

Sentencia T-776/07

DERECHO DE PETICION EN MATERIA PENSIONAL-Términos para resolver

DERECHO DE PETICION-No admisión de respuestas evasivas

DERECHO DE PETICION ANTE CAJA NACIONAL-Aplicación analógica de término de cuatro meses para resolver reconocimiento de pensiones legales

DERECHO DE PETICION EN MATERIA PENSIONAL-Improcedencia

Referencia: expediente T-1618241

Acción de tutela instaurada por Cristóbal Antonio Narváez Fonseca, contra la Caja Nacional de Previsión Social, EICE.

Procedencia: Tribunal Superior de Valledupar, Sala Penal.

Magistrado Ponente:

Dr. NILSON PINILLA PINILLA.

Bogotá, D. C., veinticinco (25) de septiembre de dos mil siete (2007).

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

SENTENCIA

en la revisión del fallo proferido por el Tribunal Superior de Valledupar, Sala Penal, dentro de la acción de tutela promovida por Cristóbal Antonio Narváez Fonseca, contra la Caja Nacional de Previsión Social, EICE.

El expediente llegó a la Corte Constitucional por remisión del mencionado Tribunal, en virtud de lo ordenado por el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991. La Sala de Selección N° 6 de la Corte, el día 7 de junio de 2007 eligió, para efectos de su revisión, el asunto en referencia.

La demanda fue presentada el 27 de noviembre de 2006, contra la Caja Nacional de Previsión Social, EICE, solicitando tutelar los derechos a la vida, el mínimo vital y la salud, al quedar excluido de la seguridad social, en hechos que a continuación son resumidos.

A. Hechos y relato contenido en la demanda.

Cristóbal Antonio Narvárez Fonseca laboró en el Banco de Colombia, hoy Bancolombia, desde el 16 de octubre de 1958 hasta el 12 de enero de 1965; el 5 de noviembre de 1984 ingresó a la Procuraduría General de la Nación, siendo su último cargo sustanciador grado 11 en la Procuraduría Judicial de Familia en Valledupar. Mediante Decreto 410 de febrero 25 de 2003, emitido por el Procurador General de la Nación, fue retirado del servicio al haber cumplido 65 años edad, edad de retiro forzoso.

Considerando que reunía los requisitos de ley, solicitó a la Caja Nacional de Previsión Social, EICE, el reconocimiento de su pensión de vejez, que le fue negada mediante resolución N° 011159 de abril 2 de 2005, por cuanto Bancolombia aduce ser “una entidad privada para entonces y regirse en consecuencia por las normas del Código Sustantivo de Trabajo, que en ningún momento dan lugar a esta figura” (cuotas partes).

El 20 de octubre de 2006, mediante derecho de petición solicitó a Cajanal el reconocimiento de “la pensión de vejez por retiro forzoso” y que han transcurrido 15 días para que esa entidad conteste, pero no se la dado respuesta. Agrega que con ese derecho de petición aportó 2 declaraciones, rendidas ante la notaria tercera de Valledupar por Erick Adarraga y Carlos Palacio Rodríguez, donde manifiestan “que no tengo ingreso económico para mi congrua subsistencia”.

En tal virtud, solicita “se me reconozca y se ordene el pago inmediato de mi pensión de vejez o retiro forzoso, al haber cumplido sesenta y cinco (65) años... cuando desempeñaba el cargo de sustanciador grado 11 en la Procuraduría Judicial en Asuntos de Familia”, en Valledupar.

B. Pruebas relevantes que obran en el expediente.

1. Certificación suscrita por Martha Julieta Tovar Cardona, Jefe de la División de Gestión Humana de la Procuraduría General de la Nación, donde indica que Cristóbal Antonio Narvárez

Fonseca “ingresó a la entidad en noviembre 5/1984 y laboró hasta marzo 3/2003, desempeñó como último cargo el de Sustanciador, Grado 11, de la Procuraduría 29 Judicial II en Asuntos de Familia, con sede en Valledupar” (f. 5 cd. inicial).

1. Decreto N° 410 de febrero 25 de 2003, proferido por el Procurador General de La Nación, por medio del cual se resuelve “retirar del servicio al señor Cristóbal Antonio Narvárez Fonseca... quien desempeña el cargo de Sustanciador Grado 11 en la Procuraduría II Judicial 29 de Familia de la ciudad de Valledupar” (fs. 6 y 7 ib.).

1. Partida de bautismo de Cristóbal Antonio Narvárez Fonseca, donde aparece que nació el 4 de agosto de 1937 (f. 8 ib.).

1. Oficio de marzo 1° de 2005, dirigido por el Gerente Regional de Banca Personal de Bancolombia a la Subgerente de Prestaciones Económicas de Cajanal, donde se opone “a la liquidación efectuada en el proyecto de Resolución N° 8747 de 2004, mediante la cual proponen una cuota de la mesada pensional a cargo de Bancolombia por valor de \$ 313.693 mensuales” (fs. 9 a 12 ib.).

1. Resolución N° 011159 de abril 2 de 2005, expedida por Cajanal, donde resuelve “negar el reconocimiento y pago de una pensión mensual vitalicia de vejez al señor Narvárez Fonseca Cristóbal Antonio” (fs. 13 a 17 ib.).

1. Derecho de petición dirigido a Cajanal el 20 de octubre de 2006 por el señor Narvárez Fonseca, en solicitud de la referida pensión (f. 18 ib.).

1. Declaración suscrita ante la Notaría Tercera de Valledupar por Carlos Palacio Rodríguez y Erick Adarraga Ustariz, manifestando que el actor tiene esposa y seis hijos, dependiendo “única y exclusivamente de él”, sin tener otro ingreso distinto al que recibía de la Procuraduría (f. 19 ib.).

C. Sentencia de primera instancia.

Mediante providencia de diciembre 15 de 2006, el Juzgado Penal del Circuito Especializado de Valledupar, negó la tutela manifestando que “carece de fundamento porque la entidad accionada aún goza de suficiente tiempo para responder la solicitud formulada”.

D. Impugnación.

El actor anotó “apelo”, al notificarse del fallo antes referido (f. 28 ib.).

E. Sentencia de segunda instancia.

El Tribunal Superior de Valledupar, Sala Penal, mediante sentencia de enero 31 de 2007, confirmó el fallo apelado, denotando que el actor elevó la petición a Cajanal para que se le reconociera el derecho a la pensión de vejez, solicitud que “desde su presentación a la fecha no ha sobrepasado los plazos estimados por la Jurisprudencia Constitucional en materia pensional” para ser respondida, lo cual implica que actualmente “no aparezca vulneración al derecho de petición reclamado en amparo”, pues no han transcurrido los cuatro meses “que se otorgan para dar una respuesta de fondo a la solicitud”.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

Primera. Competencia.

Es competente la Corte Constitucional para analizar, en Sala de Revisión, la decisión tomada dentro de la presente acción de tutela, con fundamento en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

Segunda. El asunto objeto de estudio.

Esta Sala de Revisión determinará si desde la fecha de presentación del derecho de petición para el reconocimiento de la pensión de vejez ha transcurrido el plazo legal para ser resuelto,

y de haber omisión, si ésta conculca el referido derecho fundamental, u otro, del accionante. Además, se definirá si procede el reconocimiento de la pensión solicitada por vía de tutela.

Tercera. Términos para resolver las peticiones en asuntos pensionales.

La Corte Constitucional en sentencia SU-975 de octubre 23 de 2003, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa, acerca de los términos¹ para la resolución del derecho de petición sobre pensiones, expresó:

“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.”

Así, con respecto al tema concerniente, a partir de la presentación del derecho de petición la entidad dispone de 4 meses calendario para resolver de fondo, es decir, para manifestar si el solicitante tiene o no derecho a la pensión; de no cumplirlo, estará conculcando el derecho fundamental de petición.

Cuarta. Antes de la vigencia de la Ley 100 de 1993, los empleadores deben responder por los aportes pensionales de sus trabajadores.

A partir de la vigencia de la Ley 100 de 1993 (parágrafo 1° art. 36, que para el caso dispone que para efectos del reconocimiento de la pensión de vejez -inciso 1° ib.-, se tendrá en cuenta la suma de las semanas cotizadas con anterioridad, al ISS, cajas, fondos u otras entidades públicas o privadas de seguridad social), se unificó el sistema general de pensiones; es decir, no interesa si el trabajador aportó desde el sector público o privado, por cuanto esas cotizaciones y el tiempo de servicio van a un sistema general², bien sea de trabajadores de entidades oficiales o particulares. Así mismo, se determinó que las cajas del sector público o privado tienen la obligación de efectuar el recaudo de los aportes³ para la liquidación de la pensión.

Entonces, frente a quienes antes de regir la Ley 100 de 1993 laboraron en el sector privado, corresponde al ISS, fondos o Cajanal realizar el recaudo de los aportes y cuotas partes pensionales del tiempo trabajado con los diferentes empleadores, sin importar si son del sector público o privado, debiendo pronunciarse de fondo sobre la solicitud del reconocimiento de la pensión.

Al respecto la Corte Constitucional en sentencia T-1046 de noviembre 28 de 2002, M. P. Jaime Araujo Rentería, expresó:

“La función del Seguro Social, cuando se le solicita el reconocimiento de la pensión y este último está sujeto a la expedición de un bono pensional, no se limita a dar una contestación

en el sentido de que su decisión depende de la actuación de las entidades a las que corresponde expedir el referido documento. Por el contrario, es de su resorte hacer el respectivo seguimiento hasta obtener la respuesta definitiva por parte de dichas entidades y así, oportunamente, proceder a resolver de fondo y de manera definitiva sobre el reconocimiento de la pensión.” (No está en negrilla en el texto original).

Así, en lo atinente al caso, las entidades Administradoras de Fondos de Pensiones deben antes de resolver la petición de reconocimiento de pensión, realizar todo lo pertinente para obtener una respuesta⁴ definitiva por parte de los entes con los cuales el peticionario ha laborado, sin importar si son del sector privado o del público, y una vez realizado esto, pronunciarse de fondo.

Quinta. Caso concreto.

Cristóbal Antonio Narváez Fonseca, el 20 de octubre de 2006 solicitó a la Caja Nacional de Previsión Social, EICE, el reconocimiento de su pensión de vejez; al incoar la tutela, adujo que habían transcurrido 15 días para resolver y solicitó el reconocimiento y pago inmediato de la pensión de vejez “o retiro forzoso”, por haber cumplido 65 años de edad cuando desempeñaba un cargo de sustanciador grado 11 en la Procuraduría Judicial de Valledupar.

Además, como se desprende de lo que ha manifestado la Corte Constitucional⁵, la excepcional probabilidad de reconocer la pensión de vejez por vía de tutela, en el presente caso ni siquiera puede considerarse, al no darse entonces, en concreto, un acto u omisión que viole derechos del peticionario, en cuanto debía conservarse para la entidad accionada la oportunidad de dar respuesta de fondo sobre el asunto de la petición y, por ello, no es el momento de abordar las posibles vulneraciones a los derechos a la seguridad social, el mínimo vital y la salud, en conexidad con la vida.

No obstante lo anterior, a la fecha en que se dicta esta sentencia el plazo de 4 meses ya expiró y, si aún no se ha respondido, sí se estaría en presencia de un quebrantamiento del derecho fundamental de petición; para subsanarlo y según ha resuelto esta corporación en precedencia⁶, Cajanal deberá extremar, en un plazo máximo de 15 días siguientes a la notificación de este fallo, la procuración de cuotas partes, según corresponda; surtido lo anterior o corrido tal lapso, tendrá 48 horas para pronunciarse de fondo respecto del derecho de petición recibido.

Por todo lo anteriormente expresado, se confirmará el fallo de enero 31 de 2007 proferido por el Tribunal Superior de Valledupar, Sala Penal, acertado en su momento en cuanto confirmó la decisión de no amparar los derechos fundamentales invocados, dictada en diciembre 15 de 2006 por el Juez Penal del Circuito Especializado de esa ciudad.

Pero se advertirá a la Caja Nacional de Previsión Social, EICE, por conducto de su representante legal o quien haga sus veces, que en el término de quince días hábiles, a partir de la notificación de este fallo, debe efectuar todo lo necesario para el recaudo de las cuotas partes de donde laboró Cristóbal Antonio Narváez Fonseca; realizado esto, dentro de las siguientes cuarenta y ocho horas, si no lo ha hecho, resolverá de fondo la petición de pensión de vejez que el 20 de octubre de 2006 le formuló el demandante.

Lo anterior, sin perjuicio de que el señor Narváez Fonseca pueda volver a solicitar protección de sus derechos fundamentales, en cuanto se trate de nuevas actuaciones u omisiones que puedan quebrantarlos o ponerlos en riesgo, sin que en tal medida se genere temeridad⁷, toda vez que en el presente caso el actor acudió a la acción de tutela antes de fenecer el plazo para ser resuelta la petición, pero como ya expiró, se generaría un nuevo evento.

III. DECISIÓN.

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

RESUELVE

Primero. CONFIRMAR la sentencia de enero 31 de 2007, proferida por el Tribunal Superior de Valledupar, Sala Penal, que a su vez confirmó la de diciembre 15 de 2006, dictada por el Juzgado Penal del Circuito Especializado de Valledupar, en cuanto negó la tutela al derecho de petición presentado por Cristóbal Antonio Narváez Fonseca, ante la Caja Nacional de Previsión Social, EICE.

Segundo. ADVERTIR a la Caja Nacional de Previsión Social, EICE, por conducto de su representante legal o quien haga sus veces, que en el término de quince (15) días hábiles a partir de la notificación de este fallo, realice lo necesario para el recaudo de las cuotas partes a que hubiere lugar, de empleadores donde haya laborado Cristóbal Antonio Narváez

Fonseca; realizado esto o vencido dicho lapso, dentro de las siguientes cuarenta y ocho (48) horas, si no lo ha hecho, Cajanal deberá resolver de fondo la petición de pensión de vejez que le presentó Cristóbal Antonio Narváez Fonseca el 20 de octubre de 2006.

Tercero.- LÍBRESE por Secretaría la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

CATALINA BOTERO MARINO

Magistrada (E)

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Ver también sobre el tema, T-114 de febrero 13 de 2003, M. P. Jaime Córdoba Triviño; T-951 de octubre 17 de 2003, M. P. Álvaro Tafur Galvis; T-1106 de noviembre 20 de 2003, M. P. Eduardo Montealegre Lynett; T-011 de enero 19 de 2005, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-147 de febrero 24 de 2006, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-1071 de diciembre 12 de 2006, M. P. Nilson Pinilla Pinilla, entre otras.

2 Artículos 2 y 15 de la Ley 100 de 1993.

3 El Decreto 1888 de 1994, artículo 1º, establece: “Campo de aplicación. El régimen solidario de prima media con prestación definida es administrado por el Instituto de Seguros Sociales, ISS, y mientras subsistan respecto de sus afiliados, por las cajas, fondos o entidades del

sector público o privado en los términos establecidos en la Ley 100 de 1993 y demás normas que les sean aplicables.” Y el artículo 2º ib.: “Objeto y funciones. Corresponde al Instituto de Seguros Sociales y a las cajas, fondos o entidades del sector público o privado en desarrollo de su objeto en especial, las siguientes funciones: (...) 3.Registrar a los afiliados cuando a ello haya lugar y efectuar el recaudo de los aportes por el sistema de autoliquidación de acuerdo con los términos establecidos en los respectivos reglamentos.”

Además, el artículo 20 del Decreto 1513 de 1998 ordena: “Corresponde a las entidades administradoras adelantar por cuenta del afiliado pero sin ningún costo para éste, las acciones y procesos de solicitud de bonos pensionales y de pago de los mismos cuando se cumplan los requisitos establecidos para su redención. Las administradoras estarán obligadas a verificar las certificaciones que expidan las entidades empleadoras o cajas, de tal manera que cuando sean recibidas por el emisor, sólo sea necesario proceder a la liquidación provisional del bono y a la solicitud de reconocimiento de las cuotas partes, de acuerdo con lo previsto en el artículo 52.”

4 En cuanto al plazo que tienen las entidades competentes para emitir el bono pensional, la Corte Constitucional en sentencia T-1046 de noviembre 28 de 2002, M. P. Jaime Araujo Rentería sostuvo: “Esta Sala resolvió el anterior interrogante así: ‘(M)ientras no exista norma especial que señale término preciso y específico dentro del cual deban proceder las entidades competentes para la emisión de los bonos pensionales, debe aplicarse la norma general contenida en el artículo 6º del C.C.A., que establece el término de quince (15) días hábiles; transcurrido el cual si no se ha procedido a su emisión se generarán los intereses moratorios a que hacen referencia los artículos 10 y 18 del Decreto Ley 1299 de 1994. Esto sin perjuicio del deber de resolver de fondo la petición concerniente al bono pensional y de la responsabilidad disciplinaria a que haya lugar por el retardo o dilación, cuando dicho trámite esté a cargo de servidores públicos.’ (Subrayado fuera del texto).”

5 SU-975 de octubre 23 de 2003, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa: “... en los casos relacionados los accionantes no elevaron reclamación ante Cajanal para solicitar el reajuste de sus mesadas pensionales antes de interponer la acción de tutela, no existió una acción u omisión que potencialmente o de hecho vulnerara o amenazara los derechos fundamentales de los peticionarios, tal y como lo exige el artículo 86 de la Constitución. Sin la existencia de un acto concreto de vulneración a un derecho fundamental no hay conducta específica activa

u omisiva de la cual proteger al interesado y, en consecuencia, las decisiones de los jueces que denegaron las respectivas acciones de tutela serán confirmadas.”

6 Cfr. T-991 de octubre 23 de 2003, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

7 Respecto de la acción temeraria, la Corte Constitucional en sentencia T-1103 de octubre 28 de 2005, M. P. Jaime Araujo Rentería, determinó que, “para deducir que una misma demanda de tutela se ha interpuesto varias veces, con infracción de la prohibición prevista en el artículo 38 del Decreto 2591 de 1991, es indispensable acreditar: (i) La identidad de partes, es decir, que las acciones de tutela se dirijan contra el mismo demandado y, a su vez, sean propuestas por el mismo sujeto en su condición de persona natural, o de persona jurídica, directamente o a través de apoderado; (ii) La identidad de causa petendi, o lo que es lo mismo, que el ejercicio de las acciones se fundamente en unos mismos hechos que le sirvan de causa; (iii) La identidad de objeto, esto es, que las demandas busquen la satisfacción de una misma pretensión tutelar o sobre todo el amparo de un mismo derecho fundamental; (iv) Por último, a pesar de concurrir en un caso en concreto los tres (3) citados elementos que conducirían a rechazar la solicitud de tutela, el juez constitucional tiene la obligación dentro del mismo proceso tutelar, de excluir la existencia de un argumento válido que permita convalidar la duplicidad en el ejercicio del derecho de acción”.