

26-3-10

1

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL

- Sala Tercera de Revisión -

SENTENCIA T -016 DE 2010

Ref.: Expediente T-2378785

Acción de tutela instaurada por
STELLA QUIROGA PÁEZ en contra
de la CAJA NACIONAL DE
PREVISION SOCIAL CAJANAL
EICE y otro.

Magistrado Ponente:
JUAN CARLOS HENAO PÉREZ

Bogotá, DC., veintidós (22) de enero de dos mil diez (2010).

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO, JORGE IVAN PALACIO PALACIO y JUAN CARLOS HENAO PÉREZ, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

Dentro del trámite de revisión del fallo dictado por el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Manizales el 17 de julio 2009, confirmado por la sentencia proferida por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Manizales el 4 de agosto de 2009, en el asunto de la referencia.

I. ANTECEDENTES

Hechos

La ciudadana STELLA QUIROGA PÁEZ, a través de apoderada judicial, presentó acción de tutela contra la CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL CAJANAL EICE por considerar que esta entidad vulneró su derecho fundamental de petición, con base en los siguientes hechos:

1. Mediante derecho de petición del año 2006, la accionante solicitó a la CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL CAJANAL EICE el reconocimiento y pago de la pensión, a la cual tienen derecho los docentes que hubieren cumplido veinte (20) años de servicio en la educación oficial y contaren con cincuenta (50) años de edad.
2. Según la accionante, cumple las condiciones exigidas.
3. Por medio de la Resolución 62990, del 31 de diciembre de 2008, le fue negada la pensión solicitada.
4. El 4 de febrero de 2009, la accionante interpuso recurso de reposición contra la citada resolución.
5. A la fecha de presentación de la acción de tutela (el 3 julio de 2009), habían transcurrido 4 meses y 27 días desde la presentación del recurso, sin que la actora hubiera obtenido respuesta de fondo a su petición.

Pruebas

6. El expediente contiene, entre otros, los siguientes documentos:
 - Copia del recurso de reposición presentado el 4 de febrero de 2009.
 - Acción de tutela recibida por la administración judicial el 3 de julio de 2009.
 - Sentencia del Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Manizales del 17 de julio de 2009.
 - Escrito del 16 de julio de 2009 del Ministerio de la Protección Social por el cual manifestó que la entidad obligada a pronunciarse sobre la petición de la accionante es CAJANAL.
 - Impugnación del fallo de tutela.
 - Sentencia de la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Manizales del 4 de agosto de 2009.

7. El 18 de enero de 2010, el despacho del Magistrado Ponente procedió a comunicarse telefónicamente con la Abogada Martha Inés Díaz Díaz, apoderada de la demandante, para preguntarle si CAJANAL ya había dado respuesta al derecho de petición. La respuesta fue negativa.

Solicitud de tutela

8. La accionante solicita se proteja su derecho fundamental de petición y se ordene a la CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL CAJANAL EICE dar repuesta de fondo a la petición presentada el 4 de febrero de 2009.

Decisiones que se revisan

Primera instancia

9. El Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Manizales, denegó la tutela mediante sentencia del 17 de julio de 2009.

El juzgado basó su determinación en la improcedencia de la acción de tutela, tras considerar que “la conducta de la CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL EICE en los actuales momentos no comporta una vulneración del derecho de petición de la señora Quiroga Páez, como quiera que es sabido que la entidad mencionada atraviesa por serios problemas estructurales y, por ello, mientras no se supere el atraso que presenta la entidad, no puede afirmarse que la omisión de dar repuesta oportuna al recurso de reposición interpuesto resulte imputable a título de dolo o culpa de las autoridades responsables de CAJANAL”.

Impugnación de la decisión de primera instancia

10. La accionante impugnó el fallo de tutela, insistiendo en los argumentos esgrimidos en el primer escrito y manifestando que el a quo realizó una lectura parcializada de la jurisprudencia, porque la Corte Constitucional ha dicho que recae “*en cabeza de los jueces el análisis de razonabilidad en los plazos que tiene la entidad accionada para resolver las solicitudes pensionales*”.

Segunda instancia. Sentencia de la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Manizales

11. Mediante fallo del 4 de agosto de 2009, la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Manizales confirmó la sentencia de tutela del 17 de julio de 2009, proferida por el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Manizales, por considerar que no se evidencia la presencia de una circunstancia extrema que justifique la concesión del amparo.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia.

12. La Corte Constitucional es competente para revisar el presente fallo de tutela de conformidad con lo previsto en los artículos 86 y 241 de la Constitución Nacional, el Decreto 2591 de 1991 y las demás disposiciones pertinentes.

Problema jurídico.

13. La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional debe determinar si la CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL CAJANAL EICE vulneró el derecho fundamental de petición de la accionante, al no haber resuelto el recurso de reposición interpuesto el 4 de febrero de 2009 contra la resolución 62990 del 31 de diciembre de 2008.

14. A fin de resolver el asunto, la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional se pronunciará sobre los siguientes tópicos: (i) la procedibilidad de la acción de tutela; (ii) el derecho fundamental de petición; (iii) el plazo para resolver las peticiones por parte de las entidades que prestan el trámite y reconocimiento de obligaciones pensionales; (iv) la situación particular de la Caja Nacional de Previsión Social CAJANAL EICE y (v) el caso concreto.

La procedibilidad de la acción de tutela para proteger el derecho de petición. Reiteración de jurisprudencia.

15. La acción de tutela resulta procedente para proteger el derecho de petición, conforme lo ha reiterado la jurisprudencia de esta Corte en diferentes sentencias¹. Así en la sentencia T-814 de 2005, la Corte Constitucional precisa que *“la Constitución Colombiana, establece que el derecho de petición –Art. 23- es fundamental. Por tanto, es una garantía de aplicación inmediata y de exigibilidad directa ante las autoridades judiciales a través de la acción constitucional de tutela”*.

Más exactamente la acción de tutela es un mecanismo que estableció la Constitución Política de 1991 en su artículo 86, para proteger los derechos fundamentales de las personas, de lesiones o amenazas de vulneración por parte de una autoridad pública y, bajo ciertos casos, por parte de un particular. Por lo tanto, se trata de un procedimiento judicial específico, autónomo, directo, sumario, residual y subsidiario², que en ningún caso puede sustituir los procesos judiciales que establece la ley; en ese sentido la acción de tutela no procede cuando exista otro medio de defensa judicial,

¹ Por ejemplo, se pueden citar, entre muchas otras, las sentencias T-312 de 2006, T-814 de 2005 y T-377 de 2000.

² Sobre este aspecto ver por ejemplo las sentencias T-827 de 2003, T-1089 de 2005 y T-015 de 2006.

salvo que se configure un perjuicio irremediable³, caso en el cual, la tutela procede como mecanismo transitorio, hasta que la autoridad correspondiente decida de fondo sobre el asunto.

16. El reconocimiento de derechos pensionales es en principio un asunto ajeno a la acción de tutela pero las solicitudes que los particulares hagan ante las autoridades responsables sobre estos derechos, constituyen derechos de petición cuya protección, como se dijo anteriormente, es procedente por vía de tutela. En estos casos, la competencia del juez de tutela debe limitarse a la verificación de los plazos establecidos por la ley para dar respuesta a las solicitudes elevadas por los peticionarios⁴.

El derecho fundamental de petición.

17. El artículo 23 de la Constitución Política estableció que el derecho de petición es aquel derecho que permite que las personas presenten de manera respetuosa solicitudes ante las autoridades, y excepcionalmente ante los particulares, con el fin de obtener una respuesta a las mismas.

18. La Corte Constitucional en varias ocasiones se ha pronunciado sobre el derecho fundamental de petición (contenido, ejercicio y alcance) y sobre su protección fundamental por medio de la acción de tutela⁵. Comprende la posibilidad de presentar peticiones ante las autoridades por motivos de interés general o particular y el derecho a obtener de éstas dentro del término legal, una respuesta clara y precisa que resuelva de fondo el asunto sometido a su consideración⁶. La respuesta debe cumplir los términos previstos en las normas constitucionales y legales. Tiene que comprender y resolver de fondo lo pedido y ha de ser comunicada al demandante⁷.

19. La Corte Constitucional ha definido las reglas que orientan el derecho de petición, y al respecto señaló lo siguiente en la Sentencia T-377 del 3 de abril del 2000:

"a) 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.

b) 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.

³ Entre muchas otras, ver las sentencias T-1670 de 2000, T-827 de 2003 y C-1225 de 2004.

⁴ Ver entre otras las sentencias T-657 y T-692 de 2004, T-012 y T-213 de 2005, T-410 y T-474 de 2009.

⁵ Por ejemplo, ver, las sentencias SU-166 de 1999; T-079 de 2001; T-129 de 2001; T-396 de 2001; T-418 de 2001; T-537 de 2001; T-565 de 2001 y T-1089 de 2001.

⁶ Ver entre otras las sentencias T-076 de 1995 y T-491 de 2001.

⁷ Por ejemplo, ver la sentencia T-045 de 2007.

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 (...)*".

20. De igual forma, la Corte Constitucional en sentencia T-350 de 2006 manifestó qué hace parte del núcleo esencial del derecho de petición:

"(i) la posibilidad cierta y efectiva de presentar, de manera respetuosa, solicitudes ante las autoridades, sin que éstas se nieguen a recibirlas o se abstengan de tramitarlas; (ii) la facultad de obtener una respuesta oportuna, esto es, dentro de los términos previstos en el ordenamiento jurídico; (iii) el derecho a recibir una respuesta de fondo o contestación material, lo que supone que la autoridad analice la materia propia de la solicitud y se pronuncie sobre la totalidad de los asuntos planteados, es decir, la correspondencia entre la petición y la respuesta, excluyendo fórmulas evasivas o elusivas y; (iv) la pronta comunicación al peticionario sobre la determinación adoptada, con independencia de que su contenido sea favorable o desfavorable. Si no se cumple con estos requisitos se incurre en una vulneración del derecho fundamental de petición".

21. En el caso específico de que la administración no tramite o no resuelva los recursos interpuestos en la vía gubernativa, dentro de los términos legalmente señalados, se vulnera el derecho de petición.

Es a través de este derecho que el administrado puede elevar ante la autoridad pública una petición respetuosa, que tiene como finalidad obtener bien sea la aclaración, la modificación o la revocación de un determinado acto administrativo y, el hecho de que el administrado pueda acudir ante la jurisdicción Contencioso Administrativa una vez vencido el término de dos (2) meses previsto en el artículo 60 C.C.A.⁸, *"no exime a la autoridad de responsabilidad; ni le impide resolver mientras no se haya acudido ante la jurisdicción en lo contencioso administrativo"*.

22. En consecuencia, cuando una persona ejerce el derecho de petición que la ley le reconoce, el hecho de que los recursos tengan una regulación específica, no los despoja del principio constitucional según el cual, no resolver a tiempo los mismos vulnera el derecho de petición.

⁸ ART. 60 CCA-. *"Transcurrido un plazo de dos (2) meses contado a partir de la interposición de los recursos de reposición o apelación sin que se haya notificado decisión expresa sobre ellos, se entenderá que la decisión es negativa.*

"El plazo mencionado se interrumpirá mientras dure la práctica de pruebas.

"La ocurrencia del silencio administrativo negativo previsto en el inciso 1º no exime a la autoridad de responsabilidad; ni le impide resolver mientras no se haya acudido ante la jurisdicción en lo contencioso administrativo.

El plazo para resolver las peticiones por parte de las entidades que prestan el trámite y reconocimiento de obligaciones pensionales.

23. En el caso particular de las entidades encargadas de reconocer y pagar las pensiones, la Corte, mediante reiterada jurisprudencia, ha establecido que estas entidades disponen de un plazo máximo para adelantar los trámites necesarios para resolver la petición en concreto y comenzar a pagar la pensión.

24. En la Sentencia SU-975 de 2003, la Corte Constitucional precisó que los plazos con que cuenta la autoridad pública para dar respuesta a peticiones 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”.

Según la Corte Constitucional en la misma sentencia, *“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 amenaza 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”.*

Adicionalmente ha precisado que el reconocimiento de derechos pensionales es, en principio, un asunto ajeno a la acción de tutela. En consecuencia, en este caso, la competencia del juez de tutela debe limitarse a la verificación de los plazos establecidos por la ley para dar respuesta a las solicitudes elevadas por los peticionarios. Este principio se basa en la voluntad de garantizar una respuesta que resuelva lo pedido y en el evento en que se

compruebe que no se cumplieron los plazos, sólo se podrá tutelar el derecho de petición⁹.

25. En conclusión, el derecho fundamental de petición garantiza que cualquier persona pueda elevar ante una autoridad pública o privada una solicitud, que deberá resolverse de fondo en un término específico y de manera congruente con lo que se solicita, sin importar si la información resulta o no favorable a lo pedido.

La situación particular de la Caja Nacional de Previsión Social CAJANAL EICE.

26. La Caja Nacional de Previsión Social CAJANAL EICE fue creada mediante la Ley 6 de 1945, como un establecimiento público, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio y con funciones tales como las de atender el reconocimiento y pago de auxilios de cesantía, pensiones de jubilación, pensiones de invalidez, seguro por muerte, auxilios por enfermedad, asistencia médica y gastos de entierro de los empleados y obreros de carácter permanente al servicio de la Nación, en cualquiera de las ramas del poder público.

27. La Caja Nacional de Previsión Social ha atravesado por distintas etapas, dentro de las cuales han surgido problemas con impacto de carácter estructural. Así ocurrió, por ejemplo, con la forma como se liquidaban las cesantías en el año 1966 que trajo consigo una acumulación de pasivos que la Caja difícilmente podía financiar, hasta que dicha responsabilidad fue asumida por el Fondo Nacional del Ahorro en el año 1968. Lo mismo cabe decir del reajuste de pensiones dispuesto por la ley en 1966, que trajo consigo dificultades financieras en la entidad y la acumulación de un buen número de expedientes.

28. En 1976, la Caja asumió el pago de las pensiones de los maestros, que hasta entonces era una obligación del Ministerio de Hacienda, lo que representó un incremento del 100% en el número de pensionados en la nómina.

29. Mediante la Ley 490 de 1998, la Caja Nacional de Previsión Social se transformó de Establecimiento Público a Empresa Industrial y Comercial del Estado. En esa ley se dispuso que la entidad continuaría con las funciones de trámite y reconocimiento de pensiones, así como con el recaudo de las cotizaciones en los términos establecidos por la ley.

30. En ese mismo año, la Corte Constitucional se ocupó de la situación de la Caja, que había generado la imposibilidad de atender de manera adecuada

⁹ Lo expresado anteriormente, ha sido reiterado posteriormente en diversas oportunidades, por ejemplo en las sentencias T-657 y T-692 de 2004, T-012 y T-213 de 2005, T-410 y T-474 de 2009.

y oportuna sus funciones, particularmente lo relativo al trámite y reconocimiento de pensiones¹⁰.

31. Mediante la Tutela 068 de 1998, la Corte resolvió decretar la existencia de un estado de cosas inconstitucional en la Caja Nacional de Previsión Social.

Posteriormente, en la Sentencia T-439 de 1998 la Corte, ante la persistencia de las demandas contra Cajanal por violación del derecho de petición, expresó que la negligencia de esa entidad “... *ha provocado de esta Corporación múltiples y reiteradas providencias respecto del contenido esencial del derecho de petición, señalando que el mismo estriba en la certidumbre ‘de que, independientemente de lo que se solicita, se habrá de obtener una respuesta oportuna y de fondo’.*”

32. Censuró la Corte en esa ocasión la que denominó “... *inveterada costumbre de CAJANAL de idear ‘fórmulas jurídicas’ para faltar a su deber constitucional y legal de dar pronta resolución a las peticiones ante ella formuladas.*” En ese contexto la Corte expresó que, “[s]umado a la mora habitual en responder las peticiones, Cajanal se ha llenado de vicios en sus procedimientos (formatos preimpresos, que anuncian la respuesta el mismo día sin considerar las particulares circunstancias de los petentes, la interpretación propia que han elaborado del artículo 6 del Código Contencioso Administrativo, las amenazas a los solicitantes para que no presenten tutela, etc)...”.

33. Adicionalmente la Corte precisó que “... *Cajanal insiste con su tradicional excusa para dilatar sus respuestas, y apela a la existencia del decreto 1045 de 1978, para señalar que las entidades de previsión están sujetas a guardar un riguroso orden para el trámite de las solicitudes referentes a prestaciones sociales, no siendo posible en ningún caso conceder prelación en su trámite de pago.*”

34. En el año 2006, el Decreto 3902 del 3 de noviembre de 2006 dispuso la suspensión de la atención al público y por ende de las actuaciones administrativas en Cajanal en el periodo comprendido entre el 7 de noviembre de 2006 y el 5 de marzo de 2007.

35. Así, el anterior recuento sobre la situación de la Caja Nacional de Previsión Social permite advertir la persistencia de un problema estructural, nacido en el año 1966 y que se intensificó a partir de 1994. Concretamente ese problema estructural se manifiesta en la dificultad de la Caja Nacional de Previsión Social para atender de manera oportuna las solicitudes que le presentan los usuarios.

¹⁰ Sentencias T-068, T-167 y T-439 de 1998.

36. Mediante la Sentencia T-1234 de 10 de diciembre de 2008, la Corte Constitucional precisó el caso particular de acciones de tutela contra Cajanal:

“La doctrina constitucional que se fija en esta providencia habrá de tenerse en cuenta por los jueces, tanto al resolver las acciones de tutela por violación del derecho de petición en Cajanal, como en los eventuales incidentes de desacato, conforme a los siguientes lineamientos:

1. Cajanal debe informar a todas las personas que le presenten solicitudes en desarrollo de su objeto:

a. El listado de requisitos para que pueda producirse una respuesta de fondo.

b. Las razones por las cuales Cajanal no está en condiciones de dar una respuesta en los términos legales y jurisprudenciales.

c. El tiempo estimado de respuesta, de acuerdo con el tipo de solicitud.

d. Las gestiones específicas que adelanta la entidad en orden a ajustar sus tiempos de respuesta a los términos legales.

2. Mientras no se resuelva el problema estructural que afecta a Cajanal y que dio lugar a la declaratoria de un estado de cosas inconstitucional, cumplido el anterior requisito, no se considerará una violación del derecho de petición susceptible de amparo constitucional la demora en la respuesta que no exceda del plazo requerido estimado por la entidad, siempre que éste se considere razonable por el juez constitucional.

3. Por las anteriores consideraciones, no habrá lugar a imponer sanciones por desacato cuando la orden de tutela incumplida se haya proferido antes de vencido el plazo que la entidad ha estimado e informado al peticionario.

4. En todo caso, cuando la respuesta, aún excediendo los plazos a los que se ha hecho alusión, se produzca en un término que pueda considerarse razonable a la luz de las circunstancias debidamente explicadas al juez, dicha explicación se tendrá como válida para enervar las sanciones por desacato, aún cuando sea aportada de manera extemporánea.”

En dicho fallo la Sala Cuarta de Revisión de la Corte dispuso, que el Director de CAJANAL presentara un Plan de Acción, que incluyera medidas concretas orientadas a superar en un tiempo determinado, el atraso de la entidad en la contestación de diversas solicitudes; entre otras, las de reconocimiento de prestaciones económicas represadas.

El 3 de junio de 2009, el Plan de Acción fue presentado a la Sala, y aprobado por esta mediante Auto de Seguimiento número 305 de 2009, en cuanto a los siguientes aspectos: (i) el traslado de los afiliados de CAJANAL a la Administradora del Régimen de Prima Media del Instituto de Seguro Social – ISS, y (ii) los tiempos propuestos por la entidad para responder solicitudes

represadas de: reconocimiento de pensiones (9 meses), indemnización sustitutiva (10 meses), reliquidación de pensiones (10 meses) y derechos de petición (3 meses).

En el fallo se aclaró que los términos indicados en el Plan, para dar respuesta a las solicitudes, se contabilizarían a partir de la fecha en que se hubiera presentado la solicitud de manera completa, y no a partir de la fecha de expedición del auto de seguimiento. Igualmente se precisó que el derecho de petición se refería a situaciones distintas de las relacionadas de manera específica, *“sin perjuicio de la obligación de responder en 15 días los asuntos que no requieran de un plazo adicional, o de informar sobre esa circunstancia y sobre el tiempo estimado de respuesta, dentro de esos mismos 15 días”*.

En virtud de lo anterior se puede deducir que el recurso de reposición interpuesto por la actora, el 4 de febrero de 2009 contra la Resolución 62990, del 31 de diciembre de 2008, forma parte de las solicitudes que CAJANAL EICE, ha debido resolver conforme al Plan de Acción propuesto por la entidad y aprobado por la Sala Cuarta de la Corte Constitucional mediante el Auto 305 de 2009.

37. Finalmente, mediante el Decreto 2196 del 12 de junio de 2009, se ordena la liquidación de la Caja Nacional de Previsión Social.

38. Así, a partir de la vigencia del decreto, *“dicha entidad entrará en proceso de liquidación, el cual deberá concluir a más tardar en un plazo de dos (2) años, que podrá ser prorrogado por el Gobierno Nacional, mediante acto administrativo debidamente motivado”*. Y para todos los efectos utilizará la denominación *“Caja Nacional de Previsión Social CAJANAL EICE en Liquidación”*. (Artículo 1 del Decreto)

Mediante escrito radicado en la Corte Constitucional, el 26 de junio de 2009, la Liquidadora de CAJANAL expresó que se reiteraban *“... los compromisos expresados por el Gobierno en el Plan de Acción, presentado a la Corte el pasado 3 de junio en cumplimiento de la Sentencia T-1234 de 2008 ...”*

El caso concreto.

39. El 3 de julio de 2009, la actora interpuso a acción de tutela que ahora ocupa la atención de la Sala, por considerar vulnerado su derecho fundamental de petición, debido a que la CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL CAJANAL EICE no ha dado repuesta de fondo a un recurso de reposición presentado el 4 de febrero de 2009 contra la resolución 62990 del 31 de diciembre de 2008.

40. Por su parte el Decreto 2196 del 12 de junio de 2009 prevé la supresión de la Caja Nacional de Previsión Social CAJANAL después del período de liquidación.

41. Adicionalmente si la Caja Nacional de Previsión Social CAJANAL EICE en Liquidación, no puede iniciar nuevas actividades en desarrollo de su objeto social, conserva su capacidad jurídica para realizar los actos, operaciones y contratos necesarios para efectuar su pronta liquidación.

42. Así, según el artículo 3 del decreto 2196 del 12 de junio de 2009, *“en todo caso, la Caja Nacional de Previsión Social CAJANAL EICE en Liquidación adelantará, prioritariamente, las acciones que permitan garantizar el trámite y reconocimiento de obligaciones pensionales y demás actividades afines a dichos trámites, respecto de aquellos afiliados que hubieren cumplido con los requisitos de edad y tiempo de servicio para obtener la pensión de jubilación o de vejez a la fecha en que se haga efectivo el traslado a que se refiere el artículo 4° del presente Decreto, de acuerdo con las normas que rigen la materia. Igualmente CAJANAL EICE en Liquidación continuará con la administración de la nómina de pensionados, hasta cuando estas funciones sean asumidas por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social- UGPP, creada por la Ley 1151 de 2007”*.

El artículo añade que para tales efectos atenderá las solicitudes y peticiones que se le presenten.

43. En consecuencia, la Caja Nacional de Previsión Social CAJANAL EICE en Liquidación tiene una obligación de actuar y más particularmente en el caso en estudio, de resolver el recurso de reposición conforme a las condiciones previstas por la ley y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, en particular por la Sentencia SU-975 de 2003. Por lo menos debe informar a la accionante las razones por las cuales no puede producir una respuesta de fondo.

44. Ahora bien, nada ha sido hecho en este sentido por la Caja Nacional de Previsión Social CAJANAL EICE, en Liquidación, desde la fecha del recurso de reposición y ningún elemento permite concluir la existencia de una causa de fuerza mayor que permita dispensar la Caja Nacional de Previsión Social CAJANAL EICE en Liquidación de su obligación de dar una respuesta a un derecho de petición.

45. Nótese que la presente acción fue interpuesta el 3 de Julio del 2009 y que el 18 de enero del 2010 CAJANAL EICE no había dado respuesta alguna. Lo anterior supone que, de conformidad con las reglas reseñadas en el parágrafo 24 de esta decisión, no existe justificación alguna del proceder de la entidad accionada. En efecto, como se observa en dichas reglas, la entidad ha debido contestar el recurso de reposición interpuesto el 4 de febrero de 2009 contra la resolución 62990 de 2008 dentro de los 15 días

hábiles siguientes a la presentación del mismo, por configurar este acto la hipótesis prevista en el literal c) de dicha jurisprudencia: “c) *que se haya interpuesto un recurso contra la decisión dentro del trámite administrativo*”

Incluso si CAJANAL EICE requiriera un tiempo mayor para resolver la petición de reconocimiento, ha debido informar esta situación a la peticionaria dentro de los 15 días hábiles siguientes a la presentación del recurso, señalándole a la interesada “*lo que necesita para resolver, en que momento responderá de fondo a la petición y por qué no le es posible contestar antes*”; de acuerdo a lo establecido por la jurisprudencia en la Sentencia SU-975 de 2003, previamente citada.

En el mismo sentido, en la sentencia T-1234-08, se señaló que “*Para la Corte, los problemas de eficiencia del Estado no pueden hacer nugatorios los derechos y por ello, aún en los casos de congestión, la mora no puede ser indefinida y es necesario orientar al peticionario sobre las razones del atraso y la fecha probable de respuesta. Ello implica que es necesario que la entidad ponga en marcha las medidas necesarias para superar el problema estructural y, en ese escenario, la acción de tutela sólo procedería, en principio, frente a situaciones que se salgan del marco especial que afronta la entidad*”.

Dichas medidas fueron puestas en marcha por CAJANAL, mediante la presentación del PLAN DE ACCION propuesto a la Corte, para conjurar los problemas estructurales por los cuales atravesaba la entidad. Y según estas y el Auto de Seguimiento 305 de 2009, el recurso de reposición sin respuesta, que ocasionó la interposición de la presente acción de tutela, ha debido resolverse en un término máximo de tres meses contados desde el 4 de febrero de 2009, que fue la fecha de su presentación.

46. Con fundamento en lo anterior, esta Sala revocará los fallos de instancia dado que el juez de tutela no ordenó a CAJANAL EICE en Liquidación responder de fondo la solicitud sometida a consideración por la accionante, de forma clara y precisa. Concederá la acción de tutela y ordenará a la Caja Nacional de Previsión Social CAJANAL EICE en Liquidación, que en el término de 48 horas, resuelva el recurso de reposición, de forma clara y precisa.

III. DECISIÓN

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

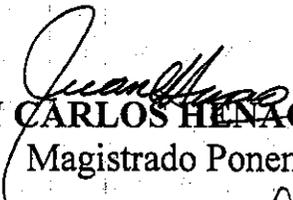
RESUELVE

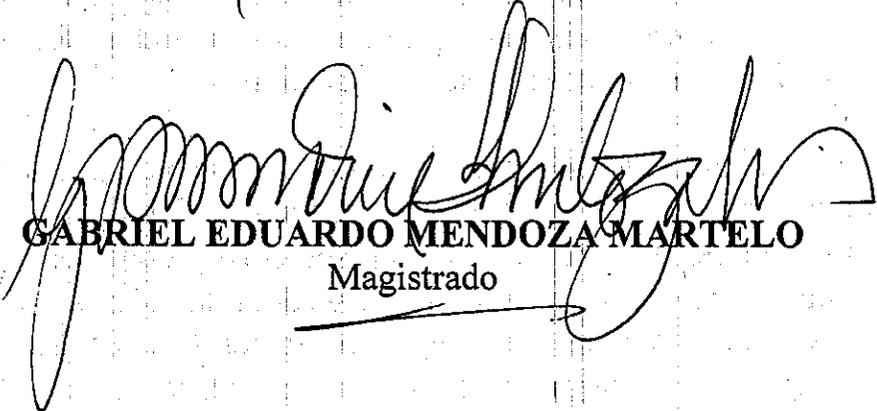
Primero: REVOCAR la Sentencia proferida por el Tribunal Superior del distrito judicial de Manizales el 4 de agosto de 2009 mediante la cual se confirmó la sentencia del Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Manizales del 17 de julio 2009, por las consideraciones expuestas en esta providencia y en su lugar **CONCEDER** el amparo deprecado.

Segundo: TUTELAR el derecho fundamental de petición de la ciudadana STELLA QUIROGA PÁEZ y, en consecuencia, **ORDENAR** a la Caja Nacional de Previsión Social CAJANAL EICE en Liquidación resolver el recurso de reposición, de forma clara y precisa, dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de la presente sentencia.

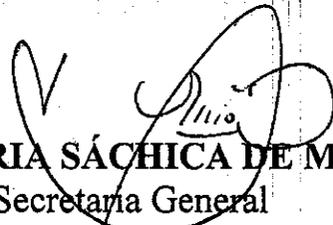
Tercero: LIBRAR por Secretaría la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.


JUAN CARLOS HENAO PÉREZ
Magistrado Ponente


GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Magistrado


JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
Magistrado


MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO
Secretaria General