social se encuentra estudiando la legalidad de la pensión otorgada al padre de la actora, donde ella es un tercero que tiene interés en el resultado del mismo, debe ser notificada de la decisión para que pueda ejercer las acciones

pertinentes ante la vía ordinaria que corresponda.

III. DECISIÓN.

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

RESUELVE:

Primero. CONFIRMAR el fallo proferido el veinticuatro (24) de abril de dos mil dos (2002), por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla, Sala Civil – Familia, dentro de la acción de tutela instaurada por la señora Mónica Cervantes Barros contra el Seguro Social Seccional Barranquilla, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

Segundo: Por Secretaría General, líbrense las comunicaciones de que trata el artículo 36 del decreto 2591 de 1991.

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

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado Ponente

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaría General

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

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

3 T-650/00 y T-999/01.

4 Cfr. Sentencia T-304 de 1994.