COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia T/143/04

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de tutela
Referencia	T/143/04
Expediente	—
Fecha	2004-02-19
Sala	Sala Séptima de Revisión
Magistrado ponente	Dr EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- —

Resumen del caso (según la propia sentencia)

Ver el texto completo.

Texto completo

T-143-04 REPÚBLICA DE COLOMBIA Sentencia T-143/04 PRESUNCION DE VERACIDAD- Demandado no rinde informe solicitado por el juez DERECHO DE PETICION- Alcance/ DERECHO DE PETICION- Núcleo esencial DERECHO DE PETICION EN MATERIA PENSIONAL- Términos para resolver DERECHO DE PETICION- Vulneración por cuanto no se respondió dentro del termino legal Reiteración de Jurisprudencia Referencia: expedientes acumulados T-802261, T-803624, T-803688 y T-803689.

Acción de tutela instaurada por José Manuel Elías Cabana, Juan de la Cruz Cardona Cardona, Jorge Alberto Cárdenas, Rocío Rodríguez Suárez contra Caja Nacional de Previsión Social Seccionales Magdalena y Bogotá.

Magistrado Ponente: Dr. EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT. Bogotá, D. C., diecinueve (19) de febrero de dos mil cuatro (2004). La Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Eduardo Montealegre Lynett, Alvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente SENTENCIA que pone fin al proceso de revisión de los fallos proferidos por el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Santa Marta, Dieciséis Civil del Circuito de Bogotá y Quinto Civil del Circuito de Bogotá, los dos últimos, respectivamente dentro de la acción de tutela promovida por José Manuel Elías Cabana, Juan de la Cruz Cardona Cardona, Jorge Alberto Cárdenas, Rocío Rodríguez Suárez contra la Caja Nacional de Previsión Social, en sus Seccionales de Magdalena y Bogotá.

I. ANTECEDENTES. Dado que los hechos expuestos en las diferentes acciones de tutela guardan gran similitud, sus razones y argumentos se sintetizan en los siguientes términos:

Señalan los peticionarios José Manuel Elías Cabana, Juan de la Cruz Cardona Cardona, Jorge Alberto Cárdenas y Rocío Rodríguez Suárez que interpusieron ante la CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL, solicitudes para el reconocimiento y pago de pensión gracia y reliquidación de pensión gracia, sin que a la fecha de presentar sus respectivas tutelas, se haya emitido respuesta alguna resolviendo de fondo tales peticiones.

Por lo anterior, consideran vulnerado su derecho de petición y solicitan del ente accionado la resolución en forma inmediata de las peticiones por ellos incoadas.

II. RESPUESTA DADA POR EL ENTE ACCIONADO. La entidad accionada fue notificada de las respectivas acciones de tutela en su contra, pero guardó silencio en todos los expedientes, salvo en el proceso T-802261 en donde mediante escrito dirigido al funcionario judicial de primera instancia, la asesora jurídica de Cajanal, Magdalena, señaló:

"….Se observa en memorial de tutela, donde señal (sic) el accionante, elevó petición ante Cajanal el día 22 de Abril de 2003. Al respecto debo señalar señor Juez, que en cumplimiento del artículo 6 del Decreto 01 de 1984 del C.A. (sic), la petición radicada por el tutelante será resuelto por Cajanal dentro del término legal previsto por el artículo 4 de la ley 700 de 2001, esto es de seis (6) meses, contados a partir de la fecha en que se efectuó la solicitud, con sujeción estricta del orden de presentación, tal como lo dispone el artículo 49 del Decreto 1045 de 1978. Cabe destacar que de manera excepcional por mandato legal o por instrucción expresa de la Subdirección de Prestaciones Económicas, algunas solicitudes se tramitan en tiempo menor, como es el caso de la Sustitución Pensional por Ley 44 de 1980 Pensión de Sobrevivientes y la Pensión de Invalidez. Sin embargo en todos los casos, en la Subdirección de Prestaciones Económicas (con sede en la ciudad de Bogotá) se surten necesariamente todos los pasos culminando en la expedición del acto administrativo que sea del caso, el cual es enviado a la seccional que corresponda para la respectiva notificación al interesado o a su apoderado. Es de resaltar que la Subdirección de Prestaciones Económicas, recibe un promedio de 3.800 solicitudes mensuales de todo el país y que aún con inconvenientes de orden administrativo a (sic) sido propósito indeclinable atender con oportunidad, eficiencia y eficacia esta clase de peticiones. De esta manera se colige que la petición del actor no se encuentra vencida, pues acorde a las prescripciones de la ley antes citada, Cajanal tiene seis meses para responder dichas peticiones….".

(Lo subrayado es del texto). III. DECISIONES JUDICIALES OBJETO DE REVISIÓN. Los fallos objeto de revisión, proferidos por el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Santa Marta, Dieciséis Civil del Circuito de Bogotá, y Quinto Civil del Circuito de Bogotá, negaron los amparos invocados tras considerar que no han transcurrido los seis meses de que habla el artículo 4 de la Ley 700 de 2001 para resolver las solicitudes de reconocimiento de pensión gracia y de reliquidación de pensión gracia.

IV. PRUEBAS OBRANTES EN LOS EXPEDIENTES. A los distintos expedientes se allegó prueba de la recepción de las peticiones interpuestas por los accionantes, por parte de la entidad accionada, como consta a folios 4, 1, 3 y 13 de los expedientes referidos, respectivamente.

V. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS. 1. Competencia. De conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, la Corte Constitucional es competente para revisar las decisiones judiciales mencionadas.

2. Presunción de veracidad en materia de tutela cuando el demandado no rinde el informe solicitado por el juez. Para que ejerciera el derecho de defensa, en todos los expedientes se le corrió traslado a la entidad accionada, logrando únicamente su intervención en el expediente T-802261. Cuando la autoridad contra la cual se dirige la acción de tutela no contesta los requerimientos que le hace el juez de instancia con el fin de dar contestación a los hechos expuestos en la tutela, ni justifica tal omisión, opera la presunción de veracidad, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 del decreto 2591 de 1991.

3. Problema jurídico. Corresponde determinar a esta Sala si con la actitud asumida por la entidad demandada al no responder el derecho de petición elevado por los demandantes a través de los cuales solicitaban el reconocimiento de pensión gracia y la reliquidación de la pensión gracia, se vulneró la garantía constitucional consagrada en el artículo 23 C.P.

El problema jurídico así planteado ya ha sido definido por esta Corte en otras ocasiones, y por ello ahora se reiterará lo sostenido por la jurisprudencia constitucional sobre la materia.

4. Alcances del derecho de petición e interpretación de los términos consagrados en la Ley 700 de 2001. Siendo que los accionantes centran el debate en la alegada vulneración al derecho de petición, es pertinente recordar la jurisprudencia que en torno al derecho de petición ha proferido esta Corporación:

En efecto, la sentencia T-377 de 2000 señaló algunos criterios básicos del derecho de petición que procede considerar para este caso: "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.

"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." Ahora bien, en lo relativo al término para resolver las solicitudes de pensión de jubilación, la doctrina constitucional, resumida recientemente en la sentencia T-588 de 2003, y recogida finalmente en el fallo de unificación SU-975 de 2003, ha recurrido a la interpretación integral de varias normas que concurren en la configuración legal del derecho de petición.

Estas normas están contenidas en el artículo 6º del C.C.A., en el artículo 19 del Decreto 656 de 1994 y en el artículo 4º de la ley 700 de 2001, cuyos textos son los siguientes:

Artículo 6º del Decreto Ley 01 de 1984 "por el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo". "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 que se resolverá o dará respuesta." Artículo 19 del Decreto 656 de 1994 "por el cual se establece el régimen jurídico y financiero de las sociedades que administren fondos de pensiones".

"Artículo 19. 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." Artículo 4º de la Ley 700 de 2001 " mediante la cual se dictan medidas tendientes a mejorar las condiciones de vida de los pensionados".

" Artículo 4º. A partir de la vigencia de la presente ley, los operadores públicos y privados del sistema general de pensiones y cesantías, que tengan a su cargo el reconocimiento del derecho pensional, tendrán un plazo no mayor de seis meses a partir del momento en que se eleve la solicitud de reconocimiento por parte del interesado para adelantar los trámites necesarios tendientes al pago de las mesadas correspondientes." Así, para determinar el contenido del derecho de petición en materia de pensiones, la Corte ha tenido que fijar el alcance del enunciado del artículo 4º de la Ley 700 de 2001. Para ello ha recurrido a una interpretación sistemática de las normas que regulan el ejercicio del derecho de petición en materia de seguridad social en pensiones (CCA, Decreto 656 de 1994 y Ley 700 del 2001).

[1] Sobre el punto, en la sentencia T-326 de 2003, M.P. Alfredo Beltrán Sierra, la Corte afirmó: "….las entidades públicas o privadas del Sistema General de Pensiones para hacer efectivo el derecho solicitado, cuentan, en total, con un término máximo de seis meses para tramitar y comenzar a pagar la pensión respectiva, que se distribuyen así: quince días para atender preliminarmente la petición y hacer las indicaciones que fueren pertinentes al solicitante;

cuatro meses para resolver la solicitud de la petición en concreto, de tal manera que se comience a pagar la pensión correspondiente a más tardar seis meses después de que se hizo la solicitud inicial.

"Frente al caso objeto de estudio, tenemos que, se trata de diecisiete personas que en forma individual y en distintas fechas elevaron derechos de petición a Cajanal, en el sentido de obtener reconocimiento y pago de pensión o resolución de recursos interpuestos, pero a pesar de que en cada una de las solicitudes ha transcurrido más de cuatro meses, Cajanal ha omitido dar información o establecer la fecha en que dará respuesta efectiva." [2] La sentencia T-588 de 2003 M.P., Eduardo Montealegre Lynett, en lo que a la reliquidación de pensiones se refiere sostuvo:

"Para la Sala el término aplicable para responder solicitudes de reliquidación de pensiones debe ser el de quince (15) días, por las siguientes razones:

"(i) La determinación del contenido del derecho de petición en lo relativo al término para la respuesta ha quedado deferido al Legislador, quien goza de libertad para definir en el marco de lo razonable los términos a los que deben sujetarse las entidades o personas obligadas a resolver peticiones respetuosas. En efecto, toda la jurisprudencia constitucional sobre este punto se ha erigido sobre la previa actividad del legislador. Ahora, la Sala constata que en el caso de las solicitudes de reliquidación no existe una norma expresa que contemple un término específico que sujete la actividad de las entidades o personas encargadas de resolverlas.

Por lo tanto, ante la inexistencia de una norma expresamente aplicable en estos asuntos, se debe seguir la regla general establecida en el artículo 6º del C.C.A.

"(ii) Por otro lado, la Sala considera que toda solicitud de reliquidación pensional, presupone que ya se haya efectuado un estudio sobre la certeza y existencia del derecho, luego, el oficio o la tarea de la entidad en lo que hace referencia a los presupuestos fácticos y jurídicos necesarios para declarar el reconocimiento del derecho está en buena medida cumplida. El objeto de la reliquidación es la revisión de alguno de estos aspectos, que por lo general son de tipo contable, lo que implica que su trámite no demande la misma cantidad de tiempo que el necesario para el reconocimiento, por lo cual podría considerarse que el término de quince (15) días es un término razonable.

"(iii) Para la Sala, como quiera que el ejercicio del derecho de petición está ligado a las condiciones de goce oportuno de los derechos constitucionales a la seguridad social y en ocasiones al mínimo vital de las personas, la adopción de un término menor que obligue a las entidades a responder es perfectamente armónico con el principio de especial protección a las personas que integran los grupos vulnerables, como es el caso de los pensionados (artículo 46 Superior), en este sentido, los principios de igualdad real y efectiva y de equidad (artículo 13 superior) operan como mandatos constitucionales moduladores de la garantía en que consiste el derecho de petición." Igualmente, en la sentencia de unificación mencionada, se precisó:

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

De conformidad con lo anterior, las entidades que hacen parte del Sistema General de Pensiones, ya sean públicas o privadas, cuentan con un término de seis (6) meses para hacer efectivo el derecho solicitado [3] , el cual se concreta en el pago de la pensión respectiva. El mencionado término se distribuye así: quince (15) días para atender preliminarmente la petición y hacer las indicaciones que fueren pertinentes al solicitante; cuatro (4) meses para resolver la solicitud de reconocimiento de la pensión en concreto, de tal manera que se comience a pagar la pensión correspondiente a más tardar seis (6) meses después de que se hizo la solicitud.

[4] 5. Casos concretos. Los demandantes presentaron sus solicitudes de reconocimiento y pago de pensión gracia (T-802261, T-803688 y T-803689) y reliquidación de pensión gracia (T-803624) en las fechas que se discriminan así:

1. El 22 de abril de 2003, el demandante dentro del proceso T-802261 presenta ante la Caja Nacional de Previsión Social, Seccional Santa Marta, solicitud reconocimiento y pago de la pensión gracia, siendo instaurada su tutela el 22 de agosto de 2003.

2. Petición ante Cajanal para reconocimiento y pago de pensión gracia presentada el 29 de abril de 2003, dentro del expediente T-803688, habiéndose instaurado la tutela el 15 de agosto de 2003.

3. Solicitud ante Cajanal para el reconocimiento y pago de pensión gracia con fecha 13 de marzo de 2003, dentro del expediente T-803689, siendo presentada la tutela el 2 de julio de 2003.

4. El 9 de abril de 2003, el accionante dentro del proceso T-803624 eleva petición ante Cajanal solicitando la reliquidación de su pensión gracia. Ante el silencio de la entidad, instaura acción de tutela el 15 de agosto de 2003.

Las sentencias de tutela objeto de revisión, coincidieron en afirmar que el derecho de petición no se encontraba vulnerado pues de conformidad con lo dispuesto por el artículo 4 de la Ley 700 de 2001, el término de 6 meses allí establecido aún no había vencido.

Una vez confrontada la anterior jurisprudencia con lo decidido por las sentencias de instancia, concluye la Corte que es preciso ordenar la revocatoria de los fallos adoptados en los expedientes de la referencia por lo siguiente:

1. Las decisiones adoptadas por los jueces de instancia, no consultan la normatividad especial que regula los términos a tener en cuenta por parte de las entidades públicas y privadas del Sistema de Seguridad Social en Pensiones para resolver sobre el reconocimiento y pago de derechos pensionales, y se apartan de la jurisprudencia de esta Corte en punto a la interpretación que de tales términos se ha hecho de conformidad con lo ya expuesto en este fallo.

2. Las controversias suscitadas con ocasión del reconocimiento de derechos pensionales no le corresponden a la jurisdicción constitucional en sede de tutela, ya 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 [5] . En consecuencia, 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 [6] .

3. Así pues, 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, siendo competencia del juez de tutela la verificación de los términos establecidos legalmente para dar respuesta a los peticionarios, independientemente de su resultado, pues en aras de proteger el derecho de petición debe ordenar a la autoridad competente en cada caso dar una respuesta que resuelva de fondo lo solicitado.

4. Como consecuencia de lo anterior, y en atendiendo los dictados que la jurisprudencia reciente ha dado a los términos para resolver este tipo de solicitudes, se advierte la vulneración del derecho de petición de los accionantes en los expedientes mencionados, puesto que al momento de presentar las demandas de tutela, habían transcurrido los cuatro (4) meses establecidos por la jurisprudencia [7] para resolver de fondo la petición de reconocimiento de la pensión gracia, y los quince días para resolver respecto de la reliquidación de la pensión gracia.

[8] Además de lo anterior, Cajanal estaba en la obligación de hacerle saber a los accionantes dentro de los quince (15) días siguientes a la radicación de su solicitud, el estado en que se encontraba su petición, señalándole a la vez la fecha en que resolvería de fondo la misma.

La Sala concederá la tutela solicitada por José Manuel Elías Cabana, Juan de la Cruz Cardona Cardona, Jorge Alberto Cárdenas, Rocío Rodríguez Suárez y ordenará a la Caja Nacional de Previsión Social que si no lo ha hecho aún, 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 peticiones elevadas por los demandantes.

VI. DECISIÓN. En mérito de lo expuesto, la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución Política, RESUELVE:

Primero. REVOCAR las sentencias proferidas por el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Santa Marta, (T-802261) Dieciséis Civil del Circuito de Bogotá (T-803624) Quinto Civil del Circuito de Bogotá (T-803688 y T-803699). En su lugar, TUTELAR el derecho de petición de José Manuel Elías Cabana, Juan de la Cruz Cardona Cardona, Jorge Alberto Cárdenas, y Rocío Rodríguez Suárez.

Segundo. ORDENAR a la Caja Nacional de Previsión Social, en sus Seccionales de Cundinamarca y Magdalena (T-802261) que si aún no lo ha hecho, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta providencia, proceda a pronunciarse de fondo sobre el objeto de las peticiones elevadas por José Manuel Elías Cabana, Juan de la Cruz Cardona Cardona, Jorge Alberto Cárdenas, Rocío Rodríguez Suárez.

Tercero. PREVENIR a la Caja Nacional de Previsión Social 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.

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT Magistrado Ponente ALVARO TAFUR GALVIS Magistrado CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ Magistrada IVÁN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO Secretario General (e) [1]

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

[2] Reiterada en sentencia T-422 de 2003 M.P. Rodrigo Escobar Gil. [3] Posición que además se ha reiterado en las sentencias T-325/03, T-326/03, T-422/03, T-588/03 y T-642/03.

[4] Sin embargo, es importante aclarar que en el caso de la solicitud de reconocimiento y pago de pensión de sobrevivientes, el artículo 1º de la ley 717 de 2001 fijó un término perentorio de dos meses. Situación reconocida, entre otras, en la sentencia T-304 de 2003.

[5] T-01/97; T-036/97; T-718/98; T-660/99, T-408/00; T-398/01 y T-476/01. [6] En la sentencia T-553/98, se concedió la tutela como mecanismo transitorio a un enfermo de SIDA, que había reunido los requisitos para adquirir la pensión de invalidez; y en la sentencia T-627/97, se concedió la tutela a un pensionado, a quién se le había reconocido ya la pensión de invalidez y se le exigía para continuar gozando de la pensión, la existencia de una sentencia de interdicción y la asignación de curaduría, existiendo valoración médica que confirmaba su estado de invalidez.

[7] Sentencias T-326 y T-325 de 2003. [8] Sentencia T-588 de 2003 M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 16 de octubre de 2026 desde el texto oficial publicado por la Corte Constitucional. Es informativa: el texto que vale es el que publica la Corte Constitucional.