

CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL CAJANAL - Suspensión de la atención al público / SUSPENSION DE LA ATENCION AL PUBLICO POR CAJANAL - Vulneración de la Constitución Política: Al obstaculizar la comunicación permanente que debía existir entre el pueblo y las autoridades administrativas / NULIDAD DEL ARTICULO 4 DEL DECRETO 3902 DE 2006 - En cuanto ordenó la suspensión de la atención al público por CAJANAL

Encuentra la Sala que le asiste razón al actor cuando fundamenta, en términos generales, que los parámetros de la Carta Política, consagrados en su preámbulo, deben ser acatados por todas las leyes que se expidan en virtud al carácter que ostenta de ser norma superior. Se observa entonces, que al promulgarse la Constitución Política de 1991, se implantó un nuevo modelo de Estado para Colombia, el Estado Social de Derecho, el cual se orientó a proteger los derechos sociales y fundamentales de las personas y a fortalecer los servicios públicos esenciales, asimismo le otorgó importancia a la concepción del ser humano frente al Estado, lo cual dio lugar a que se le permitiera al pueblo participar en asuntos de su interés, ejercer control político y administrativo. Así las cosas, desde ese entonces, se estableció la obligación en cabeza de las autoridades administrativas estar al servicio de los habitantes y obrar de manera rápida, diligente y eficiente en el desempeño de sus funciones, así mismo se otorgaron herramientas a aquellos para mantener comunicación con dichas autoridades administrativas, en aras de garantizar los fines del Estado Social de Derecho. En este orden de ideas, frente al caso sub examine, la Sala encuentra que evidentemente se trasgredió la Constitución Política a causa de la suspensión de la atención al público por parte de la Caja Nacional de Previsión Social, toda vez que dicha cesación en el servicio obstaculizó la comunicación que debía existir en forma permanente, entre el pueblo y las autoridades administrativas. De igual forma, al verse afectada la continuidad del servicio de la entidad en mención, se menoscabaron derechos y situaciones jurídicas concretas relativas al derecho de la seguridad social, siendo éste, entre otros derechos, el objetivo primordial de protección en un Estado como lo es el Social de Derecho.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA - PREAMBULO

NOTA DE RELATORIA: Se cita la sentencia C-542 de 2005, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto de la Corte Constitucional.

NORMA DEMANDADA: DECRETO 3902 DE 2006 (3 de noviembre) - ARTICULO 4 - GOBIERNO NACIONAL (Anulado)

CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL CAJANAL - Suspensión de la atención al público / USUARIOS DE LA CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL - Recibieron un trato discriminatorio al suspenderse la atención al público / VIOLACION DEL DERECHO A LA IGUALDAD - De los usuarios de CAJANAL en liquidación / NULIDAD DEL ARTICULO 4 DEL DECRETO 3902 DE 2006 - Por vulnerar los derechos a la igualdad y a la seguridad social, en conexidad, con la dignidad humana de los usuarios de CAJANAL en liquidación

Como bien lo ha manifestado en reiteradas ocasiones la Corte Constitucional, el derecho a la igualdad se encamina a dar un trato equitativo a todas las personas frente a la ley, en igualdad de condiciones y oportunidades (...). En virtud de lo anterior, es evidente que mediante el artículo 4º del Decreto 3902 de 2006, se dio un trato discriminatorio a los usuarios de la Caja Nacional de Previsión Social (en liquidación), pues como lo manifestó el actor, al suspenderse la atención al público

se coartó el derecho que tenían los usuarios de solicitar ante dicha entidad cualquier información relativa a sus derechos, lo cual otorgó un tratamiento diferente en relación con los usuarios de las demás entidades que para la época atendían asuntos similares o iguales a los manejados por la citada entidad de previsión social, toda vez que tales entidades sí prestaron la referida atención. Se observa entonces, que el trato discriminatorio e inequitativo, en el caso sub lite se configuró durante el 7 de noviembre de 2006 hasta el 5 de marzo de 2007, pues los usuarios de CAJANAL (en liquidación) se vieron privados de solicitar información y/o de acceder al derecho de la seguridad social. Al resultar quebrantado el mencionado derecho de la seguridad social, también se vulneró, en conexidad, el derecho fundamental a la dignidad humana, debido a las cuestiones fundamentales que aquél comprende, por ejemplo el derecho a la pensión, cuya mesada en la mayoría de los casos se constituye en el único sustento de subsistencia del pensionado, quien por lo general es una persona de la tercera edad y en algunas situaciones cabeza de familia.

NOTA DE RELATORIA: Se citan las sentencias T-590 de 1996, M.P. Antonio Barrera Carbonell y T-827 de 1999 de la Corte Constitucional.

NORMA DEMANDADA: DECRETO 3902 DE 2006 (3 de noviembre) - ARTICULO 4 - GOBIERNO NACIONAL (Anulado)

CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL - Suspensión de la atención al público / DERECHO DE PETICION - Se vulneró al interrumpirse indebidamente por un lapso de casi cuatro meses la atención al público en CAJANAL / DECRETO 3902 DE 2006 - Nulidad del artículo 4 que ordenó la suspensión de atención al público en CAJANAL en liquidación

Evidentemente al suspenderse la atención al público, la Caja Nacional de Previsión Social coartó el derecho que tienen los administrados de presentar peticiones o solicitudes respetuosas, así mismo, se quebrantó el derecho a obtener una respuesta de las mismas dentro del término de ley, el cual se interrumpió indebidamente, vale decir, por un lapso de casi cuatro meses, dentro del mencionado período comprendido entre el 7 de noviembre de 2006 y el 5 de marzo de 2007.

NORMA DEMANDADA: DECRETO 3902 DE 2006 (3 de noviembre) - ARTICULO 4 - GOBIERNO NACIONAL (Anulado)

CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL - Suspensión de la atención al público / VIOLACION DE LA GARANTIA A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES - Al suspenderse la atención al público en CAJANAL en liquidación / DECRETO 3902 DE 2006 - Nulidad del artículo 4: Suspensión de atención al público en CAJANAL en liquidación

Estima la Sala que este cargo está llamado a prosperar en concordancia con los argumentos expuestos en los demás cargos de violación, pues el Estado Social de Derecho tiene como fin primordial proteger, entre otros, los derechos fundamentales de los asociados, dentro de los cuales está el derecho de petición, el derecho a la igualdad y en algunas ocasiones el de la seguridad social, cuando éste se invoca en conexidad con algún derecho fundamental. Por consiguiente, la Sala encuentra que le asiste razón al actor cuando señala que al suspenderse la atención al público, igualmente se quebrantó la "garantía a los derechos fundamentales", por cuanto éstos se amparan a través del mecanismo constitucional de la acción de tutela cuyos términos son perentorios, por lo que al

haberse suspendido la atención al público, los usuarios de la entidad de previsión no pudieron reclamar ante CAJANAL el cumplimiento de la orden proferida por el Juez de tutela, debido al rompimiento de comunicación entre la Administración y el pueblo. Así las cosas, es evidente que el artículo 4º del Decreto 3902 de 2006 es contrario a derecho, pues en resumidas cuentas, tal y como quedó dicho, vulneró derechos fundamentales, que revisten un grado de suprema importancia para el Estado Social de Derecho, toda vez que son inherentes a la persona en razón de su dignidad humana, son imprescindibles para el desarrollo y la libertad, y, constituyen el núcleo básico e irrenunciable del estatuto jurídico de todo individuo.

NORMA DEMANDADA: DECRETO 3902 DE 2006 (3 de noviembre) - ARTICULO 4 - GOBIERNO NACIONAL (Anulado)

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejera ponente: MARIA ELIZABETH GARCIA GONZALEZ

Bogotá, D.C., diez (10) de mayo de dos mil doce (2012)

Radicación número: 11001-03-24-000-2006-00381-00

Actor: OSCAR JOSE DUEÑAS RUIZ

Demandado: GOBIERNO NACIONAL

Referencia: ACCION DE NULIDAD

La Sala decide, en única instancia, la demanda promovida por el ciudadano **OSCAR JOSE DUEÑAS RUIZ** contra la Nación -Ministerio del Interior y de Justicia- como delegatario de funciones presidenciales-, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de la Protección Social y el Departamento Administrativo de la Función Pública, tendiente a obtener la declaratoria de nulidad del artículo 4º del Decreto 3902 de 3 de noviembre de 2006.

I. DEMANDA.-

I.1- El actor en ejercicio de la acción de nulidad consagrada en el artículo 84 del

C.C.A., presentó demanda ante esta Corporación tendiente a obtener las siguientes declaraciones:

1ª. La nulidad del artículo 4º del Decreto 3902 de 3 de noviembre de 2006 *“Por el cual se adoptan medidas en relación con la Caja Nacional de Previsión – CAJANAL- Empresa Industrial y Comercial del Estado”*, que estableció lo siguiente:

“ARTÍCULO 4º. Mientras se adelantan las actividades a las que se refiere el artículo 1º de este Decreto se suspenderá la atención al público desde el 7 de noviembre de 2006 hasta el 5 de marzo de 2007, con los efectos previstos en el artículo 121 del Código de Procedimiento Civil.”

2ª. Se ordene, en consecuencia, la continuidad en la prestación del servicio en la Caja Nacional de Previsión Social- EICE-.

I.2- Fundamentos de Hecho:

El ciudadano **OSCAR JOSE DUEÑAS RUIZ** señaló, en síntesis, los siguientes hechos:

Que el Gobierno Nacional, en desarrollo de los artículos 115 y 189 de la Constitución Política y de las Leyes 100 de 1993, 489 de 1998, 797 de 2003 y del artículo 189 del Código de Régimen Político y Municipal, expidió el acto acusado, por el cual, se estableció la Oficina de Archivos y le fijó funciones y obligaciones a la Caja Nacional de Previsión Social –CAJANAL- EICE,.

Agregó que el Decreto demandado, en su artículo 1º, señaló que la mencionada entidad debería adoptar todas las medidas para inventariar, revisar y decidir las peticiones de reconocimiento de prestaciones presentadas y pendientes de

resolver, así como inventariar y decidir la posición que asumiría frente a los múltiples procesos en su contra.

Manifestó que las peticiones deben ser resueltas dentro de los términos legales: 6 meses (artículo 4º de la Ley 700 de 2001), 4 meses (artículo 19 del Decreto 656 de 1994), 2 meses (artículo 1º de la Ley 717 de 2001) y 15 días (artículo 6º del C.C.A.).

Señaló que las funciones indicadas en el punto anterior, son propias de cualquier organismo gestor de la seguridad social, pero en tales actuaciones se debe contar con el principio de publicidad y respetar el debido proceso.

Expresó que la función de la Caja Nacional de Previsión Social –CAJANAL- EICE- es administrar la seguridad social de sus afiliados, por lo que la suspensión de atención al público atenta contra los principios propios de un servicio estatal.

Afirmó que dentro de las funciones de la referida entidad, está la de liquidar las pensiones en la forma en que lo dispone la Ley, incluido el reajuste automático anual, el cual debe operar desde el primer mes del año 2007, por lo que se vislumbra una posible violación de derechos debido a la suspensión de atención al público, ya que aunque los términos estarían suspendidos, la verdad es que la afectación si operaría durante algunos meses sin que el interesado pudiese reclamar sus derechos.

Adujo que las Leyes 100 de 1993 y 797 de 2003, en ningún instante propician que haya demora en el trámite de los rubros provenientes de la seguridad social. Dichas normas se predicán para todas las personas que tienen derecho a la seguridad social en pensiones, luego al discriminarse a los usuarios de CAJANAL,

impidiéndole acudir al organismo gestor, se viola el derecho a la igualdad. (Folios 9 a 11 del expediente).

I.3- Fundamentos de Derecho:

En apoyo de sus pretensiones, la parte actora adujo la violación de los artículos 1º, 13, 23, 25, 29, 86, 53, 83, 113, 116, 58, 48, 209, 221, 222, 365, 366 de la Constitución Política; 2º y 52 de la Ley 100 de 1993; 19 del Decreto 656 de 1994; 6º del C.C.A.; 4º de la Ley 700 de 2001; 1º de la Ley 776 de 2002; 1º de la Ley 717 de 2001; 7º del Pacto de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 19 de la Ley 797 de 2003; y, 23 y 27 del Decreto 5291 de 1991. En síntesis, señaló los siguientes cargos de violación:

- ***Violación directa de norma superior al afectar el artículo 4º del Decreto acusado, parámetros constitucionales y legales.***

Indicó que el Decreto acusado se expidió en desarrollo de las normas generales señaladas en las Leyes 100 de 1993, 797 de 2003, 489 de 1998, el Código de Régimen Político y Municipal, y, los artículos 115 y 189 de la Constitución Política.

Agregó que en virtud de lo anterior, un Decreto que ha sido expedido dentro de la función administrativa debe ajustarse a determinados criterios; en dicho sentido, el artículo 209 de la Carta Política, establece que la función administrativa debe desarrollarse con fundamento en varios principios para el cumplimiento de los fines del Estado, por ejemplo, el artículo 366 ibídem, señala el mejoramiento de la calidad de vida como uno de los fines sociales del Estado.

Señaló que para lograr tal finalidad, el Estado debe proveer una eficiente seguridad social, por lo que los organismos administradores no pueden suspender el servicio en términos irrazonables, ya que por tratarse de un servicio público,

según lo normado en el artículo 48 Superior, debe prestarse en forma eficiente, siendo esta una característica para la continuidad en la prestación del servicio.

Afirmó que el Estado tiene deberes a fin de amparar derechos constitucionales, como el de la seguridad social, lo cual implica que a las personas que se encuentren cobijadas en situaciones jurídicas concretas, no se les pueden menoscabar sus derechos.

Manifestó que, igualmente, se debe respetar a las personas que ostenten derechos adquiridos, los cuales son intangibles e inmodificables, de conformidad con lo manifestado por la Corte Constitucional en sentencia C-314 de 2004.

➤ ***Violación del derecho a la igualdad.***

Expresó que el derecho a la igualdad es un principio fundante del constitucionalismo contemporáneo, el cual tiene su respaldo en los artículos 13 y 53 de la Constitución Política, además de que es el primer principio de la función administrativa, tal y como lo establece el artículo 209 ibídem, por consiguiente las tres Ramas del Poder Público deben respetarlo.

Adujo que la seguridad social, que tiene como característica la generalidad, no puede admitir exclusiones odiosas, como la que consagra la norma que se acusa, pues ésta ubica en condiciones de inferioridad a los usuarios de la Caja Nacional de Previsión Social –CAJANAL- EICE- frente a los usuarios de otros organismos gestores.

Mencionó que en el caso de la norma acusada, ha debido respetarse el principio constitucional de la igualdad, lo cual en el caso bajo examen no aconteció.

➤ ***Equidad y dignidad en los derechos prestacionales.***

Manifestó que la Constitución Política establece la cláusula del Estado Social de Derecho, la cual armoniza con la dignidad de las personas y la búsqueda del orden social justo, así como con el mejoramiento de la calidad de vida del pueblo.

➤ ***Derecho de petición.***

Señaló que este derecho se encuentra consagrado en el artículo 23 Superior y en el Código Contencioso Administrativo, los cuales consagran una regulación de las peticiones que se formulan ante las autoridades o funcionarios encargados de la prestación del servicio público de la seguridad social, en especial en lo relativo a las pensiones, en cuyo caso deben resolverse dentro de los términos legales.

➤ ***Garantía a los derechos fundamentales.***

Afirmó que la acción de tutela, consagrada en el artículo 86 de la Carta Política, debe ser resuelta en diez días y cumplirse, generalmente, en 48 horas, por consiguiente, si se impide el acceso del público a la Caja Nacional de Previsión Social –CAJANAL- EICE-, se afecta en la práctica la obtención de una resolución sobre el fondo del problema y, por ende, se infringe el acceso a la justicia.

Agregó que dicho proceder, también afecta el principio “pro-actione” que es un principio primario que va de la mano con el de la proporcionalidad, que integran el debido proceso. (Folios 11 a 15 del expediente).

II-. TRAMITE DE LA ACCIÓN.-

A la demanda se le imprimió el trámite del procedimiento ordinario, en desarrollo del cual se surtió la etapa de admisión, mediante auto del 19 de julio de 2007, y se resolvió y decretó la suspensión provisional de la norma acusada, decisión que fue

recurrida y a través del proveído de 4 de septiembre de 2008, se confirmó. Posteriormente, se surtieron las etapas de fijación en lista, probatoria y alegaciones.

II.1. CONTESTACIONES DE LA DEMANDA.

II.1.1. El Ministerio de la Protección Social, a través de apoderada, contestó la demanda; se opuso a la prosperidad de sus pretensiones y fundamentó su oposición, en esencia, en lo siguiente:

Que la disposición impugnada se ajusta en forma plena y correcta al ordenamiento constitucional y legal, ya que su finalidad consistió en adoptar medidas en relación con la Caja Nacional de Previsión Social –CAJANAL- EICE-.

Afirmó que el Decreto 3902 de 2006 (acusado) no se encuentra vigente por cuanto dispuso un plan de contingencia para inventariar, organizar el archivo de expedientes y sistematizar la información de la entidad mencionada, así como la no atención al público entre el 7 de noviembre de 2006 y el 5 de marzo de 2007, término que ya venció.

Señaló que la norma acusada, buscó la protección de los derechos fundamentales de los peticionarios, con el objeto de asegurar el debido cumplimiento de tales derechos a los afiliados y pensionados de la Caja Nacional de Previsión Social –CAJANAL- EICE-, y al mismo tiempo, proteger el patrimonio y la moralidad pública.

Expresó que los antecedentes que dieron origen a la expedición de la norma en comento, fue el sin número de quejas y tutelas presentadas por los usuarios de la

entidad en liquidación, relacionados con la mora en la respuesta de derechos de petición relativos al reconocimiento de prestaciones económicas, cumplimiento de sentencias, inclusiones en la nómina de pensionados, expedición de fotocopias de resoluciones, entre otras, las cuales dieron lugar a la interposición de numerosas acciones de tutela.

Adujo que dentro de los antecedentes mencionados, también se encuentran los informes de los entes de control, como son los de la Superintendencia Financiera de Colombia y la Contraloría General de la República, los cuales fueron adversos a la entidad como resultado de visitas e inspecciones, lo cual dio origen a la expedición del Decreto que se acusa.

Alegó que con el Decreto 3902 de 2006 (demandado), se tomaron medidas tendientes a solucionar, o por lo menos avanzar, de manera sustancial en aspectos relacionados con la atención de solicitudes de reconocimiento de pensiones, atención de quejas y fortalecimiento de la defensa judicial de la entidad, tanto en lo referente a procesos ordinarios como de tutela, y así atender los requerimientos de los entes de control, quienes venían advirtiendo una situación crítica en estos aspectos, además de evidenciar riesgos importantes de corrupción.

Explicó que las deficiencias detectadas por los mencionados organismos de control generó una preocupación en el Gobierno Nacional, quien mediante la expedición del acto acusado, adoptó una medida administrativa que permitiera atender las observaciones planteadas con el fin de que la Caja Nacional de Previsión Social –CAJANAL- EICE- evacuara el represamiento de derechos de petición, resolviera en forma oportuna las solicitudes prestacionales y garantizara el respeto de los derechos de los administrados.

Manifestó que la suspensión de términos ordenada mediante el Decreto en cuestión, encuentra soporte jurídico en el artículo 1º de la Carta Política, que establece el principio de la prevalencia del interés general, y en el artículo 209 ibídem, que dispone que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se debe desarrollar con arreglo a los principios de eficacia, economía e imparcialidad.

Adujo que a pesar de que las normas que rigen las entidades administrativas, no establecen expresamente la posibilidad de que se suspenda el servicio cuando sea necesario, es evidente de que ello debe ser posible, dado que en últimas, se trata de asegurar el correcto funcionamiento del servicio.

Añadió que en virtud de lo anterior, debe observarse que en materia de Administración de Justicia, en donde igualmente está de por medio un derecho fundamental y el legislador ha establecido términos para decidir, se ha previsto la suspensión de términos, tal y como lo consagra el Código de Procedimiento Civil, cuando se cierra un Despacho por cambio de Secretario.

Mencionó que a la luz de los principios constitucionales a los que se ha hecho referencia, debe entenderse que la autoridad administrativa en los casos no previstos, como es el que se analiza, debe poder tomar las medidas que reclame la prestación del servicio público, que fue precisamente lo que ocurrió en este caso.

Finalmente, hizo un recuento de la estrategia adoptada para dar cumplimiento a lo ordenado en el Decreto 3902 de 2006, relativa a reorganizar la Caja Nacional de Previsión Social CAJANAL- EICE-. (folios 129 a 149 del expediente).

II.1.2. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a través de apoderada, contestó la demanda; se opuso a la prosperidad de sus pretensiones y fundamentó su oposición exactamente en los mismos argumentos expuestos por la apoderada del Ministerio de la Protección Social, ya sintetizados. (Folios 150 a 167 del expediente).

III-. ALEGATO DEL MINISTERIO PÚBLICO.-

El señor Agente del Ministerio Público, en su vista de fondo, se muestra partidario de que se acceda a las pretensiones de la demanda, por lo siguiente:

Estima que las pretensiones del actor se deben analizar por violación a las normas constitucionales que consagran la igualdad, el debido proceso, el derecho de petición, entre otros.

Sostuvo que en este caso, es necesario estudiar la efectividad del derecho de la pensión, pues si no es reconocido por la autoridad administrativa, se estaría afectando el mínimo vital que ha sido considerado por la Corte Constitucional como un derecho fundamental.

Explicó que el derecho de petición, es para estos efectos, un instrumento fundamental, adecuado y necesario para hacer efectivo el derecho de la pensión, luego si la Administración dispone la suspensión de atención al público, así sea temporal, se estaría cercenando de manera flagrante dicho derecho fundamental, tal y como lo advierte el actor.

Expresó que el modelo del Estado Social de Derecho, está en la obligación de asegurar a los ciudadanos sus derechos para lograr su fin en sí mismo, como lo es la dignidad humana, por lo que se deben proteger los derechos de la población

vulnerable, tales como los de las personas que aspiran a su pensión después de haber servido al Estado durante toda su vida productiva.

Precisó que según el artículo 209 de la Constitución Política, los servidores públicos vinculados con la Administración Pública tienen la obligación de prestar el servicio en forma permanente y regular, sin interrupciones en el tiempo, salvo las excepciones que establezca la Ley.

Indicó que, contrario de lo afirmado por la defensa, no se trata de una suspensión procesal de términos, que eventualmente y por lo motivos expresamente previstos en la Ley se puede llevar a cabo, acorde con las disposiciones previstas en el Código de Procedimiento Civil, sino de una suspensión de atención al público que tiene carácter obligatorio, pues por tratarse de un servicio público debe prestarse en forma continua sin interrupciones injustificadas y menos aún para corregir las fallas derivadas de una inadecuada administración.

Afirmó que dejar al arbitrio de la Administración la posibilidad de cerrar la atención al público de manera temporal implica una afectación al debido proceso y al derecho a la igualdad como lo afirma el demandante (folios 216 a 225 del expediente).

IV-. CONSIDERACIONES DE LA SALA:

El presente asunto se contrae a establecer la legalidad del artículo 4º del Decreto 3902 de 3 de noviembre de 2006, *“Por el cual se adoptan medidas en relación con la Caja Nacional de Previsión –CAJANAL- Empresa Industrial y Comercial del Estado”*, que es del siguiente tenor:

“ARTÍCULO 4º. Mientras se adelantan las actividades a las que se refiere el artículo 1º de este Decreto se suspenderá la atención al público desde el 7 de noviembre de 2006 hasta el 5 de marzo de 2007, con los efectos previstos en el artículo 121 del Código de Procedimiento Civil.”

Como bien se puede observar, en la actualidad la norma demandada cumplió su finalidad, toda vez que la suspensión de la atención al público se estableció por un tiempo determinado que ya acaeció.

No obstante lo anterior, tal y como se puso de manifiesto durante la actuación¹, es del caso estudiar la legalidad de la norma citada, ya que por un lado, ésta causó efectos jurídicos y por el otro, continúa amparada por la presunción de legalidad que la protege, pues tal y como lo ha sostenido esta Corporación en reiterada jurisprudencia, solamente la declaratoria de nulidad puede hacer desaparecer del mundo jurídico un acto administrativo, no así su pérdida de vigencia, derogatoria o revocatoria, en consecuencia, el Juez siempre está obligado a proceder al análisis de fondo, en virtud de los efectos que se hubieran podido producir mientras el acto conservó su vigencia.²

En este orden de ideas, se procede a analizar la legalidad del artículo 4º del Decreto 3902 de 2006, de conformidad con los cargos de violación invocados por el actor, así:

a. “Violación directa de norma superior al afectar el artículo 4º del Decreto acusado, parámetros constitucionales y legales”.

¹ Auto del 4 de septiembre de 2008, mediante el cual se resolvió el recurso de reposición interpuesto contra la suspensión provisional decretada dentro del proceso de la referencia.

² Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 14 de enero de 1991 expediente S - 157, Consejero Ponente doctor Carlos Gustavo Arrieta Padilla.

Encuentra la Sala que le asiste razón al actor cuando fundamenta, en términos generales, que los parámetros de la Carta Política, consagrados en su preámbulo, deben ser acatados por todas las leyes que se expidan en virtud al carácter que ostenta de ser norma superior.

Se observa entonces, que al promulgarse la Constitución Política de 1991, se implantó un nuevo modelo de Estado para Colombia, el **Estado Social de Derecho**, el cual se orientó a proteger los derechos sociales y fundamentales de las personas y a fortalecer los servicios públicos esenciales, asimismo le otorgó importancia a la concepción del ser humano frente al Estado, lo cual dio lugar a que se le permitiera al pueblo participar en asuntos de su interés, ejercer control político y administrativo.

Así las cosas, desde ese entonces, se estableció la obligación en cabeza de las autoridades administrativas estar al servicio de los habitantes y obrar de manera rápida, diligente y eficiente en el desempeño de sus funciones, así mismo se otorgaron herramientas a aquellos para mantener comunicación con dichas autoridades administrativas, en aras de garantizar los fines del Estado Social de Derecho³.

En este orden de ideas, frente al caso sub examine, la Sala encuentra que evidentemente se trasgredió la Constitución Política a causa de la suspensión de la atención al público por parte de la Caja Nacional de Previsión Social, toda vez que dicha cesación en el servicio obstaculizó la comunicación que debía existir en forma permanente, entre el pueblo y las autoridades administrativas.

³ Corte Constitucional, Sentencia C-542 del 24 de mayo de 2005, Magistrado Ponente: Dr. HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO.

De igual forma, al verse afectada la continuidad del servicio de la entidad en mención, se menoscabaron derechos y situaciones jurídicas concretas relativas al derecho de la seguridad social, siendo éste, entre otros derechos, el objetivo primordial de protección en un Estado como lo es el Social de Derecho.

- b. “Violación al derecho a la igualdad”; y,**
- c. Violación a la “Equidad y dignidad en los derechos prestacionales”.**

Estos cargos, también están llamados a prosperar, por lo siguiente:

Como bien lo ha manifestado en reiteradas ocasiones la Corte Constitucional, el derecho a la igualdad se encamina a dar un trato equitativo a todas las personas frente a la ley, en igualdad de condiciones y oportunidades.

Frente a este derecho fundamental, la mencionada Corporación Judicial en sentencia T-590 del 5 de noviembre de 1996, Magistrado ponente, doctor Antonio Barrera Carbonell, precisó:

“ (...)

*Del respeto al derecho a la igualdad depende la dignidad y la realización de la persona humana, **por eso las normas que otorgan beneficios, imponen cargas u ocasionan perjuicios a las personas en forma injustificada, contrarían el sentido de la justicia y del respeto que toda persona merece.***

La discriminación, en su doble acepción de acto o resultado, implica la violación del derecho a la igualdad. Su prohibición constitucional va dirigida a impedir que se coarte, restrinja o excluya el ejercicio de los derechos y libertades de una o varias personas, se les niegue el acceso a un beneficio o se otorgue un privilegio sólo a algunas, sin que para ello exista justificación objetiva y razonable.

*El acto discriminatorio es la conducta, actitud o trato que pretende consciente o inconscientemente - anular, dominar o ignorar a una persona o grupo de personas, con frecuencia apelando a preconcepciones o prejuicios sociales o personales, y que trate como resultado la violación de sus derechos fundamentales. **El***

acto de discriminación no sólo se concreta en el trato desigual e injustificado que la ley hace de personas situadas en igualdad de condiciones. También se manifiesta en la aplicación de la misma por las autoridades administrativas cuando, pese a la irrazonabilidad de la diferenciación, se escudan bajo el manto de la legalidad para consumir la violación del derecho a la igualdad....(Subrayas y Negrillas fuera del texto).

En virtud de lo anterior, es evidente que mediante el artículo 4º del Decreto 3902 de 2006, se dio un trato discriminatorio a los usuarios de la Caja Nacional de Previsión Social (en liquidación), pues como lo manifestó el actor, al suspenderse la atención al público se coartó el derecho que tenían los usuarios de solicitar ante dicha entidad cualquier información relativa a sus derechos, lo cual otorgó un tratamiento diferente en relación con los usuarios de las demás entidades que para la época atendían asuntos similares o iguales a los manejados por la citada entidad de previsión social, toda vez que tales entidades sí prestaron la referida atención.

Se observa entonces, que el trato discriminatorio e inequitativo, en el caso sub lite se configuró durante el 7 de noviembre de 2006 hasta el 5 de marzo de 2007, pues los usuarios de CAJANAL (en liquidación) se vieron privados de solicitar información y/o de acceder al derecho de la seguridad social.

Al resultar quebrantado el mencionado derecho de la seguridad social, también se vulneró, en conexidad, el derecho fundamental a la dignidad humana, debido a las cuestiones fundamentales que aquél comprende, por ejemplo el derecho a la pensión, cuya mesada en la mayoría de los casos se constituye en el único sustento de subsistencia del pensionado, quien por lo general es una persona de la tercera edad y en algunas situaciones cabeza de familia.

En efecto, la Corte Constitucional ha señalado en forma reiterada, que la seguridad social, asume el carácter de derecho fundamental, cuando su

desconocimiento puede conllevar la violación de otros derechos y principios fundamentales, como la vida, la integridad física, el libre desarrollo de la personalidad y la dignidad humana⁴.

d. Violación al “Derecho de petición”.

De igual forma, este cargo está llamado a prosperar, pues evidentemente al suspenderse la atención al público, la Caja Nacional de Previsión Social coartó el derecho que tienen los administrados de presentar peticiones o solicitudes respetuosas, así mismo, se quebrantó el derecho a obtener una respuesta de las mismas dentro del término de ley, el cual se interrumpió indebidamente, vale decir, por un lapso de casi cuatro meses, dentro del mencionado período comprendido entre el 7 de noviembre de 2006 y el 5 de marzo de 2007.

e. Violación de la “Garantía a los derechos fundamentales”.

Estima la Sala que este cargo está llamado a prosperar en concordancia con los argumentos expuestos en los demás cargos de violación, pues el Estado Social de Derecho tiene como fin primordial proteger, entre otros, los derechos fundamentales de los asociados, dentro de los cuales está el derecho de petición, el derecho a la igualdad y en algunas ocasiones el de la seguridad social, cuando éste se invoca en conexidad con algún derecho fundamental.

Por consiguiente, la Sala encuentra que le asiste razón al actor cuando señala que al suspenderse la atención al público, igualmente se quebrantó la “garantía a los derechos fundamentales”, por cuanto éstos se amparan a través del mecanismo constitucional de la acción de tutela cuyos términos son perentorios, por lo que al haberse suspendido la atención al público, los usuarios de la entidad de previsión

⁴ Corte Constitucional Sentencia T-827 de 1999.

no pudieron reclamar ante CAJANAL el cumplimiento de la orden proferida por el Juez de tutela, debido al rompimiento de comunicación entre la Administración y el pueblo.

Así las cosas, es evidente que el artículo 4º del Decreto 3902 de 2006 es contrario a derecho, pues en resumidas cuentas, tal y como quedó dicho, vulneró derechos fundamentales, que revisten un grado de suprema importancia para el Estado Social de Derecho, toda vez que son inherentes a la persona en razón de su dignidad humana, son imprescindibles para el desarrollo y la libertad, y, constituyen el núcleo básico e irrenunciable del estatuto jurídico de todo individuo.

Cabe resaltar que las violaciones antes enunciadas fueron advertidas por la Sala en proveído de 19 de julio de 2007 (folios 20 a 35 del cuaderno núm. 1) y de 4 de septiembre de 2008 (folios 121 a 127 ibídem), a través de los cuales se decretó la medida perentoria de suspensión provisional.

En este orden de ideas, la Sala declarará la nulidad del artículo 4º del Decreto 3902 de 2006, como en efecto se dispondrá en la parte resolutive de esta providencia.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

F A L L A:

PRIMERO.- DECLÁRASE la nulidad del artículo 4º del Decreto 3902 de 2006, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO.- DEVUÉLVASE al actor la suma de dinero depositada para gastos ordinarios del proceso que no fue utilizada.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión del día 10 de mayo de 2012.

MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZALEZ MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO
Presidenta

MARCO ANTONIO VELLAMORENO