COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia T/822/08

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de tutela
Referencia	T/822/08
Expediente	—
Fecha	2008-05-12
Sala	Sala Laboral
Magistrado ponente	Mauricio González
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Pension De Sobrevivientes
- Estado Civil De Las Personas
- Registro Civil De Nacimiento
- Derecho De Peticion

Resumen del caso (según la propia sentencia)

Proporcionar a la accionante la orientación necesaria sobre los documentos que debe allegar y los pasos a seguir para la tramitación de la pensión de Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, del 28 de marzo

Texto completo

T-822-08 REPUBLICA DE COLOMBIA SENTENCIA T-822/08 (Bogotá D.C., Julio 21 de 2008) PENSION DE SOBREVIVIENTES -Finalidad del pago ESTADO CIVIL DE LAS PERSONAS -Se prueba con el registro civil REGISTRO CIVIL DE NACIMIENTO -Validez de acuerdo con la Ley 962 de 2005 PENSION DE SOBREVIVIENTES -Requisitos exigidos DERECHO DE PETICION -Elementos PENSION DE SOBREVIVIENTES -Requisitos exigidos DERECHO DE PETICION -Deber del Jefe de Pensiones del Seguro social de proporcionar a la accionante la orientación necesaria sobre los documentos que debe allegar y los pasos a seguir para la tramitación de la pensión de sobrevivientes Referencia:

Expediente T-1.893.065 Accionante: María Concepción Vallejo de Vélez Accionado: Instituto de Seguros Sociales -ISS-. Fallo objeto de revisión:

sentencia de la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, del 28 de marzo de 2008, confirmatoria de sentencia del Juzgado Primero Laboral del Circuito de Bogotá, del 6 de febrero de 2008.

Magistrados de la Sala Quinta de Revisión. Mauricio González Cuervo, Marco Gerardo Monroy Cabra y Nilson Pinilla Pinilla. Magistrado Ponente:

Mauricio González Cuervo. I. ANTECEDENTES 1.1. Pretensión. La señora María Concepción Vallejo de Vélez, interpone acción de tutela [1] para solicitar la protección de su derecho fundamental de petición vulnerado a su juicio por la entidad demandada, toda vez que ésta se niega a recibirle los documentos relacionados con la solicitud de

reconocimiento de la pensión de sobrevivientes por no contar con la documentación completa, toda vez que según aduce, le exigen “la partida de bautismo” de su difunto esposo.

1.2. Fundamento de la pretensión. Afirma la accionante que desconoce en qué parroquia fue bautizado su cónyuge, por lo que está en imposibilidad de allegar dicha partida de bautizo, adicionalmente sostiene que, “según la Ley de Seguridad Social, la mencionada partida de bautismo, no lleva a acreditar o demostrar ninguno de los requisitos establecidos en la misma para que se me reconozca la pensión de sobrevivientes”.

Por lo anterior, la señora Vallejo de Vélez solicita que se ordene a la entidad accionada recibir los demás documentos que posee y dar trámite al reconocimiento de la pensión de sobrevivientes, ante la inminencia de un perjuicio irremediable, toda vez que ella siempre dependió económicamente de su esposo, “incluso hasta el día de su muerte”.

2. Respuesta de la entidad accionada Mediante telegrama No. 109 [2] el Juzgado Primero Laboral de Bogotá, comunicó al Representante Legal del Instituto de Seguros Sociales, la admisión de la tutela y concedió el término de ley para que emitiera un pronunciamiento respecto de los hechos demandados, sin que diera respuesta alguna.

3. Hechos relevantes y medios de prueba. 3.1. La señora María Concepción Vallejo de Vélez de 78 años [3] aduce ser cónyuge [4] supérstite del señor Medardo de Jesús Vélez, con quien convivió desde el día 26 de noviembre de 1962 hasta el día 18 de junio de 1993 [5] , día en que éste falleció [6] .

3.2. El Hospital Infantil Universitario Lorencita Villegas de Santos, le reconoció al señor Vélez una pensión de jubilación equivalente al 75% del promedió devengado en el último año del servicio, la cual disfrutó hasta el día de su muerte.

3.3. La Fundación Hospital Infantil Universitario Lorencita Villegas de Santos le reconoció a la señora Vallejo de Vélez la condición de sustituta y le venía pagando las mesadas pensionales hasta el mes de marzo de 2007 [7] , fecha desde la cual, afirma la accionante, se la dejaron de cancelar.

3.4. Al considerar la actora que reunía los requisitos para que el ISS le reconociera la pensión de sobrevivientes, reunió los documentos necesarios [8] para que dicho instituto procediera a estudiar y reconocerle la prestación [9] , sin embargo, afirma que en dicha entidad se niegan a recibírselos, argumentando la falta de entrega de la partida de bautizo de su esposo [10] .

3.5. La accionante sostiene que dependía económicamente de su esposo, el señor Medardo de Jesús Vélez. [11] 4. Decisión objeto de revisión 4.1. Primera Instancia.

4.1.1. El Juzgado Primero Laboral del Circuito de Bogotá, mediante providencia del 6 de febrero de 2008, denegó la tutela de la referencia. Consideró que si bien es cierto, “El Derecho de petición es la facultad concedida a las personas para poner en actividad la autoridad pública sobre un asunto o situación determinada”, también lo es que, para poder acceder a ese derecho es importante que la aquí accionada hubiera acreditado la presentación del derecho de petición ante la autoridad accionada, situación que no se encuentra acreditada. Adicionalmente el juez de instancia resaltó que “para acceder al estudio del derecho de pensión de sobreviviente, debemos decir que es de suma importancia que acredite la totalidad de los documentos exigidos por la accionada para que así se pueda resolver de fondo su pretensión, la pensión de sobreviviente, por tratarse el hoy causante de una persona nacida en el año 1941, estaba sometido al registro civil de nacimiento, lo cual no se acreditó dentro del expediente de tutela”, motivo por el cual la acción impetrada no esta llamada a prosperar.

[12] 4.2. Impugnación. La decisión anterior fue apelada por la actora, quien estima que el derecho de petición, no consiste solamente en que se de solución a una petición o solicitud, si no que además debe permitir “entregar y por lo mismo recibir determinada documentación acompañada de una petición de interés particular y al final resolverla en un

sentido o en otro ante la falta de acreditación de unos presupuestos para el reconocimiento o rechazo de una determinada solicitud".

Agrega que, tratándose de una pensión de sobrevivientes, la norma no exige determinar la fecha de nacimiento del difunto sino el cumplimiento de unos determinados requisitos, tales como las semanas cotizadas, la muerte del mismo, el cónyuge sobreviviente y la convivencia al momento de la muerte con base en lo anterior, no entiende porque " se ha de imposibilitar la entrega de mi solicitud, porque se niega la entidad a recibir, si el documento que se esta exigiendo la ley no lo establece como acreditación de ninguno de los requisitos para la pensión de sobrevivientes" [13] .

4.3. Segunda Instancia. La Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, en sentencia del 28 de marzo del 2008, confirmó la providencia de primera instancia, por considerar que dentro del expediente no obra prueba de ninguna solicitud de derecho de petición ante la entidad accionada que permita acreditar lo que en efecto afirma la actora, "habérsele vulnerado el derecho fundamental de petición, pues por sabido se tiene que de conformidad con el artículo 177 del C.P.C. quien afirma un hecho está en la obligación de probarlo".

Para concluir, resalta que, es de suma importancia acreditar los requisitos que exige el ISS para resolver su solicitud de conceder la pensión de sobrevivientes, toda vez que será la única forma de que la entidad accionada entre a estudiar de fondo dicha solicitud [14] .

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS 1. Competencia La Sala es competente para la revisión del caso, con fundamento en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política y 33 a 36 del Decreto 2591 de 1991, en cumplimiento del Auto del doce (12) de mayo de 2008, proferido por la Sala de Selección de Tutelas Número Cinco de la Corte Constitucional.

2. Problema jurídico Corresponde a esta Sala de Revisión establecer si el Instituto de Seguros Sociales está vulnerando o no el derecho fundamental de petición de la actora, al negarse a recibirle la documentación presentada por ella, para el reconocimiento y pago de la pensión de sobreviviente , tras considerar que no se anexó la totalidad de los documentos exigidos.

Para responder al problema jurídico planteado, la Sala se ocupará de examinar preliminarmente los siguientes temas: (i) Se referirá a la pensión de sobrevivientes de manera general. ii) Así como a lo dispuesto en algunos artículos de la Ley 962 de 2205 (Ley anti-trámites) que hacen relación al asunto a tratar. iii) A la exigencia de aportar unos documentos mínimos para proceder al estudio de la pensión de sobreviviente.

(iv) Luego se abordará en particular el tema de la exigibilidad del registro civil y/o de la partida de bautizo. v) Posteriormente se hará referencia a la necesidad de aportar la prueba de la presentación de una petición. vi) Una vez analizados los aspectos normativos y jurisprudenciales enunciados, la Sala estudiará de fondo el caso de la referencia.

2.1. La pensión de sobrevivientes. La Constitución Política consagra una serie de mandatos referentes a la naturaleza, cobertura y efectos de la seguridad social. En el artículo 48 la define como un servicio público de carácter obligatorio, que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, con sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la ley. Dispone igualmente la Carta que la seguridad social es un derecho irrenunciable que se garantiza a todos los habitantes (art. 48).

Por su parte, el legislador ha dispuesto que el sistema general de pensiones tiene por objeto garantizar a la población, el amparo contra las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez y la muerte, mediante el reconocimiento de las pensiones y prestaciones que se determinan en ley, así como propender por la ampliación progresiva de cobertura a los segmentos de población no cubiertos con un sistema de pensiones, artículo 10 de la Ley 100 de 1993.

La pensión de sobrevivientes constituye entonces uno de los mecanismos instituidos por el legislador para la consecución del objetivo de la seguridad social antes mencionado. En numerosas ocasiones, esta Corte ha sostenido que la finalidad esencial de la pensión de sobrevivientes es la protección de la familia como núcleo fundamental de la sociedad, de tal suerte que las personas que dependían económicamente del causante y quienes deben hacer frente a las contingencias derivadas de su muerte, puedan seguir atendiendo sus necesidades de subsistencia, sin que vean alterada la situación social y económica con que contaban en vida del pensionado o afiliado que falleció.

Al respecto, ha señalado esta Corporación: "Concretamente, la pensión busca que “ocurrida la muerte de una persona, quienes dependían de ella se vean obligados a soportar individualmente las cargas materiales y espirituales de su fallecimiento [15] . Desde esta perspectiva, ha dicho la Corte, la sustitución pensional responde a la necesidad de mantener para su beneficiario, al menos el mismo grado de seguridad social y económica con que contaba en vida del pensionado fallecido, que al desconocerse puede significar, en no pocos casos, reducirlo a una evidente desprotección y posiblemente a la miseria” [16] .

La ley prevé entonces que, en un determinado orden de prelación, las personas más cercanas y que más dependían del occiso y compartían con él su vida, reciban una sustitución pensional para satisfacer sus necesidades” [17] Podemos concluir entonces que, la pensión de sobrevivientes protege la familia del trabajador fallecido mediante la prestación pensional que éste percibía en vida con el fin de aminorar el riesgo de viudez y desamparo de los hijos al permitirles gozar post-mortem del status laboral del trabajador fallecido.

2.2. La exigibilidad del registro civil de nacimiento y/o de la partida de bautizo. Uno de los documentos exigidos para el trámite a la solicitud de reconocimiento de la pensión de sobrevivientes, es la partida Eclesiástica de Bautismo del causante afiliado, pero sólo para las personas que hayan nacido antes de junio 15 de 1938, lo anterior por cuanto antes del año 1938, este documento prestaba los mismos efectos d el registro civil de las personas, siendo un acto administrativo realizado por autoridades eclesiásticas, pero originado en la actividad de personas privadas que desempeñaban funciones públicas, por ministerio de la ley.

Posteriormente con la Ley 92 de 1.938, por medio de la cual se dictaron algunas disposiciones sobre el registro civil de las personas, se determinó una nueva organización y estatizó las funciones de registro civil que venían realizando hasta ese entonces las Parroquias locales.

Así, en el artículo 1º se dispuso que los encargados de llevar el Registro Civil de las personas serán: los Notarios y, en los municipios donde no exista tal funcionario, el Alcalde municipal, y los funcionarios consulares de Colombia en el exterior. Además indicó, que el cambio de autoridad encargada de realizar la labor del registro civil no anulaba las actuaciones llevadas a cabo por la Iglesia Católica. Por tanto, en la misma Ley en los artículos 18 y 19 se reguló lo atinente al tránsito legislativo, así:

ARTICULO 18. A partir de la vigencia de la presente ley sólo tendrán el carácter de pruebas principales del estado civil respecto de los nacimientos, matrimonios, defunciones, reconocimientos y adopciones que se verifiquen con posterioridad a ella, las copias auténticas de las partidas del registro del estado civil, expedidas por los funcionarios de que trata la presente ley.

ARTICULO 19. La falta de los respectivos documentos del estado civil podrá suplirse, en caso necesario, por otros documentos auténticos, o por las actas o partidas existentes en los libros parroquiales, extendidas por los respectivos Curas Párrocos, respecto de nacimientos, matrimonios o defunciones de personas bautizadas, casadas o muertas en el seno de la Iglesia Católica, por declaraciones de testigos que hayan presenciado los hechos constitutivos del estado civil de que se trata, y, en defecto de estas pruebas, por la notoria posesión de ese estado civil".

De tal manera que la labor de los Curas Párrocos antes de 1.938, se asimilaba a la que hoy desempeñan los Notarios, es decir prestaban un servicio de fe pública respecto de circunstancias de la vida de una persona. Así lo establece el canon 482 del Código Canónico que determina que en cada Curia debe haber un canciller, cuya principal función, a no ser que el derecho particular establezca otra cosa, consiste en cuidar que se redacten las actas de la curia, se expidan y se custodien en el archivo de la misma.

En la actualidad y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 42 de la C.P., se establece que l a ley determina lo relativo al estado civil de las personas y los consiguientes derechos y deberes.

[18] Por su parte el Decreto 1260 de 1970 " Por el cual se expide el Estatuto del Registro del Estado Civil de las personas" define en su artículo 1º, que "El estado civil de una persona es su situación jurídica en la familia y la sociedad, determina su capacidad para ejercer ciertos derechos y contraer ciertas obligaciones, es indivisible, indisponible e imprescriptible, y su asignación corresponde a la ley." Y en su artículo 2º, agrega que " El estado civil de las personas deriva de los hechos, actos y providencias que lo determinan y de la calificación legal de ellos." En armonía con lo anterior el artículo 101 del Decreto 1260 de 1.970, determina que el estado civil debe constar en el Registro del Estado Civil y que el registro es público y los libros, tarjetas, así como copias y certificados que con base en ellos se expidan son instrumentos públicos, regulados por el derecho administrativo colombiano. De otro lado el artículo 105 del mismo estatuto, establece que todos los estados civiles y sus alteraciones deben constar en el registro civil, el cual es llevado por funcionarios especiales del Estado [19] . Todos los nacimientos, matrimonios, defunciones, separaciones de cuerpos o de bienes, interdicciones jurídicas, etc., deben inscribirse en el registro civil.

Conclusión: Como consecuencia de lo expuesto anteriormente, resulta claro que para las personas nacidas a partir de 1938, los estados civiles sólo pueden probarse mediante el correspondiente registro civil según lo dispuesto en el Decreto 1260 de 1.970. Lo anterior por cuanto este nuevo estatuto introdujo innovaciones con respecto al antiguo sistema de la Ley 92 de 1.938, que distinguía entre pruebas principales y pruebas supletorias del estado civil. Las primeras se vinculaban al registro civil, no así las segundas (partidas eclesiásticas de matrimonios, bautismos y defunciones).

2.3. De la racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos.

Sea lo primero señalar que la Ley 962 de 2005 " Por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos", se expidió con el fin de reducir los trámites y procedimientos que las personas jurídicas y naturales deben hacer ante diferentes entidades del Estado.

Lo anterior con el propósito de fortalecer las relaciones entre los ciudadanos, empresarios, servidores públicos y el Estado y de contribuir con el mejoramiento de la calidad de vida de lo ciudadanos y la competitividad del Sector Público, a través de una Administración Pública eficiente, eficaz y transparente.

Tal normatividad pretende entonces, racionalizar, estandarizar y automatizar los trámites, con el fin de evitar exigencias injustificadas a los ciudadanos, así como ahorrar costos, tiempo y propender por la utilización de las herramientas tecnológicas.

[20] Ahora bien, el artículo 3º de la mencionada disposición, enuncia los derechos que tienen las personas [21] en sus relaciones con la administración pública [22] , y dentro de ello se incluye el de " obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a las peticiones, actuaciones, solicitudes o quejas que se propongan realizar, así como a llevarlas a cabo" y "abstenerse de presentar documentos no exigidos por las normas legales aplicables a los procedimientos de que trate la gestión." En lo relacionado con el registro civil de nacimiento el artículo 21 de la normatividad en cita señaló, que el mismo no tiene caducidad y por tanto

conserva plena validez para todos los efectos sin importar su fecha de expedición, excepto para el trámite de pensiones [23] , afiliación a la seguridad social en salud, riesgos profesionales y para la celebración del matrimonio, eventos en los cuales se podrá solicitar el registro civil correspondiente con fecha de expedición actualizada, en ningún caso, inferior a tres (3) meses.

[24] 2.4. Documentos mínimos para acceder a esta prestación y justificación de su exigibilidad. Con fundamento en las disposiciones a las que se hizo referencia anteriormente en los Centros de Atención del Pensionado (CAP) del ISS o inclusive en los Centros Verdes de la misma entidad, se suministran folletos preimpresos donde se indican con precisión los documentos generales obligatorios que deben presentar los solicitantes, según se trate de pensión de vejez, sustitución etc.

Para el caso de la pensión de sobrevivientes, se exigen entre otros documentos, el Registro Civil de Nacimiento (si nació después del 15 de junio de 1938) o la partida eclesiástica de bautizo, si nació antes de dicha fecha, tanto del causante como del solicitante, el Registro Civil de defunción del afiliado o pensionado , la fotocopia del documento de identidad del reclamante y del fallecido.

Adicionalmente se exigen otros documentos, si quien reclama es por ejemplo un ex servidor público. De igual manera se exige unos documentos específicos según se trate de pensión de sobrevivencia para la esposa o compañera permanente, para los hijos menores de edad o hijos mayores de edad estudiantes pero menores de 25 años y para el caso de que el reclamante sea un padre de familia. Si quien reclama la prestación es el cónyuge, éste debe allegar además el Registro Civil de Matrimonio, una declaración jurada extraproceso rendida por la solicitante y otra rendida por terceros, en las cuales conste la convivencia entre el solicitante y el causante, así como el término de la misma, especificando las respectivas fechas.

El interesado debe entonces con la documentación completa dirigirse al funcionario del CAP correspondiente, quien una vez verifica que la misma esta completa, procede a la apertura de una carpeta de solicitud y le entregará al peticionario un desprendible, como constancia de radicación de su solicitud y de que el trámite de estudio de la prestación solicitada se ha iniciado.

Ahora bien, estima la Sala que el deber de anexar los documentos obligatorios para dar trámite a la solicitud de la pensión de sobrevivientes se encuentra justificado en los principios de celeridad [25] , eficacia [26] y economía [27] que orientan la función administrativa que desarrollan las entidades encargadas del reconocimiento de derechos pensionales [28] , con el propósito de evitar el desgaste de las mismas al iniciar el proceso de reconocimiento sin los elementos esenciales, causando dilaciones injustificadas y duplicidad en las actuaciones por cuanto no se reúnen los requisitos mínimos, motivo por el cual, y en miras de mejorar y agilizar dichos procedimientos se hace justificable tal exigibilidad [29] .

De igual modo, es razonable suponer que las exigencias consignadas buscan de igual modo la protección de los intereses de los miembros del grupo familiar del pensionado que fallece, ante la posible reclamación ilegítima de la pensión por parte de individuos que no tendrían derecho a recibirla con justicia. Y a su vez se garantiza mayor agilidad y eficiencia en el trámite de las solicitudes presentadas evitando las dilaciones en el tiempo y las duplicidades innecesarias de funciones, pues los recursos humanos y financieros son limitados, por lo que se debe dar el mejor uso a los mismos. Además, dar cumplimiento al requisito de anexar los documentos mínimos y específicos para el caso redunda en beneficio de la administración, del peticionario y de los demás solicitantes en general.

2.5. Del derecho de Petición y sus elementos. Debe probarse que la entidad a la cual se dirigió la solicitud, la recibió efectivamente. En los términos de los artículos 23 y 86 de la Constitución Política toda persona tiene derecho a acudir ante las autoridades por motivos de interés general o particular, obtener pronta respuesta de sus solicitudes, y reclamar

ante los jueces, por sí misma o por quien actúe a su nombre, el restablecimiento de su derecho fundamental de petición, cuando resulte vulnerado por acción u omisión.

Reiteradamente esta Corte ha señalado que el derecho de petición en su contenido [30] comprende los siguientes elementos [31] : i.) la posibilidad cierta y efectiva de elevar, en términos respetuosos, solicitudes ante las autoridades, sin que éstas se nieguen a recibirlas o se abstengan de tramitarlas (núcleo esencial) [32] ;

ii.) una respuesta que debe ser pronta y oportuna, es decir otorgada dentro de los términos establecidos en el ordenamiento jurídico, así como clara, precisa y de fondo o material, que supone que la autoridad competente se pronuncie sobre la materia propia de la solicitud y de manera completa y congruente, es decir sin evasivas, respecto a todos y cada uno de los asuntos planteados y iv.) una pronta comunicación de lo decidido al peticionario, independientemente de que la respuesta sea positiva o negativa, pues no necesariamente se debe acceder a lo pedido.

En este contexto es claro que la violación de este derecho puede dar lugar a la acción de tutela. Sin embargo para que ésta prospere el afectado deberá demostrar, que habiendo presentado una petición respetuosa no ha obtenido respuesta, o que la solicitud presentada no fue atendida debidamente.

No basta, por tanto, que el accionante afirme que su derecho de petición está siendo quebrantado, es necesario que respalde su afirmación con elementos que permitan comprobar su aserto, de modo que quien afirma que presentó una solicitud y no ha obtenido respuesta deberá presentar copia de la misma recibida por la autoridad demandada o suministrar alguna información sobre las circunstancias de modo tiempo y lugar que acompañaron su petición, a fin de que el juez pueda ordenar la verificación.

[33] Ahora bien, es deber del juez constitucional desplegar una actividad probatoria a fin de establecer si los derechos fundamentales invocados están siendo efectivamente conculcados, pero también lo es negar la protección cuando los medios con que el ordenamiento cuenta para conocer lo ocurrido no le permiten establecer el quebrantamiento, porque las sentencias judiciales no pueden sino basarse en los hechos probados, conforme las reglas y oportunidades procesales.

Conforme lo explicó la Corte Constitucional en Sentencia T-010/98, los extremos fácticos en los cuales se funda la tutela del derecho de petición -que deben estar claramente demostrados- son, de una parte la solicitud, con fecha cierta de presentación ante la autoridad a la cual se dirige, y de otra, el transcurso del tiempo señalado en la ley sin que la respuesta se haya comunicado al solicitante.

[34] La mencionada providencia agregó sobre este particular: La carga de la prueba en uno y otro momento del análisis corresponde a las partes enfrentadas: debe el solicitante aportar prueba en el sentido de que elevó la petición y de la fecha en la cual lo hizo, y la autoridad, por su parte, debe probar que respondió oportunamente. La prueba de la petición y de su fecha traslada a la entidad demandada la carga procesal de demostrar, para defenderse, que, al contrario de lo afirmado por el actor, la petición sí fue contestada, resolviendo de fondo y oportunamente.

Pero si ante el juez no ha sido probada la presentación de la solicitud, mal puede ser condenada la autoridad destinataria de la misma, pues procesalmente no existe el presupuesto del cual se deduzca que, en tal evento, estaba en la obligación constitucional de responder.

[35] Por tanto, antes de alegar la vulneración del derecho fundamental de petición debe haberse presentado la solicitud con el cumplimiento de los requisitos legales y poderse demostrar su recibo por parte de la autoridad correspondiente, en el trámite constitucional de tutela.

3. Análisis del caso En el presente caso el problema jurídico se centra en el hecho de que la tutelante asevera que no le recibieron los documentos por ella presentados para el reconocimiento de la pensión de supervivencia que reclama, por no estar completos los mismos, pues según indica no allegó “la partida de bautismo” de su difunto esposo.

A ese respecto cabe señalar lo siguiente: i) La exigencia de los documentos mínimos para gestionar las solicitudes de reconocimiento de derechos pensionales, se justifica en la medida de que busca aumentar la eficiencia de la entidad, reduciendo el tiempo de decisión al evitar la duplicidad en las gestiones y diligencias, logrando así dar mayor celeridad, economía, eficacia e imparcialidad en los trámites y solicitudes, consiguiendo con ello beneficios tanto para la entidad receptora como para la peticionaria y demás afiliados al sistema, generando seguridad, ahorro de tiempo y de recursos.

ii) El señor Medardo de Jesús Vélez esposo de la señora Maria Concepción Vallejo de Vélez, nació el 10 de septiembre de 1941 [36] , motivo por el cual aparece claro que para la reclamación que pretende la actora efectuar ante el ISS, no se le exige anexar la Partida Eclesiástica de Bautismo- requisito establecido para aquellos nacidos antes del 15 de junio de 1938-, como equivocadamente lo entiende la actora, sino por el contrario, lo que debe allegar es el Registro Civil de Nacimiento del causante, el cual no obra dentro el acervo probatorio que allegó al expediente de tutela como prueba de la documentación que según afirma ella exhibió ante el ISS, el cual constituye un documento esencial [37] para tramitar la pensión de sobrevivientes, pues como se analizó en el punto 2.2. de esta providencia el registro civil de nacimiento es un documento que constituye la prueba principal sobre el estado civil de la persona y en tal medida su exigencia se encuentra pertinente.

iii) De otro lado, se observa, que en el asunto sub exámine, no aparece debidamente acreditado que la actora haya presentado en una fecha específica y ante determinado funcionario o dependencia del Seguro Social (C.A.P), la solicitud de pensión de sustitución que reclama y que ciertamente esta entidad no le haya recibido la documentación, por no allegar la partida de bautizo de una persona que nació en 1941.

iv) Como se expuso anteriormente no basta, que el tutelante afirme que su derecho de petición está siendo quebrantado, es necesario que respalde su afirmación con elementos que permitan comprobar su aserto, de modo tal que quien afirma que presentó una solicitud deberá presentar copia de la misma recibida por la autoridad demandada o suministrar alguna información sobre las circunstancias de modo tiempo y lugar que acompañaron su petición, a fin de que el juez constitucional pueda hacer la correspondiente verificación.

v) Aparte de lo anterior, en el asunto se observa, que si bien la actora aduce que su esposo era pensionado del Hospital Infantil Lorencita Villegas de Santos, que a ella se le reconoció la pensión de sobrevivientes y que las mesadas le fueron canceladas oportunamente por dicho Hospital hasta el mes de marzo de 2007, no indica claramente cuáles son las razones fácticas y jurídicas por las que no reclama el pago de las mesadas atrasadas ante la entidad que le reconoció el derecho y pretende es que sea el Instituto del Seguro Social quien ahora le reconozca la pensión de sobrevivientes.

[38] vi) En ese orden de ideas, la Sala de Revisión no concederá el amparo al derecho de petición de la señora Maria Concepción Vallejo de Vélez, por considerar que la acción de tutela solamente puede prosperar ante la probada vulneración o amenaza de derechos fundamentales, para lo cual además el Juez Constitucional debe contar con la totalidad de los elementos de juicio que le permitan arribar a la conclusión de si en el caso específico se produjo o no en realidad el atropello del que se queja la demandante, y, para la Sala es claro que en el presente caso no existen suficientes elementos de tiempo, modo y lugar que permitan establecer con certeza, que la actora presentó la documentación obligatoria ante el Seguro Social y que éste le negó el trámite de la misma porque no allegó la partida de bautizo de su difunto esposo como lo afirma la actora en su demanda, pues no acompañó la solicitud con pruebas que den fe sobre tales hechos.

vii) En tal medida y dado que la señora María Concepción Vallejo de Vélez, no manifiesta que haya cumplido los requisitos exigidos por el Seguro Social relativos al Registro Civil de Nacimiento del causante afiliado, documento que se estima conducente y pertinente exigir de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 1260 de 1970 y en la Ley 962 de 2005, como se expuso antes y en ese orden de ideas, la Sala procederá a confirmar los fallos de instancia.

No obstante lo anterior y dado las condiciones particulares de la accionante, entre las cuales se destaca la de pertenecer a la tercera edad y al parecer el no ser una persona ilustrada, a la cuál por tanto, puede no resultarle suficiente la información general contenida en formularios preinpresos sobre los documentos obligatorios que deben acreditarse para solicitar la prestación que reclama y teniendo además en cuenta, lo dispuesto en el artículo 3º de la Ley 962 de 2005, que señala que las personas en relación con la Administración Pública tienen el derecho de "obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a las peticiones, actuaciones, solicitudes o quejas que se propongan realizar, así como a llevarlas a cabo" , dispondrá que el Jefe de Pensiones del Seguro Social -Seccional Cundinamarca- o quien haga sus veces, proporcione a la señora Maria Concepción Vallejo de Vélez, la orientación necesaria que requiera para tener claridad sobre los documentos que debe allegar y los pasos que debe seguir, con el fin de que le pueda ser recibida y tramitada la solicitud de pensión de sobrevivientes [39] .

III. DECISION En mérito de lo anterior, la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución, RESUELVE PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia proferida el 28 de marzo de 2008 por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial, que a su vez confirmó la dictada por el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Bogotá el 6 de febrero de 2008, dentro de la acción de tutela instaurada por María Concepción Vallejo de Vélez contra el Instituto de Seguro Social - Seccional Cundinamarca - .

SEGUNDO. Disponer que el Jefe de Pensiones del Instituto del Seguro Social - Seccional Cundinamarca-, o quien haga sus veces, proporcione a la señora María Concepción Vallejo de Vélez la orientación necesaria que ésta requiera con el propósito de que la misma tenga claridad sobre los documentos que debe allegar y los pasos que debe seguir, para que le pueda ser recibida y tramitada la solicitud de la pensión de sobrevivientes.

TERCERO: Líbrese por Secretaría General la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991. Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO Magistrado Ponente MARCO GERARDO MONROY CABRA Magistrado NILSON PINILLA PINILLA Magistrado MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ Secretaria General [1] Acción de tutela presentada el 24 de enero de 2008. Folios 2 al 4 cuaderno #1.

[2] Se libró comunicación a la accionada donde se informa que se está reclamando la sustitución pensional del señor Medardo de Jesús Vélez y se afirma que no se ha permitido radicar los documentos tendientes a obtener el reconocimiento.

Folio 22 del expediente. [3] Fotocopia de la Cédula de la señora María Concepción Vallejo de Vélez. Folios 14 y 15 del Cuaderno #1. [4] Fotocopia del Registro Civil de Matrimonio con Indicativo Serial No. 4461167.

Folio 7 Cuaderno #1. [5] Fotocopias de las Actas Juramentadas de las declaraciones rendidas por las señoras María Concepción Vallejo de Vélez y Elsa Mercedes Guevara Prieto, de las cuales se deduce entre otros aspectos : i) la convivencia por más de 30 años (noviembre 26 de 1962 hasta el 18 de junio de 1993) entre el señor Medardo de Jesús Vélez con la señora María Concepción Vallejo , ii) que de esta unión nacieron 5 hijos hoy mayores de edad, iii) que la señora María Concepción Vallejo de Vélez dependía económicamente de su esposo, incluso hasta el día de su muerte y iv)que aparte de la señora Vallejo de Vélez no les consta que existan mas personas con mejor o igual derecho a reclamar. Ver Folios 5 y 6 del Cuaderno #1.

[6] Fotocopia del Registro de Defunción del señor Medardo de Jesús Vélez Folio 17 del Cuaderno #1. [7] En la acción de tutela, la actora manifiesta que no se le han pagado las mesadas posteriores a marzo de 2007 y anexa comprobantes de pago de nómina de pensionados del Hospital Universitario Lorencita Villegas de Santos a su favor de los meses de julio

y agosto de 2000, febrero y marzo de 2001 folios 8 y 9, de diciembre de 2003 y de mayo de 2004 y cuadro de liquidación de mesadas adeudadas al 31 de diciembre de 2005 que obran a folios 2 a 4, 10-12 y 19 a 21del Cuaderno #1.

[8] Los documentos que debe anexar la actora, conforme a la información general que le suministró el ISS, son: El Registro Civil de defunción original del afiliado o pensionado, la fotocopia de la cedula del fallecido (ampliada), Registro Civil de Nacimiento del causante afiliado si nació después del 15 de junio de 1938, o Partida Eclesiástica de Bautismo si nació antes de junio 15 de 1938, Certificación de la EPS (mes a mes si el fallecido era empleado), Resolución o recibos de pago, Registro Civil de Matrimonio original (no superior a un año), Declaración extra juicio (esposa o compañera) donde certifique convivencia con fechas exactas, Declaraciones extra juicio (de testigos no familiares) donde certifique convivencia con fechas exactas). Folio 18 cuaderno 1º .

[9] Los documentos que la actora ha presentado ante la entidad accionada, y que ésta se niega a recibir son: i) Dos declaraciones extra juicio de la accionante y de la señora Elsa Mercedes Guevara Prieto. ii) Registro Civil de Matrimonio del señor Medardo de Jesús Vélez con la señora Maria Concepción Vallejo de Vélez. iii) Recibos de pago de la pensión de jubilación por parte del Hospital Infantil Universitario Lorencita Villegas de Santos “para acreditar que se trata de una pensión de sobrevivientes compartida”.

iv) Partida de Bautismo de la señora Vallejo de Vélez, de la parroquia San Francisco de Paula de Medellín. v) Fotocopias de la Cedula de Ciudadanía del señor Medardo de Jesús Vélez y de su cónyuge supérstite. vi) Registro de Defunción del señor Vélez.

Ver folios 9 al 18 del Cuaderno #1. [10] Sostiene la accionante que desconoce la parroquia en la cual fue bautizado, motivo por el cual está en imposibilidad de encontrar esta partida. Ver acción de tutela folios 2 al 5 [11] Ver Folios 5 y 6 del Cuaderno #1.

[12] Folios 27 al 29 del Cuaderno #·1. [13] Folio 30 del Cuaderno #·1. [14] Folios 34 al 38 del Cuaderno #1. [15] Ver, entre otras, las sentencias T-190/93, T-553/94 y C-389/96.

[16] Sentencia C-002 de 1999. MP Antonio Barrera Carbonell. Consideración de la Corte 3.3. [17] C-1176 de 2001, MP. Marco Gerardo Monroy Cabra.

[18] Reza el artículo 42 de la Constitución: "...La ley determinará lo relativo al estado civil de las personas y los consiguientes derechos y deberes".

[19] El artículo 77 de la Ley 962 de 2005, que modificó el artículo 118 del Decreto-ley 1260 de 1970, señala quienes son eran los encargados de llevar el registro civil de las personas, así:

“ Artículo 118 . Son encargados de llevar el registro civil de las personas: 1. Dentro del territorio nacional los Registradores Especiales, Auxiliares y Municipales del Estado Civil.

La Registraduría Nacional del Estado Civil podrá autorizar excepcional y fundadamente, a los Notarios, a los Alcaldes Municipales, a los corregidores e inspectores de policía, a los jefes o gobernadores de los cabildos indígenas, para llevar el registro del estado civil.

2. En el exterior los funcionarios consulares de la República. Parágrafo. La Registraduría Nacional del Estado Civil podrá establecer la inscripción de registro civil en clínicas y hospitales, así como en instituciones educativas reconocidas oficialmente, conservando la autorización de las inscripciones por parte de los Registradores del Estado Civil".

[20] El artículo 1º señala como objeto y principios rectores “facilitar las relaciones de los particulares con la Administración Pública, de tal forma que las actuaciones que deban surtirse ante ella para el ejercicio de actividades, derechos o cumplimiento de obligaciones se desarrollen de conformidad con los principios establecidos en los artículos

83 , 84 , 209 y 333 de la Carta Política. En tal virtud, serán de obligatoria observancia los siguientes principios como rectores de la política de racionalización, estandarización y automatización de trámites, a fin de evitar exigencias injustificadas a los administrados.” El Artículo 2° fija el ámbito de aplicación cuando estipula:

“Esta ley se aplicará a los trámites y procedimientos administrativos de la Administración Pública, de las empresas de servicios públicos domiciliarios de cualquier orden y naturaleza, y de los particulares que desempeñen función administrativa. Se exceptúan el procedimiento disciplinario y fiscal que adelantan la Procuraduría y Contraloría respectivamente.” Para efectos de esta ley, se entiende por "Administración Pública", la definición contenida en el artículo 39 de la Ley 489 de 1998.

[21] El artículo 3º de la Ley 962 de 2005 señala como derechos: “A obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a las peticiones, actuaciones, solicitudes o quejas que se propongan realizar, así como a llevarlas a cabo.

A conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados y obtener copias, a su costa, de documentos contenidos en ellos.

A abstenerse de presentar documentos no exigidos por las normas legales aplicables a los procedimientos de que trate la gestión. Al acceso a los registros y archivos de la Administración Pública en los términos previstos por la Constitución y las leyes.

A ser tratadas con respeto por las autoridades y servidores públicos, los cuales deben facilitarles el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.

A exigir el cumplimiento de las responsabilidades de la Administración Pública y del personal a su servicio, cuando así corresponda legalmente.

A cualquier otro que le reconozca la Constitución y las leyes.” [22] En armonía con lo anterior, el artículo 50 de la Ley 962 de 2005 [22] , prevé además un subsistema de información sobre reconocimiento de pensiones cuando dispone:

“Créase el Subsistema de Información sobre Reconocimiento de pensiones, que hará parte del Sistema de Seguridad Social Integral, el cual estará a cargo de los Ministerios de Hacienda y Crédito Público, y de la Protección Social, quienes actuarán coordinadamente para el efecto. Dicho subsistema, que será público, soportará el cumplimiento de la misión, objetivos y funciones de las entidades encargadas del reconocimiento de pensiones, dará cuenta del desempeño institucional y facilitará la evaluación de la gestión pública en esta materia.” En el subsistema se debe incluir la información sobre los siguientes aspectos:

-Reconocimiento de pensiones de invalidez, vejez y sobrevivientes y de riesgos profesionales; -Reliquidación de pensiones de invalidez, vejez y sobrevivientes y de riesgos profesionales. De igual manera, se aclara que lo dispuesto en ese artículo incluirá los regímenes pensionales exceptuados por la Ley 100 de 1993.

[23] Sobre las copias del registro de estado civil el artículo 21 de la Ley 962 de 2005, dispuso: “Artículo 21. Copias de los registros del estado civil. Las copias de los registros del estado civil que expida la Registraduría Nacional del Estado Civil o las Notarías mediante medio magnético y óptico, tendrán pleno valor probatorio. El valor de las mismas será asumido por el ciudadano teniendo en cuenta la tarifa que fije anualmente el Registrador Nacional del Estado Civil la cual se fijará de acuerdo a las normas constitucionales y legales y en ningún caso el precio fijado podrá exceder el costo de la reproducción.

Parágrafo. Las copias del registro civil de nacimiento tendrán plena validez para todos los efectos, sin importar la fecha de su expedición. En consecuencia, ninguna entidad pública o privada podrá exigir este documento con fecha de expedición determinada, excepto para el trámite de pensión, afiliación a la seguridad social de salud, riesgos

profesionales y pensiones y para la celebración del matrimonio, eventos estos en los cuales se podrá solicitar el registro civil correspondiente con fecha de expedición actualizada, en ningún caso, inferior a tres (3) meses.” [24] El artículo 25 de la ley en cometo precisó que con fundamento en el principio de la buena fe en todas las actuaciones o trámites administrativos se suprime como requisito las declaraciones extrajuicio ante juez o autoridad de cualquier índole. De tal manera, bastará la afirmación que haga el particular ante la entidad pública, la cual se entenderá hecha bajo la gravedad del juramento. Así mismo, cuando se requieran testigos para acreditar hechos ante una autoridad administrativa bastará la declaración que rindan los mismos bajo la gravedad del juramento, ante la misma autoridad, bien sea en declaración verbal o por escrito en documento aparte, sin perjuicio de que el afectado con la decisión de la administración pueda ejercer el derecho de contradicción sobre el testimonio.

No obstante lo anterior, el parágrafo único del artículo 25 en mención, hizo una salvedad cuando estipula los casos en qué sí se debe cumplir con esta diligencia al establecer que:

“Lo dispuesto en el presente artículo no regirá en los casos en que la Administración Pública actúe como entidad de previsión o seguridad social o como responsable en el reconocimiento o pago de pensiones, ni para los casos previstos en materia del Sistema General de Seguridad Social en Salud y riesgos profesionales, ni para los relacionados con Protección Social que establezca el Gobierno Nacional".

[25] Consistente en que la administración, las entidades y en general, los servidores públicos, deben actuar sin dilaciones, adelantando los procedimientos y trámites establecidos dentro de los términos señalados por la Ley o el reglamento para el cumplimiento de las funciones y de la prestación de los servicios a cargo de las entidades públicas, sin desmedro de la buena calidad de los mismos o de los intereses de la administración.

[26] Consistente en que las entidades determinen con claridad la misión, propósito o metas de cada una de sus dependencias o entidades; definan al ciudadano como centro de su actuación dentro de un enfoque de excelencia en la prestación de servicios y establezcan rigurosos sistemas de control de resultados y evaluación de programas y proyectos.

[27] Consistente en el adecuado y mejor aprovechamiento de los recursos de las entidades públicas, así como también del tiempo que debe emplearse en el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a cargo, e igualmente se refiere a la necesidad de procurarles los menores gastos posibles a los administrados.

[28] El artículo 209 de la C. P. establece que: “ La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.” [29] Lo anterior tiene igualmente respaldo en la Ley 962 de 2005 mediante la cual muchos de los trámites que los Colombianos realizaban ante las diferentes entidades del Estado requerían de una gran inversión de tiempo y dinero, lo cual en muchos de los casos se convertía en un obstáculo para llegar a la finalidad de la diligencia. Igualmente obliga a las entidades a realizar alianzas con el objeto de facilitar la información que cada una posee con el fin de agilizar los trámites y procedimientos que tengan conjuntamente. Así mismo tiene respaldo en los principios orientadores que rigen las actuaciones administrativas en general establecidos en el artículo 3º del Código Contencioso Administrativo.

[30] Ver entre otras las sentencias T-220 de 1994: T-515 de 1995; T-309 de 2000; C-504 de 2004; T-892, T-952 y T-957 de 2004. [31] Ver sentencias T-944 de 1999 y T-447 de 2003. En la sentencia T-377 de 2000, M.P. Alejandro Martínez Caballero, retomada recientemente por las sentencias T-855 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y T-734 de 2004, M.P. Clara Inés Vargas Hernández, T-915 de 2004, M.P.

Jaime Córdoba Triviño, entre otras, se delinearon algunos supuestos fácticos mínimos del derecho de petición, que han sido precisados en la jurisprudencia de esta Corporación, mediante sus diferentes Salas de Revisión.

[32] Es abundante la jurisprudencia existente sobre el núcleo esencial del derecho de petición. Se pueden consultar, entre las siguientes: T-091, T-099, T-143, T-144, T-144 y T-1099 de 2004.

[33] Sobre los requisitos de procedencia de la acción de tutela y la necesidad de que exista una actuación u omisión concreta y determinable por parte del sujeto pasivo de la acción dijo la Corte en la sentencia T-013 de 2007, lo siguiente:

“Ahora bien, en cuanto a los requisitos de procedibilidad de la acción, uno de ellos responde a la necesidad de que exista una actuación u omisión concreta y atribuible a una autoridad o a un particular, frente a la cual sea posible establecer la efectiva violación de los derechos fundamentales que se alegan como conculcados por el peticionario, de tal manera que sobre la base de actos u omisiones eventuales o presuntos que no se han concretado no es posible acudir al mecanismo de amparo constitucional, ya que ello resultaría violatorio del debido proceso de los sujetos pasivos de la acción, atentaría contra el principio de la seguridad jurídica y, en ciertos eventos, podría constituir un indebido ejercicio de la tutela, ya que se permitiría que el peticionario pretermitiera los trámites y procedimientos que señala el ordenamiento jurídico como los adecuados para la obtención de determinados objetivos específicos, para acudir directamente al mecanismo de amparo constitucional en procura de sus derechos.

En ese orden de ideas, esta Corporación, mediante sentencia SU-975 de 2003 [33] , al pronunciarse sobre un caso en el que un conjunto de pensionados y personas sustitutas de pensionados por la Caja Nacional de Previsión, solicitaban la protección de sus derechos de petición e igualdad supuestamente vulnerados por la negativa de Cajanal a reconocer la nivelación pensional, consideró que, como quiera que algunos de los accionantes no habían presentado ninguna solicitud de nivelación ante la entidad accionada, no había lugar a sostener la violación de derecho fundamental alguno, ya que no existió una acción u omisión que potencialmente o de hecho vulnerara o amenazara los derechos fundamentales de los peticionarios, tal y como lo exige el artículo 86 de la Constitución. Bajo esa consideración, en dicha providencia la Corte Constitucional concluyó: “sin la existencia de un acto concreto de vulneración a un derecho fundamental no hay conducta específica activa u omisiva de la cual proteger al interesado y, en consecuencia, las decisiones de los jueces que denegaron las respectivas acciones de tutela serán confirmadas”.

(..) En conclusión, la procedencia del mecanismo de amparo constitucional implica necesariamente que exista alguna conducta u omisión atribuible al sujeto pasivo de la acción, de tal manera que sea posible analizar si ésta ha comportado una vulneración de los derechos fundamentales del peticionario.

[34] M.P. José Gregorio Hernández Galindo. [35] Idem . [36] Fotocopia de la cedula del señor Medardo de Jesús Vélez. Folio 16 del Cuaderno #1.

[37] Como se manifestó antes éste da fe sobre el estado civil de las personas y sus modificaciones pues en el se registran los nacimientos, matrimonios, defunciones, separaciones de cuerpos o de bienes, interdicciones jurídicas, etc.

[38] No queda claro si se trata de una pensión extralegal, bajo la modalidad de compartibilidad pensional o conmutación pensional o alguna otra situación jurídica.

[39] La dirección registrada por la actora en la demanda de tutela es Carrera 1ª H Este No. 90-38 Apto 101 Chuniza, Zona 5ª Usme.

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 12 de octubre de 2026 desde el texto oficial publicado por la Corte Constitucional. Es informativa: el texto que vale es el que publica la Corte Constitucional.