

Sentencia T-657/04

ACCION DE TUTELA-Improcedencia para reconocimiento de derechos pensionales

ACCION DE TUTELA-Procedencia excepcional para reconocimiento de derechos pensionales

DERECHO DE PETICION EN MATERIA PENSIONAL-Términos para resolver

DERECHO DE PETICION-Pronta resolución

DERECHO DE PETICION SOBRE RECONOCIMIENTO DE PENSION GRACIA-Inobservancia del término de cuatro meses para resolver por parte de Cajanal

CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL-Resolución de fondo sobre reconocimiento de pensión gracia

Referencia: expediente T-868481

Acción de tutela instaurada por María Celmira Orjuela de Cruz contra la Caja Nacional de Previsión Social, Cajanal, -Seccional Cundinamarca-.

Magistrado Ponente:

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

Bogotá D. C., ocho (8) de julio de dos mil cuatro (2004).

La Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados, Clara Inés Vargas Hernández, Jaime Araujo Rentería y Álvaro Tafur Galvis, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión del fallo adoptado por el Juzgado Treinta y Uno Civil del Circuito de Bogotá dentro de la acción de tutela instaurada por María Celmira Orjuela de Cruz contra la Caja Nacional de Previsión Social, Cajanal, -Seccional Cundinamarca-.

I. ANTECEDENTES

A través de apoderado judicial, la Señora María Celmira Orjuela de Cruz instaura acción de tutela contra la Caja Nacional de Previsión Social Cajanal -Seccional Cundinamarca-, pues estima que la entidad demandada le ha violado los derechos fundamentales de petición, vida, trabajo, debido proceso y seguridad social, al no concederle la pensión gracia a la que aduce tener derecho por reunir los requisitos de ley.

1. Hechos:

1. La actora es Directora de la Escuela Aguaquiza ubicada en Pachavita (Boyacá).
2. Ha trabajado por más de treinta (30) años al servicio del Estado como docente.
3. Con fundamento en los hechos narrados, el día 10 de septiembre de 2003 solicitó a la Caja Nacional de Previsión Social, le otorgara el reconocimiento pensión gracia anexando para ello, los documentos exigidos para que le fuera reconocida tal prestación.
4. Que hasta la fecha de presentación de la acción de tutela (3 de febrero de 2004) han pasado 140 días, sin que Cajanal haya resuelto la petición formulada.
5. Señala que durante el tiempo transcurrido, la actora ha tratado en varias oportunidades de averiguar por el resultado de su petición, pero la respuesta que se le da es la misma, está en estudio. Cansada de tal circunstancia y en razón de su precaria situación económica, se vió obligada a instaurar la acción de tutela de la referencia.
6. Sostiene que no existe una razón valedera para que la solicitud de pensión gracia se haya retardado tanto tiempo y en tal medida entiende vulnerado el termino legal previsto en las Leyes 700 de 2001 y 797 de 2003.
7. Para finalizar precisa, que ha tenido conocimiento, que inexplicablemente se han dictado providencias o resoluciones que han definido la situación de otras personas que radicaron sus documentos con posterioridad a ella, lo cual desvirtúa lo argumentado por la entidad accionada en el sentido que los casos se lleven en orden cronológico a las peticiones presentados ante dicha entidad.
8. En ese orden de ideas el apoderado judicial de la demandante solicita que se ordene a la Caja Nacional de Previsión Social Cajanal, que se reconozca la Pensión Gracia a la Señora

María Celmira Orjuela de Cruz y en tal medida, se ordene el pago de las mesadas correspondientes.

2. Intervención de la entidad accionada durante el trámite de la acción de tutela.

En representación de la entidad accionada intervino la Doctora Isabel Cristina Real, quien mediante escrito del 9 de febrero del año en curso, manifestó que la petición de la señora María Celmira Orjuela de Cruz se encontra en la Oficina de Control y Reparto, para proceder a su estudio.

De otra parte aclara, que la entidad accionada recibe numerosas peticiones diariamente, lo que la ha llevado a una congestión total que no le permite resolver las mismas dentro de un término prudencial. Por esta razón, se ha diseñado un PLAN DE CONTINGENCIA, para decidir las peticiones pendientes en un término máximo de cuatro (4) meses, conforme a la publicación contenida en la separata del periódico “El Espectador” de la edición del domingo 18 de enero de 2004.

Esta publicación además de contener la intención de Cajanal de resolver las solicitudes que ante ella se han elevado, pretende comunicar a los interesados este hecho y en tal medida considera que la tutela no debe prosperar.

3. Pruebas:

- Fotocopia del poder otorgado por la señora María Celmira Orjuela de Cruz al Doctor Juan Carlos León Acosta.

- Fotocopia de la respuesta dada por la entidad accionada al Doctor Juan Carlos León Acosta de fecha 28 de noviembre de 2003 donde le informan que la solicitud de pensión efectuada el día 10 de septiembre de 2003 será resuelta dentro del término legal previsto en la Ley 797 de 2003.

4. Decisión judicial que se revisa.

El Juzgado Treinta y Uno Civil del Circuito de Bogotá en fallo del 13 de febrero de 2004, niega el amparo impetrado, pues señala que como Cajanal en la respuesta que dio al juez de conocimiento, manifestó que la entidad se encuentra adelantando un plan de contingencia

para resolver en un término de cuatro (4) meses todas las solicitudes pendientes, según listado que fue publicado el día 18 de enero de 2004 en un diario de amplia circulación nacional, estima que debe esperarse a que se cumpla dicho plazo y de no ser así, precisa que además la actora tendría las acciones legales pertinentes, para reclamar la prestación reclamada.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia.

Esta Corte es competente para revisar el fallo de tutela proferido en este proceso, de conformidad con lo previsto en los artículos 86 y 241 de la Constitución Nacional, el Decreto 2591 de 1991 y las demás disposiciones pertinentes.

2 . Problema jurídico.

De los hechos narrados en los antecedentes de esta providencia se advierte que el apoderado judicial de la Señora María Celmira Orjuela de Cruz aduce que a su representada se le están vulnerando los derechos fundamentales de petición, vida, trabajo, debido proceso y seguridad social, como consecuencia de que la entidad demandada no le ha resuelto en debida forma la petición que formuló el 10 de septiembre de 2003 solicitando el reconocimiento de la pensión gracia.

En estas condiciones, la Corte deberá establecer si en el asunto sub-examine a la actora se le vulneró el derecho de petición invocado, al no haber resuelto de fondo, la solicitud de reconocimiento de la pensión gracia.

A este respecto es necesario aclarar que la Sala no analizará lo referente a los derechos a la vida, trabajo, debido proceso y seguridad social a que expresamente alude la actora, toda vez que de los hechos relatados en el escrito de tutela no se advierte la vulneración de éstos.

Ahora bien, para esta Sala de Revisión es claro que el problema jurídico planteado en el caso bajo análisis, hace referencia al término que tienen las entidades públicas para responder las peticiones que en materia pensional presenten los ciudadanos ante las mismas y toda vez que tal asunto ya ha sido definido por esta Corte en ocasiones anteriores, para el caso se

reiterará lo sostenido por la jurisprudencia constitucional en ese sentido.

3. Procedencia excepcional de la tutela para el reconocimiento derechos pensionales.

La acción de tutela es un mecanismo que consagró la Constitución Política de 1991, para proteger los derechos fundamentales de las personas, de lesiones o amenazas de vulneración por parte de una autoridad pública y, bajo ciertos supuestos, por parte de un particular.

Se trata entonces de un procedimiento judicial específico, autónomo, directo y sumario, que en ningún caso puede sustituir los procesos judiciales que establece la ley; en ese sentido la acción de tutela no procede cuando exista otro medio de defensa judicial, salvo que se configure un perjuicio irremediable, caso en el cual, la tutela procede, hasta que la autoridad correspondiente decida de fondo sobre el asunto.

Así mismo, la Corte Constitucional¹ en jurisprudencia reiterada ha señalado que las controversias suscitadas con ocasión del reconocimiento de derechos pensionales no le corresponden a la jurisdicción constitucional en sede de tutela, dado que se trata de pretensiones de orden legal para cuya definición existen en el ordenamiento jurídico otras instancias, medios y procedimientos administrativos y judiciales ordinarios.²

De esta manera, se puede afirmar que la acción de tutela no procede para el reconocimiento de derechos pensionales, bien se trate de pensiones de vejez, invalidez, o de sobrevivientes, a menos que dadas las circunstancias del caso concreto, los medios de defensa judicial resulten ineficaces para la garantía de los derechos fundamentales o se pueda razonablemente prever la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

4. El derecho de petición.

Esta Corporación mediante diversa jurisprudencia ha establecido el carácter de derecho fundamental constitucional de que goza el derecho de petición.³ Es así como el artículo 23 de la Constitución Nacional faculta -a toda persona para presentar peticiones respetuosas ante las autoridades- y principalmente a obtener pronta respuesta a su solicitud.⁴ En ese sentido, el artículo 6º del Código Contencioso Administrativo prevé el ejercicio de ese derecho.

En esa medida se ha entendido, que el derecho fundamental de petición consiste no solamente en el derecho a obtener una pronta resolución a la solicitud por parte de la autoridades a quienes es formulada, sino que correlativamente implica la obligación por parte de éstas de resolver de fondo y además de manera clara y precisa el pedimento.

En aplicación del precepto constitucional mencionado, se puede deducir que corresponde al juez de tutela verificar los términos establecidos para dar respuesta a los peticionarios, pues en aras de proteger el derecho fundamental de petición e independientemente de su resultado, dicho funcionario debe propender porque la autoridad competente en cada caso dé una respuesta oportuna que resuelva de fondo lo solicitado.

Cabe señalar de otra parte, que la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre el sentido y alcance del derecho de petición a través de su amplia y reiterada jurisprudencia.⁵ En efecto en la sentencia T-377 de 2000, donde se fijaron los supuestos fácticos de ese derecho, de la siguiente manera:

“a) El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa. Además, porque mediante él se garantizan otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión.

“b) El núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión, pues de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta no resuelve o se reserva para sí el sentido de lo decidido.

“c) La respuesta debe cumplir con estos requisitos: 1. oportunidad 2. Debe resolverse de fondo, clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado 3. ser puesta en conocimiento del peticionario. Si no se cumple con estos requisitos se incurre en una vulneración del derecho constitucional fundamental de petición.

“d) Por lo anterior, la respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita.

“e) Este derecho, por regla general, se aplica a entidades estatales, esto es, a quienes ejercen autoridad. Pero, la Constitución lo extendió a las organizaciones privadas cuando la

ley así lo determine.

“(…)

“h) La figura del silencio administrativo no libera a la administración de la obligación de resolver oportunamente la petición, pues su objeto es distinto. El silencio administrativo es la prueba incontrovertible de que se ha violado el derecho de petición.

“i) El derecho de petición también es aplicable en la vía gubernativa, por ser ésta una expresión más del derecho consagrado en el artículo 23 de la Carta.”

Posteriormente en la Sentencia T-1006 de 2001, la Corte adicionó a los supuestos enumerados anteriormente en dos más, así: j) El relativo a que la falta de competencia de la entidad ante quien se plantea, no la exonera del deber de responder. k) el relativo a que la entidad pública ante la cual se presentó una petición, debe notificar de la respuesta al interesado.

5. Reiteración de jurisprudencia. Término para resolver las solicitudes de petición por parte de las entidades que prestan el servicio público de seguridad social en pensiones.

En relación con el término que tienen las entidades públicas para resolver las solicitudes de pensión de jubilación que ante ellas se eleven, cabe señalar que según lo expresado por la doctrina constitucional recogida en el fallo de unificación SU-975 de 2003, y reiterada posteriormente a través de diferentes providencias tales como las Sentencias T-025, T- 054, T-061, T-094, T-091, T-099, T-141, T-144, T-166, T-266 de 2004, para resolver el asunto la Corte ha recurrido a la interpretación integral de varias normas que concurren en la configuración legal del derecho de petición, (artículo 6º del Código Contencioso Administrativo, el artículo 19 del Decreto 656 de 1994 y el artículo 4º de la Ley 700 de 2001) y ha concluido, lo siguiente:

“6) los plazos con que cuenta la autoridad pública para dar respuesta a peticiones de reajuste pensional elevadas por servidores o ex servidores públicos, plazos máximos cuya inobservancia conduce a la vulneración del derecho fundamental de petición, son los siguientes:

“(i) 15 días hábiles para todas las solicitudes en materia pensional –incluidas las de reajuste–

en cualquiera de las siguientes hipótesis: a) que el interesado haya solicitado información sobre el trámite o los procedimientos relativos a la pensión; b) que la autoridad pública requiera para resolver sobre una petición de reconocimiento, reliquidación o reajuste un término mayor a los 15 días, situación de la cual deberá informar al interesado señalándole lo que necesita para resolver, en qué momento responderá de fondo a la petición y por qué no le es posible contestar antes; c) que se haya interpuesto un recurso contra la decisión dentro del trámite administrativo.

“(ii) 4 meses calendario para dar respuesta de fondo a las solicitudes en materia pensional, contados a partir de la presentación de la petición, con fundamento en la aplicación analógica del artículo 19 del Decreto 656 de 1994 a los casos de peticiones elevadas a Cajanal;

“(iii) 6 meses para adoptar todas las medidas necesarias tendientes al reconocimiento y pago efectivo de las mesadas pensionales, ello a partir de la vigencia de la Ley 700 de 2001.

“Cualquier desconocimiento injustificado de dichos plazos legales, en cualquiera de las hipótesis señaladas, acarrea la vulneración del derecho fundamental de petición. Además, el incumplimiento de los plazos de 4 y 6 meses respectivamente amenazan la vulneración del derecho a la seguridad social. Todos los mencionados plazos se aplican en materia de reajuste especial de pensiones como los pedidos en el presente proceso.”⁶ (negrilla adicionada)

De conformidad con lo expuesto, se puede concluir que las entidades que hacen parte del Sistema General de Pensiones, ya sean públicas o privadas, cuentan con un término que no puede exceder los seis (6) meses para hacer efectivo el derecho prestacional solicitado, el cual se concreta en el pago de la pensión respectiva de la siguiente manera:

i) La entidad ante la cual se radica una petición de pensión, tiene en principio un término de quince (15) días para informarle al interesado, lo relativo al estado en que se encuentra su solicitud, así como el motivo por el cual no ha podido responder dentro de dicho término la solicitud formulada y el término dentro del cual se dará respuesta a la petición (artículo 6º del Código Contencioso Administrativo).⁷

ii) Ahora bien, tomando en consideración la complejidad que en muchas ocasiones revisten

los asuntos relativos al reconocimiento de pensiones, la Corte con fundamento en la aplicación analógica del artículo 19º, Decreto 656 de 1994 que a la letra dice: “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,” ha precisado, que las entidades que tienen a su cargo dichas obligaciones, cuentan con un plazo máximo de cuatro (4) meses para contestar de fondo las peticiones relacionadas con el reconocimiento de dichas prestaciones.

iii) Por su parte, el artículo 9º la Ley 797 de 2003 “por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales”, al fijar los requisitos para obtener la “pensión de vejez”, estableció que: “Los fondos encargados reconocerán la pensión en un tiempo no superior a cuatro (4) meses después de radicada la solicitud por el petitionerio, con la correspondiente documentación que acredite su derecho.”

iv) Resulta entonces de lo dicho, que como se expresó anteriormente, el término de seis (6) meses establecido en el artículo 4º de la Ley 700 de 2001 “por medio de la cual se dictan medidas tendientes a mejorar las condiciones de vida de los pensionados y se dictan otras disposiciones”, se aplica no para resolver las solicitudes en materia de pensiones, sino para adelantar los trámites necesarios encaminados al reconocimiento y desembolso efectivo del monto de las correspondientes mesadas.

6. Caso concreto.

En el caso objeto de revisión, el apoderado judicial de la Señora María Celmira Orjuela de Cruz aduce que a su representada, se le ha vulnerado su derecho fundamental de petición, toda vez que la Caja Nacional de Previsión Social, Cajanal, -Seccional Cundinamarca-, no le ha resuelto la solicitud presentada relativa al reconocimiento de la pensión gracia a la que cree tener derecho, por cumplir con los requisitos legales para dicha prestación, no obstante haber transcurrido más de cuatro (4) meses desde la formulación de la petición.

Cabe destacar que en el expediente obra una constancia de recibo de la solicitud presentada por el apoderado judicial de la actora ante la Subdirectora de Prestaciones Económicas de Cajanal de fecha 10 de septiembre de 2003 (folio 8º exp.), por lo que se encuentra probado, que la actora efectivamente elevó una solicitud de reconocimiento de la pensión gracia ante Cajanal desde esa fecha.

Por su parte, la entidad demandada para justificar la demora en resolver de fondo la petición, argumenta que dado el cúmulo de solicitudes que tiene represadas, no ha podido resolver de fondo la petición formulada por la Señora Orjuela de Cruz, pero señala que la misma será atendida dentro del plan de contingencia adoptado y publicado el 18 de enero de 2004 y según el cual, todas las peticiones presentadas se resolverán dentro de los cuatro (4) meses siguientes a esa fecha.

A ese respecto es conveniente señalar que el derecho fundamental de petición comporta la facultad de acudir de forma respetuosa ante la Administración a fin de obtener de ésta un determinado pronunciamiento. En tal medida, existe simultáneamente un deber por parte de las autoridades respectivas de resolver de manera oportuna, pronta y de fondo lo peticionado por el administrado, de forma tal que, si no es posible que la Administración resuelva la solicitud y en consecuencia notifique la respectiva decisión administrativa dentro del término que le otorga la Ley (art. 6º Decreto 01 de 1984), deberá indicar los motivos por los que se incumple dicho término e informar al interesado sobre la fecha en que resolverá el asunto.

Ahora bien, de conformidad con las pruebas que obran en el expediente, para esta Sala resulta claro que hasta el momento la entidad accionada no ha dado una respuesta de fondo a la solicitud formulada por la Señora María Celmira Orjuela de Cruz el día 10 de septiembre de 2003, dejando vencer en esa forma el término de cuatro (4) meses que tenía para contestar de fondo y en forma clara y precisa la solicitud elevada por la demandante relacionada con el reconocimiento de la pensión de gracia.

De otra parte es pertinente señalar, que si bien para el caso sub-examine es claro que a la Corte no le corresponde determinar si la Señora Orjuela de Cruz cumple o no con los requisitos exigidos por la normatividad vigente para acceder al derecho de pensión de gracia, no hay duda de que a la actora se le ha otorgado un tratamiento incorrecto por parte de Cajanal, pues no se le ha proporcionado una respuesta efectiva que resuelva de fondo la

solicitud formulada, a pesar de que el tiempo transcurrido desde la fecha de presentación de la solicitud ante la entidad accionada, ha sido más que razonable para que se hubiere pronunciado al respecto.

Aparte de lo anterior cabe precisar, que no puede la entidad administrativa encargada de resolver la solicitud que le ha sido formulada, exonerarse de contestar oportunamente las peticiones ante ella formuladas, aduciendo como justificación el cúmulo de solicitudes, pues como se ha establecido esa conducta independiente de cualquier otra consideración vulnera derechos de rango fundamental y es contraria a los principios que rigen la función administrativa.

En ese orden de ideas, encuentra la Sala, que la Caja Nacional de Previsión Social, Cajanal, -Seccional Cundinamarca-, ha vulnerado el derecho de petición de la actora, toda vez que no cumplió con el deber constitucional de absolver de fondo la solicitud formulada por ésta el 10 de septiembre de 2003, pues como ya se expresó, las peticiones relativas al reconocimiento de pensiones deben ser resueltas en un término máximo de cuatro (4) meses.

En este orden de ideas, la Sala concederá la tutela solicitada y ordenará a la entidad accionada que si aún no lo ha hecho, proceda dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta providencia a pronunciarse de fondo sobre el objeto de las petición elevada por la Señora Orjuela de Cruz,.

III. DECISION.

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

RESUELVE:

Primero. REVOCAR la sentencia proferida el 13 de febrero de 2004 por Juzgado Treinta y Uno Civil del Circuito de Bogotá, que negó la protección de los derechos invocados por el apoderado judicial de la señora María Celmira Orjuela de Cruz contra la Caja Nacional de Previsión Social, Cajanal, -Seccional Cundinamarca-. En su lugar, TUTELAR el derecho de petición de la accionante.

Segundo-. ORDÉNASE a la Caja Nacional de Previsión Social, Cajanal, -Seccional

Cundinamarca-, que si aún no lo ha hecho proceda en el término de cuarenta y ocho (48) horas, contadas a partir de la notificación de esta providencia, a resolver de fondo en forma clara y precisa la solicitud de reconocimiento de pensión gracia formulada a través de apoderado judicial por la señora Orjuela de Cruz.

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

Cuarto. Por Secretaría, líbrense la comunicación de que trata el artículo 36 del decreto 2591 de 1991

Notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (E)

1 Ver, entre otras, las Sentencias T-054/04 , T-999/01, T-476/01, T-398/01, T-408/00, T-327/99, T-660/99.

2 En la sentencia T-054 de 2004 dijo la Corte sobre el asunto, lo siguiente: “En esta medida la acción de tutela no tiene como finalidad el reconocimiento de derechos litigiosos o prestacionales, como es el caso de la pensión de jubilación. No obstante, en lo que respecta al derecho a la seguridad social, la Corte ha señalado que si bien no fue consagrado

expresamente en la Constitución como una garantía fundamental bien puede adquirir ese carácter cuando según las circunstancias del caso, su no reconocimiento tenga la potencialidad de poner en peligro otros derechos y principios fundamentales como la vida (artículo 11 C.P.), la dignidad humana (artículo 1º C.P.), la integridad física y moral (artículo 12 C.P.) o el libre desarrollo de la personalidad (artículo 16 C.P.) de las personas de la tercera edad (artículo 46 C.P.).”

3 Ver entre otras, las Sentencias T-419/92, T-172/93, T-279/94, T-529/95, T-463/96, T-232/01, T-396/01, T-877/01 y T-943/02.

4 ARTICULO 23. 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.

5 Pueden consultarse, entre otras, las Sentencias T-054 y T-026 de 2004 y T-079, T-129, T-418, T-1089 de 2001.

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

7 Artículo 6º. 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 así al interesado, expresando los motivos de la demora y señalando a la vez la fecha en la que se resolverá o dará respuesta. (...). Subrayado y negrilla fuera de texto.