

Sentencia T-911/06

DERECHO DE PETICION EN MATERIA PENSIONAL-Términos para resolver

JUEZ DE TUTELA-Verificación términos para responder peticiones

DERECHO DE PETICION-Omisión de entidad en responder en el término señalado

DERECHO DE PETICION-Cónyuge de pensionado fallecido a quien no le ha sido resuelta una solicitud de reconocimiento de la pensión sustitutiva.

Reiteración de Jurisprudencia

Referencia: expediente T-1418456

Acción de tutela instaurada por Alcira Enna Díaz Uparela, contra la Nación – Ministerio de la Protección Social, Coordinación General del Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia.

Magistrado Ponente:

Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Bogotá, D.C., tres (3) de noviembre de dos mil seis (2006).

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Escobar Gil, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

## SENTENCIA

### I. ANTECEDENTES

1. La señora Alcira Enna Díaz Uparela, 63 años de edad, mediante apoderado judicial, interpuso acción de tutela el día 19 de abril de 2006, por considerar que el Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia del Ministerio de la Protección Social, le vulneró sus derechos fundamentales de petición, a la vida, a la dignidad humana, y a la seguridad social, por no haber reconocido a su favor la pensión sustitutiva, luego del fallecimiento de su cónyuge el 15 de mayo de 2005.<sup>1</sup> Afirma la accionante que radicó el 15 de junio de 2005, una solicitud de reconocimiento y pago de la pensión sustitutiva, que no ha sido respondida por el ente accionado de manera clara, precisa y de

maneara congruente con lo solicitado. La accionante indicó en su demanda que llevaba casada con el causante 40 años y que dependía económicamente de él, y anexo pruebas de su dicho.<sup>2</sup>

2. La accionante señala además que en octubre de 2005 reiteró la solicitud de reconocimiento de la pensión sustitutiva, y el 2 febrero de 2006, el Coordinador del Área de Pensiones del Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia del Ministerio de la Protección Social, le solicitó el envío de varios documentos necesarios para el estudio de su solicitud,<sup>3</sup> que fueron nuevamente presentados por la tutelante, a pesar de que ya habían sido entregados junto con las solicitudes de reconocimiento de la pensión sustitutiva presentadas en junio y en octubre de 2005. Por lo anterior, la tutelante solicita que se le reconozca el derecho a la sustitución pensional y en consecuencia, que se le cancele de manera inmediata el valor de las mesadas adeudadas desde junio de 2005.

3. Por su parte, el ente accionado señaló el 17 de mayo de 2006 ante el juez de tutela que conoció de la demanda presentada por la señora Díaz de Uparela, que la razón de la tardanza en responder a las solicitudes de reconocimiento de pensiones a cargo de la liquidada empresa Foncolpuertos, no se debía a negligencia, sino que era producto del gran volumen de solicitudes presentadas por los 10.000 pensionados a cargo del Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia, y del poco personal asignado para tramitarlas.<sup>4</sup> En consecuencia, y a fin de dar respuesta de fondo, solicitó “dada la complejidad de los hechos relacionados por la accionante, (...) y los antecedentes y circunstancias expuestas (...), conceder un término de 10 días hábiles contados a partir de la fecha en que se reciban los documentos solicitados por la Coordinación del Área de pensiones a la accionante”<sup>5</sup>. Según las pruebas que obran en el expediente, la accionante entregó el 20 de febrero de 2006 en el Ministerio de Protección Social, un certificado de supervivencia expedido por la Notaría Séptima de Cartagena, la copia del registro civil de nacimiento y del registro civil de matrimonio sin anotaciones al margen, todos estos documentos autenticados el día 16 de febrero de 2006 ante la Notaría Séptima de Cartagena.

4. El Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá, D.C. – Sala Laboral, mediante sentencia del 23 de mayo de 2006, negó el amparo por considerar que el término legal para resolver la petición de reconocimiento de la pensión sustitutiva de la actora aún no se había vencido, teniendo en cuenta que el 16 de febrero el Ministerio de Protección Social solicitó a la peticionaria el envío de varios documentos necesarios para adoptar una decisión de fondo, que la actora entregó dichos documentos el 20 de febrero de 2006, y que la tutela interpuesta el 19 de abril de 2006, se presentó cuando aún faltaban dos meses para que se venciera el plazo legal.

5. La Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, mediante sentencia del 25 de julio de 2006, confirmó el fallo de primera instancia por considerar que existían otros medios de defensa judicial que hacían improcedente la acción de tutela, y porque la accionante no demostró que estuviera ante un perjuicio irremediable que hiciera viable la tutela como mecanismo transitorio.

## II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional es competente para resolver el asunto bajo estudio, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86, inciso tercero y 241, numeral noveno de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. En el asunto bajo revisión, la accionante solicita que se le reconozca el derecho a la

sustitución pensional y se ordene a la entidad accionada pagar las mesadas adeudadas desde junio de 2005.

3. De conformidad con jurisprudencia reiterada de esta Corporación, la protección al derecho a la seguridad social no conlleva la posibilidad de reconocimiento de los derechos pensionales por parte del juez de tutela,<sup>6</sup> salvo casos excepcionales de debilidad manifiesta.<sup>7</sup> Cuando se trata de derechos prestacionales que aún no han sido reconocidos, la acción de tutela resulta adecuada para que el particular obtenga una decisión por parte de la administración con base en su derecho fundamental de petición, sin que ello lo libere de la obligación de cumplir con el trámite legal previsto para su reconocimiento.<sup>8</sup>

4. En este caso, el punto a resolver en sede de revisión es si se viola el derecho de petición por la demora de la administración en responderle a la peticionaria.

5. Existe abundante jurisprudencia de la Corte en materia de protección de los derechos de las personas que elevan peticiones para el reconocimiento de sus derechos pensionales. De conformidad con dicha jurisprudencia, la respuesta que se dé al peticionario debe cumplir, a lo menos, con los siguientes requisitos: 1. Ser oportuna; 2. Resolver de fondo, en forma clara, precisa y de 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.<sup>9</sup>

6. En lo que tiene que ver con los derechos de petición que buscan el reconocimiento de derechos pensionales, la Corte ha reiterado que “la definición de la titularidad y el reconocimiento de una pensión ante la administración, constituye en principio un asunto ajeno al ámbito de la jurisdicción constitucional en sede de tutela.”<sup>10</sup>

7. La competencia del juez de tutela se limita a la verificación de los términos establecidos legalmente para dar respuesta a las solicitudes elevadas por los peticionarios en aras de garantizar una respuesta que resuelva lo pedido.<sup>11</sup>

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

“(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.”<sup>13</sup>

9. En el caso bajo estudio, el Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia del Ministerio de la Protección Social ha desconocido flagrantemente el derecho de petición de la actora, como quiera que en el trámite de la petición desconoció todos los términos establecidos en la Ley 700 de 2001, y sin que hasta la fecha hubiera dado una respuesta de fondo a lo solicitado. En efecto, aun cuando la administración contaba sólo con 15 días para solicitar los documentos faltantes para tramitar la solicitud (situación (i)(a)), sólo después de casi seis meses le informó a la accionante que era necesario anexar ciertos documentos,<sup>14</sup> los cuales, según afirma la apoderada de la actora, fueron anexados en dos ocasiones anteriores a la fecha de solicitud del Ministerio de Protección Social. El Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia tampoco le informó a la actora sobre el tiempo probable en que daría respuesta de fondo a su solicitud.

10. Constata la Sala que desde la presentación de la solicitud de reconocimiento de la pensión sustitutiva en junio de 2005, a la fecha de interposición de la presente acción de tutela en abril de 2006, habían transcurrido 10 meses, sin que la administración hubiera dado una respuesta de fondo a lo solicitado por la actora.

11. A la fecha, a pesar de que en el curso del proceso de tutela la entidad accionada solicitó un plazo de 10 días hábiles, contados a partir de la fecha en que se remitieran los documentos solicitados por el Grupo a la accionante, para resolver de fondo la petición de la actora, no obra en el expediente prueba de que dicha respuesta haya sido expedida.

12. Si bien la Sala Tercera de Revisión no desconoce los problemas administrativos que enfrenta el Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia del Ministerio de la Protección Social, desde hace varios años para atender adecuadamente las solicitudes presentadas por los extrabajadores y pensionados de esa empresa, resulta inconcebible que a pesar de que la misma administración reconoció en el escrito presentado ante el juez de tutela de primera instancia que existe una seria deficiencia administrativa desde el año 2004,<sup>15</sup> y que como consecuencia de ello se vulneran de manera reiterada los derechos de miles de extrabajadores y pensionados de Foncolpuertos, no se hayan tomado las previsiones necesarias para corregir tales falencias.

13. Por lo anterior, la Sala de Revisión revocará los fallos de instancia y concederá la tutela del derecho de petición. En consecuencia, el Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia del Ministerio de la Protección Social deberá dar respuesta de fondo a la solicitud de la accionante, dentro de los dos días siguientes a la notificación de la presente sentencia, si aún no lo ha hecho.

### III. DECISIÓN

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

RESUELVE:



Primero.- REVOCAR los fallos proferidos por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá, el 23 de mayo de 2006 y por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, el 25 de julio de 2006, que denegaron la tutela solicitada por Alcira Enna Díaz Uparela, y en su lugar CONCEDER la tutela del derecho de petición.

Segundo.- ORDENAR al Ministerio de Protección Social –Grupo Interno de Trabajo para la gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia – que, en el término de cuarenta y ocho (48) horas, contadas a partir de la notificación de esta providencia, si aún no lo ha hecho, dé respuesta de fondo a la petición presentada por la accionante.

Tercero.- Para garantizar la efectividad de la acción de tutela la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, D.C., notificará esta sentencia dentro del término de cinco (5) días después de haber recibido la comunicación, de conformidad con el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Por Secretaria General, líbrese la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 El causante Rafael Augusto Uparela Uparela era pensionado de Foncolpuertos desde el 18 de julio de 1992, fecha en la cual se le reconoció una pensión vitalicia de jubilación por valor de \$211.846,71. Para 1992, el salario mínimo legal diario vigente era de \$2.173,00 (Decreto 2867 de 1991).

2 Cfr. Folios 51-64, cuaderno 1. En el expediente obran varias copias del registro civil de matrimonio, del registro civil de nacimiento y una declaración juramentada en la que el testigo afirma que le consta que la señora Díaz de Uparela estuvo casada por más de 40 años con el señor Rafael Uparela y que dependía económicamente de él.

3 Cfr. Folio 15, Cuaderno 1.- En la comunicación del 2 de febrero de 2006, el Coordinador del Área de Pensiones solicitó a la accionante enviar los siguientes documentos: a) fotocopia auténtica reciente del Registro Civil Integral de Matrimonio entre la accionante y el causante; b) Copia auténtica reciente del registro civil de nacimiento de la accionante, y c) certificado de supervivencia.

4 Cfr. Folios 37-38, dice el Ministerio de Protección Social: “El Grupo da trámite a las solicitudes en estricto cumplimiento a lo reglado en el artículo 3º, inciso 6º del Código Contencioso administrativo, es decir, en orden de precedencia y respetando el principio de imparcialidad de las autoridades en relación con los particulares. En el caso concreto de este Grupo y dada la naturaleza de las funciones que cumple, diariamente los extrabajadores, pensionados, apoderados y beneficiarios de la liquidada empresa Puertos de Colombia, presentan tal número de peticiones y reclamaciones que superan la capacidad del recurso humano y físico con el que se cuenta para responder y satisfacer todas y cada una de ellas en el término indicado. ¶ Para la actual fecha hay más de 15 mil personas incluidas en la nómina de Puertos de Colombia; de éstas, más de 10 mil están registradas en el código de pensionado. De acuerdo con estas cifras, a este Grupo llegan diariamente un elevado número de solicitudes de manera que no es posible dar contestación a las peticiones en el término indicado. Así, durante el año 2004 fueron diseccionados al área de pensiones un total de 7.461 documentos y en el 2005 se recibieron 6.357 y en lo que va corrido del 2006 se han recibido 1.130. La planta de personal de dicha área es insuficiente para atender oportunamente todas las solicitudes, máxime si ello implica la búsqueda de información en los archivos dejados por el suprimido Foncolpuertos y en la gran mayoría de los casos adelantar un trámite interno que, precisamente por la carencia de personal, en la mayoría de los casos no es posible informárselo al solicitante, como lo ordena el Código Contencioso Administrativo. ¶ En atención al derecho a la igualdad, a las peticiones se les asigna un turno de acuerdo con el tema que corresponde a cada caso (reconocimiento de pensión de jubilación, de sobrevivientes, solicitud de acrecimientos, de inclusión en nómina, por acreditación de estudios, pago de mesadas causadas y no cobradas o atrasadas, etc.), se

estudian y resuelven en orden de precedencia que se ha establecido no sólo por respeto al derecho a la igualdad sino para evitar potencial comisión de irregularidades por parte de funcionarios y tramitadores.”

5 Según el Ministerio de Protección Social, el certificado de registro civil de matrimonio entregado por la accionante data del 13 de septiembre de 1986 y carece de anotaciones al margen, razón por la cual se solicitó fotocopia autenticada reciente del Registro Civil Integral de Matrimonio celebrado entre Alcira Enna y Rafael Augusto Uparela Uparela con todas las anotaciones al margen si las tiene. Igualmente se le solicitó copia auténtica reciente del registro civil de nacimiento de la peticionaria y un certificado de supervivencia.

6 Ver entre otras las sentencias, T-038 de 1997, MP: Hernando Herrera Vergara; T-476 de 2001, MP: Rodrigo Escobar Gil; T-969 de 2001, MP: Jaime Araujo Rentería, T-193 de 2004, MP: Marco Gerardo Monroy Cabra;

7 Ver entre otras las sentencias, T-190 de 1993, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz; T-888-2001, MP: Eduardo Montealegre Lynett, T-398 de 2001, MP: Álvaro Tafur Galvis; T-235 de 2002, MP: Marco Gerardo Monroy Cabra; T-179 de 2003, MP: Clara Inés Vargas Hernández; T-401 de 2004, MP: Rodrigo Escobar Gil; T-1119 de 2001, MP: Jaime Córdoba Triviño; T-603 de 2002, MP: Manuel José Cepeda Espinosa.

8 Ver entre otras, las sentencias T-404 de 2004, MP: Rodrigo Escobar Gil; T-358 de 2004, MP: Alfredo Beltrán Sierra; T-408 de 2000, MP: Álvaro Tafur Galvis; T-038 de 1997, MP: Hernando Herrera Vergara.

9 Corte Constitucional, sentencia T-1089 de 2001, MP: Manuel José Cepeda Espinosa. Ver también las sentencias T- 219 de 2001, MP. Fabio Morón Díaz, T-249 de 2001, MP. José Gregorio Hernández Galindo; T-377 de 2000, MP: Alejandro Martínez Caballero.

10 Corte Constitucional, Sentencia T-958 de 2004, MP: Manuel José Cepeda Espinosa.

11 Ver, entre otras, las Sentencias T-131 y T-169 de 1.996, MP. Vladimiro Naranjo Mesa y la T-206 de 1998, MP. Fabio Morón Díaz.

12 Sentencia T-588 de 2003 M. P. Eduardo Montealegre Lynett.

13 Corte Constitucional, SU-975 de 2003, MP. Manuel José Cepeda Espinosa.

14 Cfr. Folio 15, Cuaderno 1- Según las pruebas que obran en el expediente, la solicitud de reconocimiento de la pensión sustitutiva fue presentada el 15 de junio de 2005, y el Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia del Ministerio de la Protección Social, le informó a la actora la necesidad de los registros civiles de matrimonio y nacimiento recientes y del certificado de supervivencia hasta el 2 de febrero de 2006, es decir 6 meses y 19 días después de presentada la solicitud.

15 Constata la Sala Tercera de Revisión que los problemas administrativos del Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia del Ministerio de la Protección Social, son incluso anteriores. Ver por ejemplo, la sentencia T-1175 de 2000, MP: Alejandro Martínez Caballero.