

Sentencia T-884A/04

DERECHO DE PETICION EN MATERIA PENSIONAL-Términos

La jurisprudencia constitucional señalan que las entidades a las cuales se ha solicitado el reconocimiento de un derecho pensional, cuentan con quince (15) días para informar al peticionario sobre el trámite iniciado a su petición; cuatro (4) meses para decidir definitivamente sobre el derecho pensional y seis (6) meses para comenzar el pago de la pensión, en el evento de que ésta fuera reconocida.

PENSION DE JUBILACION-Reconocimiento por Telecartagena y no por Caprecom

De las pruebas allegadas al expediente, este Tribunal encuentra que TELECARTAGENA en Liquidación, previo el cumplimiento de los requisitos convencionales o legales, es la entidad que debe reconocer y pagar la pensión de vejez del actor, toda vez que no se han surtido los trámites correspondientes para que CAPRECOM asuma dicha función. Para la Sala, el aspirante a pensionado no puede resultar perjudicado por los problemas de índole administrativo, ni por los problemas de quienes están obligados a efectuar los pagos para su pensión, dada la magnitud de la naturaleza y el fin que busca dicha prestación social. Con todo, la Sala observa que ha pasado más de un año desde que el actor radicó su solicitud de reconocimiento y pago de la pensión de vejez, sin que haya recibido una respuesta de fondo, vulnerándose no solamente su derecho de petición, sino también el derecho a obtener el reconocimiento de la pensión de jubilación.

Referencia: expediente T-922058

Demandante: Luis Carlos Ortega Torres.

Demandado: Ministerio de Comunicaciones, la Empresa de Telecomunicaciones de Cartagena - TELECARTAGENA S.A. E.S.P.- y la Caja de Previsión Social de Comunicaciones - CAPRECOM-..

Magistrado Ponente:

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

Bogotá, D. C., trece (13) de septiembre de dos mil cuatro (2004).

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra y Humberto Sierra Porto, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha pronunciado la siguiente:

SENTENCIA

En el proceso de revisión de los fallos proferidos por el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Cartagena y el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena, Sala Civil-Familia, en relación con la acción de tutela instaurada por Luis Carlos Ortega Torres contra el Ministerio de Comunicaciones, la Empresa de Telecomunicaciones de Cartagena -TELECARTAGENA S.A. E.S.P.- y la Caja de Previsión Social de Comunicaciones -CAPRECOM-.

I. ANTECEDENTES

Los hechos que motivaron la interposición de la presente tutela se pueden sintetizar en los

siguientes puntos:

1. El señor Luis Carlos Ortega Torres, se vinculó desde el 5 de enero de 1988 a la Empresa de Telecomunicaciones de Cartagena -TELECARTAGENA S.A. E.S.P., a través de contrato de trabajo a término indefinido.
2. Al momento del cierre de TELECARTEGANA -13 de junio de 2003- el actor contaba con 15 años, 4 meses y 8 días de servicio en la mencionada entidad.
3. Señala el accionante que es beneficiario de la convención colectiva de trabajo celebrada entre TELECARTEGANA y el sindicato SINTRATELECARTAGANA.
4. El señor Ortega Torres, mediante escrito de agosto 25 de 2003, solicitó ante TELECARTEGANA en Liquidación, el reconocimiento y pago de su pensión convencional de jubilación, anexando los documentos exigidos para ello.
5. El 30 de Octubre de 2003, el Apoderado de la Liquidación de TELECARTEGANA, previa solicitud verbal dirigida por el actor con el fin de que le fueran devueltos los documentos anexados con su petición, le informó que ello no era posible por cuanto se iba a remitir toda la documentación allegada a la Caja de Previsión Social de Comunicaciones -CAPRECOM-, quien de conformidad con el artículo 21 del Decreto 1609 de 2003 es la entidad competente para reconocer las cuotas partes y las pensiones de los ex trabajadores de la empresa de Telecomunicaciones de Cartagena.
6. Manifiesta el accionante que hasta la fecha de presentación de la acción de tutela -14 de enero de 2004- no ha recibido ninguna información acerca de su trámite de solicitud de reconocimiento y pago de la pensión, por parte de TELECARTEGANA en Liquidación, ni de CAPRECOM.
7. Señala el peticionario que su situación es muy crítica pues tiene muchas responsabilidades como esposo y padre y que al contar con 51 años de edad, es muy difícil que se pueda vincular laboralmente.

II. RESPUESTAS DE LAS ENTIDADES DEMANDADAS

1. El Jefe de la División Administradora de Prestaciones Económicas de CAPRECOM, mediante comunicación enviada vía fax el 23 de enero de 2004, señaló que dicha entidad no ha vulnerado derecho fundamental alguno, bajo las siguientes consideraciones:

-El accionante no ha elevado ninguna solicitud de reconocimiento de pensión ni TELECARTEGANA ha enviado documentación al respecto.

-Si bien el Decreto 1609 de 2003, en su artículo 21 señala que CAPRECOM será la encargada de reconocer cuotas partes y pensiones a TELECARTEGANA, sin embargo conforme lo dispuesto en el artículo 19 de dicha normatividad debe existir un cálculo actuarial con aprobación del Ministerio de Hacienda correspondiente a los pasivos de que trata dicho decreto.

-Para que CAPRECOM asuma el reconocimiento de pensiones de jubilación debe cumplirse con lo expuesto en la Ley 254 de 2000, es decir que TELECARTEGANA debe entregar los documentos, archivos magnéticos y demás información laboral, tarea que ha sido dispendiosa por cuanto se debe verificar la información que posee esta entidad.

Una vez se cumplan con estas etapas se firmará el convenio con Telecartagena y Telecom en

Liquidación para proceder al reconocimiento por parte de CAPRECOM de las prestaciones económicas de sus extrabajadores.

-Conforme a lo anterior, se considera que TELECARTAGENA tiene la obligación de reconocer las prestaciones económicas de sus extrabajadores hasta tanto se suscriba el convenio con CAPRECOM y se cumplan las etapas consagradas en la Ley 254 de 2000 y el Decreto 1609 de 2003, que hasta el momento no se han efectuado.

2. El Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Comunicaciones, mediante oficio enviado vía fax el 26 de enero de 2004, informó al juez de conocimiento que dicho ministerio, no está llamado a responder en forma directa o indirecta por las falencias presuntas o reales en que se haya incurrido frente al pago de la pensión del señor Ortega Torres, por las siguientes razones:

-La Caja de Previsión Social de Comunicaciones -CAPRECOM- de conformidad con el Decreto 1128 de 1999 es una Empresa Industrial y Comercial del Estado vinculada al hoy Ministerio de la Protección Social.

-La empresa de Telecomunicaciones de Cartagena TELECARTAGENA S.A. E.S.P. es una empresa de servicios públicos oficial del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio e independiente (art. 1° D.1609/03).

3. El apoderado de TELECARTAGENA en Liquidación, a través de comunicado de fecha 23 de enero de 2004, solicitó al juez de conocimiento que se denieguen las pretensiones formuladas en la demanda y se declare la improcedencia de la acción por las siguientes consideraciones:

-La entidad dio respuesta a la solicitud presentada por el actor, en el sentido de no poder tramitar su petición, por cuanto de conformidad con el artículo 21 del Decreto 1609 de 2003, es la Caja de Previsión Social de Comunicaciones -CAPRECOM- la encargada de reconocer las cuotas partes y las pensiones de los ex trabajadores de TELECARTAGENA en Liquidación.

-Tal situación, era conocida por el actor quien mediante petición de septiembre 29 de 2003, pretendió la devolución de la documentación, informándosele el 30 de octubre que ello no era posible porque su documentación sería remitida a CAPRECOM, entidad que le corresponde el trámite correspondiente.

-El 20 de enero de 2004, se le comunicó al señor Ortega Torres que se requería información adicional con el propósito de cumplir el procedimiento establecido por CAPRECOM para el traspaso y entrega oficial de los aportes, solicitándosele una declaración jurada de que no devenga asignación alguna del Tesoro Público, registro civil de matrimonio y fotocopia de la Cédula de ciudadanía de su esposa.

-Las condiciones económicas precarias en que señala el actor encontrarse no son coherentes o entendibles con su desvinculación laboral pues a causa de ésta, le fue reconocida y pagada la suma de \$ 55.760.142.18 por concepto de prestaciones sociales.

III. ACTUACION PREVIA

El Tribunal Contencioso Administrativo de Cartagena -autoridad judicial ante quien se interpuso la acción de tutela-, mediante Auto de enero 19 de 2004, admitió la acción de tutela, y ordenó oficiar al Ministerio de Comunicaciones, la Empresa de Telecomunicaciones de Cartagena - TELECARTAGENA S.A. E.S.P. en Liquidación- y la Caja de Previsión Social de

Comunicaciones -CAPRECOM- con el fin de que rindieran informe sobre los hechos materia de tutela.

Posteriormente y una vez analizadas las comunicaciones enviadas por cada una de las entidades demandadas, mediante proveído de enero 27 de 2004, consideró que de conformidad con el Decreto 1609 de 2003, artículo 21, CAPRECOM tiene la obligación de reconocer las cuotas partes y las pensiones de los ex trabajadores de TELECARTAGENA en Liquidación y no esta última entidad. Así mismo, señaló que la mencionada caja de previsión social no pertenece a la órbita del Ministerio de Comunicaciones sino a la del Ministerio de la Protección Social.

Así las cosas, al ser CAPRECOM una entidad descentralizada por servicios, quienes deben conocer del asunto, son los jueces del circuito o con categorías de tales, según lo dispuesto en el artículo 1°, numeral 1°, inciso 2° del Decreto 1382 de 2002. Por ello, dispuso remitir las presentes diligencias a la Oficina Judicial de Cartagena para que se efectuara nuevamente el reparto.

IV. SENTENCIAS OBJETO DE REVISIÓN

1. Primera instancia.

El Juzgado Tercero Civil del Circuito de Cartagena, mediante Sentencia del 19 de febrero de 2004, decidió negar el amparo tutelar bajo el argumento que existe otro mecanismo de defensa judicial, cual es, la jurisdicción laboral.

2. Segunda instancia.

El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena, Sala Civil-Familia, mediante Sentencia proferida el 19 de abril de 2004, confirmó el fallo de a quo, al considerar que en el presente caso no existe vulneración de derecho fundamental alguno. Dijo al respecto el Tribunal:

“En el presente asunto se observa que efectivamente el accionante presentó solicitud al Gerente Liquidador de la empresa TELECARTAGENA S.A. E.S.P., el día 25 de agosto de 2003, adjuntando la documentación pertinente, y que primeramente, mediante oficio de 30 de octubre de 2003, éste le informó que remitirían la documentación a CAPRECOM, en virtud de lo dispuesto en el artículo 21 del Decreto 1609 de 2003, a pesar de ello, posteriormente, mediante oficio de 20 de enero de 2004, se le informa al accionante que para completar la información sobre él, deberá hacer llegar al Área de Personal una documentación que no reposa en su hoja de vida, cuales son, declaración jurada de que no devenga asignación alguna del Tesoro Público, registro civil de matrimonio y fotocopia de la Cédula de su esposa, respuesta esta con la que se interrumpe el término de que trata el artículo 6 del CCA...”

V. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE

1. Competencia

De conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241, numeral 9° de la Constitución Política y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, es competente para revisar el fallo de tutela de la referencia.

2. Problema jurídico.

Esta Sala debe determinar, si TELECARTAGENA en Liquidación y CAPRECOM, al no dar una

respuesta de fondo en los términos previstos en la ley sobre la pensión de jubilación solicitada por el actor, desconocen algún derecho fundamental que haga procedente el amparo tutelar.

3. Consideraciones Generales.

3.1. Contenido y alcance del derecho de petición

En primer lugar debe señalarse que, como lo ha sostenido reiteradamente la jurisprudencia constitucional, la Administración tiene la obligación de emitir una respuesta pronta y de fondo sobre los asuntos planteados por los administrados. Precisamente, esta Corporación ha señalado el alcance del ejercicio y contenido de este derecho fundamental en los siguientes términos:

“(i) El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa, garantizando a su vez otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión; (ii) el núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión; (iii) la petición debe ser resuelta de fondo, de manera clara, oportuna, precisa y congruente con lo solicitado; (iv) la respuesta debe producirse dentro de un plazo razonable, el cual debe ser lo más corto posible[1]; (v) la respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita; (vi) este derecho, por regla general, se aplica a entidades estatales, y en algunos casos a los particulares[2]; (vii) el silencio administrativo negativo, entendido como un mecanismo para agotar la vía gubernativa y acceder a la vía judicial, no satisface el derecho fundamental de petición[3] pues su objeto es distinto. Por el contrario, el silencio administrativo es la prueba incontrovertible de que se ha violado el derecho de petición; (viii) el derecho de petición también es aplicable en la vía gubernativa[4]; (ix) la falta de competencia de la entidad ante quien se plantea, no la exonera del deber de responder;[5] y (x) ante la presentación de una petición, la entidad pública debe notificar su respuesta al interesado(...)”. [6]

Según lo expuesto, de conformidad con la jurisprudencia citada, existe vulneración al derecho fundamental de petición, cuando la entidad (i) no resuelve de fondo lo pedido, o cuando (ii) no profiere una pronta respuesta, de acuerdo con los términos señalados directamente por el legislador.

3.2. Términos para resolver solicitudes de reconocimiento de pensión de jubilación.

Según Reiterada jurisprudencia, frente a las solicitudes de reconocimiento y pago de la pensión de jubilación existen cuatro términos distintos que corren de manera concomitante y los cuales transcurren a partir de la solicitud de reconocimiento de la pensión respectiva[7]. Así, de acuerdo a una interpretación normativa, se señaló en la Sentencia T-259 de 2004 los siguientes términos:

“(i) Quince (15) días para comunicar al petente el estado del trámite respectivo (artículo 6 del C.C.A.[8])

- i. Cuatro (4) meses para resolver o decidir de fondo sobre el reconocimiento de la pensión solicitada (según interpretación analógica del artículo 19 del decreto 656 de 1994[9], realizada por la Corte Constitucional a partir de la sentencia T-170/00, Magistrado Ponente Alfredo Beltrán Sierra), salvo que se trate del reconocimiento de pensión de sobrevivientes, cuyo término en virtud del artículo 1º de la ley 717 de 2001[10] es de dos (2) meses.

- ii. Adicionalmente el inciso final del parágrafo 1 del artículo 9 de la ley 797 de 2003 determina lo siguiente: “Los fondos encargados reconocerán la pensión en un tiempo no superior a cuatro (4) meses después de radicada la solicitud por el peticionario, con la correspondiente documentación que acredite su derecho. Los Fondos no podrán aducir que las diferentes cajas no les han expedido el bono pensional o la cuota parte”.
- iii. Seis (6) meses para realizar el pago efectivo de las respectivas mesadas pensionales (artículo 4 de la ley 700 de 2001[11]).”.

De conformidad con lo expuesto, cuando los anteriores términos no son respetados por las entidades encargadas de reconocer y pagar el derecho pensional respectivo, este Tribunal ha señalado que la acción de tutela resulta procedente para proteger el derecho de petición que bajo estos supuestos se encuentra abiertamente vulnerado.

4. Caso Concreto

El señor Luis Carlos Ortega Torres, solicitó el reconocimiento y pago de la pensión de jubilación a la que presuntamente tiene derecho. El peticionario presentó tal solicitud el 25 de agosto de 2003 ante TELECARTAGENA en Liquidación. El 30 de octubre del mismo año, le fue informado previa petición de devolución de los documentos anexados, que éstos serían remitidos a CAPRECOM, entidad encargada de reconocer su pensión de conformidad con el artículo 21 del Decreto 1609 de 2003. El señor Ortega Torres, interpuso la acción de tutela el 14 de enero de 2003, toda vez que ni TELECARTAGENA en Liquidación, ni CAPRECOM le han informado acerca de su trámite pensional. El 20 de enero de 2004, TELECARTAGENA le solicita una documentación que no fue allegada con la solicitud de reconocimiento.

El juez de primera instancia, afirma que no procede la acción de tutela por cuanto existe otro mecanismo de defensa judicial y el de segunda instancia, considera que al solicitar TELECARTAGENA en Liquidación al actor, el 20 de enero de 2004 una documentación que no reposaba en su hoja de vida, interrumpió el término de que trata el artículo 6° del Código Contencioso Administrativo.

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional no comparte las decisiones proferidas en las instancias por cuanto no consultan la normatividad especial que regula los términos en que las entidades públicas y las privadas del Sistema de Seguridad Social en Pensiones tienen para resolver sobre el reconocimiento y pago de derechos pensionales y porque se desconoce la jurisprudencia constitucional cuando ha interpretado el núcleo esencial del derecho de petición frente a solicitudes de orden pensional[12].

De las pruebas allegadas al expediente, este Tribunal encuentra que TELECARTAGENA en Liquidación, previo el cumplimiento de los requisitos convencionales o legales, es la entidad que debe reconocer y pagar la pensión de vejez del actor, toda vez que no se han surtido los trámites correspondientes para que CAPRECOM asuma dicha función. Para la Sala, el aspirante a pensionado no puede resultar perjudicado por los problemas de índole administrativo, ni por los problemas de quienes están obligados a efectuar los pagos para su pensión, dada la magnitud de la naturaleza y el fin que busca dicha prestación social.

Refuerza lo anterior, lo dispuesto en el Decreto N° 1768 de 2004 “Por el cual se dictan algunas disposiciones relacionadas con el reconocimiento y pago de las obligaciones pensionales de las entidades en liquidación por parte de la Caja de Previsión Social de Comunicaciones, Caprecom”

que en el artículo 1°, inciso 1° consagra: “[e]n aquellos casos en que la Caja de Previsión Social de Comunicaciones, Caprecom, sea la encargada de reconocer las cuotas partes y las pensiones de los ex trabajadores de las entidades en proceso de liquidación o de las ya liquidadas, estas entidades deberán seguir cumpliendo con el pago de pensiones y cuotas partes de los extrabajadores, hasta tanto se haya aprobado el cálculo actuarial del pasivo pensional y se surtan los trámites pertinentes para que Caprecom asuma dicha función.”

Con todo, la Sala observa que ha pasado más de un año desde que el actor radicó su solicitud de reconocimiento y pago de la pensión de vejez, sin que haya recibido una respuesta de fondo, vulnerándose no solamente su derecho de petición, sino también el derecho a obtener el reconocimiento de la pensión de jubilación.

Para la Corte no es válido el argumento del juez de segunda instancia, según el cual, se suspendieron los términos de que trata el artículo 6° del C.C.A con el requerimiento de unos documentos que TELECARTEGANA en Liquidación le hizo al actor el 20 de enero de 2004, pues los términos para proferir una respuesta estaban más que vencidos. Recuérdese que la jurisprudencia constitucional señalan que las entidades a las cuales se ha solicitado el reconocimiento de un derecho pensional, cuentan con quince (15) días para informar al peticionario sobre el trámite iniciado a su petición; cuatro (4) meses para decidir definitivamente sobre el derecho pensional y seis (6) meses para comenzar el pago de la pensión, en el evento de que ésta fuera reconocida.

De conformidad con las consideraciones precedentes, esta Sala procederá a revocar el fallo proferido por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena, Sala Civil-Familia, y en su lugar concederá el amparo solicitado, ordenando a TELECARTEGANA en Liquidación, que si aún no lo ha hecho, dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la notificación de este fallo, resuelva de fondo la solicitud de pensión que le presentó el señor Luis Carlos Ortega Torres.

VI. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución Política

RESUELVE

PRIMERO. REVOCAR el fallo del diecinueve (19) de abril de 2004, proferido por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena, Sala Civil-Familia por las razones expuestas en la parte motiva del presente fallo. En su lugar CONCEDER la tutela interpuesta por Luis Carlos Ortega Torres por el derecho de petición.

SEGUNDO. ORDENAR a TELECARTEGANA en Liquidación, que si aún no lo ha hecho, dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la notificación de este fallo, resuelva de fondo la solicitud de pensión que le presentó el señor Luis Carlos Ortega Torres.

TERCERO. LÍBRENSE las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Cópiese, notifíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y Cúmplase.

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado Ponente

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO SIERRA PORTO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

[1] Sentencia T-481 de 1992, M.P. Jaime Sanín Greiffenstein.

[2] Al respecto véase la sentencia T-695 de 2003, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

[3] Sentencia T-1104 de 2002, M.P. Manuel José Cepeda.

[4] Sentencias T-294 de 1997 y T-457 de 1994.

[5] Sentencia 219 de 2001, M.P. Fabio Morón Díaz.

[6] Sentencia 249 de 2001, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

[7] Sentencia T-760/03 M.P. Jaime Córdoba Triviño.

[8] El artículo 6o. del C.C.A. establece: "Termino Para Resolver. 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 al interesado, expresando los motivos de la demora y señalando a la vez la fecha en que se resolverá o dará respuesta.

Cuando la petición haya sido verbal, la decisión podrá tomarse y comunicarse en la misma forma al interesado. En los demás casos será escrita".

[9] El 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" señala: "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."

[10] El Artículo 1º de la Ley 717 de 2001 estipula: "El reconocimiento del derecho a la pensión de sobrevivientes por parte de la entidad de Previsión Social correspondiente, deberá efectuarse a más tardar dos (2) meses después de radicada la solicitud por el peticionario, con la correspondiente documentación que acredite su derecho".

[11] El Artículo 4º de la Ley 700 de 2001 determina: "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 (6) 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.

Parágrafo. El funcionario que sin justa causa por acción u omisión incumpla lo dispuesto en el

presente artículo incurrirá con arreglo a la ley en causal de mala conducta y será solidariamente responsable en el pago de la indemnización moratoria a que haya lugar si el afiliado ha debido recurrir a los tribunales para el reconocimiento de su pensión o cesantía, el pago de costas judiciales, será a cargo del funcionario responsable de la irregularidad".

[12] Sentencia T-600 de 2004.



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones

ISSN 2256-1633

Última actualización: 31 de agosto de 2019

