

## Sentencia T-501/11

DERECHO DE PETICION ANTE CAJANAL EN MATERIA PENSIONAL-Debe contestar las solicitudes indicándole al usuario un tiempo estimado de respuesta

Cajanal, desde el principio, debe responder las solicitudes indicándole al usuario un tiempo estimado de respuesta y, de acuerdo con la Sentencia, el juez de tutela debe, en cada caso, valorar si, a la luz de las circunstancias particulares, el plazo anunciado por Cajanal puede considerarse razonable o no. Si lo primero, debe declarar improcedente la tutela, en caso contrario, disponer lo que resulte de su apreciación de los elementos del caso concreto. En este caso Cajanal no le contestó de manera oportuna al usuario, ni le indicó un tiempo estimado de respuesta, razón por la que cabría proteger el derecho de petición para disponer que se cumpliera ese requisito, lo que, presumiblemente, le habría permitido a la entidad advertir, en esa temprana etapa, que el trámite debía remitirse al ISS, sin dilatar indefinidamente una respuesta, con las nocivas consecuencias que eso tiene para el peticionario, cuya solicitud permaneció inactiva durante un periodo prolongado.

DERECHO DE PETICION ANTE CAJANAL EN MATERIA PENSIONAL-Obligación de informar al usuario sobre el estado del trámite de su solicitud y el tiempo estimado para una solución definitiva

La Sala advierte a Cajanal, de manera general, que, en la medida en que se ha superado la primera fase del plan de acción propuesto para resolver el problema del represamiento y que, presumiblemente, ello implica que todas las solicitudes están inventariadas y sistematizadas, debe cumplir puntualmente con su obligación de informar al usuario sobre el estado del trámite de su solicitud. Considera del caso recalcar la Corte que esa información debe ser personalizada, esto es, incorporando las circunstancias concretas de cada solicitud, y precisa, en la medida en que dé cuenta de la situación de la solicitud, las razones por las cuales ha habido atraso en la respuesta y el tiempo estimado para una solución definitiva. Si bien en la Sentencia T-1234 de 2008 la Corte señaló que, por razones de eficiencia, era posible que, dado el cúmulo de solicitudes, Cajanal acudiera a formatos estandarizados para dar respuesta, su obligación de suministrar información no se satisface cuando tal respuesta se limita a una serie extensa de consideraciones generales, sin relación específica con la solicitud y sin que, de manera clara y precisa se le informe al usuario lo que realmente le

interesa saber: el estado de su solicitud y el tiempo estimado de respuesta.

ACCION DE TUTELA CONTRA CAJANAL-Orden a Cajanal en coordinación con el ISS para determinar quien tiene la competencia para resolver la solicitud sobre la pensión y darle una respuesta definitiva

Referencia: expediente T-2529904

Accionante:

Estanislao Cisneros Romero

Accionado:

Cajanal E.I.C.E. en liquidación

Magistrado Ponente:

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Bogotá D.C., veintinueve (29) de junio de dos mil once (2011)

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Jorge Iván Palacio Palacio y Nilson Elías Pinilla Pinilla, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, en especial, las que le confiere el Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En la revisión del fallo de tutela proferido dentro del proceso identificado con el número de radicación T-2529904, instaurado por Estanislao Cisneros Romero, contra Cajanal E.I.C.E. en liquidación.

I. ANTECEDENTES

1. La solicitud

El señor Estanislao Cisneros Romero, obrando a través de apoderado judicial, presentó acción

de tutela como mecanismo transitorio, contra el Gerente de Cajanal EICE en liquidación, con el objeto de que se protegiera su derecho fundamental de petición que considera violado debido a que, no obstante que presentó solicitud de reconocimiento de pensión de vejez, recibida en Cajanal el 14 de mayo de 2009, la misma, hasta la fecha de interposición de la tutela, no había sido resuelta.

Expresa el accionante que dirigió la solicitud a Cajanal por cuanto desde el 17 de junio de 2008 cumplió los requisitos para pensión, con 60 años de edad y más de 1.000 semanas cotizadas, y fue esa entidad la última a la que su empleador realizó los aportes para pensión.

## 2. Información a los demandados y a terceros eventualmente afectados

Mediante auto de 9 de noviembre de 2009, el Juzgado Séptimo Laboral del Circuito de Cartagena decidió asumir el trámite de la acción de tutela de la referencia y, teniendo en cuenta que la entidad accionada se encontraba en liquidación, dispuso notificarla a través del Patrimonio Autónomo Buenfuturo, constituido entre la entidad liquidada y la Fiduprevisora S.A., a quien se solicitó aportar la información relevante.

## 3. Contestación a la demanda

La entidad accionada no respondió la demanda de tutela.

## 4. Pretensión

Para la protección de su derecho fundamental de petición, el accionante, solicita que se ordene a la entidad accionada resolver de fondo, en un término improrrogable de 48 horas, la solicitud pensional que le fue presentada.

# II. TRÁMITE PROCESAL

## 1. Primera instancia

Mediante providencia del 24 de noviembre de 2009, el Juzgado Séptimo Laboral del Circuito de Cartagena negó la tutela de la referencia, por considerar que, no obstante que para la

fecha habían transcurrido más de siete meses sin que se hubiese dado respuesta a la petición elevada por el accionante, en los términos de la Sentencia T-1234 de 2008, no resultaba procedente el amparo solicitado, debido a que el problema estructural que afronta Cajanal EICE en Liquidación le impide atender de manera oportuna las solicitudes que le sean presentadas.

## 2. Impugnación

La anterior decisión no fue impugnada.

## III. CONSIDERACIONES

### 1. Competencia

Es competente esta Sala de la Corte Constitucional para revisar las decisiones proferidas dentro de la acción de tutela de la referencia, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241, numeral 9º, de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

### 2. Actuación en sede de revisión

2.1 Mediante Auto de 2 de junio de 2010, la Sala Cuarta de Revisión dispuso que se oficiara al Gerente de Cajanal EICE en liquidación para que informara a la Sala:

a.Cuál es el estado actual de la solicitud de pensión presentada por Estanislao Cisneros Romero, con C.C. 9.065.978 en el mes de mayo de 2009.

b. Si a la anterior solicitud, en los términos de la Sentencia T-1234 de 2008 se le dio una respuesta en la que se le indicase al peticionario el término probable que tomaría la entidad para la decisión definitiva.

c.Cuál es la razón específica por la cual la anterior solicitud no haya sido resuelta dentro de los términos legales, o, en su defecto, dentro de los términos aprobados por la Corte mediante Auto 305 de 2009.

d. Si todavía no se ha resuelto de fondo la solicitud, cual es la fecha estimada para dar una decisión definitiva

Dispuso, así mismo, la Sala, oficiar al Gerente de Cajanal EICE en liquidación, al Ministro de la Protección Social y al Ministro de Hacienda y Crédito Público para que, de manera conjunta, informasen a esta Sala:

- a. ¿Cuál es la situación actual del represamiento de solicitudes relacionadas con prestaciones sociales en CAJANAL?
- b. ¿Qué previsiones se han adoptado para superar ese represamiento y en qué horizonte temporal?
- c. ¿Qué requerimientos financieros plantean las acciones a las que se refiere el literal anterior? ¿Están previstos los recursos necesarios para cubrirlos?
- d. ¿Cuál es la situación de las finanzas de CAJANAL EICE en orden a hacer frente a los compromisos prestacionales que surgen de las solicitudes represadas?

2.2. En comunicación dirigida a la Sala Cuarta de Revisión el Gerente de Cajanal EICE en liquidación, el Ministro de la Protección Social y el Ministro de Hacienda y Crédito Público respondieron de la siguiente manera el cuestionario que les fue propuesto:

Manifiestan, en primer lugar, que el 28 de mayo de 2010, CAJANAL en Liquidación, presentó a la Corte Constitucional, el documento denominado “Propuesta de Ajuste al Plan de Acción de CAJANAL, EICE, EN LIQUIDACIÓN” en el que se da cuenta del proceso que adelantó la entidad con el acompañamiento de los Ministerios de la Protección Social y de Hacienda y Crédito Público para realizar el inventario y la normalización del represamiento de las solicitudes de prestaciones económicas.

Agregan que, de la misma manera, se informó a la Corte que la situación que se encontró a partir de la liquidación de CAJANAL, fue mucho más grave y compleja de lo que se había evidenciado y dimensionado en el plan de acción presentado por la entidad el 3 de junio de 2009, en cumplimiento de lo dispuesto en la Sentencia T -1234 de 2008.

Prosiguen señalando que uno de los problemas que tuvo que enfrentar la administración de CAJANAL, desde antes de su liquidación, fue el de no contar con expedientes pensionales

completos y unificados que permitieran atender las solicitudes represadas, situación debida a los problemas de información, las inconsistencias en las diferentes bases de datos y la dispersión de la documentación soporte para atender las solicitudes existentes en los diferentes centros de acopio en donde se podían encontrar documentos que pueden ser parte de los expedientes, entre otros, lo cual hacía imposible la atención de las solicitudes prestacionales represadas.

Expresan que la situación descrita impuso la necesidad de realizar un proceso de normalización de la información, que consistía en hacer un inventario completo de toda la información encontrada en los diferentes sitios y unificarla por cédula, con miras a poder identificar el verdadero represamiento, inventario que partió de una base de 80.000 documentos reportados en el plan de acción presentado a la Corte el 3 de junio de 2009 y arrojó un resultado de 237.000 documentos encontrados al cierre de la entidad que debían ser agrupados por cédula. Tal como se señaló en el “Ajuste del Plan de Acción” entregado, los 237.000 documentos se convirtieron en 74.085, como resultado del proceso de depuración para obtener las imágenes digitalizadas y los expedientes pensionales por tipos de prestación, unificados por cédulas únicas de los causantes o titulares del derecho. Este proceso de unificación incluyó, además, la digitalización de todos los documentos que hacen parte de cada expediente, lo cual debía ser validado de manera previa a la sustanciación, en cuanto a la calidad de imagen, la legalidad del documento y la coincidencia completa del expediente físico con el digitalizado.

Finalizan este aparte indicando que, a partir de la evaluación de los 74.085 documentos unificados por cédula, se estableció que 29.845 no requerían sustanciación, por cuanto ya surtieron el trámite respectivo, quedando entonces definido como represamiento un número de 44.240 solicitudes por cédulas únicas que se clasificaron por tipo de prestación para sustanciación.

Para hacer frente al represamiento, manifiestan, en la propuesta de “Ajuste del Plan de Acción” se plantearon tres opciones, las cuales contemplaban como parámetro, la protección de los derechos fundamentales invocados en la Constitución Política tendientes a proteger al adulto mayor en lo que se refiere al mínimo vital. Estas opciones consideraban además, un orden secuencial de acuerdo al año, mes y día de la presentación de la solicitud y bajo los siguientes tres grupos: (i) sustituciones, pensiones de invalidez, vejez y gracia presentadas

por primera vez; (ii) pago único, indemnizaciones sustitutivas, auxilios funerarios y mesadas atrasadas; y (iii) reliquidaciones.

Agregan que, según la decisión que adoptase la Corte, se fijaría un cronograma que permitiría establecer los tiempos de respuesta y que, en todo caso, en lo que se refiere a las solicitudes del primer grupo (pensiones para atender el mínimo vital), se consideraba que, con los tiempos calculados teniendo en cuenta su inclusión en la nómina de pensionados, alcanzarían a estar resueltas antes de finalizar el 2010. Puntualizan que se trata del orden de 13.279 casos.

Manifiestan, con la respectiva documentación de soporte, que los recursos autorizados para atender el represamiento de solicitudes de prestaciones en Cajanal EICE, se vienen asignando de manera sostenida principalmente desde el año 2006 y señalan además que el monto de los recursos apropiados para Cajanal en el año 2010 resultaría suficiente para atender la totalidad del represamiento, el cual está previsto se resuelva, tal como se señaló en la propuesta de ajuste del Plan de Acción, al finalizar febrero de 2011.

2.3. El Gerente Liquidador de Cajanal, en comunicación dirigida a la Sala Cuarta de Revisión informa que Cajanal EICE en liquidación, mediante Auto No. 00372 del 21 de Junio de 2010, que se anexa, decidió que la solicitud presentada por el señor Estanislao Cisneros Romero, atinente al reconocimiento de su pensión de vejez, sería remitida, por competencia, al Instituto de los Seguros Sociales, en aplicación del artículo 33 del C.C.A., en consideración a que obra en el expediente afiliación del peticionario por concepto de pensiones al ISS desde el 14 de enero de 1993. Agrega que, efectivamente, la solicitud presentada por el accionante junto con los documentos originales que obraban en el expediente se remitió al Centro de Atención al Pensionado del Instituto de los Seguros Sociales, de lo cual se dio aviso al peticionario.

Expresa que, teniendo en cuenta que CAJANAL no es competente para resolver la solicitud de Pensión de Vejez del accionante y que, en aplicación de lo dispuesto en el CCA, ya se dio traslado a quien si lo es, y se le informó al peticionario sobre el particular, se ha producido la superación de los hechos que dieron origen a la acción de tutela en referencia.

3. Problema jurídico y consideración del caso

3.1. Vistos los antecedentes, correspondería a la Sala Cuarta de Revisión resolver si la omisión de Cajanal EICE en Liquidación de dar respuesta a la solicitud de reconocimiento pensional presentada por Estanislao Cisneros Romero vulnera su derecho fundamental de petición. Sin embargo, dado que durante el transcurso del proceso de revisión, se pudo comprobar que la entidad accionada ya dio respuesta de fondo a la solicitud, habría operado el fenómeno del hecho superado por carencia actual de objeto, aspecto sobre el que se pronuncia la Sala a continuación.

3.2. Sobre el hecho superado, la jurisprudencia constitucional ha señalado que si en el trámite de una determinada acción de tutela, sobrevienen hechos que demuestran que la vulneración a los derechos fundamentales ha cesado, la acción pierde eficacia y razón de ser, al extinguirse el objeto jurídico sobre el cual se pretendía, resultando inocua cualquier decisión al respecto.<sup>1</sup> Sobre el particular también ha sostenido la Corte:

“En efecto, la acción de tutela tiene por objeto la protección efectiva y cierta del derecho presuntamente vulnerado o amenazado, lo cual explica la necesidad de un mandato proferido por el juez en sentido positivo o negativo. Ello constituye a la vez el motivo por el cual la persona que se considera afectada acude ante la autoridad judicial, de modo que si la situación de hecho de la cual esa persona se queja ya ha sido superada en términos tales que la aspiración primordial en que consiste el derecho alegado está siendo satisfecha, ha desaparecido la vulneración o amenaza y, en consecuencia, la posible orden que impartiera el juez caería en el vacío. Lo cual implica la desaparición del supuesto básico del cual parte el artículo 86 de la Constitución y hace improcedente la acción de tutela...”.<sup>2</sup>

Como quiera que en este caso la entidad accionada ya se pronunció de fondo sobre la solicitud presentada por el accionante, la Corte habrá de declarar la carencia actual de objeto, por hecho superado.

Sin embargo, la Corte ha señalado que en los supuestos de hecho superado, no obstante que ya no cabe emitir una orden para la protección del derecho, no necesariamente debe inhibirse para emitir un pronunciamiento sobre los elementos del caso.

Al respecto, la jurisprudencia ha señalado que lo que procede, cuando a ello haya lugar, es revocar las decisiones que denegaron el amparo y declarar la carencia actual de objeto.

3.3. A partir de las anteriores consideraciones, estima la Sala que los supuestos fácticos de este caso, así como la decisión adoptada por el juez de instancia, ameritan un pronunciamiento, orientado a corregir un equívoco su actuación, que parecería, de acuerdo con los escritos que han llegado a esta Sala de Revisión, relacionados con diversas solicitudes presentadas ante Cajanal y ventiladas en sede de tutela, no ser aislado.

Es equivocada la decisión del juez de instancia, en cuanto que, aunque invocó como soporte del fallo lo expresado por la Corte Constitucional en la Sentencia T-1234 de 2008, no se sujetó a los parámetros fijados en ella.

Debe recordarse que en esa sentencia, en lo esencial, la Corte abordó dos aspectos: Por un lado, la afectación de los derechos fundamentales del Gerente de Cajanal derivada de las sanciones por desacato que le habían sido impuestas, originadas en el incumplimiento de fallos de tutela que, dado el problema estructural de represamiento existente en la Caja, no le podía ser atribuido a título de dolo o culpa; por otro, la inadecuación de la acción de tutela, para, a través de decisiones individuales, caso por caso, hacer frente a un problema estructural de represamiento de la magnitud del que para ese momento existía en Cajanal.

En ese escenario, la Corte fijó unas pautas a ser tenidas en cuenta por los jueces en el momento de evaluar la responsabilidad del Gerente de Cajanal en el incumplimiento de las órdenes de tutela y, como condición de la protección brindada, dispuso que el Gerente de Cajanal debía adelantar con diligencia, un plan de acción orientado a resolver, en el menor tiempo posible, el problema del represamiento.

En efecto, de acuerdo con esa sentencia, las solicitudes que se presenten en Cajanal deben, no obstante el problema estructural que aqueja a la entidad, que le ha impedido responder en los términos de ley las solicitudes que le han sido presentadas por sus usuarios, ser atendidas de manera inmediata, aun cuando para ello se acuda a un formato que recogiendo las circunstancias específicas del peticionario, le informe, a la luz de esas circunstancias, los documentos o trámites requeridos para proseguir el trámite y se le comunique un tiempo de respuesta a partir del momento en el que tales documentos y/o trámites estén completos.

De este modo, Cajanal, desde el principio, debe responder las solicitudes indicándole al usuario un tiempo estimado de respuesta y, de acuerdo con la Sentencia, el juez de tutela debe, en cada caso, valorar si, a la luz de las circunstancias particulares, el plazo anunciado

por Cajanal puede considerarse razonable o no. Si lo primero, debe declarar improcedente la tutela, en caso contrario, disponer lo que resulte de su apreciación de los elementos del caso concreto.

En este caso Cajanal no le contestó de manera oportuna al usuario, ni le indicó un tiempo estimado de respuesta, razón por la que cabría proteger el derecho de petición para disponer que se cumpliera ese requisito, lo que, presumiblemente, le habría permitido a la entidad advertir, en esa temprana etapa, que el trámite debía remitirse al ISS, sin dilatar indefinidamente una respuesta, con las nocivas consecuencias que eso tiene para el peticionario, cuya solicitud permaneció inactiva durante un periodo prolongado.

Como se ha dicho, en este caso, la existencia de un hecho superado hace inconducente la emisión de una orden de protección, pero si cabe que la Sala advierta a Cajanal, de manera general, que, en la medida en que se ha superado la primera fase del plan de acción propuesto para resolver el problema del represamiento y que, presumiblemente, ello implica que todas las solicitudes están inventariadas y sistematizadas, debe cumplir puntualmente con su obligación de informar al usuario sobre el estado del trámite de su solicitud.

Considera del caso recalcar la Corte que esa información debe ser personalizada, esto es, incorporando las circunstancias concretas de cada solicitud, y precisa, en la medida en que dé cuenta de la situación de la solicitud, las razones por las cuales ha habido atraso en la respuesta y el tiempo estimado para una solución definitiva. Si bien en la Sentencia T-1234 de 2008 la Corte señaló que, por razones de eficiencia, era posible que, dado el cúmulo de solicitudes, Cajanal acudiera a formatos estandarizados para dar respuesta, su obligación de suministrar información no se satisface cuando tal respuesta se limita a una serie extensa de consideraciones generales, sin relación específica con la solicitud y sin que, de manera clara y precisa se le informe al usuario lo que realmente le interesa saber: el estado de su solicitud y el tiempo estimado de respuesta.

3.4. Adicionalmente a lo anterior, considera la Sala del caso señalar que, a partir de comunicación presentada por el accionante ante la Corte en sede revisión se ha podido establecer que el ISS no se ha pronunciado sobre la solicitud presentada por el señor Cisneros Romero, motivo por el cual este presentó una nueva acción de tutela contra ese instituto para la protección de su derecho de petición, la cual le fue concedida. Del mismo

modo, a partir de los informes periódicos que Cajanal EICE en Liquidación, en desarrollo de lo dispuesto en el Auto 243 de 2010 ha venido presentando ante la Sala Cuarta de Revisión, se ha podido establecer que la remisión de las solicitudes al ISS por competencia, en varios casos da lugar a controversias competenciales que dilatan el trámite, razón por la cual se ha anunciado la puesta en marcha de un proceso de seguimiento de dichas solicitudes, en orden a establecer, en el menor tiempo posible, de manera coordinada, cual es la entidad competente para el trámite de las mismas.

Las anteriores consideraciones conducen a esta Sala a, no obstante que el señor Cisneros Romero presentó una tutela distinta contra el Instituto de Seguros Sociales, profiera una orden a Cajanal EICE en Liquidación, encaminada a que, si no se ha hecho ya, se proceda en el caso concreto a la anunciada labor de coordinación interinstitucional y a que, si a ello hay lugar, proceda en lo de su competencia, a dar una respuesta definitiva al señor Cisneros Romero.

#### IV. DECISIÓN

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

#### RESUELVE

Primero.- LEVANTAR la suspensión de términos decretada en este proceso.

Segundo.- REVOCAR la sentencia dictada por el Juzgado Séptimo Laboral del Circuito de Cartagena, el 24 de noviembre de 2009, en la cual se negó la acción de tutela instaurada por Estanislao Cisneros Romero, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

Tercero.- DECLARAR la carencia actual de objeto por configurarse un hecho superado, en los términos explicados en la parte considerativa de esta sentencia.

Quinto.- ORDENAR a Cajanal EICE en Liquidación que, si no se ha hecho ya, adelante una labor de coordinación interinstitucional con el Instituto de Seguros Sociales orientada a establecer de manera cierta quién tiene la competencia para resolver la solicitud presentada por el señor Estanislao Cisneros Romero, y que, si a ello hay lugar, proceda a darle una respuesta definitiva.

Sexto.- LÍBRESE por Secretaría las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON ELIAS PINILLA PINILLA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Ver entre otras las sentencias T-515 de 2007, MP. Jaime Araujo Rentería y T-210 de 2009, MP. Nilson Pinilla Pinilla.

2 Sentencia T-519 de 1992, MP. José Gregorio Hernández Galindo, reiterada en las sentencias

T-100 de 1995, MP. Vladimiro Naranjo Mesa, T-201 de 2004, MP. Clara Inés Vargas Hernández y T-325 de 2004, MP. Eduardo Montealegre Lynett.