

Sentencia T-1148/05

PRINCIPIO DE INMEDIATEZ-Criterio de procedencia de tutela

DERECHO DE PETICION EN MATERIA PENSIONAL-Términos

Referencia: expediente T-1162582

Acción de tutela instaurada por Elsy Flores Gómez contra la Caja nacional de Previsión Social.

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Bogotá, D. C., once (11) de noviembre de dos mil cinco (2005).

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

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión del fallo proferido por el Juzgado Treinta y Tres Penal del Circuito de Bogotá, en decisión única de instancia dentro del trámite de la acción de tutela iniciada por la Señora Elsy Flores Gómez contra la Caja Nacional de Previsión Social (en adelante, CAJANAL).

I. ANTECEDENTES

Mediante escrito presentado el día dieciocho (18) de junio de dos mil cinco (2005), la Señora Elsy Flores Gómez solicita el amparo de su derecho fundamental de petición, consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, presuntamente vulnerado por la entidad demandada.

La solicitud de amparo se sustenta en los siguientes:

1. Hechos.

En octubre 10 de 2003 la Señora Flores presentó, mediante formulario impreso, una petición ante CAJANAL para que reconozca su derecho a recibir la pensión gracia y disponga su pago, alegando haber adquirido el derecho a dicha prestación por su trabajo, durante más de 20 años, como docente nacionalizada en Boyacá y por su edad, superior a los 50 años, adjuntando a su vez, la documentación requerida para tales efectos.

No obstante lo anterior, hasta la fecha de radicación de la presente acción de tutela, la peticionaria no ha recibido respuesta alguna al respecto.

2. Solicitud

La accionante dentro del presente trámite de tutela exhorta a la autoridad judicial para que ordene a la entidad accionada resolver, en un término improrrogable, el petitum que le ha sido debidamente formulado.

3. Trámite de instancia.

3.1 Mediante auto de junio veintidós (22) de dos mil cinco (2005), el Juzgado Treinta y Tres Penal del Circuito de Bogotá asumió el conocimiento de la acción de tutela que se revisa y corrió traslado a la entidad demandada, concediéndole un plazo de 48 horas para ejercer su derecho de defensa.

3.2 Surtido el trámite descrito, ninguna de las personas notificadas (Victoria Rosa López Colón, Gerente General de CAJANAL y Edith Cubides Correa, Jefe de la Subdirección de Prestaciones Económicas del mismo ente) se pronunció sobre los hechos que sustentan la solicitud de amparo.

4. Pruebas relevantes que obran en el expediente.

- Copia del formato de solicitudes de CAJANAL, debidamente diligenciado por la señora Flores (folio 3)

II. LA SENTENCIA QUE SE REVISAS

Mediante sentencia de julio cinco (5) de dos mil cinco (2005), el Juzgado Treinta y Tres Penal del Circuito de Bogotá resolvió negar, por improcedente, la acción de tutela interpuesta por

la Señora Flores contra CAJANAL.

A tal decisión llegó, a partir de tres argumentos principales:

* La accionante dejó vencer el término del que disponía para obtener la satisfacción judicial de su derecho de petición, pues entre el momento en que se produjo su vulneración y el momento en que solicitó su protección por el Juez Constitucional, transcurrieron alrededor de 20 meses.

* Siguiendo la doctrina de la inmediatez, la presente solicitud de amparo debió formularse dentro del término previsto en el artículo 6° del código contencioso administrativo o, en su defecto, dentro de un plazo prudencial que el Juez de instancia estima, de acuerdo con las reglas de la experiencia y de la sana crítica, en seis (6) meses transcurridos desde la fecha de ocurrencia del agravio respectivo.

* La acción de tutela no está prevista como un instrumento jurídico para subsanar las falencias ni la inactividad de las personas que se han abstenido de agotar los recursos que el aparato de justicia contempla para garantizar la efectividad de sus derechos fundamentales.

III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE.

1. Competencia

Esta Corte es competente para revisar el fallo de tutela dictado en la acción iniciada por Elsy Flores Gómez contra la Caja Nacional de Previsión Social, de conformidad con lo previsto en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política, los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991 y por lo dispuesto en Auto de la Sala de Selección Número Ocho (8) de agosto doce (12) de dos mil cinco (2005).

2. Problema Jurídico

Procede esta Sala de Revisión a determinar si en el presente caso CAJANAL ha vulnerado el

derecho fundamental de petición de la accionante, por no dar respuesta preliminar ni de fondo a su solicitud de reconocimiento y pago de pensión gracia.

Para tal efecto, a continuación, se analizarán los elementos fácticos del caso bajo estudio, a partir de algunas consideraciones previas sobre la línea jurisprudencial trazada por esta Corporación frente a los temas de: i) la oportunidad procesal para interponer la acción de tutela, y ii) el alcance del derecho de petición en materia pensional.

3. Oportunidad procesal para interponer la acción de tutela. Reiteración de jurisprudencia

De conformidad con lo establecido por la jurisprudencia constitucional, el presupuesto de la inmediatez constituye un requisito de procedibilidad de la acción de tutela¹, de tal suerte que la misma debe ser interpuesta dentro de un plazo razonable. Con esta exigencia, se pretende evitar que este mecanismo de defensa judicial sea usado con temeridad, negligencia o desidia o que sea convertido en un factor de inseguridad jurídica.

Así, esta condición se constituye en característica esencial de la acción de tutela en virtud del artículo 86 Superior y de la jurisprudencia que lo interpreta, puesto que la acción de tutela ha sido instituida como remedio de aplicación urgente que se hace preciso administrar en guarda de la efectividad concreta y actual del derecho que es objeto de violación o amenaza.

En este sentido, la sentencia SU-961 de 1999, con ponencia del dr. Vladimiro Naranjo Mesa, aclara que la inexistencia de un término de caducidad no significa que la acción de tutela no deba interponerse dentro de un plazo razonable:

“la razonabilidad de este plazo está determinada por la finalidad misma de la tutela, que debe ser ponderada en cada caso concreto. De acuerdo con los hechos, entonces, el juez está encargado de establecer si la tutela se interpuso dentro de un tiempo prudencial y adecuado, de tal modo que no se vulneren derechos de terceros. Si bien el término para interponer la acción de tutela no es susceptible de establecerse de antemano de manera afirmativa, el juez está en la obligación de verificar cuándo ésta no se ha interpuesto de manera razonable, impidiendo que se convierta en factor de inseguridad, que de alguna forma afecte los derechos fundamentales de terceros, o que desnaturalice la acción. En jurisprudencia reiterada, la Corte ha determinado que la acción de tutela se caracteriza por

su 'inmediatez'. (...) Si el elemento de la inmediatez es consustancial a la protección que la acción brinda a los derechos de los ciudadanos, ello implica que debe ejercerse de conformidad con tal naturaleza. Esta condiciona su ejercicio a través de un deber correlativo: la interposición oportuna y justa de la acción”.

En la misma providencia, esta Corte realizó el siguiente razonamiento en el sentido de encauzar la conducta de los accionantes hacia la celeridad e inmediatez que individualizan la protección requerida:

“Si la inactividad del accionante para ejercer las acciones ordinarias, cuando éstas proveen una protección eficaz, impide que se conceda la acción de tutela, del mismo modo, es necesario aceptar que la inactividad para interponer esta última acción durante un término prudencial, debe llevar a que no se conceda. En el caso en que sea la tutela y no otro medio de defensa el que se ha dejado de interponer a tiempo, también es aplicable el principio establecido en la Sentencia arriba mencionada (C-543/92), según el cual la falta de ejercicio oportuno de los medios que la ley ofrece para el reconocimiento de sus derechos no puede alegarse para beneficio propio, máxime en los casos en que existen derechos de terceros involucrados en la decisión”. (negritas fuera del texto)

En una decisión posterior, sentencia T-1229 de 2000, con ponencia del Dr. Alejandro Martínez Caballero, se precisó el concepto de plazo razonable, al tiempo que se establecieron algunos criterios básicos para determinar su desconocimiento por parte del actor, en atención a los hechos relevantes de cada caso, a saber: i) que la inactividad del peticionario no se encuentre validamente justificada; ii) que se vulneren derechos de terceros o se desnaturalice el amparo solicitado; y iii) que se configure un nexo causal suficiente entre los dos requisitos anteriores.

4. Alcance del derecho de petición en materia pensional. Reiteración de jurisprudencia

Para fijar el contenido del derecho de petición en materia de pensiones, la Corte ha recurrido a una interpretación sistemática de las normas que regulan el ejercicio del derecho de petición en materia de seguridad social en pensiones (C.C.A., Decreto 656 de 1994 y Ley 700 del 2001).² Sobre el punto, en la sentencia T-326 de 2003, M.P. Alfredo Beltrán Sierra, la Corte afirmó:

“...las entidades públicas o privadas del Sistema General de Pensiones para hacer efectivo el derecho solicitado, cuentan, en total, con un término máximo de seis meses para tramitar y comenzar a pagar la pensión respectiva, que se distribuyen así: quince días para atender preliminarmente la petición y hacer las indicaciones que fueren pertinentes al solicitante; cuatro meses para resolver la solicitud de la petición en concreto, de tal manera que se comience a pagar la pensión correspondiente a más tardar seis meses después de que se hizo la solicitud inicial.”³ (negritas fuera de texto)

Tales consideraciones fueron recogidas en la sentencia de unificación, SU-975 de 2003 M.P. Manuel José Cepeda, en donde la Corte señaló:

“6) los plazos con que cuenta la autoridad pública para dar respuesta a peticiones de reajuste pensional elevadas por servidores o ex servidores públicos, plazos máximos cuya inobservancia conduce a la vulneración del derecho fundamental de petición, son los siguientes:

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

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

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

Cualquier desconocimiento injustificado de dichos plazos legales, en cualquiera de las hipótesis señaladas, acarrea la vulneración del derecho fundamental de petición. Además, el

incumplimiento de los plazos de 4 y 6 meses respectivamente amenazan la vulneración del derecho a la seguridad social. Todos los mencionados plazos se aplican en materia de reajuste especial de pensiones como los pedidos en el presente proceso.” (negritas fuera de texto)

5. Caso concreto.

En el caso bajo revisión, la accionante interpuso una petición ante CAJANAL, el día 10 de octubre de 2003, con el objeto de obtener el reconocimiento y pago de su pensión gracia, adjuntando la documentación correspondiente a efectos de acreditar el cumplimiento de los requisitos exigidos en la ley para ser titular de dicha prestación, sin que hasta la fecha de la solicitud de tutela, ni posteriormente, haya recibido respuesta alguna al respecto.

Así, en virtud de la jurisprudencia esbozada sobre el alcance de las peticiones en materia pensional, la entidad demandada estaba sujeta a los siguientes términos y deberes jurídicos:

i. Dentro de los quince días siguientes al recibo de la solicitud, es decir, entre el 13 y el 31 de octubre de 2003: Informar y explicar el trámite necesario para resolver de fondo la misma y el tiempo estimado para hacerlo.

i. Dentro de los cuatro meses siguientes a la presentación de la solicitud, es decir, entre el 10 de octubre de 2003 y el 10 de febrero de 2004: Darle una respuesta sustantiva y motivada en el sentido que resultara procedente.

i. Dentro de los seis meses siguientes al recibo de la solicitud, es decir entre el 10 de octubre de 2003 y el 12 de abril de 2004 (por no ser hábiles los días 10 y 11 de abril del mismo año): Adoptar las acciones necesarias para lograr el cumplimiento efectivo de lo resuelto.

Conforme con lo anterior, la peticionaria estaba legitimada para reclamar, por vía de la

acción de tutela, el amparo de su derecho fundamental de petición a partir del 3 de noviembre de 2003, día hábil siguiente al vencimiento para CAJANAL del término legal previsto para dar una respuesta preliminar sobre el petitum que le fuera formulado.

De esta manera, llama la atención de esta Sala que la Señora Gómez haya dejado transcurrir 1 año, 7 meses y 15 días entre el momento en que se configuró el agravio en su contra y el momento en que reclamó su protección judicial, sin que durante este lapso temporal haya emprendido ninguna actuación tendiente a lograr su cesación definitiva y sin que formulara, en su libelo, ningún argumento tendiente a justificar dicha inactividad.

Así, atendiendo a la jurisprudencia de esta Corporación sobre el principio de inmediatez como presupuesto procesal de la acción de tutela, resulta claro que, tal como lo considerara el Juez de Instancia, en el caso bajo estudio no se observó el plazo razonable para reclamar la protección del Juez Constitucional.

En este orden de ideas, la protección que aquí se invoca ha perdido sus atributos de actualidad y urgencia, con lo cual ha quedado desnaturalizada. Por ende, esta sala procederá a confirmar la decisión del Juez de Instancia, en el sentido de declarar improcedente el amparo solicitado por la accionante.

IV. DECISIÓN.

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

RESUELVE:

Primero. CONFIRMAR la sentencia única de instancia, proferida por el Juzgado Treinta y Tres Penal del Circuito de Bogotá, dentro del trámite de la acción de tutela iniciada por la Señora Elsy Flores Gómez contra la Caja Nacional de Previsión Social.

Segundo. Por Secretaría, líbrese la comunicación de que trata el artículo 36 del decreto 2591 de 1991

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

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado Ponente

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Cfr. Sentencia T-575/02 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

2 Sentencia T-588 de 2003 M. P. Eduardo Montealegre Lynett.

3 Reiterada en sentencia T-422 de 2003 M. P. Rodrigo Escobar Gil.