

Sentencia T-081/07

DERECHO DE PETICION EN MATERIA PENSIONAL-Términos

DERECHO DE PETICION-Características

ACCION DE TUTELA Y DERECHO DE PETICION EN MATERIA PENSIONAL-Juez de tutela debe limitarse a verificar términos legalmente establecidos

Es necesario precisar que en lo que tiene que ver con los derechos de petición que buscan el reconocimiento o el reajuste de derechos pensionales, la Corte ha reiterado que en principio se trata de un asunto ajeno a la acción de tutela. En estos casos, la competencia del juez de tutela se limita a la verificación de los términos establecidos legalmente para dar respuesta a las solicitudes elevadas por los peticionarios, en aras de garantizar una contestación que resuelva lo pedido.

Referencia: expediente T-1447264

Acción de tutela instaurada por Nasly Margarita Sánchez Zapateiro, Personera Delegada para los Derechos Humanos y Acciones de Tutela de la Personería Distrital de Cartagena, a nombre de Edilberto Meñaca Polo, contra la Caja Nacional de Previsión Social, CAJANAL, E.I.C.E..

Procedencia: Juzgado Primero Penal del Circuito de Cartagena.

Magistrado Ponente:

Dr. NILSON PINILLA PINILLA

Bogotá, ocho (8) de febrero de dos mil siete (2007).

La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Nilson Pinilla Pinilla, Humberto Antonio Sierra Porto y Álvaro Tafur Galvis, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en la revisión del fallo dictado por el Juzgado Primero Penal del Circuito de Cartagena, dentro de la acción de tutela instaurada por Nasly Margarita Sánchez Zapateiro, en su condición de Personera Delegada para Derechos Humanos y Acciones de Tutela de la Personería Distrital de Cartagena, a nombre de Edilberto Meñaca Polo, contra la Caja Nacional de Previsión Social, CAJANAL, E.I.C.E..

El expediente llegó a la Corte Constitucional por remisión que hizo el mencionado despacho judicial, en virtud de lo ordenado por el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991. La Sala de Selección N° 10 de la Corte, el día 19 de octubre del año en curso eligió, para efectos de su revisión, el asunto de la referencia.

I. ANTECEDENTES.

Nasly Margarita Sánchez Zapateiro, en su condición de Personera Delegada para los Derechos Humanos y Acciones de Tutela de la Personería Distrital de Cartagena, a nombre de Edilberto Meñaca Polo, de 64 años de edad, presentó acción de tutela el 17 de marzo de 2006, contra la Caja Nacional de Previsión Social, CAJANAL, E.I.C.E., que correspondió al Juzgado Primero Penal del Circuito de Cartagena, solicitando el amparo de los derechos de petición y al mínimo vital, por los hechos que son resumidos a continuación:

A. Hechos y narración efectuada en la demanda.

El señor Edilberto Meñaca Polo, radicó ante la Caja Nacional de Previsión Social, con el N° 20628 del 25 de julio de 2003, una solicitud de reliquidación de su pensión.

Mediante algunos oficios, el ente accionado ha expuesto que la petición se encuentra en turno para estudio, en el Grupo de Control y Reparto o en el de Sustanciación de la entidad.

De tal manera, CAJANAL lleva más de 2 años y 8 meses estudiando la solicitud de reliquidación, sin haber dado respuesta de fondo, mientras que el señor Meñaca está a punto de perder su vivienda, por lo cual a su nombre se solicita ordenar a la entidad accionada dar cumplimiento al derecho de petición y advertirle que en el futuro se abstenga de violar ese derecho fundamental, recordándole que el término para resolver este tipo de peticiones es de 15 días siguientes a la fecha de recibo de la solicitud.

B. Pruebas relevantes que obran dentro del expediente.

a. Fotocopia del desprendible de radicación N° 20628, de la solicitud presentada por el accionante (f. 7).

a. Fotocopia de la comunicación de fecha 29 de marzo de 2005, mediante la cual el señor Meñaca Polo solicita respuesta y pronta solución a su solicitud de reliquidación de su pensión, siendo que “hace aproximadamente 2 años entregué mis factores salariales” y está a punto de perder su vivienda, por atraso con el Fondo Nacional del Ahorro (f. 8).

a. Fotocopia de los oficios COAU N° 5015, de agosto 4 de 2004; 2022 de mayo 25 de 2005; y 8136 de octubre 27 de 2005, suscritos por la “Responsable Centro Orientación y Atención al Usuario” de CAJANAL (fs. 9 a 11) , con indicación de los procedimientos que se han de cumplir, “con sujeción estricta al orden” de presentación de la solicitud.

C. Sentencia que es revisada.

El Juzgado Primero Penal del Circuito de Cartagena, que mediante auto de marzo 28 de 2006 había admitido el conocimiento de esta acción de tutela, una vez la Sala Penal del respectivo Tribunal Superior se abstuvo de asumir, dictó sentencia el 18 de abril de 2006 denegando el amparo solicitado, al considerar que el actor cuenta con los mecanismos judiciales de la vía ordinaria para hacer efectivos los derechos reclamados, además de no hallarse demostrada la afectación al mínimo vital. De una parte, la entidad accionada, a pesar de haber sido vinculada, guardó silencio frente a la demanda; de la otra, el fallo no fue recurrido.

Primera. Competencia.

Esta corporación es competente para decidir, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución y 33 y 34 del Decreto 2591 de 1991.

Segunda. Facultad de la Personería Municipal para incoar la acción de tutela.

En el inciso 2° del artículo 10° del Decreto 2591 de 1991, está explicitada la legitimidad de

las Personerías Municipales para impetrar la tutela en defensa de derechos fundamentales de algún miembro de su comunidad.

Tercera. Lo que se debate.

Corresponde a esta Sala de Revisión establecer si el contenido de los oficios emitidos por la entidad accionada constituyen respuesta de fondo a la solicitud de reliquidación de pensión, o si por el contrario se ha vulnerado el derecho de petición, si se tiene en cuenta que la solicitud fue radicada en la entidad desde hace más de tres años. Además, ha de observarse si, como se aduce, hay violación que afecta el mínimo vital de la persona en cuyo nombre se reclama el amparo.

Cuarta. El derecho de petición y los plazos para responder en materia pensional.

1. La jurisprudencia constitucional ha señalado que el núcleo esencial del derecho de petición comprende los siguientes elementos o características:

(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, que haya correspondencia entre la petición y la respuesta, sin fórmulas evasivas o elusivas;

(iv) la pronta comunicación al peticionario sobre la determinación adoptada, con independencia de que su contenido sea favorable o desfavorable.

2. En materia de solicitudes de derechos pensionales, el contenido del derecho fundamental de petición ha sido claramente definido por esta Corte, cuya síntesis puede hallarse en el fallo de unificación SU-975 de octubre 23 de 2003, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa; efectuada la interpretación integral de varias normas, que concurren a la configuración legal del derecho de petición (artículos 6º C.C.A.; 19 D. 656 de 1994; y 4º L. 700 de 2001), son

señalados los siguientes plazos y reglas para que la autoridad pública resuelva de fondo la petición:

“... 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.”

Así entonces, los operadores públicos y privados del sistema general de pensiones disponen de un plazo de seis meses contados a partir del momento en que se radique la solicitud, para adelantar los trámites necesarios para resolver sobre la petición en concreto y comenzar a pagar la pensión correspondiente. Al superarse ese término, está vulnerándose el derecho

fundamental de petición que le asiste al solicitante y será procedente el amparo constitucional del mismo.

Es necesario precisar que en lo que tiene que ver con los derechos de petición que buscan el reconocimiento o el reajuste de derechos pensionales, la Corte ha reiterado que en principio se trata de un asunto ajeno a la acción de tutela. Así lo sostuvo en sentencia T-958 de octubre 7 de 2004, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa, al afirmar que “la definición de la titularidad y el reconocimiento de una pensión ante la administración, constituye en principio un asunto ajeno al ámbito de la jurisdicción constitucional en sede de tutela.”

En estos casos, la competencia del juez de tutela se limita a la verificación de los términos establecidos legalmente para dar respuesta a las solicitudes elevadas por los peticionarios, en aras de garantizar una contestación que resuelva lo pedido.

Quinta. Análisis del caso concreto.

La entidad accionada no dio respuesta alguna, pese a habersele solicitado por el Juzgado de instancia “un completo informe sobre los hechos que motivaron la presente acción pública” (f. 46), despacho judicial que, con todo, denegó la tutela solicitada, tras argumentar la existencia de otro mecanismo de defensa y la no demostración de la afectación del mínimo vital.

En el expediente se constata que la solicitud de reliquidación de la pensión de Edilberto Meñaca Polo fue radicada el 25 de julio de 2003 y que la entidad accionada, a través de la Responsable del Centro de Orientación y Atención al Usuario ha enviado los siguientes oficios al interesado:

- COAU N° 5015 de fecha 4 de agosto de 2004, mediante el cual le informa que su solicitud reliquidación pensional “se encuentra en el Grupo Control y Reparto, oficio CR-00520D1 del 9 de junio de 2004 en TURNO PARA ESTUDIO. Posteriormente se cumplirán etapas de ESTUDIO, DIGITACIÓN, REVISION, FIRMAS, NUMERACIÓN Y NOTIFICACIÓN del acto administrativo que la resuelve” (f. 9).

- COAU N° 2022 de fecha 25 de mayo de 2005, informándole que su solicitud “actualmente se encuentra en el Grupo Control y Reparto, oficio CR-908-D1P del 4 de abril de 2005 en

TURNO PARA ESTUDIO. Posteriormente deben surtirse etapas de ESTUDIO, REVISION, FIRMAS, NUMERACIÓN Y NOTIFICACIÓN del acto administrativo que la resuelve, procedimientos que deben llevarse a cabo con sujeción estricta al orden en que fue presentada, tal como lo dispone el artículo 49 del decreto 1045 de 1978”. Agrega que una “de las razones por la cual la entidad no ha resuelto con prontitud su petición en los términos contemplados en la ley, es el alto volumen de solicitudes, pero a pesar de esto se está haciendo todo lo posible por resolverles en el menor tiempo posible” (f. 10, transcripción textual).

- COAU N° 8136 de fecha 27 de octubre de 2005, en el cual informa que su petición “actualmente se encuentra en el GRUPO SUSTANCIACIÓN, oficio TO-TN1363 del 10 de octubre de 2005, para ESTUDIO, posteriormente se surtirán etapas de FIRMAS NUMERACIÓN Y NOTIFICACIÓN del acto administrativo que la resuelve, procedimientos que deben llevarse a cabo con sujeción estricta al orden en que fue presentada, tal como lo dispone el artículo 49 del Decreto 1045 de 1978” (f.11, transcripción igualmente textual).

De tal manera, es ostensible que poco más de un año después de haber sido radicada la solicitud, la entidad afirma por primera vez, a través de una servidora suya, que la petición se encuentra en turno para estudio y pasan otros nueve meses y luego 5 meses más, para que se le diga al peticionario básicamente lo mismo, sin respuesta sustancial.

Para esta Sala es evidente que esos escritos en nada satisfacen el derecho de petición, pues la sola referencia al estado inerte en que se encuentra la solicitud y las etapas que debe surtir, no constituye un pronunciamiento eficaz y oportuno sobre el asunto cuya resolución se solicita, pasando más de tres años sin avance ni atención real, sobrepasándose en un asunto pensional el tiempo establecido por la ley y la jurisprudencia para obtener la respuesta requerida.

De otra parte, aunque en esta acción se ha aducido quebrantamiento también contra el mínimo vital, resultante de la ausencia de pronta resolución a lo pedido, no puede precisarse de momento tal afectación. Reiterativamente (cfr. T-1155, noviembre 18 de 2004, M. P. Alfredo Beltrán Sierra) “la Corte ha señalado que quien alegue una vulneración de este derecho..., debe acompañar su afirmación de alguna prueba así sea mínima”, que no se acopió en el presente caso. Así sea de suponer que la desidia de CAJANAL para pronunciarse,

después de tanto tiempo, respecto de la reliquidación solicitada por el solicitante, de alguna manera ha lesionado sus expectativas, como frente al aducido cubrimiento de una obligación con el Fondo Nacional del Ahorro, no es posible erigir el amparo de un derecho de tal naturaleza sobre bases meramente conjeturales.

En conclusión, sólo será tutelado el derecho de petición y, en tal virtud, se ordenará a la Caja Nacional de Previsión Social que dentro de las cuarenta y ocho horas (48) siguientes a la notificación de esta sentencia, profiera resolución de fondo sobre la solicitud de reliquidación de la pensión de Edilberto Meñaca Polo.

III.- DECISIÓN.

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

RESUELVE

Primero.- REVOCAR el fallo proferido el 18 de abril de 2006 por el Juzgado Primero Penal del Circuito de Cartagena, dentro de la acción de tutela instaurada por la Delegada para los Derechos Humanos y Acciones de Tutela de la Personería Distrital de Cartagena a favor de Edilberto Meñaca Polo. En su lugar, CONCÉDESE protección a su derecho fundamental de petición.

Segundo.- ORDENAR a la Caja Nacional de Previsión Social, a través de su representante legal o de quien haga sus veces, que en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de esta providencia, proceda a resolver de fondo, si aún no lo ha hecho, la petición de reliquidación de la pensión de Edilberto Meñaca Polo.

Tercero. Por Secretaría General, LÍBRENSE las comunicaciones a que se refiere el artículo 36 del decreto 2591 de 1991.

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

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA POLO

Magistrado

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General