

Sentencia T-814/05

AUXILIO DE SUBSISTENCIA-Previsto en Dec 2681/03

DERECHO DE PETICION-Alcance y contenido

PROGRAMA DE AUXILIOS PARA ANCIANOS INDIGENTES-Admisión

Los procesos de reconocimiento y asignación de los subsidios deben tramitarse respetando la igualdad y el debido proceso de quienes han solicitado las prestaciones que ofrece el sistema de seguridad social. En este orden de ideas, la Corte Constitucional estableció las exigencias a las cuales deben atender las autoridades encargadas de tramitar las solicitudes de auxilio: “1) el deber de precisar, mediante una definición clara, los elementos que constituyen el supuesto de hecho para reconocer una determinada prestación pública en cabeza de una persona; 2) el deber de acopiar información empírica suficiente para establecer si la persona que solicita la asistencia o protección cae bajo la hipótesis del supuesto de hecho que justifica asignarle una prestación; 3) el deber de evaluar el impacto que una decisión determinada - inclusión o exclusión de la persona a un programa - tiene sobre el cumplimiento presente y futuro de los objetivos del programa”.

DERECHO DE PETICION-Comunicación de respuesta se dio a la dirección aportada por demandante

Esta Sala considera que si bien es cierto, la notificación es una obligación de las entidades que conocen solicitudes de las personas, quien presenta un derecho de petición debe obrar de manera diligente con el fin de informar adecuadamente el lugar de notificación o, en caso de que sus condiciones no le permitan aportar tal información, expresarle a la administración tal condición. En este último caso, la administración deberá determinar de manera adecuada otro medio de notificación eficaz al peticionario. Considerando la diferencia entre la dirección de correspondencia inicialmente aportada por la peticionaria en su solicitud y la dirección para recibir notificaciones, esta Sala considera que el Departamento Administrativo de Bienestar Social -DABS- obró dentro de los límites de sus facultades, de acuerdo con los datos con los cuales contaba para poner en conocimiento de la peticionaria la respuesta a lo que ésta solicitó. En este caso, la ausencia de notificación obedeció a una confusión involuntaria de la peticionaria y por tanto, no es imputable a la administración una

vulneración del derecho fundamental de petición de la demandante.

#### DERECHO DE PETICION-Respuesta de fondo y clara

La respuesta remitida por la entidad distrital a la peticionaria fue adecuada y se pronunció sobre el objeto de su solicitud. Es decir que el requisito sobre la calidad de la respuesta de los derechos de petición, según los lineamientos constitucionales fue cumplido. La respuesta fue idónea ya que se le informó que debía acudir a otra entidad y adjuntar alguna documentación sin que ello signifique que la entidad violó el derecho de petición. En este orden de ideas, esta Sala considera que la respuesta emitida por la autoridad accionada representa una respuesta de fondo sobre su petición, ajustada a las condiciones de un pronunciamiento idóneo y útil.

#### DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO Y PRINCIPIO DE IGUALDAD EN PROCESOS DE DISTRIBUCION DE BIENES ESCASOS

La Sala evidencia que con fundamento en la respuesta emitida por el DABS, la demandante se dirigió a la entidad distrital competente para atender su solicitud de subsidio y entregó la documentación, tal como le fue informado en el oficio de respuesta a su solicitud. Como resultado de tales diligencias, la peticionaria entrará a formar parte de la lista de espera para acceder a la prestación económica que ha solicitado, situación que es compatible tanto con el principio de debido proceso administrativo como con el principio de igualdad que informan los procesos de distribución de bienes escasos.

Referencia: expediente T-1097235

Acción de tutela instaurada por la señora Herminda Mahecha de Murcia contra la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá y el Departamento Administrativo de Bienestar Social.

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Bogotá, D. C., ocho ( 8 ) de agosto de dos mil cinco (2005).

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados JAIME ARAÚJO RENTERÍA, ALFREDO BELTRÁN SIERRA y MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente:

## SENTENCIA

dentro del proceso de revisión del fallo proferido por el Juzgado Tercero (3) Penal Municipal de Bogotá, en el trámite de la acción de tutela instaurada por Herminda Mahecha de Murcia contra la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá y el Departamento Administrativo de Bienestar Social.

### I. ANTECEDENTES

#### 1. Hechos y pretensiones.

La señora Herminda Mahecha de Murcia presenta acción de tutela el día 15 de febrero de 2005 la cual le correspondió resolver al Juzgado Tercero (3) Penal Municipal de Bogotá, contra la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá y el Departamento Administrativo de Bienestar Social, con fundamento en los siguientes hechos:

1. La señora Herminda Mahecha de Murcia de 91 años de edad presentó un derecho de petición el día 14 de noviembre de 2004 ante la Alcaldía Mayor de Bogotá en el cual solicitó el reconocimiento del auxilio de subsistencia previsto en el Decreto 2681 de 2003 “Por el cual se reglamenta la administración y el funcionamiento del Fondo de Solidaridad Pensional”.

2. Afirma que es una persona de escasos recursos, el puntaje que le fue asignado en el SISBEN es de 8 puntos y no recibe pensión que le permita subsistir. Por este motivo, considera que cumple los requisitos para acceder a la prestación solicitada ante la Alcaldía.

3. Señala que como respuesta a su solicitud, la Subdirección de Calidad del Servicio de la Alcaldía Mayor de Bogotá le envió una comunicación en la cual se le informaba “se solicitó al Departamento Administrativo de Bienestar Social evaluar el contenido de su solicitud y de acuerdo a la competencia se tomen las medidas correspondientes” (folio 2).

4. Estima que las entidades accionadas vulneraron su derecho a la igualdad, el debido proceso, el derecho de petición toda vez que hasta el momento de instaurar la acción de tutela no le había sido resuelta su petición aun cuando es una persona que se encuentra en estado de extrema pobreza, quien cumple los requisitos para acceder al auxilio solicitado.

5. En su criterio, la actuación de las autoridades demandadas desconoce los lineamientos de la jurisprudencia constitucional establecidos en relación con el derecho de petición de acuerdo con los cuales, la repuesta debe ser pronta, oportuna y contener una solución de fondo a la situación planteada. De otro lado, se lee en la demanda que “a todas luces resulta que a mis 93 años de edad y en mis actuales condiciones económicas mi circunstancia es de debilidad manifiesta y requiero la protección del Estado para que a través del otorgamiento de un auxilio de subsistencia se haga menos penosa mi vida, mi salud y mi dignidad” (folio 6).

6. Sostiene que aunque desconoce los archivos del Departamento Administrativo de Bienestar Social (DABS) el subsidio que ella solicita le ha sido otorgado a otras personas que están en condiciones similares lo cual constituye un trato discriminatorio.

En virtud de las circunstancias descritas solicitó la protección de sus derechos a la igualdad, debido proceso, petición, mínimo vital, seguridad social y expuso las siguientes pretensiones:

a. Que se ordene al Departamento Administrativo de Bienestar Social que en el término de 48 horas disponga lo que corresponda con el fin de reconocer y entregar el auxilio de subsistencia.

a. Prevenir al representante legal de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá y del Departamento Administrativo de Bienestar Social para que en lo sucesivo no retarde injustificadamente el reconocimiento y entrega de los auxilios de subsistencia.

2. Intervención del Departamento Administrativo de Bienestar Social de Bogotá -DABS-.

MARITHZA FUENMAYOR DE LA PEÑA, en calidad de Gerenta de Atención a la Población Adulta y Vejez del DABS contestó la acción de tutela y expuso las razones por las que el juez de conocimiento debe desestimar las pretensiones expuestas en la demanda.

En primer lugar, indica que al Departamento Administrativo de Bienestar Social de Bogotá no le consta la situación que la actora describe en la solicitud de tutela referente a su edad, nacionalidad, puntaje en el SISBEN y tampoco el monto de las rentas e ingresos que percibe. Por consiguiente, no es posible establecer si cumple los requisitos legales para ser titular del auxilio de subsistencia.

En segundo lugar, indica que la entidad a la cual representa responde a las demandas de las personas mayores en condiciones de vulnerabilidad y pobreza. Explica que la asignación del subsidio de subsistencia depende de criterios de focalización y de los recursos para la inversión. Por este motivo, las coberturas de atención para el pago del subsidio “no alcanzan a cubrir todas las personas mayores que requieren de éste” (folio 20).

En relación con el trámite conferido al derecho de petición, informa que la solicitud fue resuelta por la Subdirección Administrativa y Financiera del DABS radicada con el número 19847, fechada el 30 de diciembre de 2004, en la cual se le informó el trámite que debía iniciar con el fin de que se realizara el estudio de la solicitud del auxilio. En virtud de lo anterior, concluye que la entidad no ha vulnerado o amenazado los derechos de la demandante.

## II. PRUEBAS RELEVANTES ALLEGADAS AL EXPEDIENTE

- 1.- Copia de la Cédula de Ciudadanía de la demandante Herminda Mahecha de Murcia (folio 30).
- 2.- Copia del derecho de petición solicitando el auxilio de subsistencia, dirigido a la Alcaldía Mayor de Bogotá, recibido por esta entidad el día 14 de noviembre de 2004 (folios 27, 28 y 29).
- 3.- Copias de registros de la base de datos de la Alcaldía Mayor de Bogotá sobre trámite de solicitudes y oficios radicados en la institución, de fecha diciembre 14 de 2004 donde consta la existencia de carta remitida por Herminda Mahecha de Murcia, trasladada a la

Subdirección de Calidad del Servicio, con término de vencimiento para responder el día 28 de diciembre de 2004 (folios 14 y 15).

4.- Oficio de diciembre 29 de 2004 suscrito por la Subdirección Administrativa y Financiera de la Alcaldía Mayor de Bogotá con destino a la señora Herminda Mahecha de Murcia en donde se informa que el trámite para la solicitud del auxilio debe ser realizado directamente en el Centro Operativo Local correspondiente de acuerdo al lugar de residencia de la solicitante (folio 25).

5.- Oficio No. 109 de Marzo 17 de 2005 dirigido a la señora Herminda Mahecha de Murcia por el Centro Operativo Local Suba en donde informa que el día 15 de marzo de 2005 se presenta al Centro Operativo Local el señor Germán Mahecha Daza quien presenta documentación de la señora Herminda Mahecha de Murcia. Indica que a partir de esta información se procedió a la inscripción de la señora Mahecha al proyecto de Atención para el Bienestar de la Persona Mayor en Pobreza en Bogotá (folios 63 y 64).

### III. TRÁMITE PROCESAL

#### 1. Admisión de la solicitud.

Mediante oficio dirigido al juez de conocimiento, la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá informó que con fundamento en el artículo 33 del Código Contencioso Administrativo y el Decreto 854 de 20011 la acción de tutela fue remitida al Departamento Administrativo de Bienestar Social del Distrito para que brinde respuesta inmediata.

### IV. DECISIÓN JUDICIAL OBJETO DE REVISIÓN

La sentencia única de instancia proferida por el Juzgado Tercero (3) Penal Municipal de Bogotá, el día primero (1) de marzo de 2005 decidió no acceder a la protección del derecho fundamental de petición como tampoco a los demás derechos invocados ya que con fundamento en las pruebas allegadas durante el trámite, estableció que la solicitud elevada por la accionante fue respondida en los términos de ley es decir, dentro de los 15 días siguientes a la suscripción de la misma además, en la respuesta se le indicó el trámite que debía seguir y se le dirigió la comunicación a la dirección registrada en la petición.

De conformidad con la respuesta presentada por el DABS ante el juez de conocimiento de la acción de tutela, el despacho consideró que aunque no se resuelve de fondo el asunto planteado por la accionante, concerniente al reconocimiento del auxilio de subsistencia, sí se señala en forma clara cuál es el procedimiento que debe agotar para que su petición sea analizada a la luz de los parámetros legales previstos.

Concluyó que a la demandante no le ha sido resuelta desfavorablemente la pretensión de obtener un subsidio de subsistencia toda vez que hasta el momento, la actora no se había dirigido al Centro Operativo Local de Suba, instancia encargada de pronunciarse acerca de la solicitud de la prestación económica mencionada.

## V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### 1. Competencia.

La Corte Constitucional, a través de esta Sala, es competente para revisar la sentencia proferida en el asunto de la referencia, en desarrollo de las facultades conferidas en los artículos 86 y 241, numeral 9º., de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33 al 36 del Decreto 2591 de 1991.

### 2. Problema Jurídico a resolver.

Analizados los hechos que motivaron la presentación de la acción de tutela, la Corte analizará en este asunto si en el trámite otorgado a la solicitud de reconocimiento de auxilio de subsistencia presentada por la señora Herminda Mahecha ante las autoridades distritales de Bogotá se configuró la violación del derecho de petición, así como del derecho al debido proceso y la igualdad.

### 3. El Derecho de Petición en la Jurisprudencia Constitucional.

3.1. La Constitución Colombiana, establece que el derecho de petición -Art. 23- es fundamental. Por tanto, es una garantía de aplicación inmediata y de exigibilidad directa ante las autoridades judiciales a través de la acción constitucional de tutela. El alcance de este derecho, su ámbito de aplicación y las condiciones bajo las cuales se entiende cumplido han sido definidas en algunas disposiciones legales y en la jurisprudencia constitucional.

De acuerdo con la jurisprudencia, el derecho de petición es una manifestación del derecho de participación ciudadana y un mecanismo para lograr la satisfacción de otros derechos, tales como el derecho a la igualdad, al debido proceso, al trabajo, a la información<sup>2</sup>. En algunas oportunidades, la Corte se ha referido a la eficacia del derecho de petición en relación con las solicitudes de las personas ante el sistema de seguridad social referidas al reconocimiento de las pensiones. En este contexto, ha armonizando las disposiciones de la Ley 700 de 2003 que estableció los términos que deben cumplir las entidades encargadas para reconocer las solicitudes de carácter pensional<sup>4</sup> con el contenido del derecho de petición previsto en la Constitución Política.

De otra parte, cuando se trata de peticiones de las personas ante la administración pública y particularmente, aquellas entidades encargadas de reconocer prestaciones económicas, la Corte también ha reconocido la eficacia y el alcance del derecho de petición el cual permite no solamente dirigirse ante tales autoridades sino además resolver situaciones concretas, a saber: la decisión sobre la aprobación y financiación de proyectos económicos a favor de determinados grupos sociales<sup>5</sup>, la modificación de la situación de personas privadas de la libertad<sup>6</sup>.

3.2. De conformidad con la jurisprudencia, el derecho de petición conlleva la posibilidad de que las personas puedan dirigirse a las autoridades públicas u organizaciones privadas<sup>7</sup>, en interés particular o general con el fin de presentar solicitudes respetuosas y esperar una respuesta clara y precisa del asunto presentado a su consideración en del término legalmente establecido.

En virtud de lo anterior, la esencia del derecho de petición comprende algunos elementos: (i) pronta resolución, (ii) respuesta de fondo, (iii) notificación de la respuesta al interesado<sup>8</sup>.

3.2.1. En primer término, la pronta resolución atiende a la necesidad de que los asuntos sean respondidos de manera oportuna y dentro de un plazo razonable el cual debe ser lo más corto posible. Por consiguiente, la falta de respuesta o la resolución tardía vulneran el derecho de petición<sup>9</sup>. Acerca de esta condición, la Corte Constitucional ha establecido que no es posible exigir que se resuelva de fondo antes de los lapsos establecidos normativamente<sup>10</sup>.

Igualmente, con el fin de establecer el límite temporal de una respuesta oportuna, la Corte ha

aplicado la regla del Código Contencioso Administrativo –Art. 6º- según la cual, el término que tiene la administración para resolver peticiones es de 15 días. De esta manera fue expresado en la sentencia T-377 de 2000 y posteriormente, reiterado en diferentes pronunciamientos.

“g) En relación con la oportunidad de la respuesta, esto es, con el término que tiene la administración para resolver las peticiones formuladas, por regla general, se acude al artículo 6º del Código Contencioso Administrativo que señala 15 días para resolver. De no ser posible, antes de que se cumpla con el término allí dispuesto y ante la imposibilidad de dar una respuesta en dicho lapso, la autoridad o el particular deberá explicar los motivos y señalar el término en el cual se realizará la contestación. Para este efecto, el criterio de razonabilidad del término será determinante, puesto que deberá tenerse en cuenta el grado de dificultad o la complejidad de la solicitud. Cabe anotar que la Corte Constitucional ha confirmado las decisiones de los jueces de instancia que ordenan responder dentro del término de 15 días, en caso de no hacerlo, la respuesta será ordenada por el juez, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes”.

3.2.2. En segundo término, el derecho de petición exige ciertos requisitos de calidad de la respuesta que debe ser emitida. Así, la jurisprudencia ha sido consistente en el sentido de que las respuestas deben resolver de fondo, de manera precisa y congruente con lo pedido las solicitudes elevadas<sup>11</sup>.

Con respecto al contenido de la respuesta que debe proferirse para que ésta cumpla con el requisito de idoneidad, la Corte ha explicado que la indicación acerca del trámite que se le dará a una solicitud no es suficiente para satisfacer el derecho de petición<sup>12</sup>. Igualmente, la respuesta debe consistir en una decisión que defina de fondo – sea positiva o negativamente- lo solicitado, “o por lo menos, que exprese con claridad las etapas, medios, términos o procesos necesarios para dar una respuesta definitiva y contundente a quien presentó la solicitud”<sup>13</sup>.

Asimismo, se ha afirmado que la falta de competencia de la entidad ante quien se plantea un derecho de petición no la exonera del deber de responder sobre la cuestión que le ha sido puesta en conocimiento<sup>14</sup>. Por ello, quien es destinatario inicial de una solicitud debe realizar las gestiones dirigidas a responder de manera adecuada dentro del ámbito de sus facultades,

indicar al peticionario quién es el competente para resolver su solicitud y realizar el traslado de la solicitud a aquel<sup>15</sup>. Para la Corte, la simple respuesta de incompetencia constituye una evasiva a la solicitud, con lo cual la administración elude el cumplimiento de su deber y desconoce el principio de eficacia que inspira la función administrativa<sup>16</sup>.

3.2.3. En tercer lugar, la Corte Constitucional ha considerado que las autoridades tienen el deber de poner en conocimiento del peticionario la respuesta que emitan acerca de una solicitud o sea, notificar la respuesta al interesado<sup>18</sup>.

Esta obligación genera para la administración la responsabilidad de actuar con diligencia en aras de que su respuesta sea conocida. De esta manera fue reconocido en la sentencia T-372 de 1995 y reiterado por la sentencia T-477 de 2002, en donde se determinó que el derecho de petición se concreta en dos momentos sucesivos, ambos dependientes de la actividad del servidor público a quien se dirige la solicitud: “(i) el de la recepción y trámite de la misma, el cual implica el debido acceso de la persona a la administración para que esta considere el asunto que se le plantea, y (ii) el de la respuesta, cuyo ámbito trasciende el campo de la simple adopción de decisiones y se proyecta a la necesidad de llevarlas al conocimiento del solicitante”

Del mismo modo, en el fallo T-669 de 2003 la Corte expresó:

“el derecho de petición sólo se ve protegido en el momento en que la persona que elevó la solicitud conoce de “la (sic)” su respuesta<sup>19</sup>. Se hace necesario reiterar que no se considera como respuesta al derecho de petición aquella presentada ante el juez, puesto que no es él el titular del derecho fundamental<sup>20</sup>”.

“Por otro lado, es oportuno indicar que la entidad a la cual se eleva el derecho de petición debe velar porque la forma en que se surta la notificación sea efectiva. Por ejemplo, en la sentencia T-545/96, Magistrado Ponente Antonio Barrera Carbonel, la Corte concedió la tutela al derecho de petición en virtud de que la respuesta acerca del reconocimiento del derecho de pensión de la accionante había sido enviada a una dirección diferente a la aportada por ésta. Consideró la Corte que no había existido efectiva notificación a la peticionaria”.

En consecuencia, se vulnera el derecho de petición en casos en los cuales una respuesta emitida por la autoridad pública o una organización privada no ha sido comunicada al

petionario es decir, éste no ha conocido la respuesta proferida.

3.3. Considerando los lineamientos expuestos, el juez de tutela debe verificar si el derecho de petición ha sido satisfecho en debida forma, de manera que comprenda y resuelva el fondo de lo solicitado y haga efectiva tal garantía<sup>21</sup>. Del mismo modo, le corresponde constatar que la notificación de la respuesta se ha surtido efectivamente<sup>22</sup>.

4. Acceso a prestaciones económicas en el Estado Social de Derecho colombiano.

4.1. El principio de solidaridad sobre el cual se encuentra fundado el Estado colombiano (C.P. art. 1) conlleva para las autoridades públicas así como para la sociedad una serie de deberes, tales como intervenir a favor de las personas que se encuentran en condiciones de debilidad manifiesta. Asimismo, dicho principio permite la realización de los derechos sociales constitucionales de las personas y se encuentra en armonía con otras garantías como la dignidad humana y la prevalencia del interés general<sup>23</sup>.

En este contexto, las medidas de protección dirigidas a las personas de la tercera edad (C.P. art. 46), son una de las manifestaciones del principio de solidaridad social en virtud del cual tanto el Estado, como la sociedad y la familia deben asumir responsabilidades. Estas medidas de protección comprenden servicios de seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia (artículo 46 inc. 2).

4.2. El auxilio para ancianos indigentes es una prestación derivada del texto constitucional -art. 46- y consiste en un subsidio alimentario para adultos incapacitados. El desarrollo legal de este mandato se encuentra en la Ley 100 de 1993, por la cual se creó el sistema de seguridad social integral y el Decreto 569 de 2004<sup>24</sup>.

4.2.1. Los artículos 257 y 258 de la Ley 100 de 1993 crean un programa de auxilios para los ancianos indigentes y enuncian los objetivos que cumplirá el mismo.

“Artículo 257. Programa y Requisitos. Establécese un programa de auxilios para los ancianos indigentes que cumplan los siguientes requisitos:

a. Ser Colombiano;

b. Llegar a una edad de sesenta y cinco o más años;

c. Residir durante los últimos diez años en el territorio nacional;

d. Carecer de rentas o de ingresos suficientes para su subsistencia, o encontrarse en condiciones de extrema pobreza o indigencia, de acuerdo con la reglamentación que para tal fin expida el Consejo Nacional de Política Social.

e. Residir en una institución sin ánimo de lucro para la atención de ancianos indigentes, limitados físicos o mentales y que no dependan económicamente de persona alguna. En estos casos el monto se podrá aumentar de acuerdo con las disponibilidades presupuestales y el nivel de cobertura. En este evento parte de la pensión se podrá pagar a la respectiva institución.

PARAGRAFO 1.- El Gobierno Nacional reglamentará el pago de los auxilios para aquellas personas que no residan en una institución sin ánimo de lucro y que cumplan los demás requisitos establecidos en este artículo.

PARAGRAFO 2.- Cuando se trate de ancianos indígenas que residan en sus propias comunidades, la edad que se exige es de cincuenta (50) años o más. Esta misma edad se aplicará para dementes y minusválidos.

PARAGRAFO 3.- Las entidades territoriales que establezcan este beneficio con cargo a sus propios recursos, podrán modificar los requisitos anteriormente definidos.

“Artículo 258.- Objeto del Programa. El programa para los ancianos tendrá por objeto apoyar económicamente y hasta por el 50% del salario mínimo legal mensual vigente, a las personas que cumplan las condiciones señaladas en el artículo anterior y de conformidad con las metas que el CONPES establezca para tal programa.

El programa se financiará con los recursos del presupuesto general de la nación que el Conpes destine para ello anualmente, y con los recursos que para tal efecto puedan destinar los departamentos, distritos y municipios.

PARAGRAFO.- El Gobierno Nacional reglamentará los mecanismos y procedimientos para hacer efectivo el programa de que trata el presente artículo, contemplando mecanismos para la cofinanciación por parte de los departamentos, distritos y municipios. El programa podrá ser administrado y ejecutado de manera descentralizada. Así mismo, el Gobierno podrá

modificar los requisitos dependiendo de la evolución demográfica y la evolución de la población beneficiaria del programa”.

4.2.2. Por su parte, el Decreto 569 de 2004 crea el Fondo de solidaridad pensional y señala que uno de sus fines es el otorgamiento de subsidios económicos para la protección de las personas en estado de indigencia o de pobreza extrema (art. 1), determina que el fondo tendrá un administrador fiduciario, quien tendrá a su cargo la labor de realizar la promoción de los subsidios que otorga el Fondo de Solidaridad Pensional para lo cual deberá difundir los programas a través de los mecanismos que garanticen la mayor difusión y efectividad en la población objetivo (art. 2), establece los requisitos para ser beneficiario de la subcuenta de subsistencia (art. 12), las modalidades de beneficios (art. 13) y los criterios de priorización de beneficios (art. 14).

Así las cosas, las personas que aspiran a ser beneficiarias de los recursos del sistema de seguridad social provenientes de la subcuenta de subsistencia deben cumplir una serie de requisitos que serán verificados y evaluados por las autoridades encargadas de reconocer tales auxilios.

En concordancia con lo anterior, los procesos de reconocimiento y asignación de los subsidios deben tramitarse respetando la igualdad y el debido proceso de quienes han solicitado las prestaciones que ofrece el sistema de seguridad social. En este orden de ideas, la Corte Constitucional estableció las exigencias a las cuales deben atender las autoridades encargadas de tramitar las solicitudes de auxilio<sup>25</sup>: “1) el deber de precisar, mediante una definición clara, los elementos que constituyen el supuesto de hecho para reconocer una determinada prestación pública en cabeza de una persona; 2) el deber de acopiar información empírica suficiente para establecer si la persona que solicita la asistencia o protección cae bajo la hipótesis del supuesto de hecho que justifica asignarle una prestación; 3) el deber de evaluar el impacto que una decisión determinada – inclusión o exclusión de la persona a un programa – tiene sobre el cumplimiento presente y futuro de los objetivos del programa”.

A la luz de las anteriores circunstancias, esta sala analizará la calidad de la respuesta ofrecida a la señora Herminda Mahecha en relación con su solicitud de reconocimiento de un subsidio proveniente de la subcuenta de solidaridad ante la Alcaldía Mayor de Bogotá.

## 5. Análisis del caso concreto.

5.1. En la controversia planteada, la accionante, señora Herminda Mahecha de 91 años de edad considera que la ausencia de respuesta de la Alcaldía Mayor de Bogotá y el Departamento Administrativo de Bienestar Social -DABS-, en relación con la solicitud de reconocimiento de un subsidio para personas ancianas, al cual considera tener derecho vulnera su derecho fundamental de petición y su derecho a la igualdad.

En su escrito de respuesta a la solicitud de tutela, el Departamento Administrativo de Bienestar Social expresó que no vulneró los derechos fundamentales de la peticionaria por cuanto la petición elevada por la actora fue contestada de manera oportuna, mediante oficio en el cual se le indicó el trámite que debía realizar con el fin de acceder al auxilio para ancianos.

El juez que conoció la solicitud de amparo constitucional indicó que de acuerdo con las pruebas allegadas durante el proceso, la petición presentada por la peticionaria fue respondida oportunamente por el Departamento Administrativo de Bienestar Social -DABS- y por ende, dicho organismo no incurrió en la violación aludida.

De otro lado, a la luz de la jurisprudencia constitucional analizada y de las consideraciones expuestas por esta Sala, el derecho de petición es de carácter fundamental y su protección a través de la acción de tutela puede exigirse de manera autónoma. Asimismo, este derecho comprende la posibilidad de elevar peticiones respetuosas ante las autoridades y obtener respuesta oportuna y de fondo sobre lo solicitado, dicha respuesta debe ser comunicada efectivamente al interesado. Igualmente, fue expresado en este fallo que las autoridades administrativas encargadas de resolver peticiones acerca del reconocimiento de prestaciones económicas deben cumplir en el trámite de las mismas con los parámetros de igualdad y debido proceso administrativo frente a los peticionarios.

En este orden de ideas, el análisis del caso concreto se desarrollará en tres puntos. El primero, la prontitud en la respuesta del derecho de petición, el segundo, la comunicación efectiva a la peticionaria y el tercero, la calidad de la respuesta ofrecida con respecto a la materia objeto de la solicitud.

5.2. En el presente asunto se encuentra acreditado que (i) la señora Herminda Mahecha de

Murcia instauró un derecho de petición ante la Alcaldía Mayor de Bogotá con fecha diciembre catorce (14) del año 2004 (folios 27, 28 y 29), (ii) que con ocasión de la materia objeto de su solicitud, dicha petición fue trasladada al Departamento Administrativo de Bienestar Social –DABS– (folio 26) para que dicha entidad emitiera una respuesta oportuna, (iii) que mediante oficio de fecha diciembre 29 de 2004, el DABS suscribió respuesta a la solicitud indicándole a la peticionaria el trámite que debía seguir ante las autoridades distritales de la localidad de Suba en aras de obtener el subsidio correspondiente (folio 25) y (iv) que en el momento en el cual la señora Herminda Mahecha instauró la acción de tutela no había sido notificada de la respuesta a su solicitud de subsidio.

La solicitud elevada por la peticionaria el día 14 de diciembre de 2004 fue radicada por la Alcaldía Mayor de Bogotá bajo el número 1-2004-72014 (folio 12). La entidad le otorgó el trámite de un derecho de petición e indicó, según se lee en el registro de la base de datos de la entidad que el tiempo total de trámite es de quince (15) días y por este motivo, determinó que su vencimiento era el 4 de enero de 2005 (folio 14). Asimismo, el registro de sistemas disponía que el destinatario de la respuesta debía ser la señora Herminda Mahecha de Murcia y agregó la siguiente dirección de correspondencia: “Calle 154 A No. 95-04” (folio 15).

De acuerdo con la fecha en que fue instaurada la acción y la disposición constitucional sobre el término para responder peticiones, desarrollado en el numeral 3.2.1 de estas consideraciones, la entidad demandada tenía un término de 15 días hábiles para responder la solicitud por tanto, la fecha límite en la cual la respuesta a la peticionaria era oportuna correspondía al día 4 de enero del año 2005, tal como se expresó en el informe del trámite de peticiones del DABS.

Por este motivo, el oficio de respuesta suscrito por el DABS, de fecha diciembre 29 de 2004, en el cual se le otorgaba respuesta a la señora peticionaria fue expedido dentro del término legal establecido para tal fin y fue oportuno en los términos jurisprudenciales expuestos en los fundamentos jurídicos de esta sentencia.

5.3. No obstante, la Sala observa que en la solicitud de tutela la peticionaria manifestó que no recibió respuesta a su petición. Considerando tal afirmación es indispensable analizar si la entidad distrital encargada de ofrecer una respuesta a la solicitud de la hoy accionante, notificó el oficio que resolvió dicha solicitud.

Según lo establecido en el fundamento jurídico número 3.2.3 de la presente argumentación, la respuesta al derecho de petición debe ser debidamente notificada al peticionario porque de lo contrario se incurriría en la violación del derecho del solicitante. Este requerimiento del derecho de petición corresponde a la administración es decir, es ésta quien debe obrar con la debida diligencia en aras de que el peticionario reciba la respuesta a su solicitud y asimismo, probar que respondió oportunamente.

Pues bien, en el caso sub-examine, la señora Herminda Mahecha instauró su solicitud de tutela el día febrero 15 de 2005 es decir, un mes y 11 días vencido el término legal de respuesta oportuna con el cual contaba la entidad. Por consiguiente, aun cuando la contestación al derecho de petición se profirió oportunamente, la peticionaria no conoció el contenido de la misma.

En efecto, durante la diligencia de declaración que rindió la peticionaria ante el Juez Tercero (3) Penal Municipal de Bogotá, el día 1º de marzo de 2005 afirmó que no recibió la comunicación suscrita por el Departamento Administrativo de Bienestar Social, fechada el día 29 de diciembre de 2004 y por tanto, no llevó los documentos que se indicaron para tramitar su solicitud (folio 33).

Ahora bien, la Sala observa que en el trámite de la acción de tutela, la entidad accionante suministró copia de la respuesta conferida en la cual se incluye como dirección del destinatario la siguiente: Calle 154 A No. 95-04 barrio Salitre Suba, la cual correspondía a la dirección aportada por la peticionaria en su solicitud (folios 25 y 29). Sin embargo, durante la diligencia de declaración llevada a cabo ante el juez de conocimiento, la peticionaria indicó que su dirección exacta de correspondencia es “Calle 154 A No. 95-04 Apartamento 202, interior 2, conjunto residencial Cantabrea sector Campanella Suba” (folio 33).

Esta Sala considera que si bien es cierto, la notificación es una obligación de las entidades que conocen solicitudes de las personas, quien presenta un derecho de petición debe obrar de manera diligente con el fin de informar adecuadamente el lugar de notificación o, en caso de que sus condiciones no le permitan aportar tal información, expresarle a la administración tal condición. En este último caso, la administración deberá determinar de manera adecuada otro medio de notificación eficaz al peticionario.

Considerando la diferencia entre la dirección de correspondencia inicialmente aportada por la

peticionaria en su solicitud y la dirección para recibir notificaciones, esta Sala considera que el Departamento Administrativo de Bienestar Social -DABS- obró dentro de los límites de sus facultades, de acuerdo con los datos con los cuales contaba para poner en conocimiento de la peticionaria la respuesta a lo que ésta solicitó.

En este caso, la ausencia de notificación obedeció a una confusión involuntaria de la peticionaria y por tanto, no es imputable a la administración una vulneración del derecho fundamental de petición de la señora Herminda Mahecha.

5.4. Por otra parte, la Sala analizará si el contenido de la respuesta brindada por la administración distrital a la señora Herminda Mahecha, referente al subsidio económico que aquella solicitó, constituyó una respuesta de fondo y clara ante la solicitante.

En la solicitud instaurada por la peticionaria se lee lo siguiente: “(...) en virtud del derecho fundamental constitucional de petición “consagrada” (sic) en el artículo 23 de la Carta Magna, le solicito de manera respetuosa impartir las instrucciones que correspondan (Art. 33 del C.C.A.) para que pueda ser beneficiaria de uno de los auxilios de subsistencia que contempla el Libro Cuarto de la Ley 100 de 1993 y que desarrolla el Decreto Nacional 2681 del 24 de septiembre de 2003, dado que reúno los requisitos establecidos en el artículo 13 del precitado decreto (...)” (folio 27).

Por tanto, esta Sala estima que la finalidad principal de la solicitud elevada por la peticionaria consistía en ser reconocida como beneficiaria de un subsidio proveniente de la subcuenta de subsistencia establecido en el sistema de seguridad social y especialmente, el Decreto 569 de 2004.

De acuerdo con el oficio de diciembre 29 de 2004 suscrito por el Departamento Administrativo de Bienestar Social, se le informa a la señora Herminda Mahecha que el trámite para la solicitud del auxilio debía ser realizado directamente en el Centro Operativo Local -COL- correspondiente a su lugar de residencia es decir, el COL Suba, ubicado en la Carrera 91 No. 143-15. Además, la entidad le indica el trámite que debe realizar y la documentación necesaria para que su solicitud sea tenida en cuenta en el proceso de selección.

Así, para la Sala es claro que la entidad demandada no hubiese podido remitir directamente

la solicitud al centro administrativo local toda vez que era necesario que la peticionaria adjuntara información sobre su situación de vulnerabilidad y el cumplimiento de los requisitos dispuestos para acceder a los subsidios previstos en el sistema de seguridad social.

En conclusión, la respuesta remitida por la entidad distrital a la peticionaria fue adecuada y se pronunció sobre el objeto de su solicitud. Es decir que el requisito sobre la calidad de la respuesta de los derechos de petición, según los lineamientos constitucionales fue cumplido. La respuesta fue idónea ya que se le informó que debía acudir a otra entidad y adjuntar alguna documentación sin que ello signifique que la entidad violó el derecho de petición.

En este orden de ideas, esta Sala considera que la respuesta emitida por la autoridad accionada representa una respuesta de fondo sobre su petición, ajustada a las condiciones de un pronunciamiento idóneo y útil.

5.5. Finalmente, la sala estima que para responder una solicitud referente al auxilio para personas ancianas como la elevada por la peticionaria, las autoridades deben respetar el debido proceso administrativo y el principio de igualdad -numeral 4.2.2.- de las consideraciones de este fallo. Por ende, la respuesta de fondo no podía consistir en la decisión sobre el reconocimiento inmediato de la prestación por ella solicitada. De manera contraria, le correspondía a la administración informarle acerca de los requisitos que debía acreditar con el fin de que su solicitud fuera tramitada en igualdad de condiciones que la de otras personas en su misma situación.

Por esta razón, no le asiste razón a la peticionaria cuando indica que el reconocimiento que posiblemente ha realizado la administración distrital acerca de otros subsidios configura una violación de su derecho a la igualdad o una discriminación en relación con quienes han recibido algunos de los beneficios económicos del sistema de seguridad social.

6. De otra parte, en virtud de las pruebas arrimadas al expediente se establece que la ausencia de notificación de la respuesta elaborada por el Departamento Administrativo de Bienestar Social a la solicitud de la parte demandante fue el resultado de la información errada sobre el lugar de residencia y notificaciones ofrecida por la demandante en su escrito de contestación.

En consecuencia, una vez rectificadas la información sobre la dirección de correspondencia, el DABS envió a la peticionaria la respuesta al derecho de petición, la cual obra a folios 63 y 64 del legajo, con número de radicación 108 y fecha de marzo 17 de 2005.

En el oficio se lee:

“el 15 de marzo de 2005 a las 8:20 a.m. se presenta ante el Consejo Operativo local el Sr. Germán Mahecha Daza tel (...) quien entrega una comunicación de la señora Herminda Mahecha de Murcia, presentando la siguiente documentación en copias:- seis folios del pronunciamiento del juzgado penal municipal con funciones de conocimiento de Bogotá, cédula de ciudadanía de la señora Mahecha, clasificación socioeconómica de la oficina de atención al usuario del Hospital de Suba ESE (diferente del Sistema de Identificación de Beneficiarios SISBEN) y, recibo de CODENSA (estrato 3)”.

Asimismo declara:

“ A partir de esta información se procedió a la inscripción de la señora Mahecha al Proyecto “Atención para el Bienestar de la Persona Mayor en Pobreza en Bogotá”, actuación registrada en el sistema único de información del DABS SIRBE” (folio 63).

“A continuación la señora entra a formar parte de la lista de espera para validar sus condiciones socioeconómicas que permitan verificar si reúne los criterios de elegibilidad. De reunirlos, su caso se presentará al Comité Persona Mayor de Suba quien decide sobre el ingreso, egreso o permanencia en el programa de subsidios. En el caso de un concepto favorable, el ingreso se hace efectivo cuando se disponga del cupo, que equivale a los recursos pagados a las personas mayores” (folio 64).

Por consiguiente, la Sala evidencia que con fundamento en la respuesta emitida por el DABS, la señora Herminda Mahecha se dirigió a la entidad distrital competente para atender su solicitud de subsidio y entregó la documentación, tal como le fue informado en el oficio de respuesta a su solicitud. Como resultado de tales diligencias, la peticionaria entrará a formar parte de la lista de espera para acceder a la prestación económica que ha solicitado, situación que es compatible tanto con el principio de debido proceso administrativo como con el principio de igualdad que informan los procesos de distribución de bienes escasos.

Por tales motivos, esta Sala confirmará la decisión adoptada por el juez de conocimiento de la acción de tutela.

## VI. 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 la decisión adoptada el primero (1) de marzo de 2005 por el Juzgado Tercero (3) Penal Municipal de Bogotá en la cual denegó el amparo solicitado por la señora HERMINDA MAHECHA De MURCIA dentro del trámite de la acción instaurada contra la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá y el Departamento Administrativo de Bienestar Social -DABS-.

Segundo. DÉSE cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

Secretaria General

1 “Por el cual se delegan funciones del Alcalde Mayor y se precisan atribuciones propias de algunos empleados de la Administración Distrital”.

2 Ver sentencia T-807 de 2000. Acerca del derecho de petición como mecanismo idóneo para obtener información puede consultarse la sentencia T- 463 de 2001.

3 “Por medio de la cual se dictan medidas tendientes a mejorar las condiciones de vida de los pensionados y se dictan otras disposiciones”.

4 Sobre este tema puede consultarse la sentencia SU-558 de 2003 M.P. T-760 de 2003, T-673 de 2003, T-605 de 2003, T-588 de 2003, T-608 de 2002, T-601 de 2002, T-495 de 2002.

5 T-669 de 2003 En esta sentencia la Corte Constitucional ordenó a la Red de Solidaridad Social brindar una respuesta a una persona desplazada acerca de la aprobación de un proyecto productivo;

6 En la sentencia T-979 de 2000 la Corte ordenó al -INPEC- dar respuesta de fondo a la petición de algunos reclusos en lo concerniente al beneficio administrativo por ellos solicitado.

7 En las sentencias SU -166 de 1999, T-730 de 2001, T-661 de 2001 la Corte ha resuelto situaciones que implican el reconocimiento del derecho de petición por parte de particulares. Algunas de las organizaciones privadas que están en la obligación de atender los parámetros constitucionales del derecho de petición son<sup>7</sup> las entidades del sector financiero, las empresas prestadoras de servicios públicos y otras empresas del sector privado. Así, en los fallos T-695 de 2003, T-766 de 2002, T-846 de 2003, T-147 de 2002, T-628 de 2001, T-693 de 2000, la Corte ha ordenado a diferentes empresas expedir copias de los contratos de trabajo de algunos ex empleados que requerían tales documentos.

8 En las sentencias T-656 de 2002, T-991 de 2003, T-973 de 2003, T-971 de 2003, T-947 de 2003, T-979 de 2000, T-947 de 2000 fue ratificado el carácter fundamental del derecho de petición y se sintetizaron las reglas sobre el contenido y alcance del derecho de petición.

9 Ver Sentencias T-481 de 1992, T-997 de 1999, T- 377 de 2000, T-1160A de 2001, T-220 de 1994, T-628 de 2002, T-669 de 2003

10 Sobre el momento en que una entidad entra en mora para dar una respuesta de fondo pueden consultarse las sentencias T- 467 de 1995, T-414 de 1995 y T-948 de 2003.

11 Ver sentencias T-466 de 2004,

12 Cfr. T-628 de 2002.

13 Corte Constitucional, Sentencias T-150 de 1998 y T-505 de 2003.

14 Cfr. Sentencia T-628 de 2002.

15 Consultar sentencias T-564 de 2002, T-219 de 2001, T-476 de 2001, T-1006 de 2001, T-1556 de 2000, T-558 de 1995, T-575 de 1994.

16 Cfr. Sentencias T-476 de 2001.

17 Cfr. Sentencia T-575 de 1994 reiterada en la sentencia T-564 de 2002.

18 Esta regla se encuentra enunciada en las sentencias T-249 de 2001, T-1006 de 2001, T-565 de 2001 y T-466 de 2004, entre otras.

19 En sentencia T-178 de 2000, la Corte conoció de una tutela presentada en virtud de que una personería municipal no había respondido a una solicitud presentada. A pesar de constatar que la entidad accionada había actuado en consecuencia con lo pedido, se comprobó que no había informado al accionante sobre tales actuaciones, vulnerándose así el derecho de petición.

20 Ver sentencia T-615 de 1998, la Corte concedió la tutela al derecho de petición por encontrar que si bien se había proferido una respuesta, ésta había sido enviada al juez y no al interesado.

21 Sentencia T-720 de 2003.

22 Corte Constitucional, sentencias T-669 de 2003, T-249 de 2001, T-529/95, T-164 de 1998.

23 En relación el vínculo entre el principio de solidaridad y los derechos constitucionales, la sentencia T- 149 de 2002 establece lo siguiente: “El principio de la solidaridad tiene múltiples manifestaciones en el texto constitucional: en los fines sociales del Estado (art. 2 C.P.), en los deberes sociales del Estado - en relación con personas o grupos discriminados o marginados,

niños, adolescentes, mayores de edad, trabajadores, discapacitados, indigentes, madres cabeza de familia - y de los particulares (art. 2 inciso 2 y art. 95 inc. 1 num. 1 C.P.), en los derechos constitucionales a la subsistencia, a la salud, a la seguridad social, a la vivienda digna, a la educación y al trabajo, en la prioridad del gasto público social sobre cualquier otra asignación y en la adopción del criterio de necesidades básicas insatisfechas para la distribución territorial del gasto público social (art. 350 C.P.), entre otras”.

24 “Por el cual por el cual se reglamenta la administración y el funcionamiento del Fondo de Solidaridad Pensional”. Esta regulación derogó el Decreto 1135 de 1995 y el Decreto 2681 de 2003 que anteriormente regulaban la materia.

25 Consultar sentencia T- 149 de 2002.