

Sentencia T-297/12

ACCION DE TUTELA CONTRA CAJANAL EN LIQUIDACION, LA PREVISORA S.A, PATRIMONIO AUTONOMO BUEN FUTURO Y EL FONDO DE PENSIONES PUBLICAS-Caso en que se negó al actor la incorporación en la nómina de pensionados

ACCION DE TUTELA-Protección de derechos fundamentales a la seguridad social, al mínimo vital y de petición

PERSONA DE LA TERCERA EDAD-Sujeto de especial protección constitucional

ACCION DE TUTELA PARA EL PAGO DE MESADAS PENSIONALES-Procedencia excepcional cuando el amparo lo solicita un sujeto de especial protección constitucional

La corte ha establecido: Si bien, en principio, pueden acudir a diversos mecanismos judiciales para solicitar el establecimiento del pago de sus mesadas pensionales, estos no suministran una protección eficaz para sus derechos fundamentales, como quiera que es sabida la prolongada duración de estos procesos, con mayor razón si se tiene en cuenta que se trata de personas con edades superiores a 67 años y hasta 81 años. Por esa razón, exigirle al demandante que recurra a dicha instancia, resulta desproporcionado, como quiera que, para cuando se produzca una decisión de fondo en sede judicial, ésta sería inocua y carecería de eficacia en su caso concreto.

DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL-Carácter imprescriptible

La pensión de jubilación, vejez e invalidez, entre otras, no admiten una prescripción extintiva del derecho en sí mismo como cualquier otra clase de derechos, lo cual no significa que atente contra el principio de seguridad jurídica; por el contrario, constituye un pleno desarrollo de principios y valores constitucionales que garantizan la solidaridad que debe regir en la sociedad, la protección y asistencia especial a las personas de la tercera edad, para mantener unas condiciones de vida digna, así como el derecho irrenunciable a la seguridad social, determinando a su vez una realización efectiva del valor fundante que impone la vigencia de un orden económico y social justo, dentro de un Estado social de derecho. Cabe agregar, que dada la naturaleza periódica o de tracto sucesivo y vitalicia de las pensiones, la prescripción resulta viable, exclusivamente, respecto de los créditos o

mesadas pensionales que no se hubiesen solicitado dentro de los tres años anteriores al momento en que se presente la reclamación del derecho.

DERECHO DE PETICION-Congruencia

La administración tiene el deber de definirle al peticionario en forma expresa el asunto sometido a su consideración. La falta de resolución o la ambigüedad de la respuesta desconocen el núcleo esencial del aludido derecho. La Corte Constitucional ha considerado que la respuesta evasiva, aun cuando sea producida en tiempo, es una forma de violación del derecho de petición y ha establecido que para determinar si se vulnera el derecho fundamental de un ciudadano durante el trámite de la acción de tutela ha de hacerse siempre un juicio lógico comparativo entre lo pedido y lo resuelto para establecer claramente si se trata o no de una verdadera contestación.

Referencia: expediente T-3304500

Acción de tutela instaurada por Gerardo Policarpo Medina Jurado contra Cajanal E.I.C.E. en liquidación, La Previsora S.A, Patrimonio Autónomo Buen Futuro y el Fondo de Pensiones Públicas -Consorcio Fopep-

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Bogotá, DC., veinte (20) de abril de dos mil doce (2012)

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados María Victoria Calle Correa, Mauricio González Cuervo y Luis Ernesto Vargas Silva en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente,

SENTENCIA

Dentro del trámite de revisión del fallo proferido por el Juzgado Treinta y Nueve Civil del Circuito de Bogotá, en el asunto de la referencia.

I. ANTECEDENTES

De los hechos y la demanda

1. Gerardo Policarpo Medina Jurado presentó acción de tutela en contra de Cajanal E.I.C.E. en liquidación, La Previsora S.A, Patrimonio Autónomo Buen Futuro, y el Fondo de Pensiones Públicas -Consortio Fopep-, con el objeto de que se ampare sus derechos fundamentales a la seguridad social y mínimo vital, y que como consecuencia se ordene la reincorporación en la nómina de pensionados de Cajanal en Liquidación y el pago de las mesadas pensionales dejadas de percibir, de acuerdo con los siguientes hechos¹:

1.1. El 07 de mayo de 1982 mediante la resolución 02779, Cajanal en liquidación reconoció pensión de jubilación al señor Gerardo Policarpo Medina Jurado por un monto de veinticuatro mil doscientos noventa y tres pesos con sesenta y ocho centavos (\$24.293.68).

1.2. El 30 septiembre de 1983 a través de la resolución 11655, se reliquidó el monto de la pensión, elevando el valor de la mesada a treinta y cinco mil nueve pesos con nueve centavos (\$35.009.09).

1.3. Señaló el actor, que en la Administración de Impuestos Nacionales, última entidad donde laboró, le informaron que había un error en los certificados de tiempos de servicio que Cajanal tuvo en cuenta al momento del reconocimiento de la pensión, recomendándole que no cobrara hasta que se resolviera la situación.

1.4 El 24 de agosto de 1984, según lo expuesto, el actor envió a Cajanal los certificados de tiempos de servicio que le fueron entregados en la Administración de Impuestos Nacionales, frente a lo cual no recibió respuesta.

1.6 El 12 de marzo de 2010 el actor solicitó al Patrimonio Autónomo Buen Futuro² se reactivara nuevamente el pago de la mesada pensional³. Esta solicitud, según lo expuso en el escrito de tutela, obedeció a que la situación económica varió en detrimento de su patrimonio y sus ingresos son insuficientes para su manutención, aunado, a que a sus 81 años de edad ha perdido la capacidad para desarrollar una actividad que le genere un ingreso económico.

1.7 Para responder esta solicitud, Cajanal EICE en liquidación expidió la resolución PAP 023362 del 28 de octubre de 2010 por medio de la cual se niega la reliquidación de una

pensión de jubilación. En este acto administrativo, se indicó que el peticionario no demostró nuevos elementos que permiten reliquidar la mesada pensional.

1.8 La demanda de tutela fue admitida por el Juzgado Treinta y Nueve Civil del Circuito de Bogotá, mediante providencia del 21 de octubre de 2011.

Intervención de las demandadas

2. Eduardo Arce Caicedo representante legal de la Previsora S.A, manifestó que:

2.1. La Fiduprevisora S.A. y Cajanal E.I.C.E. en liquidación celebraron un contrato de fiducia mercantil de administración y pagos, cuyo objeto fue constituir un Patrimonio Autónomo para la atención de las solicitudes de reconocimiento y pago de prestaciones económicas relativas a pensiones de usuarios y afiliados.

2.2. Este contrato terminó desde el 11 de junio de 2011 y como consecuencia se extinguió el Patrimonio Autónomo Pensional Buen Futuro, cesando para la Fiduprevisora S.A. cualquier obligación jurídica que se pudiere relacionar con el objeto de este contrato. Así entonces, corresponde a Cajanal E.I.C.E en liquidación y a la Unidad de Gestión Misional de Cajanal resolver la solicitud del señor Gerardo Policarpo Medina.

2.3. En todo caso, el apoderado de la Fiduprevisora S.A. manifestó que nunca recibió la solicitud a la que hace referencia el accionante en el escrito de tutela y por lo tanto no vulneró sus derechos fundamentales.

3. Jesús Alfonso Robayo Molina, gerente general del Consorcio FOPEP 2007 contestó el escrito de tutela de la siguiente manera:

3.1. Señaló que el Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional es una cuenta especial de la Nación, sin personería jurídica adscrita al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

3.2. Indicó que de acuerdo con la naturaleza y objeto del Fondo de Pensiones Públicas (FOPEP), su actividad se limita al pago de las mesadas conforme son reportadas por los respectivos fondos o cajas del nivel nacional.

3.3. Agregó que Cajanal E.I.C.E y el FOPEP tienen actividades independientes en el trámite de reconocimiento de pensiones, correspondiéndole a esta entidad la atención de solicitudes y el posterior reporte al FOPEP de novedades tales como: inclusión en nómina, suspensión de la pensión y las modificaciones que se realicen al monto de las pensiones.

3.4. Indicó que el FOPEP no vulneró derecho alguno al actor por cuanto para la época de expedición de la resolución No 0229 del 07 de mayo de 1982, mediante la cual se reconoció al señor Medina Jurado la pensión de jubilación y de la resolución No 11655 del 30 de septiembre de 1983 por medio de la cual se reliquidó la correspondiente mesada pensional, no era el administrador fiduciario de las pensiones reconocidas por Cajanal, tal función la ejerce desde septiembre de 1995. A partir de lo anterior concluyó que corresponde a CAJANAL E.I.C.E. en liquidación resolver de fondo la petición de inclusión en nómina elevada por el señor Gerardo Policarpo Medina Jurado, y que en caso de que se atienda favorablemente esta petición, y una vez realizado el respectivo reporte al Fondo, este realizará el pago de la mesada pensional de acuerdo con el procedimiento fijado para este fin.

4. Rosa Elvira Reyes Medina, actuando como apoderada general del liquidador de CAJANAL E.I.C.E. en liquidación, Jairo de Jesús Cortés Arias, en su oportunidad contestó la demanda de tutela en los siguientes términos:

4.1. Solicitó que se desestimaran las pretensiones del accionante porque considera que de acuerdo con lo establecido en la sentencia T-1234 de 2008, mediante la cual la Corte Constitucional declaró el estado de cosas inconstitucional por el problema estructural que aun atraviesa CAJANAL E.I.C.E. en liquidación, la acción de tutela se torna improcedente ya que esta herramienta, incrementa el número de solicitudes que debe atender la Caja haciéndose parte del problema y no de la solución.

4.2. Agregó que la decisión de la Corte fue ratificada a través de los Autos 305 de 2009 y 243 de 2010 mediante los cuales se estableció que la tutela y las sanciones por desacato no son instrumentos que sirvan a la finalidad de mejorar los tiempos de respuesta a los derechos de petición que se eleven a CAJANAL E.I.C.E. en liquidación.

4.3. Frente a la petición que elevó el accionante para la reactivación en la nómina de pensionados, informó que en el expediente administrativo no existe solicitud radicada por el

señor Medina Jurado tendiente a la inclusión en nómina y que en la petición a la que él hace referencia en el escrito de tutela, lo que se solicitó fue la reliquidación de la mesada pensional. Esta fue resuelta a través de la resolución PAP 23362 de 2010 por medio de la cual se niega por no haberse demostrado nuevos factores que permitieran reliquidar la mesada pensional.

4.4. Agregó que para proceder a la reincorporación en nómina de pensionados, es necesario verificar la respectiva supervivencia del señor Gerardo Policarpo Medina Jurado teniendo en cuenta que no ha cobrado la mesada pensional desde 1984, ya que en la solicitud el actor indicó que no se encontraba pensionado contradiciendo lo señalado en el escrito de tutela y lo resuelto en la resolución No 02779 de 1982 que le reconoció la pensión de jubilación.

4.5. Señaló que la acción de tutela es improcedente porque existen otros medios de defensa en la jurisdicción ordinaria para el reconocimiento de derechos prestacionales y descartó la procedencia excepcional de la acción de tutela bajo el argumento, que no se encuentra amenazado el mínimo vital del actor teniendo en cuenta que él dejó de cobrar las mesadas pensionales desde el año 1985.

5.1. Mediante providencia del tres (03) de noviembre de dos mil doce (2012), el Juzgado Treinta y Nueve (39) Civil del Circuito de Bogotá, declaró improcedente la acción de tutela por carencia de objeto, bajo el argumento que el actor no demostró que hubiera radicado ante alguna de las entidades accionadas, una solicitud tendiente a la reactivación en la nómina de pensionados y al pago de las mesadas atrasadas. Contrario a esto, encontró evidente que el accionante solicitó la reliquidación de la mesada pensional, petición que fue resuelta mediante la resolución PAP 023362 del 28 de octubre de 2010.

5.2. Frente a la pretensión del peticionario relativa a la inclusión en nómina de pensionados y la reactivación del pago de la mesada pensional, el Juez de tutela, considera que el actor dispone de otros medios de defensa que debe agotar ante Cajanal E.I.C.E en liquidación.

5.3. El fallo de tutela no fue objeto de impugnación.

II. FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

1. Competencia

Esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional es competente para proferir sentencia dentro de la acción de tutela de la referencia, con fundamento en los artículos 86 inciso 2 y 241 numeral 9 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991 y, en cumplimiento del auto del catorce (14) de diciembre de dos mil once (2011), expedido por la Sala de Selección número Doce de esta Corporación, que escogió el expediente para revisión.

2. Problema jurídico

En el presente asunto corresponde a la Sala, en primer lugar determinar si con la respuesta que profirió Cajanal EICE en liquidación a través de la resolución 02779 del 07 de mayo de 1982 -mediante la cual se niega la reliquidación de una pensión de jubilación- respecto de la petición del actor tendiente al restablecimiento del pago de la mesada pensional, vulneró el derecho de petición en su aspecto mínimo de congruencia. En segundo término, establecer si se vulneró el derecho a la seguridad social y al mínimo vital del accionante, al no restablecerse el pago de la mesada pensional reconocida por Cajanal EICE en liquidación en mayo de 1982 y que dejó de cobrar desde marzo de 1985.

Con este fin, la Sala reiterará las reglas jurisprudenciales relativas a: (i) La procedencia de la acción de tutela para obtener el pago de las mesadas pensionales cuando la protección es solicitada por sujetos de especial protección constitucional; (ii) el carácter imprescriptible del derecho a la seguridad social; (iii) el alcance de la protección al derecho fundamental de petición y la procedibilidad de la acción de tutela para amparar este derecho cuando se encuentra dirigida en contra de Cajanal EICE en liquidación; (iv) En ese marco, se abordará el estudio del caso concreto.

3. Procedencia de la acción de tutela para obtener el pago de las mesadas pensionales cuando la protección es solicitada por sujetos de especial protección constitucional

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, el amparo del derecho a la seguridad social, que se hace efectivo a través del pago de las mesadas pensionales, no es susceptible de

amparo a través de la acción de tutela, lo que obedece al principio de “subsidiaridad que caracteriza la acción de tutela, y en la existencia, dentro del ordenamiento jurídico colombiano, de mecanismos de defensa judicial ordinarios, en principio idóneos para resolver las disputas originadas en el trámite del reconocimiento y pago de este tipo de acreencias prestacionales⁴”.

No obstante, la Corte Constitucional ha establecido que excepcionalmente la acción de tutela procede como mecanismo principal, cuando los medios de defensa judicial ordinarios no resultan idóneos y eficaces para lograr la protección de los derechos fundamentales sobre los que se reclama el amparo.

Igualmente, en relación con la procedibilidad de la acción de tutela para el reconocimiento de acreencias laborales específicamente relacionadas con la pensión de jubilación, esta Corporación ha establecido que deberán concurrir los siguientes requisitos:

“(i) que se trate de una persona de la tercera edad, para ser considerado sujeto especial de protección;

(ii) que la falta de pago de la prestación o su disminución, genere un alto grado de afectación de los derechos fundamentales, en particular del derecho al mínimo vital,

(iii) que se haya desplegado cierta actividad administrativa y judicial por el interesado tendiente a obtener la protección de sus derechos, y

En este sentido la Corte ha establecido que la acción de tutela se convierte en el mecanismo idóneo y eficaz para la protección de los derechos fundamentales de este grupo poblacional. Así lo señaló en la sentencia T-651 de 20096:

“(…) la condición de sujeto de especial protección constitucional -especialmente en el caso de las personas de la tercera edad (Art. 46 C.P.), los discapacitados (Art. 47 C.P.) y las mujeres cabeza de familia (Art. 43 C.P.)-, así como la circunstancia de debilidad manifiesta en la que se encuentre el accionante, permiten presumir que los medios ordinarios de defensa judicial no son idóneos⁷. En este sentido, en reciente jurisprudencia, esta Corporación precisó que “en concordancia con el carácter fundamental del derecho a la seguridad social, se debe indicar que la condición de sujeto de especial protección constitucional refuerza la

necesidad de conceder la protección invocada de manera definitiva y de ordenar las medidas requeridas para la efectividad del derecho, pero no constituye un criterio para examinar la procedibilidad de la acción de tutela.⁸

En esta misma línea, la sentencia T-344 de 20119 expresó:

“(…) si bien, en principio, pueden acudir a diversos mecanismos judiciales para solicitar el restablecimiento del pago de sus mesadas pensionales, estos no suministran una protección eficaz para sus derechos fundamentales, como quiera que es sabida la prolongada duración de estos procesos, con mayor razón, si se tiene en cuenta que se trata de personas con edades superiores a 67 años y hasta 81 años. Por esa razón, exigirle a los demandantes que recurran a dicha instancia, resulta desproporcionado, como quiera que, para cuando se produzca una decisión de fondo en sede judicial, ésta sería inocua y carecería de eficacia en sus casos concretos (…).”

En conclusión, la procedencia excepcional de la acción de tutela para obtener el pago de las mesadas pensionales, se encuentra justificada cuando el amparo lo solicita un sujeto de especial protección constitucional, como es el caso de las personas de la tercera edad.

4. Carácter imprescriptible del derecho a la seguridad social

En armonía con lo dispuesto en los artículos 48 y 53 Superiores, la Corte Constitucional ha establecido que el derecho a la seguridad social es imprescriptible, de ahí que su reconocimiento puede ser reclamado en cualquier tiempo toda vez que “deriva directamente de principios y valores constitucionales, que garantizan la solidaridad que debe regir la sociedad y, además, desarrollan la especial protección que el Estado debe brindar a las personas que por su edad, condiciones de salud y ausencia de alguna fuente de sustento, tienen mayor dificultad para subsistir con dignidad¹⁰”.

Sin embargo, la Corte ha admitido la prescripción extintiva de un derecho patrimonial que surja del ejercicio de un derecho constitucional, a partir del argumento que cumple funciones sociales y jurídicas invaluable, por cuanto contribuye a la seguridad jurídica y a la paz social, al fijar límites temporales para adelantar controversias y ejercer acciones judiciales¹¹”. Así

por ejemplo, no es admisible la decisión de negar el reconocimiento y pago de la pensión a una persona que ha cumplido los requisitos pensionales, bajo el argumento que no lo reclamó en un determinado tiempo, lo que sí es factible es que se le reconozca la pensión con la extinción de las mesadas pensionales dejadas de cobrar en el tiempo que determine la Ley.

En este orden de ideas, pese al carácter imprescriptible del derecho a la seguridad social es preciso distinguir dos situaciones, una que se genera con el reconocimiento del derecho pensional y la otra con el cobro de las prestaciones periódicas o mesadas, en tanto que estas últimas “se encuentran sometidas a la regla general de prescripción de las acreencias laborales prevista en el Código Procesal del Trabajo y la Seguridad Social¹²”.

En este sentido, en temprano pronunciamiento¹³ la Corte desarrolló el carácter imprescriptible del derecho a la seguridad social de la siguiente manera:

“El Legislador puede entonces consagrar la prescripción extintiva de derechos patrimoniales que surgen del ejercicio de un derecho constitucional, incluso si éste es fundamental, siempre y cuando el término sea proporcionado y no afecte el contenido esencial mismo del derecho constitucional. Aplicando estos criterios, esta Corte concluyó que la ley no podía consagrar la prescripción del derecho a la pensión como tal, aunque sí podía establecer un término temporal para la reclamación de las distintas mesadas. Dijo entonces la Corte:

“Así las cosas, la pensión de jubilación, vejez e invalidez, entre otras, no admiten una prescripción extintiva del derecho en sí mismo como cualquier otra clase de derechos, lo cual no significa que se atente contra el principio de seguridad jurídica; por el contrario, constituye un pleno desarrollo de principios y valores constitucionales que garantizan la solidaridad que debe regir en la sociedad, la protección y asistencia especial a las personas de la tercera edad, para mantener unas condiciones de vida digna, así como el derecho irrenunciable a la seguridad social (C.P., arts. 1, 46 y 48), determinando a su vez una realización efectiva del valor fundante que impone la vigencia de un orden económico y social justo, dentro de un Estado social de derecho; consideraciones que hacen inexecutable la disposición demandada, salvo para lo relacionado con la denominada “pensión gracia” de que tratan las disposiciones legales pertinentes, que se conceden por razones diferentes al tiempo de servicio, edad del trabajador o incapacidad para laborar.

Cabe agregar, que dada la naturaleza periódica o de tracto sucesivo y vitalicia de las pensiones, la prescripción resulta viable, exclusivamente, respecto de los créditos o mesadas pensionales que no se hubiesen solicitado dentro de los tres años anteriores al momento en que se presente la reclamación del derecho”

En suma, el derecho a reclamar el pago de las mesadas pensionales es imprescriptible sin perjuicio de la aplicación de los preceptos legales que regulan la extinción de las mesadas dejadas de cobrar.

5. Alcance de la protección al derecho fundamental de petición. Caso particular de Cajanal en Liquidación

En armonía con lo establecido en el artículo 23 de la Constitución Política “el derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa¹⁴” de ahí que los ciudadanos puedan elevar peticiones respetuosas y exigir una respuesta la cual debe cumplir con los siguientes requisitos: “(i) ser oportuna; (ii) resolver de fondo, en forma clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado; (iii) ser puesta en conocimiento del peticionario¹⁵”.

La garantía del núcleo esencial del derecho de petición no es un aspecto ajeno a los deberes de Cajanal en Liquidación, ya que esta entidad deberá garantizar durante el trámite de las solicitudes, los aspectos mínimos que conforman el derecho de petición oportunidad, congruencia y notificación.

De esta manera la Corte Constitucional¹⁷ ha considerado que la respuesta evasiva, aun cuando sea producida en tiempo, es una forma de violación del derecho de petición y ha establecido que para determinar si se vulnera el derecho fundamental de un ciudadano durante el trámite de la acción de tutela “ha de hacerse siempre un juicio lógico comparativo entre lo pedido y lo resuelto, para establecer claramente si se trata o no de una verdadera contestación¹⁸”.

No obstante, la Corte Constitucional ha admitido el problema estructural que atraviesa Cajanal en Liquidación que le impide resolver de manera oportuna las peticiones. Como

consecuencia, declaró el estado de cosas inconstitucional a partir de la sentencia T-068 de 199819 en la que “concluye que la situación presentada en la entidad demandada produce un estado de cosas inconstitucional, lo cual no sólo afecta derechos individuales tendientes a viabilizar las pretensiones, a través de tutela, sino también afecta a todo el aparato jurisdiccional que se congestiona y lo afecta en la efectividad del cumplimiento oportuno de sus obligaciones”.

El estado de cosas inconstitucional, bajo el mismo presupuesto fáctico, fue reiterado en la sentencia T-1234 de 2008, en esta ocasión la corte ordenó a Cajanal adelantar un plan de acción que le permitiera resolver dentro del término legal, las solicitudes pendientes por responder y las que le fueran radicadas con posterioridad. Asimismo, señaló que la acción de tutela en estos eventos es improcedente toda vez que no es un mecanismo efectivo para la protección de este derecho, porque “(i) cuando el incumplimiento se origina por problemas de eficiencia, el mismo no está en el ámbito inmediato del funcionario, esto es, el cumplir de manera oportuna no depende exclusivamente de su voluntad; (ii) cuando la protección del derecho en el caso concreto comporte brindarle un tratamiento preferente al beneficiario de la orden judicial, hay una violación al derecho de igualdad frente a los peticionarios que se encuentran en las mismas circunstancias y que no han acudido al juez de tutela”.

Adicionalmente, la Corte estableció que en situaciones particulares en las que, además de vulnerarse el derecho de petición se desconocen otros derechos tales como el mínimo vital o la dignidad humana, la acción de tutela es el mecanismo idóneo para la protección efectiva de estos derechos.

De esta manera en sentencia T-1234 de 2008 la Corte expresó:

“Cabría si, como se ha admitido en el proceso judicial, la tutela para alterar los turnos, cuando se trate de casos extremos de afectación de derechos como el mínimo vital o la dignidad humana, pero no simplemente el derecho de petición”.

Bajo este escenario, la Corporación estableció los lineamientos que deberán tenerse en cuenta para resolver las acciones de tutela por violación al derecho de petición de Cajanal:

“1. Cajanal debe informar a todas las personas que le presenten solicitudes en desarrollo de su objeto:

- a. El listado de requisitos para que pueda producirse una respuesta de fondo.
- b. Las razones por las cuales Cajanal no está en condiciones de dar una respuesta en los términos legales y jurisprudenciales.
- c. El tiempo estimado de respuesta, de acuerdo con el tipo de solicitud.
- d. Las gestiones específicas que adelanta la entidad en orden a ajustar sus tiempos de respuesta a los términos legales.

2. Mientras no se resuelva el problema estructural que afecta a Cajanal y que dio lugar a la declaratoria de un estado de cosas inconstitucional, cumplido el anterior requisito, no se considerará una violación del derecho de petición susceptible de amparo constitucional la demora en la respuesta que no exceda del plazo requerido estimado por la entidad, siempre que éste se considere razonable por el juez constitucional”.

En suma, el derecho de petición puede ser vulnerado de muy diversas formas, entre otras por una respuesta inoportuna, o cuando siendo oportuna, la respuesta no guarda relación con lo solicitado. Ahora, el estado de cosas inconstitucional torna improcedente la acción de tutela para amparar el derecho de petición cuando la vulneración radica en la falta de respuesta a la solicitud, lo que significa, que en todo caso Cajanal en Liquidación debe garantizar los otros aspectos mínimos que conforman el núcleo esencial del derecho de petición, congruencia y notificación.

5. El caso concreto

La controversia planteada en el presente caso, surge por la negativa de Cajanal en Liquidación de incluir en nómina de pensionados al señor Gerardo Policarpo Medina Jurado bajo los argumentos que (i) la solicitud radicada estaba dirigida a la reliquidación de la mesada pensional y no a la inclusión en nómina de pensionados; (ii) no hay una afectación al mínimo vital ya que el accionante por más de veintisiete años dejó de cobrar la mesada pensional. Adicionalmente frente a la procedencia de la acción de tutela para el amparo de los derechos fundamentales del señor Gerardo Policarpo Medina, Cajanal EICE en liquidación invoca el estado de cosas inconstitucional, declarado por la Corte Constitucional en la

sentencia T-1234 de 2008 para resaltar la improcedencia de la misma.

El Juez de instancia no encontró satisfecho el requisito de subsidiaridad de la acción de tutela por cuanto refirió que existen otros mecanismos de defensa judicial para reclamar el pago de las mesadas pensionales y como consecuencia negó el amparo de los derechos a la seguridad social y mínimo vital, solicitado por el señor Gerardo Policarpo Medina Jurado.

Al respecto, en el presente caso se observa que se reúnen los requisitos señalados por la Corte Constitucional para que la acción de tutela proceda en los eventos en que la pretensión busque el pago de la mesada pensional, toda vez que: (i) por razón de su edad -81 años- el señor Gerardo Policarpo Medina Jurado es un sujeto de especial protección constitucional; (ii) el accionante no tiene la capacidad para ejercer una labor que le permita la consecución de los recursos económicos que garanticen su subsistencia; (iii) previo a la presentación de la demanda de tutela, el actor elevó solicitud a Cajanal en liquidación, tendiente al pago de la mesada pensional; (iv) la acción de tutela es el mecanismo idóneo para amparar el derecho a la seguridad social del accionante, que se hace efectivo a través del pago de las mesadas pensionales, ya que por razón de su edad los recursos ordinarios de defensa judicial no son idóneos para lograr de manera eficaz la garantía del derecho a la seguridad social.

En relación con esta regla, se destaca que Cajanal en Liquidación afirmó que no hay afectación al mínimo vital porque el tiempo que el señor Gerardo Policarpo Medina Jurado, dejó de cobrar la mesada pensional -27 años- le permite concluir que la falta de este ingreso económico no pone en “riesgo inminente al accionante²⁰”. Este argumento fue acogido por el juez de instancia para fortalecer su tesis de improcedibilidad de la acción de tutela por no cumplir con el requisito de subsidiaridad.

Al respecto la Corte encuentra que el señor Medina Jurado no tiene otro ingreso adicional, pues en afirmación que no fue controvertida²¹, refiere que actualmente no cuenta con un ingreso adicional que le permita satisfacer sus necesidades básicas, hipótesis que se fortalece al considerar la edad del accionante, que permite establecer que su capacidad de laborar disminuyó, lo cual impide la consecución de los recursos económicos para su subsistencia, ya sea a través de un trabajo formal o en la informalidad.

Del mismo modo, no existe situación fáctica o legal que permita presumir que la situación económica que atravesaba el señor Medina Jurado y que motivó el no cobro de la mesada

pensional desde el año 1985, sea la misma.

Igualmente, cabe señalar que el actor puede reclamar el pago de las mesadas pensionales a través de la acción de tutela porque éste se deriva del ejercicio del derecho pensional no controvertido y reconocido desde 1982 por Cajanal en Liquidación. Adicional a esto, la edad del actor permite a esta Corporación establecer que la acción de tutela es el mecanismo idóneo para la garantía real y efectiva de este derecho, razón por la cual la Corte encuentra posible ordenar que se restablezcan los pagos de pensión al señor Medina Jurado en sede de tutela.

Ahora bien, no desconoce la Sala que aun cuando el derecho del señor Medina Jurado a cobrar la pensión no se ha extinguido, en el caso bajo estudio opera lo dispuesto en el artículo 488 del Código Sustantivo del Trabajo²².

De otra parte, frente a la vulneración del derecho de petición durante el trámite que impartió Cajanal EICE en liquidación a la solicitud elevada por el accionante²³, observa la Sala que el señor Gerardo Policarpo Medina Jurado expresó, como pretensión de su solicitud, “que se liquide y cancele mi pensión de jubilación por tener todos los requisitos necesarios”. Esta petición la respondió Cajanal en liquidación mediante la resolución No 32957 / 2010 del 28 de octubre de 2010 “por la cual se niega la reliquidación de una pensión de jubilación” bajo el argumento de que el solicitante no aportó certificado de vinculación de tiempos de servicio que prueben nuevos tiempos o factores que permitan acceder a la solicitud de reliquidación.

En relación con lo anterior, destaca la Sala que si bien el peticionario no expresó, en los términos que reclama la accionada, la intención de su solicitud, de la lectura del texto no se concluye que su petición estuviera dirigida a la reliquidación de la mesada pensional, máxime cuando no aportó elementos que permitieran el estudio de una reliquidación pensional. Contrario a esto, aportó declaración extrajuicio en la que expresa: “no recibo [p]ensión de jubilación concedida por el Estado²⁴” lo que sí descarta que la petición estuviera tendiente a la reliquidación de la mesada pensional, toda vez que no es posible que un ciudadano solicite la reliquidación de una mesada mientras afirma no recibirla.

Frente al texto de la solicitud, encuentra la Sala que aun cuando el peticionario no incorporó en su solicitud textualmente la frase “inclusión en nómina de pensionados” u otra

equivalente, la frase “se liquide y cancele mi pensión de jubilación²⁵” y un juicioso estudio del expediente administrativo, permiten comprender que la intención del peticionario es el pago de la mesada pensional, derecho que ya le había sido reconocido pero que dejó de ejercer.

Igualmente, considera la Corte que para comprender la pretensión del peticionario, es necesario extender el estudio más allá del texto de la petición e integrar al mismo otros elementos fácticos que se encuentran incluidos tanto en el expediente de tutela como en el administrativo que tiene Cajanal EICE en liquidación y que permiten entender el verdadero sentido de la frase “se liquide y cancele mi pensión de jubilación”.

Llama la atención que Cajanal en liquidación, al resolver de fondo la solicitud y en aras de garantizar de manera efectiva el derecho de petición al señor Medina Jurado, no ejerció todas las acciones necesarias que le permitieran esclarecer las dudas que tuviera y así llegar a la certeza del fin pretendido con la solicitud. De aquí que la Sala considere inaceptable la respuesta que Cajanal en liquidación impartió a la solicitud del actor porque es claro que su intención no estaba orientada a la reliquidación de una mesada pensional que no recibe.

De haberse realizado un estudio en forma similar a la que se propone, hubiera permitido al funcionario de Cajanal en liquidación, que resolvió la petición en comento, resolverla en el sentido más favorable, en armonía con los principios de congruencia y eficiencia, es decir garantizando no solo el derecho de petición sino el de seguridad social efectivo a través del pago de la mesada pensional.

Resalta la Sala, que aunque Cajanal en Liquidación conoció a través de la demanda de tutela²⁶ las pretensiones del actor, quien en forma clara y precisa solicitó la inclusión en nómina de pensionados, ignora la solicitud de restablecimiento del pago de la mesada pensional²⁷ y en su lugar expresa que ya resolvió la petición del actor. Cabe anotar, que no indica las razones que justifican que continúe interpretando, a pesar de todo lo que se ha señalado, que la petición está dirigida a la reliquidación de la mesada pensional.

Lo expuesto permite a la Sala concluir que el peticionario con la frase “se liquide y cancele mi pensión de jubilación” expresa la intención tendiente al restablecimiento del pago de la pensión y no a la reliquidación pensional como lo entendió Cajanal al resolver la petición. Por esta razón y para el caso que se estudia, la Sala encuentra vulnerado el derecho de petición

en su aspecto mínimo de congruencia²⁸.

Otro argumento que sostiene la posición que ha adoptado la accionada para ignorar la pretensión del accionante tanto en la solicitud como en el escrito de tutela, es el estado de cosas inconstitucional decretado en la sentencia T-1234 de 2008 y que torna improcedente las acciones de tutela que se interpongan en contra de Cajanal en Liquidación hasta tanto no se supere el problema estructural que atraviesa esta entidad.

De lo anterior, la Sala se ocupará señalando que si bien la Corte reconoció el problema estructural que atraviesa Cajanal en Liquidación y como consecuencia declaró el estado de cosas inconstitucional, tornándose improcedente la acción de tutela en contra de esta entidad hasta que se supere la problemática que le impide resolver oportunamente los derechos de petición, encuentra la Corte inadmisibles la posibilidad de refugiarse en este argumento para justificar la incongruencia de la respuesta, situación que desconoce el derecho de petición del actor y admite la protección constitucional con el fin de que se le responda al accionante lo que pidió, así la respuesta sea negativa.

En consecuencia y considerando que aunque con el actuar de Cajanal en liquidación se vulneró, no solo el derecho fundamental a la seguridad social sino también el derecho de petición, la Sala emitirá ordenes dirigidas a garantizar el derecho a la seguridad social porque en este momento, ordenar que Cajanal en liquidación resuelva de acuerdo con los preceptos legales y constitucionales la petición elevada, sería una medida insuficiente para garantizar de manera real y efectiva el ejercicio del derecho a la seguridad social del señor Gerardo Policarpo Medina Jurado.

Bajo este escenario, esta Sala revocará la sentencia proferida por el Juez Treinta y Nueve Civil del Circuito de Bogotá mediante la cual declaró improcedente la acción de tutela y en su lugar, concederá el amparo de los derechos al mínimo vital y de petición del señor Gerardo Policarpo Medina Jurado. En consecuencia ordenará a Cajanal EICE en liquidación, que si aun no lo ha hecho, reincorpore en la nomina de pensionados al señor Medina Jurado y se restablezca el pago de la mesada pensional efectuando los acrecimientos y la actualización a la que haya lugar, así como el retroactivo sin perjuicio de lo señalado en el artículo 488 del Código Sustantivo del Trabajo.

III. DECISIÓN

Con fundamento en las consideraciones expuestas en precedencia, la Sala Novena 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 Juzgado Treinta y Nueve (39°) Civil del Circuito de Bogotá, el tres (3) de noviembre de dos mil once (2011) mediante la cual se resolvió declarar improcedente la acción de tutela, para en su lugar, CONCEDER la protección constitucional solicitada por Gerardo Policarpo Medina Jurado.

Segundo.- ORDENAR al representante legal de Cajanal EICE en liquidación que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta sentencia, incorpore en la nomina de pensionados al señor Gerardo Policarpo Medina Jurado y restablezca el pago de la mesada pensional con la actualización respectiva y asimismo que efectúe el pago retroactivo de las mesadas dejadas de cobrar sin perjuicio de la aplicación de lo dispuesto en el artículo 488 del Código Sustantivo del Trabajo.

Tercero.- Por Secretaría General, LÍBRENSE las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria

1 Para abordar la situación fáctica se sigue la exposición de la accionante. La Sala igualmente, complementará la narración con los hechos relevantes que se desprenden de los documentos aportados por la peticionaria y la entidad demandada

2 El extinto Patrimonio Autónomo Buenfuturo tuvo como objeto principal el manejo de todo lo relacionado con la atención a los usuarios de Cajanal en liquidación, así como la sustanciación de los actos administrativos que resuelven las solicitudes relacionadas con trámites de pensiones, recursos. De aquí que esta entidad hubiera recibido y tramitado la petición radicada por el accionante.

3 En el escrito que obra a folio 67 el señor Medina Jurado expresó lo siguiente: “me permito solicitar se signen autorizar a quien corresponda, se liquide y cancele mi pensión de jubilación por tener todos los requisitos necesarios”

4 T-235 de 2010 MP Luis Ernesto Vargas Silva

5 T-249 de 2006 MP Alfredo Beltrán Sierra en igual sentido ver las sentencias T-235 de 2010 MP Luis Ernesto Vargas Silva, T-678 de 2010 MP Nilson Pinilla Pinilla, T-600 de 2007 MP Jaime Córdoba Triviño T-511 de 2003 MP Manuel José Cepeda Espinosa, T-140 de 2000 MP Alejandro Martínez Caballero, T-600 de 2007 MP Jaime Córdoba Triviño T-511 de 2003 MP Manuel José Cepeda Espinosa.

6 MP. Luis Ernesto Vargas Silva

7 Véanse las sentencias T-702 de 2008 MP. Manuel José Cepeda Espinosa, T-681 de 2008 MP Nilson Pinilla Pinilla y T-607 de 2007 MP Nilson Pinilla Pinilla.

8 Sentencia T-414 de 2009 MP Luis Ernesto Vargas Silva.

9 MP. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, en igual sentido sentencias T-159 de 2010 MP Humberto Antonio Sierra Porto, T-983 de 2007 MP Jaime Araujo Rentería, T-573 de 2002 MP

Rodrigo Escobar Gil.

10 T-868 de 2011 MP Luis Ernesto Vargas Silva

11 C-198-99 MP Alejandro Martínez Caballero

12 Sentencia T-932 de 2008, MP Rodrigo Escobar Gil

13 Sentencia C-198 de 1999 MP Alejandro Martínez Caballero reiterada en las sentencias T-746 de 2004 MP Manuel José Cepeda Espinosa y T-681 de 2011 MP Nilson Pinilla Pinilla

14 T-377 de 2000 MP Alejandro Martínez Caballero

15 T-1234 de 2008 MP Rodrigo Escobar Gil

16 Sentencia T-358 de 2000 MP José Gregorio Hernández Galindo

17 Sentencias T-165 de 1997 MP José Gregorio Hernández Galindo y T-418 de 1992 MP Simón Rodríguez Rodríguez

18 Sentencia T-418 de 1992 MP Simón Rodríguez Rodríguez

19 MP Alejandro Martínez Caballero

20 Folio 65

21 Folio 13

22 Frente al fenómeno de la prescripción trienal el artículo 488 del Código Sustantivo del trabajo señala: “Las acciones correspondientes a los derechos regulados en este código prescriben en tres (3) años, que se cuentan desde que la respectiva obligación se haya hecho exigible, salvo en los casos de prescripciones especiales establecidas en el Código Procesal del Trabajo o en el presente estatuto”. En similar sentido el Artículo 102 del Decreto 1848 de 1969 indica: “Prescripción de acciones. Las acciones que emanan de los derechos consagrados en el Decreto 3135 de 1968 y en este Decreto, prescriben en tres (3) años, contados a partir de la fecha en que la respectiva obligación se haya hecho exigible. 2. El simple reclamo escrito del empleado oficial formulado ante la entidad o empresa obligada,

sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpe la prescripción, pero solo por un lapso igual

23 Folio 67

24 Folio 70

25 Ver folio 67

26 Folio 16

27 Folio 59 ss.

28 Fundamento jurídico número 5