

T-026-94

Sentencia No. T-026/94

DERECHO DE PETICION-Pronta Resolución

La nueva Constitución contempla el derecho a obtener “la pronta resolución” de las peticiones respetuosas ante las autoridades “por motivos de interés general o particular”.

PENSION DE JUBILACION-Pago

La acción de tutela encaminada al reconocimiento de la Pensión de Jubilación, no está llamada a prosperar porque es a la autoridad encargada a quien corresponde determinar, conforme a sus facultades, si reconoce o no las prestaciones demandadas y de acuerdo con ello si procede o no al pago de las mismas.

PETICIONARIO: PABLO ENRIQUE RAMIREZ MELENDEZ

TEMA: Derecho de Petición

PROCEDENCIA: Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá, Sala Laboral.

MAGISTRADO PONENTE: Dr. HERNANDO HERRERA VERGARA.

Santafé de Bogotá, D.C., veintiocho (28) de enero de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

La Sala Sexta de Revisión, integrada por los Honorables Magistrados ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, FABIO MORON DIAZ y HERNANDO HERRERA VERGARA, previo estudio del Magistrado Ponente, procede a revisar las sentencias que para decidir la acción de la de referencia, fueron proferidas por el Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Santafé de Bogotá, el día veintinueve (29) de julio de mil novecientos noventa y tres (1993) y por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá, Sala Laboral, el día tres (3) de septiembre del mismo año.

I. INFORMACION PRELIMINAR

El señor PABLO ENRIQUE RAMIREZ MELENDEZ, mediante apoderado, impetró la acción de Tutela prevista en el Artículo 86 de la Constitución Política, en contra de la CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL con el fin de que se le ordene “reconocer la pensión de jubilación a que tiene derecho”, incluirlo en nómina y pagar “de inmediato la mesadas que se le adeudan por el mismo concepto”. Solicita además castigar la morosidad de la entidad y “decretar la indemnización del daño emergente causado y los costos del proceso por la mora injustificada en el trámite y pago de esta pensión”.

A. HECHOS

Según el peticionario, sirven de fundamento para el ejercicio de la acción de tutela, los siguientes hechos:

1. “Mediante la radicación No. 11516 del seis (6) de septiembre de 1991 se entregó la documentación exigida por CAJANAL para la tramitación de la pensión de jubilación para el sector público”.
2. “Que en el período de tiempo transcurrido desde el día de la radicación hasta la fecha en múltiples ocasiones se han elevado peticiones verbales ante los funcionarios encargados de dar información sobre estos trámites, siempre recibiendo respuestas que se encuentra en trámite”.
3. En el último listado de pensionados “no se tuvo en cuenta esta solicitud”.

II. LA SENTENCIAS OBJETO DE REVISION

A. LA PRIMERA INSTANCIA

El Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Santafé de Bogotá, mediante Sentencia de julio veintinueve (29) de mil novecientos noventa y tres (1993), resolvió “TUTELAR EL DERECHO DE PETICION...” y en consecuencia ordenó a la CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL resolver la solicitud en el término de cuarenta y ocho (48) horas. Lo anterior, de conformidad con las siguientes consideraciones:

1. En virtud de los principios que rigen la acción de tutela y “acogiendo entre otros el de la buena fé, se tendrán por ciertos los hechos reseñados, máxime que la demandada no dió

contestación a los cargos imputados en autos, comportamiento procesal que conlleva a dar por aceptados los que estaba en el deber de certificar; o sea, sobre la presentación de la solicitud en comento y la mora inexcusable para su definición”.

2. Al petente se le ha vulnerado su derecho de petición, empero “no le compete al Juzgado ordenar que sea otorgada la prestación impetrada, pues aquellas depende de los presupuestos legales para su causación que únicamente puede valorar la CAJA PREVISORA”.

3. No puede ordenarse el pago inmediato de las mesadas “pues su cobro tiene medios ejecutivos, una vez se profiera el acto administrativo, si le es favorable...”. Tampoco son de recibo “las reclamaciones de castigo (...) e indemnizaciones de perjuicios, pues no hay evidencias de que la entidad sea responsable y no es factible presumir tales situaciones de supuestos ilícitos o daños...”.

B. LA IMPUGNACION

Dentro del término legal, el apoderado de la CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL, impugnó el fallo de primera instancia, con base en los siguientes argumentos:

1. “Las entidades de PREVISION SOCIAL están obligados a resolver las solicitudes de reconocimiento de prestaciones sociales” en el mismo orden que son presentadas, sin prelación alguna”.

3. “La Sentencia cuestionada, hace nugatorio el derecho fundamental de la igualdad que tienen los demás peticionarios ante CAJANAL para que se atiendan sus pretensiones en el orden que las presentan”.

4. El legislador colombiano “ha previsto como medio de protección al derecho de petición ante las entidades públicas, el silencio administrativo, reglado en los Artículos 40 y 60 del Código Contencioso para tener la opción rápida de acceder a la jurisdicción contenciosa en procura de sus derechos”.

5. La legislación laboral contempla diversas formas de protección a los servidores públicos.

C. SEGUNDA INSTANCIA

El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá, Sala Laboral, mediante Sentencia de septiembre tres (3) de mil novecientos noventa y tres (1993) decidió “REVOCAR el fallo impugnado de fecha julio veintinueve (29) de 1993; consecuencialmente declarar improcedente la presente acción de tutela”, conforme a las siguientes consideraciones:

1. Las peticiones “se encaminan a obtener `decisión de reconocimiento de pensión’ la cual no es viable como fin de la protección al derecho de petición...”
2. La acción de tutela no reemplaza la acción ejecutiva de pago u obligación de hacer.
3. La accionada “ya se pronunció” respecto al reconocimiento pensional impetrado, luego por sustracción de materia tampoco es viable”.

III. CONSIDERACIONES DE LA SALA

A. LA COMPETENCIA

De conformidad con lo dispuesto por los Artículos 86, Inciso tercero y 241, Numeral noveno de la Constitución Política, en concordancia con los Artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991, esta Sala es competente para conocer de las sentencias que resolvieron acerca de la acción de tutela de la referencia.

Se procede a la revisión en virtud de la selección practicada por la Sala correspondiente y del reparto efectuado según lo establecido por el reglamento de esta Corporación.

B. LA MATERIA

Esta Sala de Revisión se permite una vez más realizar el estudio del caso que en esta oportunidad presenta el peticionario, a fin de que se le ampare su derecho de reconocimiento de la Pensión de Jubilación, luego de examinar los pronunciamientos del Juzgado Laboral del Circuito de Santafé de Bogotá y del Tribunal Superior del Distrito Judicial de esta misma Ciudad, Sala Laboral.

En reiteradas oportunidades esta Corporación se ha pronunciado sobre hechos similares a los de la tutela aquí referenciada, y ha ordenado la contestación de las solicitudes elevadas ante las distintas Entidades renuentes, por violación del derecho Fundamental de Petición. Así

podría consultarse entre otras, las sentencias 244/93, 284/93, 286/93, 287/93, 315/93, 353/93, 357/93, 386/93, 408/93, 475/93, 461/93, 514/93, 518/93, 581/93, 583/93, 584/93, 585/93, 590/93.

En síntesis, expresan la anteriores sentencias que el derecho de petición es “uno de los derechos fundamentales cuya efectividad resulta indispensable para el logro de los fines esenciales del Estado...” (Sent. No. 12 de 1992, M.P. José Gregorio Hernández Galindo)

La nueva Constitución contempla el derecho a obtener “la pronta resolución” de las peticiones respetuosas ante las autoridades “por motivos de interés general o particular” , aspecto que hace parte del núcleo esencial del derecho fundamental de petición, ya que “sin la posibilidad de exigir una respuesta rápida y oportuna carecería de efectividad este derecho” y puede “incluso llegar a afirmarse que el derecho fundamental sería inocuo si solo se formulara en términos de poder presentar la respectiva petición. Lo que hace efectivo el derecho es que la petición elevada sea resuelta rápidamente”. “Es en la resolución y no en la formulación donde este derecho fundamental adquiere toda su dimensión...”. (Sentencia T-426/92, M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo, y T-495/92, M.P. Dr. Ciro Angarita Barón).

La antecitada sentencia 495/92 señaló las características de la “pronta resolución”, como que hace efectivo el derecho de petición; únicamente la ley puede fijar los términos para que las autoridades resuelvan prontamente las peticiones; significa que el Estado está obligado a resolver la petición, no simplemente a expedir constancias de recibo. La obligación del Estado no es acceder a la petición, sino resolverla.

De otra parte, la sentencia 426/92 se refirió a la figura del “Silencio administrativo” en el sentido de que “no constestar reclamaciones o solicitudes que conlleva a la configuración del fenómeno del silencio administrativo (arts 40 a 42 código contencioso administrativo) no debe entenderse como vía expedita para el desconocimiento del núcleo esencial del derecho fundamental de petición”.

Asimismo, en sentencia No. 481/92 M.P. Dr. Jaime Sanín Greiffenstein se dijo: “...el derecho de petición que la Constitución consagra no queda satisfecho con el silencio administrativo que algunas normas disponen, pues esto es apenas un mecanismo que la ley se ingenia para que el adelantamiento de la actuación sea posible y no sea bloqueada por la

administración...”

EL CASO CONCRETO

Luego de examinar los hechos expuestos por el peticionario en el libelo de demanda de tutela, la Sala pudo observar con meridiana claridad que la solicitud sobre reconocimiento de la Pensión de Jubilación elevada por el peticionario ante la Entidad de Previsión demandada, fue radicada ante ésta última el día seis (6) de septiembre de 1991, bajo el número 11516. Según el peticionario, después de haber transcurrido un lapso considerable desde el día de la radicación “...hasta la fecha...”, no ha obtenido una respuesta que le resuelva satisfactoriamente la petición, sino que en cada oportunidad se le informó que la solicitud “se encuentra en trámite”.

Respecto de lo anterior, de suyo se concluye que la petición radicada en aquella oportunidad tiene más de dos años y cuatro meses a la fecha de estas consideraciones en poder de la CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL, por lo cual, la acción de tutela se vislumbra como el mecanismo más idóneo y expedito para solucionar el presente caso, a fin de amparar un derecho fundamental, como en efecto lo es el de Petición, cuyo núcleo esencial incluye la “pronta resolución”.

Ahora bien, como la demanda de tutela en el caso sub lite se encamina a la búsqueda del reconocimiento de la Pensión de Jubilación, es decir, que por intermedio de la acción de tutela se ordene a la Entidad Previsora a proferir el reconocimiento de dicha pensión, la Sala es clara en señalar nuevamente que no es la tutela la vía correcta para conseguir tal pretensión. Sobre lo anterior, la Sala ha hecho los comentarios pertinentes en los siguientes términos:

Un pronunciamiento orientado a dar cabal satisfacción a las pretensiones del peticionario, formuladas de la manera transcrita, rebasa el ámbito de la competencia del Juez de tutela, a quien, en eventos similares al presente, no le corresponde señalar el contenido de las decisiones que deban tomar las autoridades públicas en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, pues fuera de carecer de competencia para ello, no cuenta con los elementos de juicio indispensables a la finalidad de resolver sobre los derechos por cuyo reconocimiento y efectividad se propende. En este sentido ha sido clara la jurisprudencia de la Corte Constitucional en indicar que los fallos emitidos en materia de acción de tutela no

tienen virtualidad para declarar derechos litigiosos, menos aún cuando de estos se predica su carácter legal. Así en sentencia No T-08 de 1992 se precisó que “se dirige pues la acción de tutela no a la discusión jurídica sino al hecho (acción u omisión) concreto, irrefragable de desconocimiento del derecho fundamental... el punto lo sabe el Juez, es bien nítido. De manera que el Juez de la tutela no puede reemplazar al Juez competente para fallar en lo que le autoriza la ley, sino que su accionar es un medio de protección de derechos propios de la persona humana en su primacía”. (Sentencia de Tutela No. 316/93, 317/93; Magistrado Ponente Hernando Herrera Vergara)

La acción de tutela encaminada al reconocimiento de la Pensión de Jubilación, no está llamada a prosperar porque, se repite, es a la autoridad encargada a quien corresponde determinar, conforme a sus facultades, si reconoce o no las prestaciones demandadas y de acuerdo con ello si procede o no al pago de las mismas; cualquier motivo de inconformidad con lo decidido por la autoridad respectiva debe ventilarse, según las prescripciones legales, ante ella o ante los Jueces de la República una vez reunidos los presupuestos necesarios; la existencia, en la última hipótesis reseñada, de otros medios de defensa judicial torna improcedente el ejercicio de la acción de tutela al tenor de lo dispuesto por el inciso tercero del artículo 86 de la Carta, criterio que la Corte Constitucional ha acogido en numerosas ocasiones, atribuyéndole a la acción de tutela un señalado carácter subsidiario o residual ya que “no ha sido consagrada para provocar la iniciación de procesos alternativos o sustitutivos de los ordinarios o especiales, ni para modificar las reglas que fijan los diversos ámbitos de competencia de los Jueces, ni para crear instancias adicionales a las existentes, ni para otorgar a los litigantes la opción de rescatar pleitos ya perdidos, sino que tiene el propósito claro y definido, estricto y específico que el propio artículo 86 de la Constitución indica, que no es otro diferente de brindar a la persona protección inmediata y subsidiaria para asegurarle el respeto efectivo de los derechos fundamentales que la Carta le reconoce” (sentencia No 1 de 1992 M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo).

A folio 9 del expediente se observa que, el Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Santafé de Bogotá en su oportunidad dirigió a la CAJANAL el oficio 1145 del día veintidós (22) de junio de 1993, en el sentido de que se le informara si ante esa entidad se presentó solicitud que “reconozca la Pensión DE JUBILACION...” del señor PABLO ENRIQUE RAMIREZ; la entidad en

mencción contestó mediante escrito del día veintiocho (28) de julio de 1993 que “...se nos dificulta ubicar el cuaderno administrativo ya que nos faltan los siguientes datos: Número de Cédula, segundo apellido, número de radicado....”.

A folio No. 25 del expediente de tutela reposa auto fechado el día doce (12) de agosto de 1993, mediante el cual el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá, solicita a la Entidad demandada complementar el oficio No. 1145 del día veintiocho (28) de julio de 1993, dirigido por el Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Santafé de Bogotá, en los siguientes puntos:

“...certifique en el término de tres (3) días lo siguiente:

a) Si el señor PABLO ENRIQUE RAMIREZ MELENDEZ (...) elevó solicitud de reconocimiento de pensión de jubilación, del sector público”.

b) “...se servirán indicar que acto administrativo o comunicación se ha emitido al respecto y cuando se le notificó al peticionario”.

La CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL, mediante escrito fechado el día veinticinco (25) de agosto de 1993, dirigido por el Coordinador del Grupo de Tutelas al Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá contestó que:

“...el peticionario de la referencia si elevó solicitud de reconocimiento de pensión de jubilación a esta entidad ...”

“- Que con Resolución No. 13337 del 11 de marzo de 1993 plan macro adelantado por esta entidad, se resolvió la anterior petición ...”

“- Que a folios No. 106 y 107 del expediente obra Resolución No. 35027 por la cual se aclara la Resolución No. 13337”.

“- Que obra a folio No. 112 del cuaderno administrativo, oficio No. 15-284, dirigido al Dr. EDGAR E. AVILA BOTIA (apoderado del peticionario) (...) por la cual (sic) se le comunica que debe acercarse al despacho de la Caja con el fin de que se notifique de las anteriores resoluciones.”

“-Que a folio No. 113 obra oficio No. 15289, dirigido al juzgado Cuarto Laboral del Circuito (sic) por el cual se le informa que la petición se le resolvió con dichas resoluciones”.

Cabe indicar que el oficio dirigido al Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Santafé de Bogotá, no pudo ser analizado por la Sala, porque dicho oficio no reposa en el expediente de tutela. También es oportuno señalar que, si bien la Entidad Previsora informó que “la petición se le resolvió con dichas resoluciones”, ello no permite aclarar la real situación del señor RAMIREZ MELENDEZ, dado que la CAJA no allegó las resoluciones a que hizo alusión en el escrito arriba transcrito. Con el propósito de solucionar el caso sub exámine, el suscrito Magistrado Ponente, mediante oficio fechado el día trece (13) de enero de 1994, dirigido al Subdirector de Prestaciones Económicas de la CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL , solicitó allegar los siguientes documentos:

1. Resolución No. 13337 del día 11 de marzo de 1993
2. Resolución No. 35027 por la cual se aclara la anterior.
3. Oficio No. 15-284, dirigido al Doctor EDGAR AVILA BOTIA.
4. Oficio No. 15289, dirigido al Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Santafé de Bogotá.

La Caja Nacional De Previsión Social, por intermedio del Coordinador de Asuntos Judiciales, dio contestación mediante escrito fechado el día 20 de enero de 1993, en el cual informó lo siguiente:

Al señor Ramírez Meléndez no le fue reconocida la pensión de jubilación, radicada con el número 11516/91 , como obra en la resolución No. 13337 del 11 de marzo de 1993 (fl. 94,95 y 96) la cual por error involuntario de la entidad, el encabezamiento quedó “por la cual se reconoce y ordena el pago de una pensión mensual vitalicia de jubilación”, y el resuelve dice “Artículo Primero: negar el reconocimiento y pago de una pensión mensual vitalicia de jubilación al señor....” (anexo fotocopia); por este motivo en resolución No. 35027 de 12 de agosto de 1993 se aclara la resolución No. 13337/93 en su encabezamiento “Por la cual se deniega el reconocimiento y pago de una pensión mensual vitalicia de jubilación...” anexo fotocopia.

Así mismo allego fotocopia del oficio No. 15284, dirigido al Doctor EDGAR AVILA BOTIA y del

oficio No. 15289, dirigido al Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Santafé de Bogotá”.

Examinado lo anterior se concluye que ciertamente la Caja Nacional de Previsión Social resolvió negativamente la petición formulada, pero después de haber transcurrido más de un año y medio de silencio, es decir, durante este tiempo el peticionario no obtuvo respuesta a su petición. Por lo anterior, a juicio de la Sala, la accionada vulneró el derecho de petición del señor PABLO ENRIQUE RAMIREZ MELENDEZ, pues la falta de respuesta, así como la respuesta tardía contradice los postulados que recoge el artículo 23 de la Carta. Además es preciso reiterar que la administración no cumple mientras no se produzca la notificación de lo decidido, por esta razón se le ordenará en la parte resolutive de esta providencia que se notifiquen al accionante las resoluciones 13337 del día once (11) de marzo de 1993, y 35027 del doce (12) del mismo año, en el término de cuarenta y ocho (48) horas contado a partir de la notificación de esta sentencia, si para la fecha de esta última no han sido notificadas dichas resoluciones; además, se prevendrá al DIRECTOR DE LA CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL para que tome las medidas correspondientes, a fin de que la entidad a su cargo no vuelva a incurrir en las actuaciones como las que motivaron la presente acción.

IV. DECISION

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

RESUELVE

Primero. REVOCAR la sentencia proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá, Sala Laboral, el día tres (3) de septiembre de mil novecientos noventa y tres (1993), que revocó el fallo proferido por el Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Santafé de Bogotá, el día veintinueve (29) de julio del mismo año, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

Segundo. CONCEDER la tutela impetrada por violación del derecho fundamental de petición. En tal virtud, se ordena a la CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL notificar al señor PABLO ENRIQUE RAMIREZ MELENDEZ las resoluciones 13337 del día 11 de marzo de 1993 y 35027 del día doce (12) de agosto del mismo año, en el improrrogable término de cuarenta y ocho (48) horas, contado a partir de la notificación de esta sentencia, si para la fecha de esta

última no han sido notificadas las resoluciones referidas.

Tercero. Se PREVIENE al Director de la CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL para que tome las medidas correspondientes, a fin de que la Entidad a su cargo no vuelva a incurrir en actuaciones como las que motivaron el ejercicio de la presente acción.

Cuarto. LIBRENSE por Secretaría las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991 para los efectos allí contemplados.

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

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado Ponente

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

Magistrado

MATHA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General