

Sentencia T-350/06

PRESUNCION DE VERACIDAD EN TUTELA-Demandado no rinde informe solicitado por el juez

ACCION DE TUTELA-Protección derechos no alegados por el actor

DERECHO DE PETICION EN MATERIA PENSIONAL-Términos para resolver

DERECHO DE PETICION EN MATERIA PENSIONAL-Solicitud reconocimiento pensión de jubilación a Cajanal

Referencia: expediente T-1266291

Acción de tutela de María Elena Loaiza Henao en contra de la Caja Nacional de Previsión Social (CAJANAL).

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá, D.C., cinco (5) de mayo de dos mil seis (2006)

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil y Marco Gerardo Monroy Cabra, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

dentro del trámite de revisión del fallo dictado en el asunto de la referencia por el Juzgado Sexto Laboral del Circuito de Cartagena.

I. ANTECEDENTES

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

1. La señora María Elena Loaiza Henao, de sesenta y dos (62) años de edad presentó, por medio de apoderado, acción de tutela en contra de la CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL "CAJANAL", por considerar vulnerados sus derechos fundamentales a la igualdad, la vida y al debido proceso, con fundamento en los siguientes hechos:

1. Manifiesta que el veintidós (22) de octubre de dos mil cuatro (2004) presentó una solicitud ante CAJANAL, encaminada a obtener el reconocimiento y pago de su pensión jubilatoria, por

haber cumplido con los requisitos de tiempo y servicio exigidos, y anexando para ello la documentación necesaria.

2. Afirma la accionante que ante la ausencia de respuesta, el veintiséis (26) de abril de 2005, se presentó a la entidad demandada, donde le informaron que el proceso se hallaba en turno para estudio con el número de radicación 38384-22-09-2004.

3. En el mes de junio de 2005, la demandante envió una comunicación escrita a CAJANAL, con el fin de tener información acerca del estado de su solicitud inicial.

4. El veintiséis (26) de julio de dos mil cinco, la entidad demandada respondió a este último escrito con el Oficio No C.O.A.U No 4159, mediante el cual se informó a la accionada que su caso se encontraba a punto de iniciar la segunda etapa del trámite¹, esto es, en turno para estudio.

5. Indica que a la fecha de interponer la tutela (18 de agosto de 2005), no había obtenido respuesta alguna a su petición. En consecuencia, solicita se ordene a la entidad “proseguir con el trámite de emitir resolución de reconocimiento a la pensión por vejez, dentro del término” que defina el despacho, en razón a que el término legal para absolver su petición inicial fue violado por CAJANAL.

1. El cuatro (4) de octubre de dos mil cinco (2005), el Juzgado Sexto Laboral del Circuito de Cartagena., admitió la acción de tutela respecto del Ministerio de la Protección Social, Caja Nacional de Previsión Social CAJANAL, por presunta violación a los derechos incoados en la demanda.

Intervención de la parte demandada.

1. El auto admisorio de la demanda fue comunicado a la entidad accionada el cuatro (4) de octubre de dos mil (2005), según consta en el expediente (fls. 40 y 41). No obstante, la parte

demandada no se pronunció sobre la demanda de tutela.

Del fallo de instancia

1. El Juzgado Sexto Laboral del Circuito de Cartagena, en providencia del dieciocho (18) de octubre de dos mil cinco (2005), negó el amparo de los derechos constitucionales invocados. Consideró el juez de instancia que:

(i) No se encuentra justificado dentro del expediente vulneración alguna al derecho fundamental a la igualdad, en tanto no se probó que la accionante sea víctima de un trato discriminatorio, ni que otras personas de similares condiciones laborales hayan obtenido el reconocimiento a su pensión de jubilación.

(ii) No existe prueba en el plenario de vulneración o amenaza al derecho a la vida.

(iii) No se evidencia en el expediente vulneración al debido proceso “toda vez que de la comunicación enviada por la encartada a la tutelante (...) se informa de las etapas establecidas por la Subgerencia de Prestaciones Económicas para resolver con sujeción estricta del orden de presentación, tal como lo dispone el artículo 19 del Decreto 1045 de 1978” y en el caso bajo examen, se le informó a la demandante que su petición “se encuentra en etapa de estudio de la solicitud”.

(iv) Finalmente, como se infiere de la demanda, la accionante pretende obtener el reconocimiento y pago de la pensión de jubilación por medio de la acción de tutela, lo cual es improcedente teniendo en cuenta la naturaleza de la acción y la reiterada jurisprudencia constitucional al respecto.

1. El fallo no fue objeto de impugnación.

Pruebas

1. De los documentos allegados al proceso, la Corte destaca los siguientes:

1. Copia simple del formato de recibo de la documentación para el reconocimiento y pago de la solicitud, de fecha catorce (14) de octubre de 2004 (fl.5).

2. Oficio, identificado con la radicación 38384-2004, del diecisiete (17) de noviembre de 2004 dirigido a la accionante, en el que CAJANAL explica los procesos que debe agotar toda solicitud de pensión de jubilación al igual que los términos legales para tal efecto. (fl.12).

3. Oficio, C.O.A.U No 0208, con fecha de tres (3) de febrero de 2005 dirigido a la accionante, mediante el cual CAJANAL hace referencia a que la solicitud se encuentra en trámite (fl.14).

4. Memorial suscrito por la apoderada judicial de la accionante en el mes de abril de 2005, dirigido a la entidad demandada en el que se requiere información del estado de la solicitud hecha en el mes de octubre de 2004 (fl 7).

5. Memorial suscrito por la apoderada judicial de la accionante, dirigido a la entidad demandada en el mes de junio por medio del cual requiere información del estado de la solicitud hecha en el mes de octubre de 2004, al igual que la constancia de envío de la empresa Deprisa, del siete (7) de julio de 2005. (fl 10 y 11).

6. Oficio, C.O.A.U No 4159, del veintiséis (26) de julio de 2005 dirigido a la accionante, a través del cual CAJANAL hace referencia a que la solicitud se encuentra en turno para estudio (fl.13).

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

II. FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

Competencia.

Esta Corte es competente para conocer del fallo materia de revisión, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, en cumplimiento del auto de febrero 9 de 2006, expedido por la Sala de Selección Número dos de esta Corporación

a. Problema jurídico

Corresponde a la Sala de Revisión determinar si el contenido de las respuestas emitidas por la entidad demandada, en las cuales se indica que la solicitud de la accionante está en trámite, constituyen respuestas de fondo a la solicitud de la señora María Helena Loaiza Henao, o si por el contrario, ha habido un ostensible retardo para decidir sobre el reconocimiento de una pensión de vejez, que vulnera el contenido del derecho fundamental de petición de la demandante aun cuando éste no haya sido alegado por ella en la demanda de tutela.

b. Solución al problema jurídico planteado

1. Presunción de veracidad en materia de tutela cuando el demandado no rinde el informe solicitado por el juez.

En razón a que la autoridad contra la cual se dirigió la acción, no contestó los requerimientos

que le hizo el juez de instancia con el fin de que diera respuesta a los hechos expuestos en la presente tutela, ni justificó tal omisión, se dará aplicación a la presunción de veracidad consagrada en el artículo 20 del Decreto 2591 de 19912.

2. De la protección de derechos fundamentales no alegados por el actor.

2.1. La acción de tutela como mecanismo judicial excepcional, cuya misión consiste en la protección inmediata de los derechos fundamentales, no puede implicar la prevalencia de las formalidades ni de las dificultades procesales sobre la sustancia del derecho en juego³. Por tal motivo, si al interponer una acción de tutela, por la presunta violación de algún o algunos derechos fundamentales, quien demanda omite o equivocadamente cita sólo ciertos de ellos, en reemplazo de aquellos derechos efectivamente violados, la jurisprudencia constitucional ha sido enfática en sostener, que tal causa no puede ser justificativa para que el juez de tutela no valore la protección de los derechos afectados o amenazados pero no mencionados en la demanda, pues ello conduciría a un grave desconocimiento de los preceptos de la Carta Política.

El juez, especialmente en materia de tutela, tiene a su cargo un papel activo, independiente, que implica la labor investigativa de establecer la veracidad de los hechos, apreciar las pruebas y establecer a través de una inferencia deductiva la violación, no sólo de los derechos fundamentales invocados, sino de otros, que también requieren protección. Por tal motivo es consolidada la regla jurisprudencial⁴ en virtud de la cual, si el juez encuentra afectados derechos no invocados por el petente, no sólo puede, sino que debe referirse a ellos en su sentencia y decidir lo pertinente, impartiendo las órdenes necesarias para su cabal y plena defensa. De tal empeño depende la eficacia de la acción y el consiguiente imperio de los mandatos constitucionales.

3. El derecho de petición frente a derechos pensionales. Términos para resolver solicitudes

de reconocimiento de pensión de jubilación Reiteración de Jurisprudencia.

3.1. La jurisprudencia constitucional de esta Corporación ha señalado que el núcleo esencial del derecho de petición comprende los siguientes elementos o características⁵: (i) la posibilidad cierta y efectiva de presentar, de manera respetuosa, solicitudes ante las autoridades, sin que éstas se nieguen a recibirlas o se abstengan de tramitarlas; (ii) la facultad de obtener una respuesta oportuna, esto es, dentro de los términos previstos en el ordenamiento jurídico; (iii) el derecho a recibir una respuesta de fondo o contestación material, lo que supone que la autoridad analice la materia propia de la solicitud y se pronuncie sobre la totalidad de los asuntos planteados, es decir, la correspondencia entre la petición y la respuesta, excluyendo fórmulas evasivas o elusivas y; (iv) la pronta comunicación al peticionario sobre la determinación adoptada, con independencia de que su contenido sea favorable o desfavorable. Si no se cumple con estos requisitos se incurre en una vulneración del derecho fundamental de petición.

3.2. Específicamente, en tratándose de solicitudes de derechos pensionales, el contenido del derecho fundamental de petición ha sido claramente definido por esta Corte. Para ello ha fijado el alcance del artículo 4º de la Ley 700 de 2001, con el objeto de precisar los términos que obligan a los operadores públicos y privados a producir una respuesta de fondo.

En ese sentido, esta Corporación por medio de una interpretación sistemática de las normas que regulan el ejercicio del derecho de petición en materia de seguridad social en pensiones (Código Contencioso Administrativo, Decreto 656 de 1994 y Ley 700 del 2001) ha precisado las siguientes reglas en relación a los términos que deben respetarse por las entidades encargadas para resolver solicitudes de reconocimiento de pensión de jubilación⁶:

(i) Quince (15) días para comunicar al solicitante el estado del trámite respectivo (artículo 6 del C.C.A.7)

(ii) Cuatro (4) meses para resolver o decidir de fondo sobre el reconocimiento de la pensión solicitada (según interpretación analógica del artículo 19 del decreto 656 de 19948), salvo que se trate del reconocimiento de pensión de sobrevivientes, cuyo término en virtud del artículo 1º de la ley 717 de 20019 es de dos (2) meses.¹⁰

(iii) Seis (6) meses para realizar el pago efectivo de las respectivas mesadas pensionales (artículo 4 de la ley 700 de 200111).

De esta manera, la Sala reitera la extensa jurisprudencia desarrollada por esta Corporación, en el sentido de señalar que, de acuerdo con la legislación vigente, los operadores públicos y privados del sistema general de pensiones y cesantías disponen de un plazo de seis meses contados a partir del momento en que se eleve la solicitud de reconocimiento de la pensión por parte del interesado, para adelantar los trámites necesarios tendientes a resolver sobre la petición en concreto y a comenzar a pagar la pensión correspondiente. En todo evento en que se supere este término se vulnerará el derecho fundamental de petición que le asiste al solicitante y será procedente el amparo constitucional del mismo.

c. El caso en concreto.

1. La accionante estimó en su demanda como vulnerados por la Caja Nacional de Previsión CAJANAL, los derechos fundamentales a la vida digna, la igualdad y el debido proceso. Sin embargo, del análisis de los presupuestos de hecho antes reseñados se concluye que la controversia jurídica versa sobre el incumplimiento de la Administración en la respuesta de la solicitud realizada por la accionante, situación que hace ineludible el estudio de la posible vulneración del derecho fundamental de petición, que no fue invocado en el escrito de tutela.

2. La controversia que plantea el presente caso, acerca de la definición de la titularidad y

reconocimiento de una pensión ante la administración, constituye en principio un asunto ajeno al ámbito de la jurisdicción constitucional en sede de tutela, por la naturaleza puramente legal de estas pretensiones. No obstante, en casos como el presente, es necesario que el juez de tutela verifique si el derecho de petición ha sido satisfecho en debida forma, de manera que comprenda y resuelva el fondo de lo solicitado, y haga efectivo el núcleo esencial de tal garantía.

3. Para esta Sala, es evidente que las respuestas recibidas por la accionante de parte de la entidad demandada, en el sentido de indicarle que su petición se encuentra en trámite, no satisfacen en modo alguno su derecho fundamental de petición. Esta Corte en numerosas sentencias ha señalado¹² que el derecho de petición sería inocuo si no se obtuviese un pronunciamiento eficaz y oportuno con respecto al mismo, el cual no se satisface con la mera indicación del estado de la solicitud, máxime cuando excede por varios meses el tiempo establecido por la ley y precisado por la jurisprudencia para obtener la respuesta requerida, que en el presente caso, se concretan en un exceso de más de diecisiete (17) meses contados desde la fecha de la primera solicitud de la accionante, radicada en las oficinas de CAJANAL el veintidós (22) de octubre de 2004.

Es por ello, que con base en las precedentes consideraciones, encuentra la sala que la Caja Nacional de Previsión, al dejar vencer el término para informar o resolver sobre lo pedido, no ha tenido en cuenta la legislación ni la jurisprudencia constitucional sobre el derecho fundamental de petición que asiste a la señora María Elena Loaiza Henao.

En consecuencia, la Sala amparará este derecho a la accionante, revocará la sentencia proferida por el juez de instancia y en su reemplazo ordenará a la Caja Nacional de Previsión CAJANAL, que en el término de cuarenta y ocho (48) horas, contadas a partir de la notificación de esta sentencia, profiera el acto administrativo que resuelva de manera definitiva la solicitud elevada por la accionante.

Igualmente, ha de prevenirse a dicha entidad, para que en el futuro se abstenga de observar conductas como la examinada, que pongan en peligro o que efectivamente violen los derechos fundamentales.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

III. DECISIÓN

Con fundamento en las consideraciones expuestas en precedencia, la Sala Cuarta 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 Sexto Laboral del Circuito de Cartagena el dieciocho (18) de octubre de dos mil cinco (2005) que negó la acción de tutela promovida por la señora María Elena Loaiza Henao en contra de la Caja Nacional de Previsión CAJANAL y en su lugar, TUTELAR su derecho fundamental de petición.

Segundo. ORDENAR a la Caja Nacional de Previsión Social, que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta providencia, proceda a pronunciarse de fondo, si aun no lo ha hecho, sobre el objeto de la petición elevada por María Elena Loaiza Henao.

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. DÉSE cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado Ponente

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria

1 Según el oficio C.O.A.U. No 0208 de la entidad demandada, de fecha tres (3) de febrero de dos mil cinco (2005), el trámite está integrado por las siguientes etapas: (i) Control y reparto, (ii) estudio, (iii) digitación (iv), revisión, (v) firma, (vi) numeración y (vii) notificación, con sujeción estricta del orden de presentación, según lo establecido en el Decreto 1045 de 1978. (Folio 14 del expediente)

2 Diario Oficial 40.165 de 1991. Decreto 2591 de 1991. “Artículo 20. PRESUNCION DE VERACIDAD. Si el informe no fuere rendido dentro del plazo correspondiente, se tendrán por ciertos los hechos y se entrará a resolver de plano, salvo que el juez estime necesaria otra averiguación previa”

3 Constitución Política de Colombia, Artículo 228.

4 Cfr. Sentencias: T-227 de 2006 (MP. Jaime Córdoba Triviño), T-210 de 2006 (MP. Jaime Córdoba Triviño), T-312 de 2005 (MP. Jaime Córdoba Triviño), T-358 de 2004 (MP. Alfredo Beltrán Sierra), T-114 de 2003 (MP. Jaime Córdoba Triviño), T-381 de 2003 (MP. Clara Inés Vargas Hernández), T-501 de 2002 (MP. José Gregorio Hernández Galindo), T-1284 de 2001 (MP. Manuel José Cepeda Vargas), T-684 de 2001 (MP. Manuel José Cepeda Vargas), T-390 de 1997 (MP. José Gregorio Hernández Galindo), T-463 de 1996 (MP. José Gregorio Hernández Galindo), T-554 de 1994 (MPS. Alejandro Martínez Caballero y Fabio Morón Díaz) y T-492 de 1992 (MP. Jorge Arango Mejía).

5 Estas características se han sostenido hasta hoy de manera transversal desde el inicio de la producción jurisprudencial de esta Corte. Ver entre muchas otras las Sentencias T-147 de

2006 (MP. Manuel José Cepeda Vargas), T-012 de 2005 (MP. Manuel José Cepeda Vargas), T-1204 de 2004 (MP. Álvaro Tafur Galvis), T-364 de 2004 (MP. Eduardo Montealegre Lynett), T-1075 de 2003 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra), T-114 de 2003 (MP. Jaime Córdoba Triviño), T-1105 de 2002 (MP. Manuel José Cepeda Vargas), T-842 de 2002 (MP. Álvaro Tafur Galvis), T-220 de 2001 (MP. Fabio Morón Díaz), T-970 de 2000 (MP. Alejandro Martínez Caballero), T-206 de 1998 (MP. Fabio Morón Díaz), T-069 de 2007 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz), T-169 de 1996 (MP. Vladimiro Naranjo Mesa), T-103 de 1995 (MP. Alejandro Martínez Caballero) y T-219 de 1994 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz).

6 Cfr. Sentencias T-147 de 2006 (MP. Manuel José Cepeda Vargas), T-134 de 2006 (MP. Álvaro Tafur Galvis), T-968 de 2005 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra), T-144 de 2005 (MP. Jaime Córdoba Triviño), T-427 de 2004 (MP. Eduardo Montealegre Lynett), T-259 de 2004 (MP. Clara Inés Vargas Hernández), T-588 de 2003 (MP. Eduardo Montealegre Lynett), T-325, T-326, T-335 de 2003 (MP. Alfredo Beltrán Sierra), T-488 de 2003 (MP. Rodrigo Escobar Gil), T-1011 de 2002 (MP. Jaime Córdoba Triviño), T-463 de 2002 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra), T-1244 de 2001 (MP. Rodrigo Escobar Gil), T-316 de 2001 (MP. Eduardo Montealegre Lynett), T-170 de 2003 (MP. Alfredo Beltrán Sierra) entre otras.

7 El artículo 6o. del C.C.A. establece: “Termino Para Resolver. Las peticiones se resolverán o contestarán dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de su recibo. Cuando no fuere posible resolver o contestar la petición en dicho plazo, se deberá informar al interesado, expresando los motivos de la demora y señalando a la vez la fecha en que se resolverá o dará respuesta. Cuando la petición haya sido verbal, la decisión podrá tomarse y comunicarse en la misma forma al interesado. En los demás casos será escrita”.

8 El artículo 19 del Decreto 656 de 1994 “Por el cual se establece el régimen jurídico y financiero de las sociedades que administren fondos de pensiones” señala: “El Gobierno nacional establecerá los plazos y procedimientos para que las administradoras decidan acerca de las solicitudes relacionadas con pensiones por vejez, invalidez y sobrevivencia, sin que en ningún caso puedan exceder de cuatro (4) meses.”

9 El Artículo 1º de la Ley 717 de 2001 estipula: “El reconocimiento del derecho a la pensión de sobrevivientes por parte de la entidad de Previsión Social correspondiente, deberá efectuarse a más tardar dos (2) meses después de radicada la solicitud por el peticionario,

con la correspondiente documentación que acredite su derecho”.

10 Adicionalmente el inciso final del párrafo 1 del artículo 9 de la Ley 797 de 2003 determina lo siguiente: “Los fondos encargados reconocerán la pensión en un tiempo no superior a cuatro (4) meses después de radicada la solicitud por el peticionario, con la correspondiente documentación que acredite su derecho. Los Fondos no podrán aducir que las diferentes cajas no les han expedido el bono pensional o la cuota parte”

11 El Artículo 4° de la Ley 700 de 2001 determina: “A partir de la vigencia de la presente ley, los operadores públicos y privados del sistema general de pensiones y cesantías, que tengan a su cargo el reconocimiento del derecho pensional, tendrán un plazo no mayor de seis (6) meses a partir del momento en que se eleve la solicitud de reconocimiento por parte del interesado para adelantar los trámites necesarios tendientes al pago de las mesadas correspondientes.

Parágrafo. El funcionario que sin justa causa por acción u omisión incumpla lo dispuesto en el presente artículo incurrirá con arreglo a la ley en causal de mala conducta y será solidariamente responsable en el pago de la indemnización moratoria a que haya lugar si el afiliado ha debido recurrir a los tribunales para el reconocimiento de su pensión o cesantía, el pago de costas judiciales, será a cargo del funcionario responsable de la irregularidad”.

12 Ver pie de página No 5.