

PRINCIPIO DE INMEDIATEZ COMO REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD DE LA ACCION DE TUTELA

La acción de tutela debe ser ejercida en un término razonable desde la configuración de la acción u omisión que vulnera o amenaza el derecho fundamental, de lo contrario se desconocería el principio de inmediatez, el cual está cimentado en la urgencia que reclama el amparo constitucional y en la salvaguarda del principio de seguridad jurídica

JUEZ DE TUTELA FRENTE A OMISION DE RESPUESTA A UNA SOLICITUD PENSIONAL

El papel del juez de tutela cuando advierte demora en la respuesta de una solicitud elevada por un ciudadano, consiste en la protección del derecho fundamental de petición, sin que le sea posible resolver de fondo la controversia, ni reconocer los derechos pensionales a favor del solicitante

MECANISMOS PREVISTOS PARA HACER EFECTIVAS ORDENES DADAS POR JUECES DE TUTELA-
Acción de tutela no es mecanismo adecuado para lograr el acatamiento de las órdenes proferidas en un fallo de amparo judicial/CUMPLIMIENTO DEL FALLO Y DESACATO-
Mecanismos previstos en arts 27 y 52 del Decreto 2591/91

Por regla general, el competente para conocer del cumplimiento de la sentencia de tutela es el juez de primera instancia, quien tiene la obligación de corroborar si efectivamente la orden impartida se acató de manera integral, pues -como lo establece el Decreto 2591 de 1991- preserva competencia hasta que esté completamente restablecido el derecho y eliminadas las causas de su amenaza o vulneración. Es preciso señalar que, como se expuso en el apartado 2.3 de esta providencia, la acción de tutela no es el mecanismo adecuado para lograr el acatamiento de las órdenes proferidas en un fallo de amparo judicial. Para tal efecto, el ordenamiento jurídico estableció el trámite de cumplimiento y/o el incidente de desacato, previstos en los artículos 27 y 52 del Decreto 2591 de 1991, previamente citados.

La competencia para tramitar estos mecanismos y hacer cumplir con los fallos de amparo constitucional radica, por regla general, en los jueces de tutela de primera instancia. Por economía procesal y debido al tiempo transcurrido desde que se ordenó a la entidad accionada dar una respuesta clara, precisa, congruente y de fondo a la petición interpuesta por la accionante, se ordenará remitir el expediente al Juzgado Cuarto Civil del Circuito para

que en el ámbito de sus competencias adopte las medidas que resulten necesarias para asegurar el cumplimiento del fallo

DERECHO DE PETICION EN MATERIA PENSIONAL-Orden a Cajanal informar sobre respuesta, en cumplimiento de orden judicial de hace más de dos años

Esta Sala de Revisión considera que para garantizar de manera efectiva el restablecimiento del derecho fundamental vulnerado a la accionante, pues ya han transcurrido más de 2 años sin que se le dé respuesta a su derecho de petición, según se dispuso en una orden judicial y mientras se adelanta el trámite de cumplimiento y/o el incidente de desacato, se ordenará al Gerente de Cajanal EICE en Liquidación o a la autoridad que haya asumido sus funciones que, en el término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta providencia, dé respuesta de fondo, clara, precisa y congruente a la petición formulada el 11 de octubre de 2007, referente al reconocimiento del derecho a la sustitución pensional de la accionante. La respuesta que se brinde frente a la citada petición deberá ser informada inmediatamente al Juzgado Cuarto Civil del Circuito, al cual se le ordenará adoptar las medidas que resulten necesarias, para asegurar el cumplimiento del fallo dispuesto el 25 de febrero de 2010, con base en las atribuciones previstas en los artículos 27 y 52 del Decreto 2591 de 1991, previamente expuestas (ver supra 2.2 de las consideraciones). Sin embargo, como se expuso en el numeral 2.3.4 de esta providencia, la Corte Constitucional como máxima autoridad de la jurisdicción constitucional, tiene competencia para conocer del cumplimiento de sus fallos, como lo es el que se profiere en esta oportunidad, siempre y cuando exista una razón objetiva, razonable y suficiente que así lo justifique. En este sentido, esta Sala considera que, en aras de dar una mayor protección a la accionante, y debido a que se trata de una persona de 66 años de edad, que presentó solicitud de sustitución pensional desde el año 2007, se ordenará al Gerente de Cajanal EICE en liquidación que la respuesta que se brinde a la petición formulada el 11 de octubre de 2007, referente al reconocimiento del derecho a la sustitución pensional de la actora, sea informada inmediatamente a la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, para efectos de adoptar las medidas conducentes que hagan efectiva la orden de protección

SUSTITUCION PENSIONAL A COMPAÑERA PERMANENTE DEL CAUSANTE-Queda abierta

posibilidad de interponer nueva acción de tutela de acuerdo a respuesta de la entidad demandada

En cuanto a la pretensión de reconocimiento de la sustitución pensional, tal como se expuso en el considerando 2.2., la misma no puede ser decidida favorablemente por esta Sala, pues le corresponde a Cajanal determinar si la accionante cumple o no los requisitos para acceder a este derecho, por lo que se hace indispensable la decisión que en este caso emita la entidad accionada o quien asuma sus funciones. Recuerda la Sala que la decisión que se adopte por Cajanal o quien haga sus veces, deberá tener como fundamento el material probatorio a través del cual se pretende acreditar la convivencia entre el causante y la ahora accionante, de lo cual se desprende que si después de proferida una decisión, la demandante encuentra que ésta desconoce sus derechos fundamentales a la seguridad social, al mínimo vital y a la vida digna, podrá acudir al juez de tutela para que, en caso de que se cumplan los requisitos excepcionales para reconocer un derecho pensional mediante esta vía, profiera una nueva decisión

CONTENIDO Y ALCANCE DEL DERECHO DE PETICION-Reiteración de jurisprudencia

Referencia: expediente T-3.496.845

Acción de tutela instaurada por Marlene Isabel Lozano Álvarez contra Cajanal EICE en Liquidación.

Magistrado Ponente:

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Bogotá DC, veintitrés (23) de octubre de dos mil doce (2012).

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Jorge Iván Palacio Palacio y Luis Guillermo Guerrero Pérez, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9° de la Constitución Política y 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión de los fallos de tutela proferidos por el Juzgado Treinta y Ocho Civil del Circuito de Bogotá y la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de la misma ciudad, correspondientes al trámite de la acción de amparo constitucional impetrada por Marlene Isabel Lozano Álvarez contra Cajanal.

I. ANTECEDENTES

Marlene Isabel Lozano Álvarez, a través de apoderado, interpuso acción de tutela en contra de Cajanal, con la finalidad de obtener la protección de sus derechos fundamentales a la seguridad social, a la vida digna y al mínimo vital como consecuencia de los siguientes hechos:

1.1. La accionante, de 66 años de edad, convivió en calidad de compañera permanente con Helí Gómez Capacho durante los últimos 38 años antes de su fallecimiento, convivencia de la cual nacieron cinco hijos.

1.2. El 12 de noviembre de 1997, ante el Notario Tercero del Círculo de Bucaramanga, el señor Helí Gómez y la accionante declararon que llevaban 28 años conviviendo en unión marital de hecho y que, en caso de fallecimiento del primero, la pensión debía sustituirse en su compañera permanente.

1.3. El 5 de octubre de 2007 falleció el señor Gómez. Por esta razón, la accionante presentó una solicitud de sustitución pensional ante Cajanal el día 11 del mismo mes y año¹. Con posterioridad, el 25 de julio de 2008, la líder de atención al usuario de la citada entidad le comunicó que “la solicitud de sustitución (...) actualmente se encuentra en Plan de Contingencia, para resolver en el menor tiempo posible”².

1.4. Ante la falta de respuesta a la solicitud previamente señalada, el 15 de febrero de 2010 la accionante interpuso una acción de tutela en amparo de su derecho de petición. En el fallo de tutela, el 25 de febrero del citado año, el Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Bucaramanga concedió la protección impetrada y ordenó a Cajanal resolver la petición en un término de 48 horas.

1.5. El 12 de marzo de 2010³, a raíz del fallo proferido por el Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Bucaramanga, la entidad accionada le asignó un turno para resolver la solicitud de

sustitución pensional. Luego, el 13 de julio de 2011, Cajanal le comunicó a la accionante que la solicitud formulada se encontraba en estado de normalización⁴.

1.6. El 12 de noviembre de 2011, Cajanal supuestamente dio respuesta al derecho de petición interpuesto por la accionante. Al respecto manifestó que dicha entidad ya había resuelto la solicitud de sustitución pensional interpuesta el 11 de octubre de 2007, “mediante Resolución 28699 del 1 de julio de 2008, notificada personalmente a su apoderada el 21 de agosto de 2008, [en la cual] se negó el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes a la señora Marlene Isabel Lozano Álvarez”⁵. Adicionalmente, puso de presente que dicha determinación se había confirmado a través de Auto del 2 de diciembre de 2010 (auto 7969), en el que se declaró improcedente el recurso de apelación interpuesto el 28 de agosto de 2008.

1.7. Con ocasión de la citada respuesta, la accionante instó a Cajanal a expedir copia auténtica de la Resolución 28699 de 2008, del Auto 7969 de 2010 y del escrito de apelación interpuesto en contra de la mencionada resolución. Con base en los documentos entregados por la entidad accionada, la demandante puso de presente que tales documentos no guardan relación de conexidad con su petición, pues los mismos se refieren a la señora Herminia Lozano de Gómez⁶, quien contrajo matrimonio con su compañero permanente el 12 de febrero de 1956 y se separó de hecho sin disolver la sociedad conyugal, el 29 de julio de 1969.

1.8. En palabras de la accionante, la respuesta de Cajanal da cuenta de la solicitud presentada por la señora Herminia Lozano de Gómez, quien pidió el reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes del señor Helí Gómez, mediante escrito del 30 de noviembre de 2007. Sin embargo, la citada entidad sigue sin pronunciarse sobre su petición del 11 de octubre del mismo año. Expresamente, en escrito dirigido a esta Corporación, señala que: “[C]on la Resolución 28699/2008 y el auto PAP007969 se agota ante CAJANAL la vía gubernativa para la señora Herminia Lozano de Gómez, con quien estuvo casado el causante Helí Gómez Capacho, pero nada resuelve, ni de fondo, positiva o negativamente, a Marlene Isabel Lozano Álvarez, la compañera permanente del causante, por lo que la solicitud de pensión de sobrevivientes [que] se radicó el 11 de octubre de 2007 continúa vigente”⁷.

2. Solicitud

Con fundamento en los hechos expuestos, el apoderado de la accionante solicitó al juez de tutela reconocer su derecho a recibir la pensión de sobrevivientes, pues la falta de respuesta a la solicitud del 11 de octubre de 2007, no sólo es una muestra recurrente de la vulneración del derecho de petición, sino que extiende sus efectos a otros derechos fundamentales, “tales como la vida digna, el mínimo vital y la seguridad social de persona de la tercera edad”⁸.

3. Oposición de la entidad demandada

Cajanal E.I.C.E en Liquidación, a través de apoderado especial, dio respuesta a la presente acción de tutela en la que solicitó denegar el amparo impetrado. En primer lugar, señaló que no se cumple con el requisito de la inmediatez, pues la demanda de tutela se inició cuatro años y medio después de la radicación del derecho de petición, en el que se solicitó el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes. En segundo término, indicó que actualmente esta entidad se encuentra surtiendo el “proceso de normalización, que consiste en determinar que los documentos necesarios para proferir una decisión de fondo se encuentren completos. (...) [U]na vez se verifique que el cuaderno pensional se encuentra completo, se dará paso al proceso de seguridad, y de ser positivo, se procederá a estudiar las condiciones fácticas y jurídicas que enmarcan la solicitud prestacional, tendiente a la expedición del correspondiente acto administrativo por el cual se resuelva de forma clara, precisa y congruente conforme lo solicitado por la parte accionante”⁹.

II. SENTENCIAS OBJETO DE REVISIÓN

1. Primera instancia

1.1. El 9 de abril de 2012, el Juzgado Treinta y Ocho Civil del Circuito de Bogotá, negó la protección de los derechos fundamentales invocados. Para tal efecto, señaló que el problema jurídico que se debe resolver en la presente tutela consiste en determinar “sí CAJANAL EICE violó los derechos fundamentales de la señora MARLENE ISABEL LOZANO ÁLVAREZ al emitir la resolución No 28699 con la cual supuestamente negó la sustitución pensional solicitada por la accionante”¹⁰. Luego de realizar algunas consideraciones generales sobre la acción de tutela, el juez de instancia sostuvo que la misma es improcedente, toda vez que la accionante cuenta con otro medio de defensa judicial, como lo son las acciones ordinarias. Además, en su opinión, no se configura un perjuicio irremediable que permita la prosperidad

del amparo como mecanismo transitorio.

1.2. Por lo demás, señaló que “tampoco encuentra el despacho que se haya acudido a la presente acción dentro de un término razonable, pues tal como consta en el plenario la Resolución No. 28699 que decidió negar la pensión de vejez sustitutiva, se profirió el 01 de julio de 2008, y esta acción solo fue interpuesta el 21 de marzo de 2012, lo cual conlleva el desconocimiento del principio de inmediatez que le asiste a la acción de tutela” 11.

2. Impugnación

2.1. La accionante apeló el fallo de primera instancia al considerar erróneo el argumento expuesto por el a quo, referente a la falta de cumplimiento del principio de la inmediatez. Al respecto señaló que sólo tuvo conocimiento de la resolución a través de la cual supuestamente le daban respuesta a su derecho de petición el día 12 de noviembre de 2011, cuando Cajanal aparentemente dio cumplimiento al fallo de tutela que amparaba su derecho de petición. En este contexto, recordó que la resolución No. 28699 de 2008 estaba dirigida a la señora Herminia Lozano de Gómez y no a ella.

3. Segunda instancia

En sentencia del 3 de mayo de 2012, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, confirmó la decisión del a quo. En su criterio, lo que se busca por medio de la presente tutela es la protección del derecho de petición, el cual ya fue amparado a través del fallo proferido el 25 de febrero de 2010 por el Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Bucaramanga, entonces para lograr el cumplimiento de dicha providencia debe hacer uso del incidente de desacato.

III. PRUEBAS RELEVANTES QUE OBRAN EN EL EXPEDIENTE

1. Copia del Registro Civil de nacimiento de Marlene Isabel Lozano Álvarez.12

2. Copia del Registro Civil de Defunción del señor Helí Gómez Capacho.13

3. Copia de la solicitud de traspaso pensional realizada el 16 de noviembre de 1998 por el señor Helí Gómez a favor de Marlene Isabel Lozano y sus hijos Elisandro, María Isabel, María Elisa, Olman Helí y Oldemar Gómez Lozano, para que, en caso de muerte, fueran beneficiarios de la pensión de jubilación reconocida en la Resolución No. 6180/80.14

4. Copia del escrito realizado el día 26 de abril de 2002 por el señor Helí Gómez ante la Caja Nacional de Previsión, en la cual manifestó que “en caso de fallecimiento la pensión de jubilación, vejez o invalidez” que se encuentra percibiendo se sustituya a favor de la accionante.¹⁵

5. Copia del acta de declaración extrajuicio realizada de manera voluntaria por Helí Gómez y Marlene Isabel Álvarez, “con el objeto de rendir declaración juramentada voluntaria. A fin de cumplir con los requisitos tendientes a declarar convivencia y dependencia económica de compañera e hijos”.¹⁶

6. Copia de la declaración juramentada No. 4560 del 10 de octubre de 2007 realizada por Consuelo Herrera Moreno y Blanca Luz Roja Rojas ante la Notaria Octava de Bucaramanga, en la cual manifestaron que la accionante y el señor Helí Gómez Capacho fueron compañeros permanentes desde el 29 de julio de 1969 hasta el cinco de octubre de 2007, fecha en la cual el primero falleció.¹⁷

7. Copia de la solicitud de sustitución pensional radicada ante Cajanal el 11 de octubre de 2007.¹⁸

8. Copia del derecho de petición interpuesto por la accionante el 24 de octubre de 2011, en el cual solicitó a Cajanal que se pronunciara de fondo acerca de la solicitud por ella realizada en torno a la sustitución pensional.¹⁹

9. Copia de la respuesta al derecho de petición por parte de Cajanal, en la cual manifestó que mediante la Resolución No. 28699 de 2008, se negó el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes a la señora Marlene Isabel Lozano y que, “en [consecuencia,] teniendo en cuenta lo mencionado anteriormente, la solicitud de reconocimiento de pensión sobrevivientes con ocasión del fallecimiento del señor (sic) Pacho Elí Gómez ya fue resuelta”.²⁰

10. Copia de la Resolución No. 28699 de 2008, por la cual se negó el reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes de la señora Herminia Lozano de Gómez.²¹

11. Copia de la sentencia de tutela proferida por el Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Bucaramanga del 25 de febrero de 2010, a través de la cual se amparó el derecho de

petición de la accionante.22

IV. REVISIÓN POR LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

La Sala de Selección de Tutelas Número Seis, mediante auto del 28 de junio de 2012, dispuso la revisión de las citadas sentencias de tutela, de conformidad con lo previsto en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política, 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991 y demás disposiciones pertinentes.

2. Problema jurídico y esquema de resolución

A partir de las circunstancias fácticas que dieron lugar al ejercicio de la acción de tutela y de las decisiones adoptadas por los respectivos jueces de instancia, esta Corporación debe determinar si Cajanal vulneró los derechos de petición, vida digna, mínimo vital y seguridad social de la accionante, al no contestar en tiempo y en debida forma la solicitud de sustitución pensional radicada el 11 de octubre de 2007.

En todo caso, en primer lugar, es preciso determinar si la presente acción de tutela cumple con el principio de inmediatez, comoquiera que la entidad accionada y el juez de primera instancia, expresaron que la misma se había interpuesto aproximadamente cuatro años después de ocurridos los hechos que le dieron origen.

Con el propósito de dar respuesta a los citados interrogantes, esta Corporación se pronunciará sobre el principio de inmediatez como requisito de procedibilidad de la acción de amparo constitucional (2.1); a continuación precisará el papel del juez de tutela cuando se verifica la omisión de respuesta a una solicitud pensional (2.2); posteriormente reiterará la jurisprudencia referente a los mecanismos previstos para hacer efectivas las órdenes dadas por los jueces de tutela (2.3) luego recordará el contenido y alcance del derecho de petición (2.4); y, finalmente, resolverá el caso concreto (3).

2.1. La inmediatez como requisito de procedibilidad de la acción de tutela

2.1.1. Aun cuando el artículo 86 de la Constitución Política y el Decreto 2591 de 1991 no consagran ningún término de caducidad de la acción de tutela, la jurisprudencia de la Corte

ha insistido en que su formulación debe realizarse en un término razonable desde la configuración del acto u omisión que amenaza o vulnera algún derecho fundamental²³.

De este modo, la inmediatez se convierte en un requisito de procedibilidad que se exige en el trámite de todas las acciones de tutela, sin importar que su objeto sea la protección definitiva o transitoria de un derecho fundamental.

2.1.2. Por su propia naturaleza la acción de tutela tiene un carácter subsidiario o residual, por virtud del cual “procede de manera excepcional para el amparo de los derechos fundamentales vulnerados, por cuanto se parte del supuesto de que en un Estado Social de Derecho existen mecanismos judiciales ordinarios para la satisfacción de tal pretensión”²⁴. Esto significa que al coexistir el amparo constitucional con los mecanismos ordinarios de defensa judicial, de no reconocerse el principio de inmediatez, se podría llegar al absurdo de conceder pretensiones que han caducado por el paso del tiempo. En efecto, en la construcción jurisprudencial del citado principio, se reconoció que sin la exigibilidad de un plazo razonable para el ejercicio de la tutela, el fenómeno de la caducidad de las demás acciones caería en desuso, puesto que el interesado podría acudir exitosamente a la tutela para revivir los términos ya fenecidos a consecuencia de su propia desidia, en el entendido que el amparo constitucional no tiene término de caducidad.

Una conducta como la descrita supone una ruptura del principio general del derecho *nemo auditur propriam turpitudinem allegans*, según el cual nadie puede obtener provecho de su propia culpa²⁵. Por esta razón, la Corte ha dicho que “no es propio de la acción de tutela el sentido de medio o procedimiento llamado a reemplazar los procesos ordinarios o especiales, ni el de ordenamiento sustitutivo en cuanto a la fijación de los diversos ámbitos de competencia de los jueces, ni el de instancia adicional a las existentes, ya que el propósito específico de su consagración, expresamente definido en el artículo 86 de la Carta, no es otro que el de brindar a la persona protección efectiva, actual y supletoria en orden a la garantía de sus derechos constitucionales fundamentales”²⁶.

2.1.3. La inmediatez -como cualquier principio- está sujeta a un ejercicio gradual y al reconocimiento de varias excepciones. En este sentido, la razonabilidad del término que se exige para su interposición, depende de “1) si existe un motivo válido para la inactividad de los accionantes; 2) si esta inactividad injustificada vulnera el núcleo esencial de los derechos

de terceros afectados con la decisión y 3) si existe un nexo causal entre el ejercicio inoportuno de la acción y la vulneración de los derechos de los interesados”²⁷.

En criterio de la Corte, “solamente es aceptable un extenso espacio de tiempo transcurrido entre el hecho que genera la vulneración y la presentación de la acción de tutela bajo dos circunstancias específicas: (i) [q]ue se demuestre que la vulneración es permanente en el tiempo y que, pese a que el hecho que la originó por primera vez es muy antiguo respecto de la presentación de la tutela, la situación desfavorable del actor derivada del irrespeto por sus derechos, continúa y es actual. Y (ii) que la especial situación de aquella persona a quien se le han vulnerado sus derechos fundamentales, convierte en desproporcionado el hecho de adjudicarle la carga de acudir a un juez; por ejemplo el estado de indefensión, interdicción, abandono, minoría de edad, incapacidad física, entre otros”²⁸.

2.1.4. En conclusión, la acción de tutela debe ser ejercida en un término razonable desde la configuración de la acción u omisión que vulnera o amenaza el derecho fundamental, de lo contrario se desconocería el principio de inmediatez, el cual está cimentado en la urgencia que reclama el amparo constitucional y en la salvaguarda del principio de seguridad jurídica.

2.2. Papel del juez de tutela cuando se verifica la omisión de respuesta a una solicitud pensional

2.2.1. Esta Corporación ha sostenido que las controversias relacionadas con el reconocimiento de derechos pensionales, por regla general, no pertenecen a la órbita de conocimiento de los jueces de tutela, pues “se trata de pretensiones de orden legal para cuya definición existen en el ordenamiento jurídico otras instancias, medios y procedimientos administrativos y judiciales ordinarios.”²⁹

En consecuencia, en principio, el reconocimiento de derechos pensiones mediante acción de tutela resulta ajeno al amparo constitucional, de hecho, en la Sentencia T-958 de 2004 se reiteró que “la definición de la titularidad y el reconocimiento de una pensión ante la administración, constituye en principio un asunto ajeno al ámbito de la jurisdicción constitucional en sede de tutela.”³⁰

2.2.2. Es por esta razón que cuando la violación a los derechos al mínimo vital, a la seguridad

social y a la vida digna, tiene como causa la omisión de la entidad administradora de pensiones de responder una solicitud, al juez de tutela le corresponde limitarse a la verificación del cumplimiento de los términos para que el solicitante reciba respuesta de lo pedido.³¹

Lo anterior permite concluir que el papel del juez de tutela cuando advierte demora en la respuesta de una solicitud elevada por un ciudadano, consiste en la protección del derecho fundamental de petición, sin que le sea posible resolver de fondo la controversia, ni reconocer los derechos pensionales a favor del solicitante.

2.3. Del trámite de cumplimiento y del incidente de desacato. Reiteración de jurisprudencia

2.3.1. Ante la inobservancia de las ordenes proferidas en un fallo en el cual se declaró la vulneración o amenaza de un derecho fundamental, simultánea o sucesivamente, el Decreto 2591 de 1991 reconoce la existencia de dos mecanismos jurídicos destinados a lograr su cumplimiento, restablecer el derecho o cesar la amenaza sobre el mismo.

2.3.2. Precisamente, el citado Decreto faculta al accionante para que solicite el acatamiento de la orden emitida en un fallo de tutela por medio del denominado trámite de cumplimiento, y alternativa o simultáneamente a través de un incidente de desacato. Sobre el alcance normativo de estas figuras, el Decreto 2591 de 1991 dispone que:

ARTICULO 27. CUMPLIMIENTO DEL FALLO. Proferido el fallo que conceda la tutela, la autoridad responsable del agravio deberá cumplirla sin demora. Si no lo hiciere dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, el juez se dirigirá al superior del responsable y le requerirá para que lo haga cumplir y abra el correspondiente procedimiento disciplinario contra aquél. Pasadas otras cuarenta y ocho horas, ordenará abrir proceso contra el superior que no hubiere procedido conforme a lo ordenado y adoptará directamente todas las medidas para el cabal cumplimiento del mismo. El juez podrá sancionar por desacato al responsable y al superior hasta que cumplan su sentencia.

Lo anterior sin perjuicio de la responsabilidad del funcionario en su caso.

En todo caso, el juez establecerá los demás efectos del fallo para el caso concreto y mantendrá la competencia hasta que esté completamente restablecido el derecho o

eliminadas las causas de la amenaza

ARTICULO 52. DESACATO. La persona que incumpliere una orden de un juez proferida con base en el presente Decreto incurrirá en desacato sancionable con arresto hasta de seis meses y multa hasta de 20 salarios mínimos mensuales salvo que en este Decreto ya se hubiere señalado una consecuencia jurídica distinta y sin perjuicio de las sanciones penales a que hubiere lugar.

2.3.3. Al pronunciarse sobre el alcance de cada uno de estos mecanismos, en la sentencia T-458 de 2003, la Corte señaló que: “el trámite del cumplimiento no es un prerrequisito para el desacato, ni el trámite de desacato es la vía para el cumplimiento. Son dos cosas distintas el cumplimiento y el desacato. Puede ocurrir que a través del trámite de desacato se logre el cumplimiento, pero esto no significa que la tutela no cumplida sólo tiene como posibilidad el incidente de desacato”.

En este mismo sentido, en la sentencia T-939 de 2005, se dijo que: “[l]as dos herramientas tienen una naturaleza disímil. Se debe tener en cuenta que en forma paralela al cumplimiento de la decisión, es posible iniciar el trámite de desacato, pero este último procedimiento no puede desconocer ni excusar la obligación primordial del juez constitucional, cual es la de hacer cumplir integralmente la orden judicial de protección”.

Sumado a lo anterior, en la sentencia T-744 de 2003, la Corte precisó las diferencias entre las dos figuras, en los siguientes términos:

“i) El cumplimiento es obligatorio, hace parte de la garantía constitucional; el desacato es incidental, se trata de un instrumento disciplinario de creación legal. ii) La responsabilidad exigida para el cumplimiento es objetiva, la exigida para el desacato es subjetiva. iii) La competencia y las circunstancias para el cumplimiento de la sentencia se basan en los artículos 23 y 27 del Decreto 2591 de 1991. La base legal del desacato está en los artículos 57 y 27 del mencionado Decreto. Es decir que en cuanto el respaldo normativo, existen puntos de conjunción y de diferencia. iv) El desacato es a petición de parte interesada, el cumplimiento es de oficio, aunque v) Puede ser impulsado por el interesado o por el Ministerio Público”.

Finalmente, en la sentencia SU-1158 de 2003, se reconoció el vínculo que existe entre el

incidente de desacato (igualmente aplicable al trámite de cumplimiento) y el derecho a la tutela judicial efectiva, al señalar que se trata de “un instrumento procesal para garantizar plenamente el derecho constitucional [de acceso] a la administración de justicia del accionante (art. 229 C.P.), puesto que éste permite la materialización de la decisión emitida en sede de tutela, con lo cual no basta con que se otorgue a las personas la posibilidad de acudir [en acción de amparo] y que con ella se protejan sus derechos fundamentales, sino que [es necesario que] existan medios que ayuden al cabal cumplimiento de la orden proferida por el juez constitucional”.

2.3.4. Por regla general, el competente para conocer del trámite de cumplimiento y del incidente de desacato es el juez de tutela de primera instancia³², sin importar que el amparo “provenga del fallo de segunda instancia o de revisión, ya que [éste] mantiene la competencia hasta tanto no se cumpla la orden a cabalidad”³³.

Sin embargo, en casos excepcionales, como máxima autoridad de la jurisdicción constitucional, la Corte tiene competencia para conocer del cumplimiento de sus fallos, siempre y cuando exista una justificación objetiva, razonable y suficiente, por ejemplo, “cuando el juez a quien le compete pronunciarse sobre el cumplimiento de la sentencia ha ejercido su competencia y la desobediencia persiste, o cuando la autoridad desobediente es una Alta Corte, (...), o cuando se presenta un manifiesto incumplimiento de las órdenes de tutela sin que los jueces competentes hayan podido adoptar las medidas que hagan efectiva la orden de protección, o dichas medidas han sido insuficientes o ineficaces³⁴, o cuando en presencia de un estado de cosas inconstitucional, que afecta a un conjunto amplio de personas, se han emitido órdenes complejas, para cuya efectividad es necesario un permanente seguimiento y la adopción de nuevas determinaciones(...)”³⁵.

2.3.5. En conclusión, por regla general, el competente para conocer del cumplimiento de la sentencia de tutela es el juez de primera instancia, quien tiene la obligación de corroborar si efectivamente la orden impartida se acató de manera integral, pues -como lo establece el Decreto 2591 de 1991- preserva competencia hasta que esté completamente restablecido el derecho y eliminadas las causas de su amenaza o vulneración.

2.4. Derecho de petición. Reiteración de jurisprudencia

2.4.1. El artículo 23 de la Constitución prescribe que “[t]oda persona tiene derecho a

presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales”.

2.4.3. Desde sus inicios, la Corte Constitucional ha sido reiterada en sostener que “[l]a falta de respuesta o la resolución tardía son formas de violación” del derecho de petición³⁷, pues su núcleo esencial “radica en la posibilidad de acudir ante la autoridad y en obtener [una pronta respuesta]”³⁸.

De ahí que, esta Corporación haya establecido que la respuesta que deben brindar las entidades ante una petición debe “producirse de manera oportuna y resolver de fondo lo solicitado, de forma clara, precisa y congruente. Además, la respuesta debe ser puesta en conocimiento del peticionario. [...] Así las cosas, se concluye que, en el marco del derecho de petición, sólo tienen categoría de respuesta, aquellas que deciden de manera congruente el requerimiento pues, las respuestas evasivas, las dilaciones, las confusiones, escapan del contenido de la protección del derecho de petición de tal manera que la respuesta es de fondo cuando satisface la inquietud presentada ofreciendo certeza al interesado”³⁹ (subrayas fuera del texto original).

2.4.4. Adicionalmente a lo expuesto, esta Corporación también ha señalado que entre la protección del derecho de petición y la del derecho a la seguridad social existe una relación estrecha. En efecto, ha sostenido que cuando no se da una respuesta oportuna a las peticiones que versan sobre reconocimiento y pago de pensiones, se vulnera también el derecho a la seguridad social, pues se impide a las personas acceder al reconocimiento de una prestación económica prevista para garantizar unas condiciones de vida dignas.

2.4.5. Sobre el particular, la Corte sostuvo en la sentencia T-1039 de 2005, que “la obligación de atender las solicitudes elevadas por los ciudadanos cobra especial relevancia cuando se trata de asuntos ligados a la seguridad social en pensiones, pues por lo general están comprometidos derechos de personas que requieren una especial atención del Estado dadas las condiciones de debilidad a las que se ven abocadas a raíz del normal deterioro de las condiciones físicas producto del paso de los años”.

Finalmente, en la sentencia T-1067 de 2006, se concluyó que: “el derecho de petición es un mecanismo idóneo para acceder a la protección del derecho a la seguridad social. Por

consiguiente, dada la relación entre las solicitudes de reconocimiento de prestaciones económicas del Sistema General de Pensiones y el derecho a la seguridad social de las personas, las entidades que operan en el Sistema -SGP- deben cumplir los plazos legales y las disposiciones sobre la idoneidad de la respuesta y su correspondiente notificación al peticionario para reconocer tales prestaciones so pena de vulnerar el derecho fundamental de petición, el cual deberá ser protegido por el juez constitucional mediante la acción de tutela”.

3. Caso concreto

En el asunto bajo examen, se solicita la protección de los derechos fundamentales de petición, seguridad social, vida digna y mínimo vital, como consecuencia de la falta de respuesta congruente a la solicitud de sustitución pensional, presentada por la señora Marlene Isabel Lozano el 11 de octubre de 2007 ante Cajanal, tras el fallecimiento de su compañero permanente. En efecto, según alega la accionante, la citada entidad no ha dado respuesta ni ha procedido al pago del derecho reclamado, pues los distintos actos administrativos que ha proferido se refieren a la señora Herminia Lozano de Gómez, quien contrajo matrimonio con su compañero permanente el 12 de febrero de 1956 y se separó de hecho sin disolver la sociedad conyugal, el 29 de julio de 1969.

3.1. En primer lugar, de acuerdo con los argumentos esgrimidos por la entidad demandada y reconocidos por el juez de primera instancia⁴⁰, la Sala Tercera de Revisión debe examinar si se cumple o no con el principio de inmediatez. Para tal efecto, se recordarán las circunstancias que han rodeado el presente caso y las actuaciones desplegadas por la accionante antes de interponer esta acción de tutela, a saber:

La solicitud de sustitución pensional fue presentada el 11 de octubre de 2007. Debido a la falta de pronunciamiento sobre dicha solicitud, la accionante interpuso acción de amparo constitucional el día 15 de febrero de 2010 para proteger, entre otros, su derecho fundamental de petición. Luego, el 12 de noviembre de 2011, Cajanal supuestamente dio respuesta al citado derecho de petición, invocando la existencia de varios actos administrativos en los que se pronunció sobre el derecho a la pensión de sobrevivientes de la señora Herminia Lozano de Gómez, con quien el compañero permanente de la accionante se separó de hecho en el año de 1969. Una vez se comunicó dicha determinación, la accionante

solicitó la expedición de copia de los citados actos, siendo finalmente interpuesta la presente acción de tutela el 21 de marzo de 2012.

Como se observa de lo expuesto y conforme a lo señalado en el punto 2.1.3 de esta providencia, en el caso bajo examen se cumple con el principio de inmediatez, pues la vulneración del derecho de petición de la accionante ha perdurado en el tiempo, sin que hasta el momento se haya dado respuesta a la solicitud de sustitución pensional radicada el 11 de octubre de 2007, a pesar de obtener a su favor un pronunciamiento en sede de tutela por parte del Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Bucaramanga, que en providencia del 25 de febrero de 2010, ordenó a Cajanal resolver la petición en un término de 48 horas. Así las cosas, conforme con la jurisprudencia de esta Corporación, se satisface el principio de inmediatez, pues está acreditado que “la vulneración es permanente en el tiempo y que, pese a que el hecho que la originó por primera vez es muy antiguo respecto de la presentación de la tutela, la situación desfavorable del actor derivada del irrespeto por sus derechos, continúa y es actual.”⁴¹

3.2. En segundo término, como previamente se dijo (ver supra 2.3 de las consideraciones), el núcleo esencial del derecho de petición radica en obtener una respuesta pronta, clara, congruente y de fondo en relación con lo pedido. En el presente caso, la Sala observa que la supuesta contestación al derecho de petición por parte de Cajanal del 12 de noviembre de 2011, en ningún momento satisface la solicitud formulada por la accionante y, bajo ninguna circunstancia, a la luz de la jurisprudencia constitucional puede llegar a ser considerada como una respuesta⁴², pues no sólo se profirió más allá del término previsto en la ley y ordenado por el juez de tutela, sino además porque lo decidido no guarda ninguna relación de congruencia con lo solicitado. No sobra recordar que, como lo ha dicho de forma reiterada esta Corporación, la respuesta a una petición debe “producirse de manera oportuna y resolver de fondo lo solicitado, de forma clara, precisa y congruente.” (Subrayas fuera del texto original)⁴³.

Por lo expuesto en el párrafo anterior, es pertinente traer a colación el contenido de la Resolución 28699 del 1 de julio de 2008, con base en la cual Cajanal manifestó haber dado supuestamente respuesta al derecho de petición interpuesto por la accionante. En dicha Resolución, se dijo lo siguiente:

“Que la señora Lozano de Gómez Herminia identificada con la cédula de ciudadanía 27931489 de Bucaramanga (Santander) mediante apoderada y en escrito de fecha 30 de noviembre de 2007 solicita a esta entidad el reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes causada por el fallecimiento de Gómez Pacho Helí, quien en vida se identificó con la cédula de ciudadanía 5.537.533 de Bucaramanga (Santander) en calidad de cónyuge (...). Que la peticionaria no allegó a esta entidad declaración de convivencia y dependencia económica (...). Que tampoco obra en el cuaderno administrativo del causante, el Registro Civil de Matrimonio (...). Que ante la ausencia de los documentos ya mencionados, se desconoce por parte de esta Entidad datos indispensables, según la Ley 797 de 2003, para efectuar el reconocimiento pretendido por la peticionaria (...)”⁴⁴.

En este orden de ideas, en el caso bajo examen, Cajanal no sólo persiste en la vulneración del derecho fundamental de petición de la accionante, sino que incurre en el desconocimiento de una orden judicial proferida por un juez de tutela, en la que se dispuso resolver la solicitud sobre la sustitución pensional reclamada en un término de 48 horas⁴⁵. Además, la respuesta dada por Cajanal hizo referencia a la solicitud presentada por la señora Herminia Lozano de Gómez, quien pidió el reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes por el fallecimiento de Helí Gómez Capacho el 30 de noviembre de 2007, y no a la petición presentada por Marlene Lozano el 11 de octubre del mismo año, lo que se traduce en la configuración de una respuesta incongruente que no satisface la solicitud formulada, que no ofrece certeza a la interesada y que, finalmente, no resuelve de fondo lo pedido.

3.3. Con base en lo expuesto, no queda duda de que la accionante solicita por medio de la presente acción de tutela el cumplimiento de la sentencia proferida por el Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Bucaramanga, a través de la cual se tuteló su derecho de petición⁴⁶. En este caso, de las alegaciones y de las pruebas aportadas en el proceso, se advierte que la petición de la accionante va encaminada a obtener una respuesta congruente con la petición elevada y así mismo, a que vía tutela le sea reconocida la sustitución pensional por la muerte de su compañero permanente Helí Gómez Capacho.

3.4. En relación con el primer punto, dada la existencia de la decisión adoptada por el Juez Cuarto Civil del Circuito de Bucaramanga, mediante providencia de 25 de febrero de 2010, amparando el derecho de petición de la accionante, quedaría por resolver a quién le

corresponde velar por la observancia del citado fallo de tutela proferido por el Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Bucaramanga, por medio del cual se amparó el derecho fundamental de petición.

Al respecto, es preciso señalar que, como se expuso en el apartado 2.3 de esta providencia, la acción de tutela no es el mecanismo adecuado para lograr el acatamiento de las órdenes proferidas en un fallo de amparo judicial. Para tal efecto, el ordenamiento jurídico estableció el trámite de cumplimiento y/o el incidente de desacato, previstos en los artículos 27 y 52 del Decreto 2591 de 1991, previamente citados.

La competencia para tramitar estos mecanismos y hacer cumplir con los fallos de amparo constitucional radica, por regla general, en los jueces de tutela de primera instancia. Al respecto, en la Sentencia T-889 de 2011, se dijo:

“(...) en aplicación de lo dispuesto en los artículos 27 y 52 del Decreto 2591 de 1991, la competencia para hacer cumplir lo ordenado en los fallos de tutela, inclusive los emitidos en segunda instancia o de los proferidos en sede de revisión, corresponde, en principio, a los despachos judiciales de primera instancia⁴⁷, con la finalidad de garantizar la efectividad de los derechos de los asociados, gozando para ello de amplias facultades en la determinación de la manera de ejecución de tales sentencias y en la adopción de las medidas necesarias, interpretando las normas y las providencias emitidas en el caso concreto⁴⁸”.

Por economía procesal y debido al tiempo transcurrido desde que se ordenó a la entidad accionada dar una respuesta clara, precisa, congruente y de fondo a la petición interpuesta por la accionante, se ordenará remitir el expediente al Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Bucaramanga para que en el ámbito de sus competencias adopte las medidas que resulten necesarias para asegurar el cumplimiento del fallo.

En vista de lo anterior, en el caso bajo examen, es claro que le corresponde al Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Bucaramanga verificar el cumplimiento del fallo dispuesto el 25 de febrero de 2010, a través del cual dicha autoridad judicial amparó el derecho fundamental de petición de la accionante. Ello obedece, en primer lugar, al hecho de ser el juez de primera instancia y a quien los artículos 27 y 52 del Decreto 2591 de 1991 le otorgan competencia para conocer del trámite de cumplimiento y/o del incidente del desacato; y en segundo término, por cuanto no se observa en el presente caso la existencia de ninguna de las

causales que excepcionalmente habilitan a esta Corporación para verificar el cumplimiento de un fallo de tutela, entre otras, porque no se trata de una sentencia proferida en sede de revisión (ver supra 2.2.4 de las consideraciones).

3.5. No obstante lo anterior, esta Sala de Revisión considera que para garantizar de manera efectiva el restablecimiento del derecho fundamental vulnerado a la accionante, pues ya han transcurrido más de 2 años sin que se le dé respuesta a su derecho de petición, según se dispuso en una orden judicial y mientras se adelanta el trámite de cumplimiento y/o el incidente de desacato, se ordenará al Gerente de Cajanal EICE en Liquidación o a la autoridad que haya asumido sus funciones que, en el término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta providencia, dé respuesta de fondo, clara, precisa y congruente a la petición formulada el 11 de octubre de 2007, referente al reconocimiento del derecho a la sustitución pensional de la señora Marlene Isabel Lozano Álvarez. La respuesta que se brinde frente a la citada petición deberá ser informada inmediatamente al Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Bucaramanga, al cual se le ordenará adoptar las medidas que resulten necesarias, para asegurar el cumplimiento del fallo dispuesto el 25 de febrero de 2010, con base en las atribuciones previstas en los artículos 27 y 52 del Decreto 2591 de 1991, previamente expuestas (ver supra 2.2 de las consideraciones).

Sin embargo, como se expuso en el numeral 2.3.4 de esta providencia, la Corte Constitucional como máxima autoridad de la jurisdicción constitucional, tiene competencia para conocer del cumplimiento de sus fallos, como lo es el que se profiere en esta oportunidad, siempre y cuando exista una razón objetiva, razonable y suficiente que así lo justifique. En este sentido, esta Sala considera que, en aras de dar una mayor protección a la accionante, y debido a que se trata de una persona de 66 años de edad, que presentó solicitud de sustitución pensional desde el año 2007, se ordenará al Gerente de Cajanal EICE en liquidación que la respuesta que se brinde a la petición formulada el 11 de octubre de 2007, referente al reconocimiento del derecho a la sustitución pensional de la señora Marlene Isabel Lozano Álvarez, sea informada inmediatamente a la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, para efectos de adoptar las medidas conducentes que hagan efectiva la orden de protección.

3.6. En cuanto a la pretensión de reconocimiento de la sustitución pensional, tal como se expuso en el considerando 2.2., la misma no puede ser decidida favorablemente por esta

Sala, pues le corresponde a Cajanal determinar si la señora Marlene Isabel Lozano Álvarez cumple o no los requisitos para acceder a este derecho, por lo que se hace indispensable la decisión que en este caso emita la entidad accionada o quien asuma sus funciones.

Recuerda la Sala que la decisión que se adopte por Cajanal o quien haga sus veces, deberá tener como fundamento el material probatorio a través del cual se pretende acreditar la convivencia entre el causante y la ahora accionante, de lo cual se desprende que si después de proferida una decisión, la señora Lozano Álvarez encuentra que ésta desconoce sus derechos fundamentales a la seguridad social, al mínimo vital y a la vida digna, podrá acudir al juez de tutela para que, en caso de que se cumplan los requisitos excepcionales para reconocer un derecho pensional mediante esta vía, profiera una nueva decisión.

3.7. De acuerdo con lo expuesto, se reitera que si bien la vía ordinaria es la idónea para discutir el reconocimiento de derechos pensionales, el juez de tutela podrá reconocer de manera transitoria o definitiva un derecho de dicha naturaleza, cuando se acrediten los siguientes requisitos reiterados en la jurisprudencia de esta Corporación⁴⁹:

“(i) Que no exista otro medio idóneo de defensa judicial, aclarando que “la sola existencia formal de uno de estos mecanismos no implica per se que ella deba ser denegada⁵⁰”. La idoneidad debe ser verificada por el juez constitucional en cada caso concreto, preguntándose conceder si las acciones disponibles protegen eficazmente los derechos fundamentales de quien invoca la tutela, ya sea como mecanismo transitorio o no⁵¹.

(ii) Que la acción de tutela resulte necesaria para evitar la consumación de un perjuicio irremediable y/o una inminente afectación a derechos fundamentales.

(iii) Que la falta de reconocimiento y/o pago de la pensión se origine en actuaciones que, en principio, permitan desvirtuar la presunción de legalidad que gozan las actuaciones de las entidades administradoras del servicio público de la seguridad social.

(iv) Que se encuentre acreditado el cumplimiento de los requisitos legales y reglamentarios para el reconocimiento y/o pago de la pensión o que, sin que ello se encuentre plenamente demostrado, exista un alto grado de certeza respecto de la procedencia de la solicitud⁵².

(v) Que a pesar de que le asiste al accionante el derecho pensional que reclama, éste fue

negado de manera caprichosa o arbitraria⁵³.”

De esta forma, queda abierta la posibilidad para que la accionante, después de que Cajanal o quien haga sus veces de respuesta a su solicitud, interponga una nueva acción de tutela, sin que exista temeridad, para solicitar la protección de sus derechos fundamentales, bajo las consideraciones previamente reseñadas.

En desarrollo de lo expuesto, se confirmara la decisión de segunda instancia proferida el 3 de mayo de 2012 por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, a través de la cual se ratificó el fallo de primera instancia del Juzgado Treinta y Ocho Civil del Circuito de Bogotá, en el que se negó el amparo solicitado, entre otras razones, por la existencia de otro medio de defensa judicial, cual es el trámite de cumplimiento del fallo de tutela.

IV. DECISIÓN

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

RESUELVE

Segundo.- ORDENAR a la Secretaría General el envío del expediente al Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Bucaramanga, para que en el ámbito de sus competencias y sin perjuicio de la orden que se emita en el siguiente numeral, proceda a adoptar las medidas que resulten necesarias, para asegurar el cumplimiento del fallo de tutela dispuesto por dicha autoridad judicial el veinticinco (25) de febrero de 2010, a través del cual amparó el derecho fundamental de petición de la señora Marlene Isabel Lozano Álvarez, con fundamento en las atribuciones previstas en los artículos 27 y 52 del Decreto 2591 de 1991, según corresponda a su ámbito de competencias.

Tercero.- ORDENAR al Gerente de Cajanal EICE en Liquidación o a quien haya asumido sus funciones, que en el término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta providencia, dé respuesta de fondo, clara, precisa y congruente a la petición formulada el 11 de octubre de 2007, referente al reconocimiento del derecho a la sustitución pensional de la señora Marlene Isabel Lozano Álvarez, conforme a lo ordenado por la sentencia proferida por el Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Bucaramanga el día veinticinco (25) de

febrero de 2010. La respuesta que se brinde frente a la citada petición deberá ser informada inmediatamente a dicha autoridad judicial, para efectos de lo dispuesto en el numeral segundo de la parte resolutive de esta sentencia.

Cuarto.- ORDENAR al Gerente de Cajanal EICE en Liquidación o a quien haya asumido sus funciones, que la respuesta que se brinde a la petición formulada por la señora Marlene Isabel Lozano el día 11 de octubre de 2007, deberá ser informada inmediatamente a la Sala Tercera de Revisión de esta Corporación, para efectos de lo dispuesto en la presente sentencia.

Quinto.- Por Secretaría General, LÍBRESE las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los fines allí contemplados.

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

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

Con salvamento de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

A LA SENTENCIA T-832/12

Referencia: expediente T-3496845

Acción de tutela instaurada por la señora Marlene Isabel Lozano Álvarez contra Cajanal EICE en Liquidación.

Magistrado Ponente:

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de la Corte, me permito salvar el voto ante la determinación adoptada por la Sala Tercera de Revisión dentro del expediente de la referencia. Para exponer mi discrepancia haré una relación sucinta de las particularidades del caso y la consecuente exposición de los motivos que la justifican.

1. El caso objeto de revisión.

1.1. El asunto resuelto en esta oportunidad por la Sala Tercera de Revisión abordó el problema jurídico consistente en establecer si Cajanal vulneró los derechos de petición, vida digna, mínimo vital y seguridad social de la accionante, al no contestar en tiempo y en debida forma la solicitud de sustitución pensional, radicada el 11 de octubre de 2007.

Antes de proceder al análisis de fondo la Sala consideró necesario determinar si la acción de tutela cumplía con el principio de inmediatez, toda vez que la misma se había interpuesto aproximadamente cuatro años después de ocurridos los hechos que le dieron origen.

1.2. La señora Marlene Isabel Lozano Álvarez, de 66 años de edad, convivió en calidad de compañera permanente con Helí Gómez Capacho durante los 38 años anteriores a su fallecimiento. A raíz de la muerte de su pareja (el 5 de octubre de 2007) solicitó la sustitución pensional ante Cajanal, el día 11 del mismo mes y año.

Ante la ausencia de respuesta a su reclamación, el 15 de febrero de 2010 interpuso acción de tutela solicitando el amparo de su derecho de petición. En fallo de tutela proferido por el Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Bucaramanga se concedió la protección invocada y se ordenó a la entidad que resolviera la solicitud.

Empero, ante la falta de contestación congruente a la solicitud de sustitución pensional (toda vez que los distintos actos administrativos proferidos por Cajanal se referían a la señora Herminia Lozano de Gómez, cónyuge del difunto), la señora Lozano Álvarez interpuso

nuevamente acción de tutela con el fin de que se le protegieran sus derechos fundamentales.

1.3. En esta oportunidad el caso correspondió, en primera instancia, al Juzgado Treinta y Ocho Civil del Circuito de Bogotá, quien decidió negar la protección de los derechos fundamentales invocados alegando que la accionante contaba con otro medio de defensa judicial.

Dicha decisión fue confirmada en segunda instancia por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de la misma ciudad, aduciendo que la protección al derecho de petición ya había sido amparada mediante el fallo proferido por el Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Bucaramanga el 25 de febrero de 2010, concluyendo que para lograr el cumplimiento de la mencionada sentencia tenía que hacer uso del incidente de desacato.

1.4. La Sala Tercera de Revisión no tuteló la acción impetrada. No obstante, resolvió ordenar:

(i) A la Secretaría General, el envío del expediente al Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Bucaramanga para que procediera a adoptar las medidas necesarias con el fin de asegurar el cumplimiento del fallo de tutela emanado de dicha autoridad judicial el 25 de febrero de 2010.

(ii) Al Gerente de Cajanal EICE en Liquidación, que diera respuesta de fondo, clara, precisa y congruente, a la petición formulada el 11 de octubre de 2007, referente al reconocimiento del derecho a la sustitución pensional de la señora Marlene Isabel Lozano Álvarez. Asimismo, que dicha respuesta fuera informada a este tribunal.

2. Motivos del Salvamento de Voto.

Mi disidencia obedece a los motivos que a continuación expongo:

2.1. A pesar de no haber amparado los derechos fundamentales de la accionante, bajo el argumento de que el juez de tutela de primera instancia era el funcionario competente para verificar el cumplimiento del fallo del 25 de febrero de 2010, la Corte ordenó a la entidad accionada que diera una respuesta de fondo, clara, precisa y congruente a la petición formulada, toda vez que se trataba de una persona de 66 años de edad, quien había

presentado solicitud de sustitución pensional desde el año 2007 sin que hasta la fecha hubiese obtenido respuesta alguna.

Pese a tan evidente vulneración del derecho de petición, así como al consecuente menoscabo de los derechos a una vida digna, al mínimo vital y a la seguridad social, en tanto pasaron más de dos años sin que la petición de pensión de sobrevivientes se hubiere resuelto, la providencia no tomó las medidas necesarias para amparar con efectividad los derechos conculcados.

2.2. No comparto la anterior decisión toda vez que no se tuvo en cuenta que:

(i) Este tribunal, mediante sentencia SU-975 de 2003, precisó los plazos o términos que las autoridades deben tener en cuenta para resolver una petición en materia pensional⁵⁴. Textualmente dijo:

(i) 15 días hábiles para todas las solicitudes en materia pensional -incluidas las de reajustes- en cualquiera de las siguientes hipótesis: a) que el interesado haya solicitado información sobre el trámite o los procedimientos relativos a la pensión; b) que la autoridad pública requiera para resolver sobre una petición de reconocimiento, reliquidación o reajuste en un término mayor a los 15 días, situación de la deberá informar al interesado señalándole lo que necesita para resolver, en qué momento responderá de fondo la petición y por qué no le es posible contestar antes; c) que se haya interpuesto un recurso contra la decisión dentro del trámite administrativo.

(ii) 4 meses calendario para dar respuesta de fondo a las solicitudes en materia pensional, contados a partir de la presentación de la petición, con fundamento en la aplicación analógica del artículo 19 del Decreto 656 de 1994 a los casos de peticiones elevadas a Cajanal;

(iii) 6 meses para adoptar todas las medidas necesarias tendientes al reconocimiento y pago efectivo de las mesadas pensionales, ello a partir de la vigencia de la Ley 700 de 2001”.

En esta medida, cuando la entidad correspondiente desconoce injustificadamente los plazos desarrollados por la jurisprudencia constitucional vulnera el derecho de petición, convirtiéndose la acción de tutela en el medio eficaz para protegerlo⁵⁵. Entonces, la

satisfacción de dicho derecho no solo requiere que la contestación a la solicitud se haga dentro de los términos anteriormente reseñados, sino también que la misma sea resuelta de fondo.

Sin embargo, en el presente asunto, a pesar de que el derecho de petición de la actora fue amparado por el Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Bucaramanga, que le ordenó a la entidad accionada responder conforme con los parámetros aquí estipulados, no se evidenció en esta instancia prueba alguna que demostrara que había desaparecido el objeto jurídico de la pretensión.

Lo anterior, por cuanto Cajanal no solo respondió tardíamente, puesto que transcurrieron aproximadamente 2 años desde la presentación de la petición de reconocimiento de la pensión de sobrevivientes (11 de octubre de 2007); sino porque, además, dicha contestación no guardó relación con la petición elevada, ya que se refirió a circunstancias atinentes a la señora Herminia Lozano de Gómez, cónyuge del difunto.

(ii) Por otro lado, el artículo 47 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 13 de la Ley 797 de 200356, establece claramente quienes son los beneficiarios de la pensión de sobrevivientes; entre estos figura la compañera permanente que a la fecha del fallecimiento del causante tenga 30 o más años de edad y haya convivido con el fallecido no menos de 5 años continuos con anterioridad a su muerte.

Las pruebas aportadas en el expediente acreditan que la accionante cumple con los precitados requisitos, ya que tiene 66 años de edad y convivió con el causante los 38 años anteriores a su muerte, procreando 5 hijos.

2.3. Por lo expuesto, considero que la sentencia no debió ordenar simplemente el envío del expediente al Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Bucaramanga para que adoptara las respectivas medidas, y a Cajanal EICE en Liquidación que diera respuesta a la petición. En mi sentir, al encontrarse habilitado el juez de tutela para fallar más allá de lo estrictamente pedido, la Corte estaba facultada para conceder de manera transitoria la prestación solicitada, teniendo en cuenta la avanzada edad de la petente y que los hechos que dieron origen al amparo determinaron la vulneración de varios derechos fundamentales diferentes al alegado.

La anterior situación constituye una omisión grave y es la razón que me lleva a salvar el voto, toda vez que reitero, se desconoció no solo la jurisprudencia desarrollada por esta Corte para proteger el derecho de petición, sino, además, la concerniente a la protección de los derechos a la seguridad social y al mínimo vital de las personas de la tercera edad en materia pensional.

Fecha ut supra,

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

1 Radicada con el número 144254 de 2007.

2 Cuaderno 1, folio 59.

3 Cuaderno 1, folio 19.

4 Cuaderno 1, folio 21.

5 Cuaderno 1, folio 25.

7 Cuaderno 3, folio 12.

8 Cuaderno 3, folio 15.

9 Cuaderno 1, folio 101-102.

10 Cuaderno 1, folio 106.

11 Cuaderno 1, folio 109.

12 Cuaderno 1, folio 2.

13 Cuaderno 1, folio 3.

14 Cuaderno 1, folio 10.

15 Cuaderno 1, folio 10.

16 Cuaderno 1, folio 11.

17 Cuaderno 1, folio 12.

18 Cuaderno 1, folio 17.

19 Cuaderno 1, folio 22-24.

20 Cuaderno 1, folio 25-26.

21 Cuaderno 1, folio 29-31.

22 Cuaderno 1, folio 38-42.

23 En sentencia T-290 de 2011, se pronunció sobre este tema de la siguiente forma: “Si bien no existe un término de caducidad para la presentación la acción de tutela, es decir, ésta puede ser interpuesta en cualquier tiempo, esta Corporación ha considerado que dada su naturaleza cautelar, la petición de amparo debe ser interpuesta en un plazo razonable dentro del cual se presume que la afectación del derecho fundamental es inminente y realmente produce un daño palpable. Lo anterior se sustenta en que si lo que se persigue con esta acción constitucional es la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales frente a una vulneración o amenaza, es necesario que la petición sea presentada en el marco temporal de ocurrencia de la amenaza o violación de los derechos”.

24 Sentencia T-723 de 2010.

25 En sentencia T-1231 de 2008, la Corte destacó que “(i) el juez constitucional no puede amparar situaciones donde la supuesta vulneración de un derecho fundamental, no se deriva de la acción u omisión de cualquier autoridad sino de la negligencia, imprudencia o descuido del particular; (ii) la incuria del accionante no puede subsanarse por medio de la acción de tutela; (iii) la imposibilidad de alegar la propia culpa o desidia para solicitar la protección de un derecho cuyo riesgo ha sido generado por el mismo accionante”.

26 Sentencia C-543 de 1992.

27 Sentencia SU-961 de 1999.

28 Sentencia T-158 de 2006.

29 Sentencia T-757 de 2004

30 Lo anterior sin perjuicio de las innumerables sentencias de tutela en las que se ha reconocido de manera excepcional derechos pensionales, las cuales, como requisito previo, parten de la base de que el actor hubiese realizado algún tipo de gestión o actuación ante las autoridades administrativas y judiciales, y exista un pronunciamiento específico sobre el cual se pueda realizar un control concreto de constitucionalidad, con miras a amparar la amenaza o vulneración de un derecho fundamental. Véanse, entre otras, las Sentencias T-249 de 2006, T-055 de 2006, T-414 de 2009, T-086 de 2013, etc.

31 Sentencia T-081 de 2007.

32 Auto 178 de 2008.

33 Sentencia SU-1158 de 2003.

34 Autos 010 y 045 de 2004 y 184 de 2005.

35 Auto 256 de 2007.

36 “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”.

37 Sentencia T-242 de 1993.

38 Ibíd.

39 Sentencia T-705 de 2010.

40 Al respecto, señaló que: “tampoco encuentra el despacho que se haya acudido a la presente acción dentro de un término razonable, pues tal como consta en el plenario la Resolución No. 28699 que decidió negar la pensión de vejez sustitutiva, se profirió el 01 de

julio de 2008, y esta acción solo fue interpuesta el 21 de marzo de 2012, lo cual conlleva el desconocimiento del principio de inmediatez que le asiste a la acción de tutela”.

41 Sentencia T-158 de 2006.

42 En relación con este punto, en Sentencia T-705 de 2010, la Corte manifestó que: “Así las cosas, se concluye que, en el marco del derecho de petición, sólo tienen categoría de respuesta, aquellas que deciden de manera congruente el requerimiento pues, las respuestas evasivas, las dilaciones, las confusiones, escapan del contenido de la protección del derecho de petición de tal manera que la respuesta es de fondo cuando satisface la inquietud presentada ofreciendo certeza al interesado”. Véase, entre otras, la sentencia T-180 de 2001.

43 Sentencia T-705 de 2010.

44 Cuaderno 1, folio 29-31.

45 Al respecto, en única instancia, en sentencia del 25 de febrero de 2010, el Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Bucaramanga amparó el derecho fundamental alegado por la accionante y ordenó a Cajanal “en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de [dicho] proveído reali[zar] las gestiones administrativas necesarias a fin de que dé respuesta en forma clara, precisa y de fondo a la señora Marlene Isabel Lozano Álvarez acerca de la petición presentada ante esa entidad (...)” Cuaderno 1, folio 42.

46 “RESUELVE: (...) Segundo. Ordenar a CAJANAL EN LIQUIDACIÓN a través del señor liquidador que en un término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación del presente proveído realice las gestiones administrativas necesarias a fin de que de respuesta en forma clara, precisa y de fondo a la señora Marlene Isabel Lozano Álvarez acerca de la petición presentada ante esa entidad el día 11 de octubre de 2007 atinente a solicitud de sustitución pensional”.

47 Autos 091 de 2010, 165 de 2009, 079 de 2007, 265, 249 de 2006, 96B de 2005, 010 de 2004, 136A de 2002 y sentencias T-458 de 2003 y T-512 de 2011.

49 Sentencia T-334 de 2011.

50 Sentencia T- 433 de 2002.

51 Sentencia T-042 de 2010.

52 Sentencia T-248 de 2008.

53 Sentencia T -063 de 2009.

54 Sentencias T- 880 de 2010 y T-474 de 2009.

55 Sentencia T-173 de 2013.

56 “Artículo 47. Beneficiarios de la Pensión de Sobrevivientes. Son beneficiarios de la pensión de sobrevivientes:

a) En forma vitalicia, el cónyuge o la compañera o compañero permanente o supérstite, siempre y cuando dicho beneficiario, a la fecha del fallecimiento del causante, tenga 30 o más años de edad. En caso de que la pensión de sobrevivencia se cause por muerte del pensionado, el cónyuge o la compañera o compañero permanente supérstite, deberá acreditar que estuvo haciendo vida marital con el causante hasta su muerte y haya convivido con el fallecido no menos de cinco (5) años continuos con anterioridad a su muerte; (...).”.