

DERECHO DE PETICION EN MATERIA PENSIONAL-Términos

Las entidades que hacen parte del Sistema General de Pensiones, ya sean públicas o privadas, cuentan con un término de seis (6) meses para hacer efectivo el derecho solicitado, el cual se concreta en el pago de la pensión respectiva. El mencionado término se distribuye así: quince (15) días para atender preliminarmente la petición y hacer las indicaciones que fueren pertinentes al solicitante; cuatro (4) meses para resolver la solicitud de reconocimiento de la pensión en concreto, de tal manera que se comience a pagar la pensión correspondiente a más tardar seis (6) meses después de que se hizo la solicitud.

ACCION DE TUTELA-Improcedencia para ordenar reconocimiento de pensiones

La definición de la titularidad y el reconocimiento de una pensión ante la administración, constituye en principio un asunto ajeno al ámbito de la jurisdicción constitucional en sede de tutela, siendo competencia del juez de tutela la verificación de los términos establecidos legalmente para dar respuesta a los peticionarios, independientemente de su resultado, pues en aras de proteger el derecho de petición debe ordenar a la autoridad competente en cada caso dar una respuesta que resuelva de fondo lo solicitado.

Reiteración de Jurisprudencia

Referencia: expedientes T-804989, T-808002 y T-808039

Acciones de tutela instauradas por Rocío Rodríguez de Cruz, Hernán de Jesús Sierra Parra y José Efraín Pérez Cristancho contra la Caja Nacional de Previsión Social -Cajanal- Seccional Bogotá.

Magistrado Ponente:

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

Bogotá D. C., tres (3) de marzo de dos mil cuatro (2004).

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241, numeral 9,

de la Constitución Política y en el Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente,

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión de los fallos proferidos por los Juzgados Veintisiete y Veintiocho Civil del Circuito de Bogotá, y por la Sala Civil del Tribunal Superior de esta misma ciudad, en el trámite de las acciones de tutela instauradas por los accionantes arriba relacionados contra la Caja Nacional de Previsión Social –CAJANAL- Seccional Bogotá.

I. ANTECEDENTES.

Manifiestan los accionantes que la Caja Nacional de Previsión Social – Cajanal, Seccional Bogotá, ha vulnerado el derecho fundamental de petición, con fundamento en los siguientes hechos :

1. En los casos de los expedientes T-804989 (Rocío Rodríguez de Cruz) y T-808002 (Hernán de Jesús Sierra Parra), señalan los demandantes que elevaron sendas peticiones de reliquidación de su pensión gracia a Cajanal, sin que las mismas hayan sido resueltas varios meses después. Que en razón a la anterior situación, están viendo vulnerado su derecho de petición, pero además afirman que su situación económica, personal y familiar se ha afectado en tanto no perciben los dineros a los cuales creen tener derecho.

3. En el caso del expediente T-808039 (José Efraín Pérez Cristancho), el accionante señala que presentó los documentos pertinentes ante Cajanal para el reconocimiento de su pensión gracia sin obtener respuesta alguna pasados 3 meses. En este caso, el tutelante afirma que tiene tres hijos y en la actualidad se desempeña como profesor de enseñanza primaria, “aspecto que desgasta su salud, por tanto, debe despacharse favorablemente y sin tardanza el derecho a la pensión gracia”. Esta acción de tutela fue presentada como mecanismo transitorio.

I. SENTENCIAS OBJETO DE REVISIÓN.

1. Expediente T-804989.

Mediante sentencia del 15 de septiembre de 2003, el Juzgado Veintiocho Civil del Circuito de Bogotá, negó la tutela, pues consideró que en los términos de la Ley 700 de 2003, las entidades públicas tienen un plazo máximo de seis (6) meses para resolver las peticiones relativas a derechos pensionales. De esta manera, en tanto el término aún no se ha cumplido, la entidad no ha vulnerado derecho fundamental alguno.

2. Expediente T-808002.

El Juzgado Veintisiete Civil del Circuito de Bogotá, negó la presente tutela mediante sentencia del 27 de septiembre de 2003. Consideró el a quo que si bien la accionante radicó su petición de reliquidación ante la entidad accionada el día 15 de julio de 2003, Cajanal dispone de un término de cuatro (4) meses para dar respuesta a esa petición, y ese tiempo aún no ha vencido. Por esta razón, no se aprecia violado derecho fundamental alguno.

3. Expediente T-808039.

En sentencia del 9 de septiembre de 2003, el Juzgado Diecinueve Civil del Circuito de Bogotá, negó la presente tutela. Señaló el juez de primera instancia que de conformidad con la legislación vigente relativa al término para dar respuesta a la petición presentada por el accionante, la entidad dispone de un plazo máximo de seis (6) meses. Así, en tanto el término transcurrido entre la fecha de presentación de la solicitud pensional y esta tutela no excede del término ya indicado, mal puede concluirse que la accionada haya vulnerado el derecho de petición.

Por otra parte, señaló el a quo, que no puede asumirse como un perjuicio irremediable el silencio de Cajanal, pues de la declaración rendida por el actor ante este juzgado, quedó en claro que en la actualidad se encuentra laborando y percibiendo un salario de \$ 1.250.000 pesos, suficiente para desechar la posible ocurrencia de un perjuicio irremediable.

Impugnado el anterior fallo, conoció en segunda instancia la Sala Civil del Tribunal Superior de Bogotá, quien mediante decisión del 1º de octubre de 2003, confirmó la sentencia de primera instancia. Consideró el ad quem que efectivamente, no habían transcurrido aún los cuatro meses de que dispone la entidad accionada para resolver las solicitudes de

reconocimiento de pensión. Indicó igualmente el Tribunal que no existen los elementos necesarios para que la acción de tutela prospere como mecanismo transitorio, pues si bien el accionante alega tener dificultades económicas para sufragar sus necesidades, de la declaración rendida ante el juez de primera instancia, se desprende que este dispone de un ingreso de \$ 1.250.000 pesos, valor que si bien no es suficiente para cubrir sus necesidades, al menos, él y su familia cuenta con un mínimo vital que asegura su subsistencia.

I. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

1. Competencia.

La Corte Constitucional es competente, a través de esta Sala de Revisión, para revisar las sentencias proferidas dentro del proceso de la referencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86 y 241 numeral 9o. de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33 al 36 del Decreto 2591 de 1991.

1. El derecho de petición frente a solicitudes relativas a derechos pensionales.

La garantía constitucional comprometida en estos casos es la relativa al derecho fundamental de petición, frente al cual la Corte se ha pronunciado en innumerables ocasiones resaltando que cuando la entidad obligada a responder una petición, dilata la respuesta correspondiente, existe vulneración del derecho de petición en su núcleo esencial. En materia pensional, tratándose de personas que han cumplido su ciclo laboral y demandan por una pronta resolución a su situación pensional, la Corte ha fijado el alcance del artículo 4º de la Ley 700 de 2001 para precisar los términos que obligan a los operadores públicos y privados a producir una respuesta de fondo.

Para ello ha recurrido esta Corporación a una interpretación sistemática de las normas que regulan el ejercicio del derecho de petición en materia de seguridad social en pensiones (CCA, Decreto 656 de 1994 y Ley 700 del 2001).¹ 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.

“Frente al caso objeto de estudio, tenemos que, se trata de diecisiete personas que en forma individual y en distintas fechas elevaron derechos de petición a Cajanal, en el sentido de obtener reconocimiento y pago de pensión o resolución de recursos interpuestos, pero a pesar de que en cada una de las solicitudes ha transcurrido más de cuatro meses, Cajanal ha omitido dar información o establecer la fecha en que dará respuesta efectiva.” 2

La sentencia T-588 de 2003 M.P. Eduardo Montealegre Lynett en lo que a la reliquidación de pensiones se refiere sostuvo:

“Para la Sala el término aplicable para responder solicitudes de reliquidación de pensiones debe ser el de quince (15) días, por las siguientes razones:

“(i) La determinación del contenido del derecho de petición en lo relativo al término para la respuesta ha quedado deferido al Legislador, quien goza de libertad para definir en el marco de lo razonable los términos a los que deben sujetarse las entidades o personas obligadas a resolver peticiones respetuosas. En efecto, toda la jurisprudencia constitucional sobre este punto se ha erigido sobre la previa actividad del legislador. Ahora, la Sala constata que en el caso de las solicitudes de reliquidación no existe una norma expresa que contemple un término específico que sujete la actividad de las entidades o personas encargadas de resolverlas. Por lo tanto, ante la inexistencia de una norma expresamente aplicable en estos asuntos, se debe seguir la regla general establecida en el artículo 6º del C.C.A.

“(ii) Por otro lado, la Sala considera que toda solicitud de reliquidación pensional, presupone que ya se haya efectuado un estudio sobre la certeza y existencia del derecho, luego, el oficio o la tarea de la entidad en lo que hace referencia a los presupuestos fácticos y jurídicos

necesarios para declarar el reconocimiento del derecho está en buena medida cumplida. El objeto de la reliquidación es la revisión de alguno de estos aspectos, que por lo general son de tipo contable, lo que implica que su trámite no demande la misma cantidad de tiempo que el necesario para el reconocimiento, por lo cual podría considerarse que el término de quince (15) días es un término razonable.

“(iii) Para la Sala, como quiera que el ejercicio del derecho de petición está ligado a las condiciones de goce oportuno de los derechos constitucionales a la seguridad social y en ocasiones al mínimo vital de las personas, la adopción de un término menor que obligue a las entidades a responder es perfectamente armónico con el principio de especial protección a las personas que integran los grupos vulnerables, como es el caso de los pensionados (artículo 46 Superior), en este sentido, los principios de igualdad real y efectiva y de equidad (artículo 13 superior) operan como mandatos constitucionales moduladores de la garantía en que consiste el derecho de petición.”

Igualmente, en la sentencia de unificación SU-975 de 2003, la Corte puntualizó:

“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.” SU-975 de 2003, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

De conformidad con lo anterior, las entidades que hacen parte del Sistema General de Pensiones, ya sean públicas o privadas, cuentan con un término de seis (6) meses para hacer efectivo el derecho solicitado³, el cual se concreta en el pago de la pensión respectiva. El mencionado término se distribuye así: quince (15) días para atender preliminarmente la petición y hacer las indicaciones que fueren pertinentes al solicitante; cuatro (4) meses para resolver la solicitud de reconocimiento de la pensión en concreto, de tal manera que se comience a pagar la pensión correspondiente a más tardar seis (6) meses después de que se hizo la solicitud. ⁴

5. Casos concretos

Los demandantes presentaron sus solicitudes de reconocimiento y pago de pensión gracia y reliquidación de pensión gracia en las fechas que se discriminan así:

1. El accionante en el proceso T- 808002 presentó ante la Caja Nacional de Previsión Social, solicitud de reliquidación de pensión gracia el día 15 de julio de 2003, siendo instaurada la tutela el 18 de septiembre de 2003.
2. Petición ante Cajanal para reliquidación de pensión gracia presentada el 17 de marzo de 2003 dentro del expediente T-804989 habiéndose instaurado la tutela el 29 de agosto de 2003.
3. Solicitud ante Cajanal para el reconocimiento y pago de pensión gracia con fecha 23 de mayo de 2003, dentro del expediente T-808039 siendo presentada la tutela el 25 de agosto de 2003.

Las sentencias de tutela objeto de revisión, señalaron que el derecho de petición no se encontraba vulnerado pues de conformidad con lo dispuesto por el artículo 4 de la Ley 700 de 2001, el término de 6 meses allí establecido aún no había vencido.

Una vez confrontada la anterior jurisprudencia con lo decidido por las sentencias de instancia, concluye la Corte que es preciso ordenar la revocatoria de los fallos adoptados en los expedientes de la referencia por lo siguiente:

1. Las decisiones adoptadas por los jueces de instancia, no consultan la normatividad especial que regula los términos a tener en cuenta por parte de las entidades públicas y privadas del Sistema de Seguridad Social en Pensiones para resolver sobre el reconocimiento y pago de derechos pensionales, y se apartan de la jurisprudencia de esta Corte en punto a la interpretación que de tales términos ha elaborado la jurisprudencia ya transcrita.

2. Las controversias suscitadas con ocasión del reconocimiento de derechos pensionales no le corresponden en principio a la jurisdicción constitucional en sede de tutela, ya que se trata de pretensiones de orden legal para cuya definición existen en el ordenamiento jurídico otras instancias, medios y procedimientos administrativos y judiciales ordinarios⁵. En consecuencia, la acción de tutela no procede para el reconocimiento de derechos pensionales, bien se trate de pensiones de vejez, invalidez, o de sobrevivientes, a menos que dadas las circunstancias del caso concreto, los medios de defensa judicial resulten ineficaces para la garantía de los derechos fundamentales o se pueda razonablemente prever la ocurrencia de un perjuicio irremediable⁶.

3. Así pues, la definición de la titularidad y el reconocimiento de una pensión ante la administración, constituye en principio un asunto ajeno al ámbito de la jurisdicción constitucional en sede de tutela, siendo competencia del juez de tutela la verificación de los términos establecidos legalmente para dar respuesta a los peticionarios, independientemente de su resultado, pues en aras de proteger el derecho de petición debe ordenar a la autoridad competente en cada caso dar una respuesta que resuelva de fondo lo solicitado.

4. Como consecuencia de lo anterior, y atendiendo las pautas que la jurisprudencia reciente ha dado a los términos para resolver este tipo de solicitudes, se advierte la vulneración del derecho de petición de los accionantes en los expedientes mencionados, puesto que al

momento de presentar la tutela habían transcurrido los quince (15) días para resolver respecto de la reliquidación de la pensión gracia⁷ en los expedientes T-804989, y T-808002. Respecto al T-808039 si bien no habían transcurrido exactamente los 4 meses para responder de fondo su petición relativa al reconocimiento de la pensión gracia, Cajanal estaba en la obligación de hacerle saber al accionante dentro de los quince (15) días siguientes a la radicación de su solicitud, el estado en que se encontraba su petición, señalándole a la vez la fecha en que resolvería de fondo la misma y de ello no se da cuenta en el expediente.

En igual sentido, reciente pronunciamiento respecto del mismo asunto, adoptó la siguiente decisión:

“Por consiguiente, en el caso bajo estudio, la interpretación hecha en la sentencia que se revisa, en el sentido de que no hay vulneración del derecho de petición porque al momento de presentar esta acción de tutela, no se había vencido el término legal de 4 meses para que el Seguro Social se pronuncie de fondo sobre lo pedido por la actora, no corresponde a la jurisprudencia de la Corte, pues, como se señaló, una cosa es resolver de fondo la solicitud, para lo cual no debe transcurrir más de 4 meses, y otra, es que dentro de los 15 días siguientes a la presentación de la solicitud de pensión, la entidad de seguridad esta obligada a atender en forma preliminar la petición y hacer las indicaciones pertinentes al interesado. Entonces si la actora presentó su petición en el Seguro Social el 12 de mayo de 2003, tenía derecho para que dentro de los 15 días siguientes, le fuera respondida esta solicitud, en forma preliminar, y como ello no sucedió, se le vulneró el derecho de petición”. T-1170 de 2003, M. P. Alfredo Beltrán Sierra.

5. La Sala concederá las tutelas solicitadas y ordenará a la Caja Nacional de Previsión Social que si no lo ha hecho aún, proceda dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta providencia a pronunciarse de fondo sobre el objeto de las peticiones elevadas por los demandantes.

IV. DECISIÓN.

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

RESUELVE:

Primero. REVOCAR la sentencia proferida por el Juzgado Veintiocho Civil del Circuito de Bogotá, dentro del expediente T-804989; el fallo proferido por el Juzgado Veintisiete Civil del Circuito de Bogotá, dentro del expediente T-808002 y la sentencia de la Sala Civil del Tribunal Superior de Bogotá, dictada dentro del expediente T-808039.

Segundo. CONCEDER las tutelas para la protección del derecho fundamental de petición y ORDENAR a la Caja Nacional de Previsión Social, Seccional Bogotá, que si aún no lo ha hecho, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta providencia, proceda a pronunciarse de fondo sobre el objeto de las peticiones elevadas por Rocío Rodríguez de Cruz, Hernán de Jesús Sierra Parra y José Efraín Pérez Cristancho.

Tercero. PREVENIR a la Caja Nacional de Previsión Social para que en el futuro se abstenga de incurrir en actuaciones que vulneran los derechos fundamentales de sus afiliados.

Cuarto. Por Secretaría, líbrense 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.

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado Ponente

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

IVÁN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO

Secretario General (e)

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

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

3 Posición que además se ha reiterado en las sentencias T-325/03, T-326/03, T-422/03, T-588/03 y T-642/03.

4 Sin embargo, es importante aclarar que en el caso de la solicitud de reconocimiento y pago de pensión de sobrevivientes, el artículo 1º de la ley 717 de 2001 fijó un término perentorio de dos meses. Situación reconocida, entre otras, en la sentencia T-304 de 2003.

5 Cfr. Sentencias T-01/97; T-036/97; T-718/98; T-660/99, T-408/00; T-398/01 y T-476/01.

6 En la sentencia T-553/98, se concedió la tutela como mecanismo transitorio a un enfermo de SIDA, que había reunido los requisitos para adquirir la pensión de invalidez; y en la sentencia T-627/97, se concedió la tutela a un pensionado, a quién se le había reconocido ya la pensión de invalidez y se le exigía para continuar gozando de la pensión, la existencia de una sentencia de interdicción y la asignación de curaduría, existiendo valoración médica que confirmaba su estado de invalidez.

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