

Sentencia T-694/06

DERECHO DE PETICION EN MATERIA PENSIONAL-Términos para resolver

PENSION GRACIA-Liquidación

DERECHO DE PETICION-Solicitud a CAJANAL para el reconocimiento de pensión gracia

Referencia: T-1309426, T-1336990 y T-1336991 (Acumulados).

Acción de tutela interpuesta por Sergio Alejandro Cortés Rocha y otros, Rosa Stella Paez Pérez y Amelia Peña de García contra la Caja Nacional de Previsión Social (CAJANAL).

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Bogotá D.C., veintidós (22) de agosto de dos mil seis (2006).

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados JAIME ARAÚJO RENTERÍA, NILSON PINILLA PINILLA y MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

que pone fin al trámite de revisión de los fallos proferidos por el Juzgado Promiscuo de Familia del Circuito de Honda, el Juzgado Sexto Penal del Circuito de Bogotá y el Juzgado Primero Penal del Circuito de Bogotá y la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá el 9 de febrero de 2006, 24 de noviembre de 2005, 1° de diciembre de 2005 y el 9 de febrero de 2006 respectivamente, dentro de las acciones de tutela incoadas por Sergio Alejandro Cortés Rocha y otros, Rosa Stella Páez Pérez y Amelia Peña de García contra la Caja Nacional de Previsión Social (CAJANAL).

Mediante auto del 11 de mayo de 2006, la Sala de Selección Número Cinco seleccionó para su revisión los expedientes de tutela T-1309426, T-1336990 y T-1336991 y, en la misma providencia, dispuso acumularlos entre sí.

I. LOS ANTECEDENTES.

1. Las solicitudes de tutela.

1.1. Expediente T-1309426.

Los señores Sergio Alejandro Cortés Rocha, Álvaro Méndez Pérez, Humberto Gómez Hernández, Ana Elisa Lozada Cuellar, José Abelardo Betancourt Cifuentes, Luís Carlos Rojas Sanza, Mery Luz León de Álvarez, María Marlene Peña de Rojas, Myriam Leonor García de García, Cleofe Elisa Rozo Rueda, Edilberto Cáceres Daza, Aura Esther Carrasco Cortés, Nubia Stella Luna Salguero, Álvaro Escobar Peña, Francisco Cuellar Álvarez, Edilberto Castellanos López, Beatriz Leal de Robles, Oscar de Jesús Quicena Cortés, Cristina Urrea Velásquez, Héctor Julio Guevara Velásquez, Juan de Dios Sanabria Vásquez, Luís Alberto Morales Urrego, Luís Enrique Garavito Galindo, Víctor Manuel Ruiz Ruiz, Ariel Londoño Ríos, Javier Ruiz Mesa, Fernando Marín Valencia, José Hernán Cedeño Gómez, Mario Ángel Maya, Mendelssonhn Ávila Grisales, Hernando Pava Ruiz, Gonzalo Cifuentes Urrego, Gilma Vega de Barreto, José

Antonio Pastrana Medina, Horacio Idarrago Cardona, José Joaquín Tobón Gómez, Ana Lucía Bernal de Tibacan, Gustavo Alonso Zuluaga Giraldo, Fabián Giraldo Orozco, Germán Fernández Soto, Omar Salazar Flores, Melba Nelly Morales, Ana Delia Bermúdez Giraldo y Omar Orozco Medina laboraron como docentes en el sector oficial.

Según la acción de tutela, los docentes solicitaron en diferentes fechas a la Caja Nacional de Previsión Social (en adelante CAJANAL) el reconocimiento de la pensión gracia, alegando que habían cumplido 20 años de servicio docente en el sector oficial y 50 años de edad. Sin embargo, se resalta en la solicitud de tutela, CAJANAL negó el reconocimiento del derecho pensional con el argumento de que no era admisible que se computaran tiempos de servicio prestados en establecimientos educativos de orden nacional para completar los 20 años de servicio que exige la Ley 114 de 1913.

Los actores alegan la vulneración de sus derechos de petición, a la igualdad, al debido proceso, a la seguridad social y al mínimo vital, pues aseguran que las normas legales que rigen la pensión gracia (Leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933) no distinguen para efectos de esta pensión que el servicio docente se haya prestado a la nación o a otras entidades territoriales.

Por tanto, solicitan el restablecimiento de los derechos vulnerados y que, en consecuencia, se ordene a CAJANAL que reconozca a los actores la pensión gracia y que pague las mesadas pensionales causadas desde que se configuraron los requisitos legales para su reconocimiento.

1.2. Expediente T-1336990.

La señora Rosa Stella Páez Pérez alega que CAJANAL le reconoció la pensión gracia mediante Resolución No.9649 del 7 de marzo de 2005; pero que en su liquidación sólo tuvo en cuenta su asignación básica por virtud de la aplicación de las leyes 33 y 62 de 1985.

Según la actora, el 8 de agosto y el 11 de octubre de 2005 presentó sendas peticiones a CAJANAL para que procediera a la reliquidación de su pensión gracia, invocando para ello la aplicación de la sentencia T-174 de 2005 de la Corte Constitucional; sin que hasta el momento de interposición de la acción de tutela (11 de noviembre de 2005) haya obtenido respuesta a sus requerimientos.

Por consiguiente, la actora demanda la protección de sus derechos de petición, al debido proceso, a la igualdad y al mínimo vital y que, en consecuencia, se ordene a CAJANAL que reliquide su pensión gracia tomando como base todos los factores salariales.

1.3. Expediente T-1336991.

La señora Amelia Peña de García alega que CAJANAL le reconoció la pensión gracia mediante Resolución No.9568 del 4 de septiembre de 1995; pero que en su liquidación no se tuvieron en cuenta factores salariales tales como la prima de alimentos, la prima de habitación y la prima de navidad.

El 17 de diciembre de 2004, la señora Peña de García solicitó a CAJANAL que reliquidara su pensión gracia, alegando que la Ley 33 de 1985 no era aplicable a los docentes beneficiados con esta pensión por cuanto pertenecían a un régimen especial. Sin embargo, mediante la Resolución No.28387 del 20 de septiembre de 2005, al resolver el recurso de reposición interpuesto por la actora contra el acto negativo presunto a su petición, CAJANAL negó la solicitud de reliquidación con el argumento de que a quienes adquirieron el derecho a la pensión gracia con

posterioridad al 28 de enero de 1985 le son aplicables las leyes 33 y 62 de 1985.

Por consiguiente, la actora demanda la protección de sus derechos al mínimo vital, al debido proceso, al trabajo y a la seguridad social y que, en consecuencia, se ordene a CAJANAL que reliquide su pensión gracia tomando como base todos los factores salariales.

2. La intervención de la entidad accionada.

2.1. Expediente T-1309426.

Mediante auto del 30 de enero de 2006, el Juzgado Promiscuo de Familia del Circuito de Honda dispuso la admisión de la solicitud de tutela presentada por Sergio Alejandro Cortés Rocha y otros y ordenó el traslado respectivo a CAJANAL. Sin embargo, esta entidad no rindió el informe requerido pese a que se le libró el oficio respectivo (fl.550 C-1)

2.2. Expediente T-1336990.

Mediante auto del 15 de noviembre de 2005, el Juzgado Sexto Penal del Circuito de Bogotá admitió la solicitud de tutela presentada por Rosa Stella Páez Pérez y ordenó el traslado respectivo a CAJANAL. Sin embargo, esta entidad no rindió el informe requerido pese a que se le libró el oficio respectivo (fl.27 C-1).

2.3. Expediente T-1336991.

Mediante auto del 23 de noviembre de 2005, el Juzgado Primero Penal del Circuito de Bogotá admitió la solicitud de tutela presentada por Amelia Peña de García y ordenó el traslado respectivo a CAJANAL. Sin embargo, esta entidad no rindió el informe requerido pese a que se le libró el oficio respectivo (fl.20 y 21 C-1).

3. Las decisiones objeto de revisión.

3.1. Expediente T-1309426.

3.1.1. Mediante sentencia del 9 de febrero de 2006, El Juzgado Promiscuo de Familia del Circuito de Honda tuteló los derechos a la igualdad, al debido proceso y a la seguridad social en conexidad con el derecho al mínimo vital y ordenó a CAJANAL que reconociera la pensión gracia a los señores Sergio Alejandro Cortés Rocha, Luís Carlos Rojas Sanza, Mario Ángel Amaya, Mendelasonhn de Jesús Ávila Grisales, Hernando Pava Ruiz, Gonzalo Cifuentes Urrego, Gilma Vega de Barreto, Horacio Idarraga Cardona, José Joaquín Tobón Gómez, Ana Lucia Bernal de Tibacan, Gustavo Alonso Zuluaga Giraldo, Fabián Giraldo Orozco, Germán Fernández Soto, Ana Delia Bermúdez Giraldo y Omar Orozco Medina.

El juez también tuteló el derecho de petición de los señores Álvaro Méndez Pérez, Humberto Gómez Hernández, Ana Elisa Lozada Cuellar, José Abelardo Betancourt Fuentes, Mery Luz León de Álvarez, Miryam Leonor García de García, Cleofe Elisa Roza Rueda, Aura Esther Carrasco Cortés, Nubia Stella Luna Salguero, Álvaro Escobar Peña, Francisco Cuellar Álvarez, Edilberto Castellanos López, Beatriz Leal de Robles, Oscar de Jesús Quiceno Cortés, Cristina Urrea Velásquez, Héctor Julio Guevara Velásquez, Juan de Dios Sanabria Vásquez, Luís Alberto Morales Urrego, Luís Enrique Garavito Galindo, Víctor Manuel Ruiz Ruiz, Ariel de Jesús Londoño Ríos, Javier Ruiz Mesa, Fernando Marín Valencia y José Hernán Cedeño Gómez; y ordenó a CAJANAL que resolviera las solicitudes de pensión gracia presentadas por estas personas.

El juez consideró que había lugar a ordenar el reconocimiento de la pensión gracia a los accionantes mencionados inicialmente porque, a su juicio, cumplían con los requisitos para acceder a este derecho prestacional y CAJANAL les había negado dicha prestación. Así mismo, estimó que la acción de tutela era procedente en este caso, arguyendo que los actores cumplían con los requisitos para el reconociendo de la pensión gracia y dicho derecho estaba en conexidad con el derecho al mínimo vital; y además, porque consideró que la vía contenciosa administrativa no era la idónea para reclamar el reconocimiento de la pensión por lo dispendioso de su trámite.

Por otro lado, con relación a los actores a quienes se les concedió el amparo del derecho de petición, el juez consideró que no era procedente ordenar el reconocimiento de la pensión por cuanto CAJANAL aún no había expedido una decisión resolviendo sus solicitudes de pensión; pero que sí había lugar a proteger aquel derecho, porque CAJANAL había dejado vencer el término establecido en la Ley para el reconociendo de pensiones y no había resuelto lo pertinente.

Por último, el juez negó el amparo a la señora Melba Nelly Morales porque, según el juez, en el expediente estaba acreditado que CAJANAL le había reconocido la pensión gracia en virtud de una orden de tutela impartida por un juzgado de Pereira.

3.1.2. CAJANAL impugnó la anterior decisión alegando que el juez de tutela había excedido su competencia, por cuanto la acción constitucional es subsidiaria y, previamente a su interposición, deben agotarse los recursos pertinentes en sede administrativa (fls.575 y s.s. C-1).

3.1.3. No obstante lo anterior, el Juzgado Promiscuo de Familia del Circuito de Honda negó la impugnación arguyendo que ésta había sido presentada extemporáneamente.

3.2. Expediente T-1336990.

3.2.1. Mediante sentencia del 24 de noviembre de 2005, el Juzgado Sexto Penal del Circuito de Bogotá tuteló transitoriamente los derechos al debido proceso, a la igualdad, al trabajo y a la seguridad social de la señora Rosa Stella Páez Pérez y ordenó a CAJANAL que reliquidara su pensión gracia conforme a lo dispuesto por la Ley 4 de 1966, tomando como base lo devengado por la actora durante el año inmediatamente anterior a la configuración del derecho. Además, ordenó a la actora que, en el término de cuatro meses a partir de la notificación de la sentencia, incoara la acción respectiva ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, a efectos de que se defina lo relativo a la reliquidación de su pensión.

El juez consideró que CAJANAL había vulnerado los derechos fundamentales de la actora al aplicarle las leyes 33 y 62 de 1985 para liquidarle su pensión gracia, toda vez que, al ser esta pensión concebida en un régimen especial, lo procedente era liquidar la pensión con base en la Ley 4° de 1966, es decir, teniendo en cuenta todo lo devengado por la actora al momento de adquirir el status de pensionada.

Por tanto, a fin de evitar un perjuicio irremediable, concedió el amparo solicitado, supeditando la vigencia del mismo a la iniciación de la acción contenciosa administrativa correspondiente por parte de la actora.

Por otra parte, el juez consideró que no había lugar a tutelar el derecho de petición, puesto que para la fecha en que profirió su sentencia no había vencido el término de 4 meses con que cuenta CAJANAL para resolver lo relativo a la solicitud de reliquidación pensional.

3.2.2. CAJANAL impugnó la anterior decisión alegando que no vulneró el derecho al debido proceso de la actora al aplicar las leyes 33 y 62 de 1985, por cuanto las mismas son las que brindan los parámetros normativos para liquidar la pensión gracia a aquellos que hayan adquirido el derecho con posterioridad al 29 de enero de 1985.

Por otra parte, la entidad accionada alega que la acción de tutela es improcedente para la reliquidación de pensión, salvo que se encuentre acreditada la inminencia de un perjuicio irremediable; circunstancia que, agrega la accionada, no se presenta en este caso (fls.34 y s.s. C-1).

3.2.3. Al resolver la impugnación, mediante sentencia del 9 de febrero de 2006, la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá revocó la decisión de primera instancia porque consideró que existía otra vía de protección judicial para reclamar la reliquidación de la pensión gracia, y no estaba acreditada la inminencia de un perjuicio irremediable.

3.3. Expediente T-1336991.

3.3.1. Mediante sentencia del 1° de diciembre de 2005, el Juzgado Primero Penal del Circuito de Bogotá tuteló los derechos al debido proceso, a la igualdad y al mínimo vital de la señora Amelia Peña de García y ordenó a CAJANAL que, en un término de 8 días a partir de la notificación del fallo, procediera a reliquidar su pensión gracia, absteniéndose de aplicar las leyes 33 y 62 de 1985 en lo que se refiere a los factores salariales para determinar el monto de la pensión.

A juicio del juez, la otra vía de protección judicial con que cuenta la actora no es tan eficaz como la acción de tutela y, por tanto, concede el amparo arguyendo que en los casos de pensión gracia no son aplicables las leyes 33 y 62 de 1985 por ser este un régimen especial.

3.3.2. CAJANAL impugnó la anterior decisión alegando que no vulneró el derecho al debido proceso de la actora al aplicar las leyes 33 y 62 de 1985, por cuanto las mismas son las que brindan los parámetros normativos para liquidar la pensión gracia a aquellos que hayan adquirido el derecho con posterioridad al 29 de enero de 1985.

Por otra parte, la entidad accionada alega que la acción de tutela es improcedente para la reliquidación de pensión, salvo que se encuentre acreditada la inminencia de un perjuicio irremediable; circunstancia que, agrega la accionada, no se presenta en este caso (fls.28 y s.s. C-1).

3.3.3. Al resolver la impugnación, mediante sentencia del 9 de febrero de 2006, la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá confirmó la decisión de primera instancia pues, aludiendo a la sentencia T-174 de 2005 de la Corte Constitucional, consideró que CAJANAL había incurrido en vía de hecho al aplicar al caso de la actora lo dispuesto en las leyes 33 y 62 de 1985 y no lo dispuesto en la ley 4° de 1966.

II. FUNDAMENTOS Y CONSIDERACIONES.

1. La competencia.

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

2. El asunto bajo revisión.

Los accionante alegan la vulneración de derechos fundamentales tales como al debido proceso, a la igualdad, al mínimo vital y de petición, porque CAJANAL, en algunos casos, se ha negado a reconocer la pensión gracia, y en otros, a reliquidar dicha prestación teniendo en cuenta todos los factores salariales devengados por los accionantes durante el año inmediatamente anterior a la configuración del derecho a la pensión.

Pues bien, la Sala considera pertinente referirse inicialmente al alcance del derecho de petición en lo que se refiere a las solicitudes en materia pensional y a la liquidación de la pensión gracia. Posteriormente, abordará los casos concretos.

3. Derecho de petición. Plazos para resolver peticiones en materia pensional. Reiteración de jurisprudencia.

El artículo 23 de la Constitución Política consagra el derecho fundamental de las personas de presentar peticiones respetuosas ante las autoridades y obtener una pronta resolución a las mismas; derecho que, a su vez, genera una obligación correlativa para las autoridades, y en algunos casos para particulares, consistente en resolver dichas peticiones mediante respuestas adecuadas, efectivas y oportunas.

En principio, existe vulneración de este derecho fundamental cuando la persona que ha elevado la solicitud no recibe respuesta dentro del término que para cada tipo de petición establece la Ley o cuando, no obstante haberse emitido la respuesta, la misma no puede ser calificada como idónea o adecuada de cara a la solicitud; sin que esto último signifique, claro está, que la respuesta implique una aceptación de lo pedido.

Ahora bien, en lo que se refiere específicamente a las peticiones en materia pensional, teniendo en cuenta la normatividad existente al respecto[1], la Corte Constitucional unificó su criterio en la sentencia SU-975 de 2003, en la cual se expuso:

"6) Del anterior recuento jurisprudencial [refiriéndose a la jurisprudencia de la Corte Constitucional] queda claro que 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."[2]

En otras palabras, en materia pensional los operadores de pensiones, sean públicos o privados, cuentan con un término máximo de 4 meses para resolver de fondo las peticiones relacionadas con reconocimiento de pensión o reajuste, revisión o reliquidación de las mismas, a fin de que dentro de dicho término realicen las gestiones necesarias para resolver de manera efectiva o adecuada las solicitudes. Sin embargo, dentro de los 15 días siguientes a la presentación, el mismo operador debe comunicar al peticionario la información que éste haya solicitado en torno a los trámites a seguir para la resolución de su solicitud, solicitarle las pruebas que requiera para tal efecto o, si es del caso, que necesita de un término mayor de 15 días para responder.

Adicionalmente, debe precisarse que el término de cuatro meses no es aplicable en el caso en que se trate del reconocimiento del derecho a la pensión de sobrevivientes, puesto que en este evento opera el término fijado por el artículo 1º de la Ley 717 de 2001, esto es, máximo "dos (2) meses después de radicada la solicitud por el peticionario, con la correspondiente documentación que acredite su derecho."

4. Liquidación de la pensión gracia. Reiteración de jurisprudencia.

Con relación a la liquidación de la pensión gracia, en sentencia T-174 de 2005 (M.P. Jaime Araújo Rentería), esta Sala concluyó que para tal efecto no podían aplicarse las leyes 33 y 62 de 1985, en lo que se refiere a los factores que constituyen salario. Al respecto, la Sala dijo:

"En efecto, la pensión gracia constituye un régimen especial de pensiones, pues, de un lado, aparece reglada por normas propias que son la Ley 114 de 1913, la Ley 116 de 1928 y la Ley 37 de 1933, de las cuales la primera creó el derecho y fijó sus titulares, tiempo de servicio, edad, requisitos adicionales y cuantía, y las restantes ampliaron su alcance en cuanto a titulares y tiempo de servicio computable para esta prestación; y de otro, porque es concurrente con la pensión general a la que eventualmente tienen derecho sus titulares y, además, porque se concibió con un fin específico, a saber, "como una compensación o retribución en favor de los maestros de primaria del sector oficial que percibían una baja remuneración y, por consiguiente, tenían un poder adquisitivo precario y menor frente a aquellos educadores cuyas prestaciones estaban a cargo de la Nación."[3]

Por su parte, las Leyes 33 y 62 de 1985 regulan de manera general la pensión de jubilación para el sector público y, en otros aspectos, el salario base para su liquidación; pero a dichas normas no están sujetos los empleados oficiales que trabajan en actividades que por su naturaleza justifiquen la excepción que la Ley haya determinado expresamente, ni aquellos que por Ley disfruten de un régimen especial de pensiones, en virtud de lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 1º de la primera de las leyes mencionadas[4].

Por tanto, si se tiene que la pensión gracia es un régimen especial, entonces las normas de las Leyes 33 y 62 de 1985 no son aplicables para determinar los factores salariales para la liquidación de esta prestación.

En sentencia del 19 de febrero de 2004[5], la Sección Segunda – Subsección B de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, luego de estudiar los contenidos normativos de la Ley 114 de 1913, la Ley 24 de 1947, la Ley 4º de 1966, el Decreto 1743 de

1966, las Leyes 33 y 62 de 1985, la Ley 91 de 1989, la Ley 60 de 1993 y la Ley 115 de 1994, concluyó: "Pues bien, conforme a la legislación citada por esta Corporación, para determinar el fundamento normativo de los factores de la pensión de jubilación gracia, que inciden en la cuantía de su mesada pensional, se tiene que aunque inicialmente (art.2º de la Ley 114 de 1913) se estipuló que su valor correspondería a la MITAD del sueldo que hubiere devengado en los dos últimos años de servicio, no es menos cierto que posteriormente (Par.2º del art.1º de la Ley 24/47, modificatorio del art.29 de la Ley 6ª de 1945) se determinó que la pensión de jubilación de los servidores del ramo docente – entre las cuales indudablemente se encuentra la denominada pensión de jubilación gracia, por ser de carácter docente – se liquidará de acuerdo con el promedio de los sueldos devengados durante el último año. Después, el art.4º de la Ley 4ª de 1966, reglamentado por el art.5º del Dcto.1743 de 1966, determinó que a partir de abril 23 de 1966 las pensiones de jubilación o de invalidez de los servidores de las entidades de derecho público – que no excluyó la pensión especial docente ya citada – se liquidarán y pagarán tomando como base el 75% del promedio mensual del salario devengado durante el último año de servicio, norma que ha venido siendo aplicada por la Administración y la Jurisdicción Contencioso Administrativa respecto de la pensión de jubilación gracia.

De otro lado, también la Jurisdicción ha considerado la inaplicabilidad de las Leyes 33 y 62 de 1985, respecto de los factores pensionales y aportes, a la liquidación de la pensión gracia; la Sala de Consulta y Servicio Civil del H. Consejo de Estado ha coincidido en que las pensiones de jubilación especial no se someten a las normas legales citadas.

Por último, las leyes 91 de 1989 (art.15-2º-a), 60 de 1993 (art.6º) y 115 de 1994 (art.115) contiene normas atinentes al régimen pensional docente; en ellas queda clara la continuidad de la vigencia de las disposiciones sobre pensiones, incluida la denominada pensión de jubilación gracia, bajo sus propias reglas, salvo la terminación de dicho derecho en las condiciones que se establecen"[6]

En este orden de ideas, considera la Sala que la posición de CAJANAL [que considera aplicables las leyes 33 y 62 de 1985 para la liquidación de la pensión gracia] es ostensiblemente contraria a lo dispuesto en las normas legales y, por tanto, no sólo amenaza vulnerar el derecho al debido proceso y a la seguridad social de los actores, sino también el principio constitucional de favorabilidad en materia laboral que impone la Carta en su artículo 53 a los operadores jurídicos en su labor de interpretación y aplicación de las fuentes formales del derecho. Lo anterior, porque la aplicación de las Leyes 33 y 62 de 1985 desmejora la situación de los accionantes en la medida en que implica que para la liquidación de la pensión gracia sólo se tengan en cuenta los factores salariales señalados en ellas[7] y no el salario promedio mensual obtenido en el año anterior a la causación de ese derecho (artículo 4 Ley 4º de 1966), entendido salario no sólo como la remuneración ordinaria, fija o variable, "sino todo lo que recibe el trabajador en dinero o en especie como contraprestación directa del servicio, sea cualquiera la forma o denominación que se adopte, como primas, sobresueldos, bonificaciones habituales, valor del trabajo suplementario o de las horas extras, valor del trabajo en días de descanso obligatorio, entre otros".

5. Casos concretos.

5.1. Expediente T-1309426.

Los actores alegan la vulneración de sus derechos fundamentales por cuanto, a pesar de haber cumplido 20 años de servicio docente en el sector oficial y 50 años de edad, CAJANAL ha negado el reconocimiento de la pensión gracia con el argumento de que no es admisible que se computen tiempos de servicio prestados en establecimientos educativos de orden nacional para completar el tiempo de servicio para acceder a esta prestación.

Pues bien, a juicio de la Sala, es patente que los actores cuentan con otro medio judicial para controvertir la decisión de CAJANAL en lo que se refiere a la negación del derecho a la pensión gracia y, por tanto, la acción de tutela se revela como improcedente.

En efecto, luego de agotada la vía administrativa ante CAJANAL, y haciendo uso de la acción correspondiente, los accionantes pueden debatir ante la jurisdicción contenciosa administrativa si una interpretación sistemática de las leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933, permite concluir que el legislador amplió el alcance de la pensión gracia en cuanto a sus titulares y tiempo de servicio computable para esta prestación; de modo que pueda decirse válidamente que para este último aspecto son computables los tiempos de servicio prestados en establecimientos educativos de orden nacional.

Ahora bien, ante la existencia de esta otra vía de protección judicial, la cual no puede abstractamente ser calificada de ineficaz, la tutela sólo sería procedente en el presente caso como mecanismo transitorio si los actores se encontraran ante un inminente perjuicio irremediable. Sin embargo, una lectura detenida de la solicitud de tutela y la revisión de las pruebas anexadas al expediente, permiten concluir a la Sala que los actores no alegaron y mucho menos acreditaron la existencia de circunstancias objetivas de las cuales pueda inferirse la proximidad de un daño grave e irreparable para sus derechos fundamentales, de modo que sea necesaria la intervención urgente del juez de tutela para su protección[9].

Por consiguiente, contrariamente a lo expuesto por el juez único de instancia, la Sala considera que en el presente caso no es procedente la acción de tutela, ni aun como mecanismo transitorio, para reclamar el reconocimiento de la pensión gracia, dada la existencia de otro medio judicial idóneo de defensa y que no está acreditada la inminencia de un perjuicio irremediable.

Sin embargo, como lo señaló el juez, cosa diferente ocurre con lo relacionado con el derecho de petición de algunos actores, concretamente, los señores Álvaro Méndez Pérez, Humberto Gómez Hernández, Ana Elisa Lozada Cuellar, José Abelardo Betancourt Fuentes, Mery Luz León de Álvarez, Miryam Leonor García de García, Cleofe Elisa Rozo Rueda, Edilberto Cáceres Daza, Aura Esther Carrasco Cortés, Nubia Stella Luna Salguero, Álvaro Escobar Peña, Francisco Cuellar Álvarez, Edilberto Castellanos López, Beatriz Leal de Robles, Oscar de Jesús Quiceno Cortés, Cristina Urrea Velásquez, Héctor Julio Guevara Velásquez, Juan de Dios Sanabria Vásquez, Luís Alberto Morales Urrego, Luís Enrique Garavito Galindo, Víctor Manuel Ruiz Ruiz, Ariel de Jesús Londoño Ríos, Javier Ruiz Mesa, Fernando Marín Valencia y José Hernán Cedeño Gómez..

Lo anterior, porque en el expediente existe evidencia de que estos actores presentaron ante CAJANAL solicitudes para el reconocimiento de la pensión gracia entre el 4 de febrero y el 21 de septiembre de 2005; sin que exista prueba de que hasta al momento de presentación de la solicitud de tutela (enero 30 de 2005) o con posterioridad hayan obtenido algún tipo de respuesta o resolución por parte de CAJANAL.

Por consiguiente, la Sala revocará los numerales primero, segundo, tercero, cuarto y sexto de la

parte resolutive de la sentencia del 9 de febrero de 2006 del Juzgado Promiscuo de Familia del Circuito de Honda, por cuanto ordenan el reconocimiento de la pensión gracia a algunos accionantes y la niega respecto de otro; y se confirmará el numeral quinto de la parte resolutive por cuanto ampara el derecho de petición vulnerado a algunos accionantes.

5.2. Expediente T-1336990.

La señora Rosa Stella Páez Pérez alega la vulneración de sus derechos fundamentales, por cuanto el 8 de agosto y el 11 de octubre de 2005 solicitó a CAJANAL la reliquidación de su pensión gracia, sin que esta entidad haya emitido procedimiento alguno.

El Juzgado Sexto Penal del Circuito de Bogotá amparó transitoriamente los derechos al debido proceso, a la igualdad, al trabajo y a la seguridad social de la señora Rosa Stella Páez Pérez y ordenó a CAJANAL que reliquidara su pensión gracia conforme a lo dispuesto por la Ley 4 de 1966; pues, a juicio del juez, esta entidad había vulnerado los derechos fundamentales de la actora al liquidar su pensión gracia con base en las leyes 33 y 62 de 1985.

Por su parte, la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá, al resolver la impugnación presentada por CAJANAL, revocó la decisión de primera instancia, alegando que existía otra vía de protección judicial para reclamar la reliquidación de la pensión gracia y no estaba acreditada la inminencia de un perjuicio irremediable.

Pues bien, en lo que se refiere al derecho de petición, la Sala considera que es patente su vulneración en el caso de la señora Rosa Stella Páez Pérez, quien entre los meses de agosto y octubre de 2005 elevó peticiones ante CAJANAL para que se le reliquidara la pensión gracia que le había sido reconocida por la entidad, alegando que al liquidarla se había aplicado equivocadamente la leyes 33 y 62 de 1985 y, en consecuencia, no se había tenido en cuenta lo realmente devengado por la pensionada. Sin embargo, pese al tiempo que ha transcurrido desde entonces, CAJANAL aún no ha resuelto la solicitud de la actora.

Entonces, como quiera que el derecho fundamental de petición imponía a esta autoridad pública la obligación de resolver de manera oportuna las solicitudes presentadas de manera respetuosa por la actora, es indiscutible que a ésta se le vulneró este derecho fundamental, toda vez que, contrariamente a lo expuesto en el aparte número tres de las consideraciones de esta providencia, CAJANAL no informó a la peticionaria dentro de los 15 días siguientes a las solicitudes, el término que iba a emplear para su resolución, ni el trámite a seguir. Además, la entidad pública ha extralimitado el término de 4 meses con que contaba para proferir el correspondiente acto administrativo que definiera de fondo si la peticionaria tenía derecho a la reliquidación de su pensión gracia.

Por tanto, a CAJANAL le es imputable la vulneración del derecho de petición.

Ahora bien, siguiendo los lineamientos que esta misma sala expuso en la sentencia T-174 de 2005, en el presente caso no puede predicarse la vulneración de los derechos al debido proceso, a la igualdad o al mínimo vital porque no existe una decisión negativa por parte de CAJANAL sobre la reliquidación solicitada por la accionante[10], toda vez que dicha entidad aún no se ha pronunciado.

No obstante, teniendo en cuenta lo manifestado por CAJANAL en su impugnación, en el sentido de que para la liquidación de la pensión gracia debe hacerse con fundamento en la leyes 33 y 62 de 1985, encuentra la Sala que en el caso de la señora Rosa Stella Páez Pérez se presenta una

amenaza sobre sus derechos al debido proceso y a la seguridad social, pues, teniendo en cuenta lo expuesto en el acápite cuatro de las consideraciones de esta providencia, podemos concluir que CAJANAL insiste en la aplicación indebida de las normas jurídicas mencionadas, con el consecuente perjuicio para la beneficiaria de la pensión gracia.

El hecho de que CAJANAL sólo tenga en cuenta para la liquidación de la pensión gracia los factores salariales señalados en las leyes 33 y 62 de 1985 y no el salario promedio mensual obtenido en el año anterior a la causación de ese derecho (artículo 4 Ley 4° de 1966), repercute negativamente en el monto de la prestación y, por ende, en la capacidad económica de la pensionada, toda vez que en la base de liquidación de su pensión gracia no se verían reflejados factores como prima de alimentos, prima conyugal, prima de navidad, prima de vacaciones, cuya inclusión, precisamente, es la que se demanda en las solicitudes de reliquidación presentadas entre los meses de agosto y octubre de 2005.

Por consiguiente, como quiera que la acción de tutela no sólo está consagrada para proteger los derechos fundamentales de las personas cuando éstos son objeto de vulneración sino también de amenaza, se impone en este caso amparar los derechos de petición, al debido proceso y a la seguridad social de la señora Rosa Stella Páez Pérez y, en consecuencia, ordenar a CAJANAL que al momento de resolver las solicitudes de reliquidación presentadas tenga en cuenta el régimen especial de la pensión gracia y se abstenga de dar aplicación a las leyes 33 y 62 de 1985 en lo que se refiere a los factores salariales para la liquidación de esta prestación.

Por estas razones, la Corte revocará la sentencia proferida el 9 de febrero de 2006 por la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá y, en su lugar, tutelaré los derechos de petición, al debido proceso y a la seguridad social de la señora Rosa Stella Páez Pérez, vulnerado el primero y amenazados los segundos por la posición expuesta por CAJANAL.

5.3. Expediente T-1336991.

Por último está el caso de la señora Amelia Peña de García, a quien CAJANAL negó la reliquidación de la pensión gracia mediante la Resolución No.28387 del 20 de septiembre de 2005, con el argumento de que a quienes adquirieron el derecho a la pensión gracia con posterioridad al 28 de enero de 1985 le son aplicables las leyes 33 y 62 de 1985.

Pues bien, como quiera que en este caso las decisiones de instancia proferidas por el Juzgado Primero Penal del Circuito de Bogotá el 1° de diciembre de 2005 y la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá el 9 de febrero de 2006, se ajustan a lo expuesto por la Sala Primera de Revisión en la sentencia T-174 de 2005, la Sala considera procedente confirmar la decisión del Tribunal de Bogotá por cuanto las instancias de tutela acertadamente estimaron vulnerados los derechos fundamentales de la señora Amelia Peña de García, e impartieron una orden adecuada para su restablecimiento.

III. DECISIÓN.

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

RESUELVE

PRIMERO: REVOCAR, por las razones expuestas en la parte motiva, los numerales primero, segundo, tercero, cuarto y sexto de la parte resolutive de la sentencia del 9 de febrero de 2006

proferida por el Juzgado Promiscuo de Familia del Circuito de Honda y, en su lugar, DECLARAR IMPROCEDENTE la acción de tutela interpuesta por Sergio Alejandro Cortés Rocha, Luís Carlos Rojas Sanza, Mario Ángel Amaya, Mendelasonhn de Jesús Ávila Grisales, Hernando Pava Ruiz, Gonzalo Cifuentes Urrego, Gilma Vega de Barreto, Horacio Idarraga Cardona, José Joaquín Tobón Gómez, Ana Lucia Bernal de Tibacan, Gustavo Alonso Zuluaga Giraldo, Fabián Giraldo Orozco, Germán Fernández Soto, Ana Delia Bermúdez Giraldo, Omar Orozco Medina, María Marleni Peña de Rojas y Melba Nelly Morales contra la Caja Nacional de Previsión Social (CAJANAL).

Así mismo, se dispone CONFIRMAR el numeral quinto de la parte resolutive de la sentencia del 9 de febrero de 2006 proferida por el Juzgado Promiscuo de Familia del Circuito de Honda, en cuanto ampara el derecho de petición de los señores Álvaro Méndez Pérez, Humberto Gómez Hernández, Ana Elisa Lozada Cuellar, José Abelardo Betancourt Fuentes, Mery Luz León de Álvarez, Miryam Leonor García de García, Cleofe Elisa Roza Rueda, Edilberto Cáceres Daza, Aura Esther Carrasco Cortés, Nubia Stella Luna Salguero, Álvaro Escobar Peña, Francisco Cuellar Álvarez, Edilberto Castellanos López, Beatriz Leal de Robles, Oscar de Jesús Quiceno Cortés, Cristina Urrea Velásquez, Héctor Julio Guevara Velásquez, Juan de Dios Sanabria Vásquez, Luís Alberto Morales Urrego, Luís Enrique Garavito Galindo, Víctor Manuel Ruiz Ruiz, Ariel de Jesús Londoño Ríos, Javier Ruiz Mesa, Fernando Marín Valencia y José Hernán Cedeño Gómez. (Expediente T-1309426.).

SEGUNDO: REVOCAR la sentencia proferida el 9 de febrero de 2006 por la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá y, en su lugar, TUTELAR los derechos de petición, al debido proceso y a la seguridad social de la señora Rosa Stella Páez Pérez. En consecuencia, ORDENAR a la Caja Nacional de Previsión (CAJANAL) que, en un término de cinco (5) días contados a partir de la notificación de esta sentencia, resuelva las solicitudes de reliquidación de pensión gracia presentadas por la accionante el 8 de agosto y el 11 de octubre de 2005, teniendo en cuenta el régimen especial de la pensión gracia y absteniéndose de dar aplicación a las Leyes 33 y 62 de 1985 en lo que se refiere a los factores salariales para la liquidación de esta prestación (Expediente T-1336990).

TERCERO: CONFIRMAR la sentencia proferida por la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá el 9 de febrero de 2006, dentro de la acción de tutela interpuesta por Amelia Peña de García contra la Caja Nacional de Previsión Social (CAJANAL) (Expediente T-1336991).

CUARTO: DAR por secretaría cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado Ponente

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

[1] Decreto No.01 de 1984 (Código Contencioso Administrativo), Decreto 656 de 1994 y Ley 700 de 2001.

[2] Jurisprudencia reiterada en las sentencias T-182, T-587, T-602, T-613, T-734 y T-768 de 2004.

[3] Corte Constitucional. Sentencia C-479 de 1998 (M.P. Carlos Gaviria Díaz).

[4] Ley 33 de 1985. Artículo 1°. El empleado oficial que sirva o haya servido veinte (20) años continuos o discontinuos y llegue a la edad de cincuenta y cinco años (55) tendrá derecho a que por la respectiva Caja de Previsión se le pague una pensión mensual vitalicia de jubilación equivalente al setenta y cinco por ciento (75%) del salario promedio que sirvió de base para los aportes durante el último año de servicio.

No quedan sujetos a esta regla general los empleados oficiales que trabajan en actividades que por su naturaleza justifiquen la excepción que la Ley haya determinado expresamente, ni aquellos que por Ley disfruten de un régimen especial de pensiones. (...).

[5] Referencia No.1445-01.

[6] Jurisprudencia reiterada en las sentencias del 24 de junio y 2 de septiembre de 2004 de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado. Véanse también, en ese mismo sentido, las sentencias del 10 de septiembre de 1998 y 5 de abril y 12 de julio de 2001 de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

[7] El Artículo 3° de la Ley 33 de 1985 establece que son factores para la base de liquidación de la pensión la asignación básica, gastos de representación, prima técnica, dominicales y feriados, horas extras, bonificación por servicios prestados y trabajo suplementario. Este artículo fue subrogado por el Artículo 1° de la Ley 62 de 1985 para incluir también como factores para la base de liquidación las primas de antigüedad, ascensional y de capacitación.

[8] En este sentido, Corte Constitucional. Sentencia C-813 de 2001 (M.P. Jaime Araujo Rentarúa).

[9] Sobre perjuicio irremediable véanse las sentencias de la Corte Constitucional T-468 de 1992, C-531 de 1993, T-348 de 1997, T-823 de 1999 y T-1211 de 2000.

[10] Sobre los requisitos para la procedencia de la acción de tutela en materia de reliquidación pensional, véanse las sentencias de la Corte Constitucional T-634 de 2002 y SU-975 de 2004.



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones

ISSN 2256-1633

Última actualización: 5 de febrero de 2021 - Diario Oficial No. 51567 - Enero 24 de 2021

