

Sentencia T-1503/00

MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL INEFICAZ-Reconocimiento oportuno de pensión por CAJANAL

DERECHO DE PETICION-Respuesta de fondo y completa sobre reconocimiento de pensión de jubilación

DERECHO DE PETICION-Ningún funcionario es competente para restringir, suspender o suprimir el derecho

CAJA DE PREVISION SOCIAL-Vulneración de derechos fundamentales/ENTIDAD ADMINISTRATIVA-No puede tomar represalias en contra de la persona que acudió a los estrados judiciales, a reclamar lo que tiene derecho

La Caja Nacional de Previsión Social sí violó el derecho de petición del actor, y los derechos, conexos en este caso, a la seguridad social y a la salud, sin que le asista razón constitucional o legal para pretermitir indefinidamente la pronta resolución a que está obligada. La entidad administrativa cuyo acto es demandado por un particular, válidamente no puede tomar represalias en contra de esa persona por el sólo motivo de que ella acudió ante los estrados judiciales para reclamar lo que en derecho cree que le corresponde; durante el proceso, y después de que la sentencia quede en firme, así ésta resulte contraria a los intereses de la entidad pública o encargada de cumplir funciones oficiales, al demandante se le debe dar el mismo trato respetuoso, servicial y presidido por la buena fe, que debe recibir cualquier otra persona.

Referencia: expediente T-341.744

Acción de tutela contra la Caja Nacional de Previsión Social -CAJANAL- por una presunta violación de los derechos a la igualdad, al debido proceso y a la protección de la familia y de las personas de la tercera edad.

Tema:

La entidad demandada por un particular, válidamente no puede tomar represalias en contra de esa persona por el sólo motivo de que ella acudió ante los estrados judiciales para reclamar lo que en derecho cree que le corresponde.

Actor: Gabriel Beltrán Carrillo

Magistrado Ponente:

Dr. CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Bogotá D.C., dos (2) de noviembre del año dos mil (2000).

La Sala Cuarta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, compuesta por los Magistrados José Gregorio Hernández Galindo, Alejandro Martínez Caballero, y Carlos Gaviria Díaz, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en el proceso de revisión del fallo adoptado por el Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Bogotá, dentro de la acción de tutela instaurada por Gabriel Beltrán Carrillo contra la Caja Nacional de Previsión Social -CAJANAL-.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos.

Gabriel Beltrán Carrillo nació el 28 de julio de 1943, y trabajó para distintas entidades oficiales -EDIS, Ministerio de Obras Públicas y Transporte e Instituto Nacional de Vías- durante más de veinte años.

Según relató en su solicitud de amparo, al ser desvinculado del Ministerio de Obras Públicas ya tenía más de cincuenta años de edad, y más de veinte de servicio, por lo que dirigió a la Caja Nacional de Previsión Social una petición en interés particular, para que esa entidad le reconociera y pagara la pensión de jubilación a la que cree tener derecho según la Ley 6a de 1945.¹

Sin embargo, la entidad demandada consideró que no asistía razón al señor Beltrán Carrillo,

y que éste sólo tendría derecho a pensión al cumplir los cincuenta y cinco (55) años de edad; así lo consideró en las Resoluciones Nos. 017343/96 y 002176/97, las que fueron demandadas oportunamente por el señor Beltrán Carrillo ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca (ese proceso no ha concluido).

Luego de cumplir los cincuenta y cinco (55) años, el señor Beltrán Carrillo presentó una nueva solicitud dirigida a lograr el reconocimiento y pago de su pensión de jubilación el 29 de julio de 1998; sin embargo, el 4 de febrero de 2000, la Caja Nacional de Previsión Social, Subdirección General de Prestaciones Económicas, manifestó por escrito (folio 23) al accionante, que su petición "...radicada bajo el No. 13337 del 29 de julio de 1998, queda pendiente por resolver, hasta tanto sea decidida la demanda instaurada en contra de esta entidad ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, según oficio No. 1365 visto a folio 111 del expediente administrativo emitido por el Coordinador del Grupo Contencioso de esta entidad..."

1. Solicitud de amparo.

El actor opina que de esa manera, la Caja Nacional de Previsión Social violó sus derechos fundamentales a la igualdad, al debido proceso, y los derechos de él como persona de la tercera edad, y los de su familia, a una protección especial de parte del Estado. En consecuencia, solicitó que para restablecer los derechos vulnerados, se ordenara a la Caja Nacional de Previsión Social resolver en un término perentorio sobre el fondo de la petición que elevó el 29 de julio de 1998, quedando por resolver por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca lo que es objeto del primer conflicto que se planteo entre las mismas partes: si el señor Beltrán Carrillo tiene o no derecho a que la pensión de jubilación le sea reconocida desde que cumplió cincuenta años.

1. Sentencia objeto de revisión.

Conoció del proceso en primera instancia el Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Bogotá, y el 3 de mayo de 2000 resolvió denegar la tutela de los derechos reclamados por Gabriel

Beltrán Carrillo, pues consideró que “si bien es cierto que la parte demandada no está resolviendo de fondo la petición elevada por el accionante, también lo es que le está dando respuesta a la misma, mal podría este despacho ordenar que se resuelva la petición elevada por el accionante, cuando se encuentra pendiente de decidir una demanda que tiene que ver con la petición elevada por el aquí demandante” (folio 13).

Esta decisión no fue impugnada.

I. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia.

La Corte Constitucional es competente para revisar los fallos de instancia proferidos en el trámite de este proceso, en virtud de los artículos 86 y 241 de la Carta Política; corresponde a la Sala Cuarta de Revisión de Tutelas adoptar la decisión respectiva, según el reglamento interno, y el auto de la Sala de Selección Número Siete del 31 de julio de 2000.

1. Problemas jurídicos a resolver.

En esta ocasión la Sala debe considerar si en este caso es procedente la acción de tutela, pues el accionante cuenta con otro mecanismo judicial para la defensa de los derechos que presuntamente le fueron conculcados; además, debe analizar si el comportamiento de la Caja Nacional de Previsión Social violó los derechos fundamentales del actor; es decir, si una entidad pública que ha sido demandada por un particular, válidamente puede decidir no resolver ningún asunto que interese a quien la demandó, por el solo motivo de que esa persona acudió ante los estrados judiciales para reclamar lo que en derecho cree que le corresponde.

1. Procedencia de la acción de tutela.

La Caja Nacional de Previsión Social es un ente público y, así no lo fuera, concurre a la prestación de un servicio público, y el comportamiento con el que presuntamente vulneró los derechos constitucionales del accionante, hace parte de una de las actuaciones administrativas orientadas a realizar tal prestación, por lo que resulta que el actor cuenta con la vía contencioso administrativa para la defensa judicial de los derechos que le fueron conculcados; en situaciones como ésta, el juez de tutela debe examinar si ese mecanismo judicial alternativo es tan o más efectivo que la tutela para restablecer los derechos fundamentales violados o amenazados, "...atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante"²; si considera que la respuesta a esa cuestión es afirmativa, entonces la tutela no procede; pero si juzga lo contrario, la tutela procede como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

En el caso bajo revisión, la eficacia de la acción contenciosa -nulidad y restablecimiento del derecho- para "...la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales..." (C.P. art. 86), debe evaluarse teniendo en cuenta el hecho de que Beltrán Carrillo acudió a ella cuando en 1993 se le negó la primera petición de reconocimiento de la pensión, y aún no hay sentencia en firme sobre ese asunto. Desde el punto de vista del principio de la celeridad procesal, el mecanismo alternativo para la defensa de los derechos conculcados, está entonces lejos de ser tan efectivo como el amparo, y si el juez de tutela decide denegar el amparo, para que el afectado por la actuación irregular de la autoridad demandada acuda al mecanismo judicial alternativo, estaría imponiéndole la carga, a todas luces desproporcionada y contraria a lo establecido en el artículo 86 Superior, de esperar para que sus derechos sean restablecidos, por un término posiblemente mayor al que originó la acción que se revisa; es decir, que el funcionario llamado por la Carta Política para otorgar protección inmediata a los derechos fundamentales vulnerados, estaría resolviendo, en contra de la función que se le entrega como juez constitucional, que la situación de violación objetiva de los derechos constitucionales de Beltrán Carrillo se mantenga.

Sin embargo, la celeridad de la protección judicial de los derechos constitucionales fundamentales vulnerados, no es la única razón por la que, en este caso, la tutela procede aún cuando el actor cuenta con otro mecanismo judicial para la defensa de sus derechos.

Además, hace parte de las circunstancias en que se encuentra el solicitante, el hecho de que éste no cuenta con rentas distintas a las provenientes de su trabajo para el sostenimiento

suyo y el de su familia, por lo que es claro que la falta indefinida del reconocimiento de la pensión a la que ya tiene derecho (lo reconoce CAJANAL en el proyecto de Resolución que insiste en no tramitar hasta que se resuelva la acción que el actor interpuso en su contra), afecta directamente su sustento mínimo vital, y hace que de la intervención efectiva e inmediata del juez de amparo penden las condiciones de vida del accionante y sus legitimarios, así como la efectividad del respeto por la dignidad de la persona humana en el asunto que ocupa a la Corte.

Vale la pena añadir que la negativa de CAJANAL a tramitar la resolución por medio de la cual reconoce al actor su derecho a la pensión de jubilación, priva a éste, de manera irregular, del goce oportuno del ahorro forzado que realizó durante más de dos décadas de su vida laboral activa, y puede constituir una actuación desleal para con su contraparte en el proceso contencioso que se adelanta, pues encarece de manera artificial para Beltrán Carrillo el ejercicio de su derecho, también fundamental, de libre acceso a la administración de justicia (C.P. art. 229).

En conclusión, el mecanismo judicial alternativo con el que cuenta Beltrán Carrillo para la defensa de los derechos fundamentales que, él opina, le fueron conculcados por la Caja Nacional de Previsión Social, no es, ni remotamente, tan eficaz como el amparo para el restablecimiento inmediato de tales derechos, por lo que debe concluirse que la acción de tutela sí procede en este caso.

1. Violación de los derechos fundamentales del accionante.

En este caso, es claro que el ejercicio de los derechos a la salud y a la seguridad social de parte de Gabriel Beltrán Carrillo, depende de la efectividad de su derecho de petición ante la Caja Nacional de Previsión, pues fue a esa EPS que se afilió el actor, es a esa entidad que cotizó por el tiempo previsto en la ley -más de veinte años continuos- y, en consecuencia, es CAJANAL la autoridad competente para resolver la petición de reconocimiento de la pensión de jubilación que dicho ciudadano presentó el 29 de julio de 1998. Así, es claro que los derechos a la salud y a la seguridad social son, en este caso, conexos al derecho de petición que es fundamental, y por tanto, todos ellos son pasibles de protección por la vía de tutela; si se encuentra violado el derecho de petición, los otros dos, cuando menos, resultan

gravemente amenazados.

Ahora bien: sobre el derecho de petición, “esta Corporación ha reiterado que ese derecho fundamental no se satisface con una respuesta meramente formal, sino que es necesaria una verdadera resolución acerca de lo planteado, de modo que se defina de fondo el asunto sometido a consideración de la autoridad, desde luego sobre la base de que ella sea competente”³ Y desde ese punto de vista, es innegable que CAJANAL, siendo competente, ha omitido pronunciarse sobre el fondo de la petición de reconocimiento de pensión de jubilación, que Beltrán Carrillo presentó desde el 29 de julio de 1998.

También ha reiterado⁴ esta Corte que: “mientras el legislador no fije un término distinto al señalado en el artículo 6 del Código Contencioso Administrativo para dar respuesta a las solicitudes elevadas a la administración para determinados casos o en forma general, los organismos estatales y los particulares que presten un servicio público, han de observar el término de quince (15) días establecido en esta norma. Término que, tal como se ha indicado en algunos pronunciamientos de esta Corporación, pese a ser de obligatorio cumplimiento, puede ser ampliado de forma excepcional, cuando la administración, en razón de la naturaleza misma del asunto planteado, no pueda dar respuesta en ese lapso, evento en cual así habrá de informárselo al peticionario, indicándole, además de las razones que la llevan a no responder en tiempo, la fecha en que se estará dando una contestación que satisfaga el segundo aspecto del derecho de petición, cual es la respuesta de fondo. Término éste que ha de ser igualmente razonable”⁵ En el caso bajo revisión, la EPS cuenta con un término especial de cuatro meses para resolver la petición de Beltrán Carrillo; sin embargo, si se cuenta ese lapso desde el 29 de julio de 1998, fecha de radicación de la solicitud en CAJANAL, se tiene que concluir que está más que vencido, y que la entidad demandada sobrepasó el término dentro del cual se considera su respuesta como una “...pronta resolución...” en los términos del artículo 23 de la Carta Política.

Todo lo que obtuvo el actor de la entidad demandada, después de más de diecisiete (17) meses de esperar una resolución sobre el fondo de su petición, fue la notificación del auto 100831 del 14 de febrero de 2000 (folio 6), mediante el cual la Subdirección General de Prestaciones Económicas de la Caja Nacional de Previsión Social le informó que su solicitud “...queda pendiente por resolver, hasta tanto sea decidida la demanda instaurada en contra de esta entidad ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca...”; y la Corte

Constitucional ha concluído, frente a esa clase de respuesta, en la que no se resuelve sobre el fondo del asunto, ni se fija un plazo cierto y justificado para decidirlo, que tal comportamiento de la autoridad constituye una clara violación del derecho fundamental de petición; para muestra, se cita a continuación la sentencia T-206/976: "...la respuesta aparente pero que en realidad no niega ni concede lo pedido, desorienta al peticionario y le impide una mínima certidumbre acerca de la conducta que debe observar frente a la administración y respecto de sus propias necesidades o inquietudes: no puede hacer efectiva su pretensión, pero tampoco tiene la seguridad de que ella sea fallida. Tal circunstancia hace inútil el derecho fundamental del que se trata y, por tanto, cuando ella se presenta, debe considerarse vulnerado el artículo 23 de la Carta Política."

A la misma conclusión se llega si se atiende la doctrina contenida en la sentencia T-131/007: "en la dinámica del derecho de petición no se considera una respuesta efectiva la información que se da a los peticionarios sobre cuál es el estado del trámite en que se encuentra su solicitud, el número de su turno, o la expresión de que tal día, incierto por demás, se le resolverá su solicitud. Lo que verdaderamente interesa a quienes formulan peticiones respetuosas a la administración, es obtener una contestación pronta, clara y precisa en torno a sus inquietudes, o respecto de los derechos que consideran existen a su favor. Que no se acepten sus pretensiones o se decida no reconocer tales derechos es algo que precisamente compete a la autoridad, y al negar lo pedido, mientras conteste oportunamente y resuelva de fondo, siendo el asunto de su competencia, no viola el derecho de petición. Pero sí lo hace cuando demora la respuesta o la suministra sin entrar en la materia objeto de la solicitud, como ocurre en este caso" (subraya fuera del texto).

Sin embargo, CAJANAL pretende que actuó de manera legítima, pues decidió dejar por resolver la petición del accionante hasta que sea decidida la acción instaurada por este último en su contra, "...según oficio No. 1365, visto a folio 111 del expediente administrativo, emitido por el Coordinador del Grupo Contencioso de esta entidad" (folio 6).

Sobre este último argumento, debe manifestarse que ningún funcionario de la Caja Nacional de Previsión Social o de otra EPS es competente para restringir, suspender o suprimir el derecho fundamental de petición, o para modificar la consagración constitucional del mismo, o su regulación legal, por lo que el citado oficio No. 1365 del Coordinador del Grupo Contencioso, por sí sólo, ninguna diferencia hace en cuanto a legitimar el comportamiento

irregular de la entidad demandada.

Aunque en el expediente no aparece razón alguna que respalde la decisión contenida en ese oficio, es posible que él responda a la jurisprudencia del Consejo de Estado, según la cual, una vez admitida la demanda contenciosa, la administración debe abstenerse de introducir cualquier modificación al acto impugnado, a fin de permitir que opere el grado jurisdiccional de decisión sobre el conflicto no resuelto entre la administración y el accionante. Sin embargo, tampoco esta línea argumentativa es de recibo en la revisión del proceso que ocupa a esta Sala, pues ella parte de asumir que la petición planteada por el señor Beltrán Carrillo en 1993, es igual a la presentada por dicho ciudadano el 29 de julio de 1998, y lo cierto es que esas dos peticiones no se pueden válidamente igualar, pues si bien el peticionario, la EPS y la prestación solicitada -pensión de jubilación-, en ambas actuaciones administrativas son idénticas, el problema jurídico a resolver en cada una de esas peticiones es diferente: a) en la primera petición, se trataba de establecer si al actor le era aplicable la enumeración de las prestaciones de que gozarán los empleados de los órdenes nacional y departamental, de acuerdo con lo establecido en la Ley 6ª de 1945; y b) en la segunda, se trata de establecer si el accionante tiene derecho a la pensión de jubilación, no ya según lo establecido en la Ley 6ª de 1945, sino por cumplir con los requisitos establecidos en la Ley 100 de 1993 para gozar del régimen de transición contemplado en su artículo 36.

Nótese que esos dos problemas jurídicos son independientes: una cosa es que se tenga derecho al régimen general de transición en materia de seguridad social, y otra que se deban respetar al trabajador los términos legales bajo los cuales alguna vez, mucho antes de entrar en vigencia la Ley 100 de 1993, tuvo la expectativa de hacerse titular de la pensión. La solución del primer problema, deja intacto el segundo asunto planteado, de manera tal que se puede reconocer al interesado que tiene derecho a la pensión, por cumplir los requisitos de la Ley 100 de 1993 (artículo 36), sin definir ninguno de los puntos de derecho que habrían de examinarse para decidir si Beltrán Carrillo tenía derecho a pensionarse desde que cumplió los 50 años de edad. Basta observar al respecto, el “proyecto de resolución” elaborado por CAJANAL, que obra a folios 17-20 y cuyo trámite se suspendió, para verificar que se puede resolver debidamente la petición hecha por Beltrán Carrillo en 1998, sin hacer referencia alguna a la solicitud presentada por el mismo petente en 1993.

De esta manera, es ineludible concluir que la Caja Nacional de Previsión Social sí violó el

derecho de petición de Gabriel Beltrán Carrillo, y los derechos, conexos en este caso, a la seguridad social y a la salud, sin que le asista razón constitucional o legal para pretermitir indefinidamente la pronta resolución a que está obligada. La entidad administrativa cuyo acto es demandado por un particular, válidamente no puede tomar represalias en contra de esa persona por el sólo motivo de que ella acudió ante los estrados judiciales para reclamar lo que en derecho cree que le corresponde; durante el proceso, y después de que la sentencia quede en firme, así ésta resulte contraria a los intereses de la entidad pública o encargada de cumplir funciones oficiales, al demandante se le debe dar el mismo trato respetuoso, servicial y presidido por la buena fe, que debe recibir cualquier otra persona.

I. DECISIÓN

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

Primero. Revocar la sentencia proferida por el Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Bogotá el 3 de mayo de 2000 y, en su lugar, tutelar los derechos de petición y seguridad social de Gabriel Beltrán Sierra, violados por la Caja Nacional de Previsión Social -CAJANAL-.

Segundo. Ordenar a la Caja Nacional de Previsión Social -CAJANAL- que, si aún no lo ha hecho, resuelva dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta sentencia de revisión, sobre el fondo de la solicitud de reconocimiento de la pensión de jubilación presentada por Gabriel Beltrán Sierra el 29 de julio de 1998, y radicada bajo el número 13337.

Tercero. Prevenir a la Caja Nacional de Previsión Social -CAJANAL- para que se abstenga de comportamientos como el que dio origen a la presente acción de tutela, so pena de las sanciones previstas en el Decreto 2591 de 1991 para el desacato.

Cuarto. Ordenar que, por medio de la Secretaría General de la Corte Constitucional, se remita copia de esta providencia a la Procuraduría General de la Nación para lo de su competencia.

Quinto. Por Secretaría, líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Comuníquese, notifíquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Magistrado Ponente

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

IVÁN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO

Secretario General (E)

2 Numeral 1 del artículo 6° del Decreto 2591 de 1991.

3 Sentencia T-178/00 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

4 Véanse las sentencias T-080, 131, 132, 134, 170, 178, 186, 198, 309, 353, 358 y 405 de 2000.

5 Sentencia T-170/00 M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

6 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

7 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

8 “Artículo 17. Los empleados del orden nacional o departamental de carácter permanente gozarán de las siguientes prestaciones: a)... b) Pensión vitalicia de jubilación,...cuando el

empleado u obrero ha llegado o llegue a cincuenta años de edad después de veinte (20) años de servicio continuos o discontinuos...”