

Sentencia T-357/10

DERECHO DE PETICION EN MATERIA PENSIONAL-Términos para la resolución en asuntos pensionales

Referencia: expediente T-2548444.

Acción de tutela instaurada por María Alicia Vera Sánchez, contra la Caja Nacional de Previsión Social, Cajanal, EICE.

Procedencia: Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala Civil.

Magistrado Ponente:

Dr. NILSON PINILLA PINILLA.

Bogotá, D. C., once (11) de mayo de dos mil diez (2010).

La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Nilson Pinilla Pinilla, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Humberto Antonio Sierra Porto, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en la revisión del fallo dictado por el Tribunal Superior de Bogotá, Sala de Decisión Civil, dentro de la acción instaurada por María Alicia Vera Sánchez, contra la Caja Nacional de Previsión Social, Cajanal, EICE.

El asunto llegó a la Corte Constitucional por remisión que hizo la mencionada corporación, en virtud de lo ordenado por el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991, y la Sala Segunda de Selección de la Corte, mediante auto de febrero 26 de 2010, lo eligió para su revisión.

I. ANTECEDENTES.

María Alicia Vera Sánchez, de 59 años de edad, promovió acción de tutela en noviembre 6 de 2009, contra la Caja Nacional de Previsión Social, en adelante Cajanal, EICE, aduciendo vulneración de los derechos de petición y a la seguridad social, por los hechos que a

continuación son resumidos.

A. Hechos y relato contenido en la demanda.

Manifiesta la actora que en enero 26 de 2007, presentó derecho de petición ante Cajanal, con el fin de solicitar el reconocimiento y pago de su pensión de jubilación, atendiendo, a su juicio, los requisitos exigidos por ley para ello. Posteriormente y al no recibir respuesta alguna, en septiembre 23 de 2008 y junio 4 de 2009, elevó peticiones de información sobre el motivo del retraso en el reconocimiento de su pensión. Sin embargo, tampoco obtuvo respuesta.

Señala que han transcurrido “dos (2) años y nueve (9) meses” desde la presentación de la petición de reconocimiento pensional, sin que la entidad demandada se haya pronunciado, por lo cual incoa la acción de tutela (noviembre 11 de 2009, f. 5 cd. inicial).

B. Documentos relevantes cuya copia obra en el expediente.

1. Cédula de ciudadanía de María Alicia Vera Sánchez (f. 1 ib.).
2. Copia del escrito entregado a la actora por Cajanal, en enero 26 de 2007, tras radicar los documentos tendientes al reconocimiento de la pensión de jubilación (f. 4 ib.).
3. Copia de las peticiones presentadas por la actora ante Cajanal, EICE, con fecha septiembre 23 de 2008 y junio 4 de 2009 (fs. 2 y 3 ib.)

C. Respuesta de Cajanal, EICE.

La señora Betsy Eugenia Ibáñez de Zárate, actuando mediante poder general otorgado por Cajanal para contestar acciones de tutela, indicó que en acatamiento a lo indicado por esta Corte en sentencia T- 1234 del 2008, “la entidad atenderá la solicitud en un tiempo máximo de 9 meses” (f. 14 ib.).

D. Sentencia de primera instancia.

El Juzgado Cuarenta y uno Civil del Circuito de Bogotá, mediante fallo de noviembre 26 de 2009, resolvió negar la tutela del derecho fundamental de petición, al considerar que “no es posible endilgar responsabilidad mediante tutela a la entidad accionada CAJANAL EICE, EN

LIQUIDACIÓN, por cuanto en la actualidad no le es aplicable (sic) las exigencias previstas normalmente para el tipo de solicitudes como la del caso que nos ocupa por la particularidad de la situación en la que se encuentra la accionada, además de la aplicación de las medidas adoptadas para este evento a través del Plan de Acción avalado por la Corte Constitucional” (fs. 28 y 29 ib.)

E. Impugnación.

La accionante expresó que impugna el fallo antes referido, sin expresar las razones correspondientes (f. 33 ib.).

F. Sentencia de segunda instancia.

El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala de Decisión Civil, mediante fallo de enero 12 de 2010, confirmó la sentencia antes referida, al manifestar que “la Corte Constitucional declaró a la Caja Nacional de Previsión hoy en liquidación, en estado de cosas inconstitucionales, motivo por el cual se estimó como tiempo de respuesta para el reconocimiento de cualquier pensión el de 9 meses, contados a partir del 3 de junio de 2009” (f. 6 cd. 2).

Así, indicó que esta acción de tutela no está llamada a prosperar, pues “teniendo como referencia los susodichos tiempos de respuesta, se puede concluir que, para la fecha de presentación de la demanda de tutela en referencia (9 de noviembre de 2009), el término con que contaba Cajanal para resolver sobre la solicitud de reconocimiento de la pensión de la señora Vera Sánchez no ha fenecido aún (lo hará el 3 de marzo de 2010)” (f. 6 ib.).

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

Primera. Competencia.

Esta corporación es competente para examinar la determinación referida, en Sala de Revisión, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 y 241, numeral 9° de la Constitución y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

Segunda. El asunto objeto de análisis.

Corresponde a la Corte Constitucional determinar si Cajanal, EICE, entidad de naturaleza pública y, por tanto, pasible de ser demandada en acción de tutela (art. 5° D. 2591 de 1991), ha vulnerado el derecho fundamental de petición de la accionante, al no resolver la solicitud de reconocimiento de su pensión de jubilación en el término correspondiente. Al efecto, esta Corte se pronunciará sobre la oportunidad para absolver esta clase de peticiones.

Tercera. Término para la resolución de peticiones en asuntos pensionales.

La Constitución Política, en su artículo 23 consagra que “toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales”.

Frente a las características esenciales del derecho de petición, ha sido abundante y reiterativa la jurisprudencia de la Corte Constitucional, al estimar que el núcleo esencial de este derecho reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión.

En esa medida, esta corporación ha manifestado¹:

“(i) El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa, garantizando a su vez otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión; (ii) el núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión; (iii) la petición debe ser resuelta de fondo, de manera clara, oportuna, precisa y congruente con lo solicitado; (iv) la respuesta debe producirse dentro de un plazo razonable, el cual debe ser lo más corto posible²; (v) la respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita; (vi) este derecho, por regla general, se aplica a entidades estatales, y en algunos casos a los particulares³; (vii) el silencio administrativo negativo, entendido como un mecanismo para agotar la vía gubernativa y acceder a la vía judicial, no satisface el derecho fundamental de petición⁴ pues su objeto es distinto. Por el contrario, el silencio administrativo es la prueba incontrovertible de que se ha violado el derecho de petición; (viii) el derecho de petición también es aplicable en la vía gubernativa⁵; (ix) la falta de competencia de la entidad ante quien se plantea, no la exonera del deber de responder;⁶ y (x) ante la presentación de una

petición, la entidad pública debe notificar su respuesta al interesado.”

Por consiguiente, la vulneración del derecho de petición se presenta por la negativa de una autoridad a emitir respuesta de fondo, clara, oportuna y en un tiempo razonable, y/o por no comunicar la respectiva decisión al peticionario.

En lo relacionado con solicitudes pensionales, la Corte ha indicado que existen tres términos distintos, los cuales transcurren a partir de la solicitud de reconocimiento de la pensión respectiva⁷. Dichos períodos también se aplican frente a solicitudes de reliquidación o reajuste especial de pensiones. Así, se ha establecido que existen los siguientes plazos⁸:

“(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.”

Debe precisarse, de otra parte, que mediante sentencia T-1234 de diciembre 10 de 2008, M. P. Rodrigo Escobar Gil, la Corte Constitucional constató que se había presentado una violación de derechos fundamentales del señor Augusto Moreno Barriga, en su condición de Gerente de Cajanal, EICE, al haber sido objeto de múltiples sanciones por desacato en atención al incumplimiento de órdenes de tutela, con respecto a la contestación de peticiones en materia pensional, situación que no era atribuible a su conducta, sino a un problema estructural que había llevado a que se declarara la existencia de un estado de

cosas inconstitucional⁹ en dicha entidad.

Por lo anterior, en la mencionada sentencia se dispuso que Cajanal debía comprometerse a presentar un plan de acción, donde se incluyeran unos tiempos de respuesta que se estimaran razonables por el juez constitucional, frente a las múltiples deficiencias que se estaban presentando.

A partir de dicho requerimiento, el señor Augusto Moreno Barriga y la Gerente General (e) de Cajanal, EICE remitieron a la Corte en junio 3 de 2009 un oficio con el requerido plan de acción, donde se incluían los tiempos estimados de respuesta, según los tipos de solicitud, con los cuales podía comprometerse la entidad, así:

“Nuevas solicitudes: Se observarán los términos legales.

Reconocimiento cualquier pensión: 9 meses

Reconocimiento	6 meses
----------------	---------

Notificación	1 mes
--------------	-------

Inclusión en nómina	2 meses
---------------------	---------

Auxilio funerario y/o indemnización sustitutiva: 10 meses

Reconocimiento 7 meses

Notificación	1 mes
--------------	-------

Inclusión en nómina	2 meses
---------------------	---------

Reliquidación de cualquier pensión: 10 meses

Reconocimiento	7 meses
----------------	---------

Notificación	1 mes
--------------	-------

Inclusión en nómina	2 meses
---------------------	---------

Pensión de sobrevivientes o sustitución pensional: 7 meses

Notificación 1 mes

Inclusión en nómina 2 meses

Derechos de petición: 3 meses.”

Tras la presentación de los anteriores términos y en seguimiento de la mencionada sentencia, la Corte profirió el auto 305 de octubre 22 de 2009, M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, en el cual resolvió aprobar en parte ese Plan de Acción presentado por Cajanal, EICE, especificando que debían considerarse nuevas solicitudes las presentadas a partir de junio 26 de 2009.

También indicó que para las solicitudes represadas, se consideran tiempos razonables de respuesta, contabilizados a partir del momento en el que la solicitud estuvo completa, los siguientes:

“Reconocimiento cualquier pensión: 9 meses

Reconocimiento 6 meses

Notificación 1 mes

Inclusión en nómina 2 meses

Indemnización sustitutiva: 10 meses

Reconocimiento 7 meses

Notificación 1 mes

Inclusión en nómina 2 meses

Reliquidación de cualquier pensión: 10 meses

Reconocimiento 7 meses

Notificación 1 mes

Inclusión en nómina 2 meses

Derechos de petición: 3 meses.”

Reiteró que la entidad debe informar al interesado, a más tardar en diez días, cuáles documentos o requisitos requiere acompañar o satisfacer para que la documentación se entienda presentada de manera completa.

En cuanto al derecho de petición, precisó que se entiende referido a situaciones distintas de las relacionadas de manera específica y el plazo estimado se fija para la respuesta de fondo y definitiva, sin perjuicio de la obligación de responder en 15 días los asuntos que no requieran un plazo adicional, o informar sobre esa circunstancia y sobre el tiempo estimado de respuesta, dentro de esos mismos 15 días.

En lo relacionado con los plazos para el reconocimiento y pago del auxilio funerario, de la sustitución pensional y de la pensión de sobrevivientes, no se aprobaron los términos presentados en el plan de acción, indicando la Corte que mientras no sea presentado un nuevo estimado que se considere razonable, serán los previstos en la ley.

Quinta. Análisis del caso concreto.

Disponiendo de los elementos constitucionales y jurisprudenciales a los que se ha hecho referencia en los puntos anteriores, la Corte observa que en el caso bajo estudio debe analizarse si Cajanal, EICE, está vulnerando algún derecho fundamental a la señora María Alicia Vera Sánchez, al no contestarle la solicitud de reconocimiento y pago de su pensión de jubilación, lo cual, aunque está relacionado con la seguridad social, de momento se circunscribe al derecho de petición.

El Juzgado Cuarenta y Uno Civil del Circuito de Bogotá, mediante fallo de noviembre 26 de 2009, negó el amparo de los derechos reclamados al estimar, entre otras consideraciones, que a la entidad accionada no le son aplicables, en la actualidad, las exigencias previstas normalmente para resolver las peticiones sobre reconocimiento pensional, decisión

confirmada por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala de Decisión Civil, anotando además que el tiempo de respuesta que tiene Cajanal, EICE, para el reconocimiento de cualquier pensión, es de 9 meses y debe ser calculado a partir del 3 de junio de 2009; dicho término, para el caso de la actora, habría concluido en marzo 3 de 2010¹⁰.

No obstante, se malentendió lo referido por esta corporación en el precitado auto 305 de octubre 22 de 2009, debido a que el término de 9 meses no se computa desde junio 3 de 2009¹¹ sino, para el caso, a partir de enero 26 de 2007, fecha en la cual la actora presentó la solicitud. De tal manera, se concluye que el término sí se encuentra vencido.

Así, en razón a que han transcurrido tres años y tres meses desde la presentación de la petición de reconocimiento pensional (enero 26 de 2007) sin que se haya producido respuesta, concluye esta Sala que Cajanal, hoy en liquidación, o la entidad que haya asumido su función en materia de reconocimiento y reajustes pensionales, sí está conculcando el derecho fundamental de petición de la señora María Alicia Vera Sánchez.

Por consiguiente, esta Sala revocará la sentencia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala de Decisión Civil, proferida en enero 12 de 2010, que a su vez confirmó la dictada en noviembre 26 de 2009 por el Juzgado Cuarenta y Uno Civil del Circuito de Bogotá; en su lugar, tutelaré el derecho de petición de la actora, ordenando a Cajanal, EICE, en liquidación, o al ente que la sustituya en esta función, por conducto del correspondiente representante legal o quien haga sus veces, que si aún no lo ha efectuado, proceda dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta sentencia, a proferir una respuesta que satisfaga de fondo la petición elevada por la demandante.

Cuarta. Decisión.

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

RESUELVE

Primero. REVOCAR la decisión proferida proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala de Decisión Civil, mediante providencia de enero 12 de 2010, que a su vez confirmó el fallo dictado en noviembre 26 de 2009 por el Juzgado Cuarenta y Uno Civil del Circuito de Bogotá.

Segundo. TUTELAR el derecho fundamental de petición de la señora María Alicia Vera Sánchez, para lo cual se ORDENA a la Caja Nacional de Previsión Social, Cajanal, EICE, o a la entidad que haya asumido su función en materia de reconocimientos pensionales, por conducto del respectivo representante legal o quien haga sus veces, que si aún no lo ha realizado, proceda dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta sentencia, a responder adecuadamente la petición formulada por la mencionada señora.

Tercero. LÍBRESE la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Cópiese, notifíquese e insértese en la gaceta de la Corte Constitucional. Cúmplase.

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

MARTHA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 T- 249 de febrero 27 de 2001, M. P. José Gregorio Hernández Galindo.

3 “Al respecto véase la sentencia T-695 de agosto 13 de 2003, M. P. Alfredo Beltrán Sierra.”

4 “Sentencia T-1104 de diciembre 5 de 2002, M. P. Manuel José Cepeda.”

5 “Sentencia T-294 de junio 17 de 1997, M. P. José Gregorio Hernández Galindo.”

6 “Sentencia T-219 de febrero 22 de 2001, M. P. Fabio Morón Díaz.”

7 T-760 de agosto 29 de 2003, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

8 SU – 975 de octubre 23 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

9 T-068 de marzo 5 de 1998, M. P. Alejandro Martínez Caballero.

10 En comunicación al teléfono 314-3573086, en mayo 6 de 2010, la señora María Alicia Vera Sánchez manifestó que aún no ha recibido repuesta a su petición de reconocimiento pensional por parte de Cajanal.

11 La fecha correcta es junio 26 de 2009, y debe tenerse en cuenta para efectos de aplicar los términos legales a las nuevas solicitudes presentadas ante Cajanal, EICE.