

Sentencia T-1099/05

DERECHO DE PETICION EN MATERIA PENSIONAL

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Resolución oportuna de recursos

Reiteración de jurisprudencia

Referencia: expediente T-1146973

Peticionario: Edison de Jesús Martínez Ramírez

Entidad Accionada: Caja Nacional de Previsión Social CAJANAL

Magistrado Ponente:

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

Bogotá, D. C., veintisiete (27) de octubre de dos mil cinco (2005).

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

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión del fallo proferido por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Sincelejo, en la acción de tutela instaurada por Edison de Jesús Martínez Ramírez contra la Caja Nacional de Previsión Social - CAJANAL.

Teniendo en cuenta que el problema jurídico que suscita la presente acción de tutela ya ha sido objeto de otros pronunciamientos por parte de esta Corporación, la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional decide reiterar lo dispuesto por la jurisprudencia para este tipo de casos. Por tal razón, de acuerdo con sus atribuciones constitucionales y legales, la presente sentencia será brevemente motivada<sup>1</sup>.

I. ANTECEDENTES

1. Mediante escrito presentado el día 5 de abril de 2005, el señor Edison de Jesús Martínez Ramírez presentó acción de tutela en contra de CAJANAL, por considerar que dicha entidad desconoció su derecho fundamental de petición. Lo anterior se sustenta en los siguientes hechos:

1. El 27 de diciembre de 2002, el accionante presentó solicitud de reconocimiento de pensión gracia a la Caja Nacional de Previsión - CAJANAL. Mediante Resolución No. 24320, de 12 de diciembre de 2003, la entidad accionada negó la pensión solicitada; contra dicha Resolución, el actor interpuso recurso de reposición y, en subsidio, de apelación, el día 21 de enero de 2004.

1. El día 29 de diciembre de 2004, la Subgerencia de Prestaciones Económicas de CAJANAL, mediante Resolución 32076, decidió el recurso de reposición confirmando la Resolución recurrida y remitió el cuaderno administrativo a la Oficina Asesora Jurídica de la entidad, con el fin de que ésta decidiera el recurso de apelación. Hasta el día en que se interpuso la acción de tutela -abril 5 de 2005-, el recurso de apelación propuesto por el accionante no había sido resuelto.

2. El Juzgado Segundo Civil del Circuito de Sincelejo, que conoció de la solicitud de amparo, mediante oficio de fecha 7 de abril de 2005 le notificó a la Subdirección General de Prestaciones Económicas de CAJANAL y a la Oficina Asesora Jurídica de la misma entidad la admisión de la acción de tutela, con el fin de que, en el término de dos días, ejercieran el derecho de defensa. Pasado el término legal, la entidad accionada no se pronunció.

Mediante providencia de fecha 19 de abril de 2005, el juez de instancia resolvió negativamente la solicitud de amparo tutelar, por considerar que la demora en la decisión del recurso de apelación interpuesto por el señor Edison de Jesús Martínez Ramírez no configura violación al derecho fundamental de petición, ya que, en criterio del fallador, el ejercicio del recurso de apelación no puede equipararse al del derecho de petición.

Esta decisión no fue impugnada.

## II. CONSIDERACIONES

3. Teniendo en cuenta los hechos que han sido referidos y lo decidido por el juez de instancia, le corresponde a esta Sala de Revisión establecer si en el presente caso se ha vulnerado el derecho de petición del accionante, por parte de la Caja Nacional de Previsión Social, al no haber resuelto hasta el momento el recurso de apelación interpuesto por el actor contra la Resolución mediante la cual se negó el reconocimiento de su derecho a la pensión gracia.

Así planteado el problema jurídico que suscita el presente asunto, resulta necesario, en primer lugar, analizar si la interposición de recursos en la vía gubernativa constituye ejercicio del derecho de petición y por tanto es susceptible de protección a través del amparo tutelar, para luego entrar a estudiar el caso en cuestión.

La jurisprudencia constitucional ha establecido que el derecho de petición comprende dos aspectos fundamentalmente<sup>2</sup>, (i) la posibilidad que tiene cualquier persona de elevar peticiones respetuosas a la administración pública y (ii) el deber de las autoridades respectivas de responder de fondo y oportunamente a las mismas, sin que ello implique resolver favorablemente las pretensiones del peticionario<sup>3</sup>. En ese sentido, constituye vulneración del derecho de petición no solamente la ausencia de respuesta por parte de la administración dentro de los términos legales establecidos para tal fin<sup>4</sup>, sino también la respuesta vaga, imprecisa o que no atiende de fondo lo pedido<sup>5</sup>.

Ahora bien, esta Corporación también ha sido enfática en establecer que el derecho de petición no sólo se desarrolla en lo que atañe a la petición inicial elevada ante la administración<sup>6</sup>, sino además respecto de los recursos que en la vía gubernativa se interpongan<sup>7</sup>. Así, en sentencia T-304 de 19948, se dijo que la interposición de recursos frente a los actos administrativos es una forma de ejercer el derecho de petición por cuanto “a través de ellos, el administrado eleva ante la autoridad pública una petición respetuosa, que tiene como finalidad obtener la aclaración, la modificación o la revocación de un determinado acto”.

En ese contexto, la interposición de los recursos para agotar la vía gubernativa constituye ejercicio del derecho de petición y presupone el deber para la administración de resolverlos dentro de los términos previstos para ello. En efecto, en sentencia T-033 de 20029, la Corte

Constitucional sostuvo:

“Cuando se interpone un recurso con la finalidad de agotar la vía gubernativa, la Administración se convierte en sujeto pasivo del ejercicio del derecho de petición, quedando obligada a dar respuesta oportuna, clara y de fondo a la solicitud formulada”.

En consecuencia, la ausencia de respuesta de manera oportuna a los recursos interpuestos contra los actos administrativos, comporta per se la violación del derecho fundamental de petición y por tanto, legitima al solicitante para presentar la acción de tutela.

Ahora bien, con relación al término con el que cuentan las entidades para responder los recursos que se interponen contra los actos administrativos en materia pensional, la interpretación que la jurisprudencia constitucional ha realizado respecto de la determinación del mismo, parte de la consideración de éste derecho como ejercicio del derecho constitucional y fundamental de petición. Así, la Corte Constitucional ha establecido que el término de seis meses que establece el artículo 4 de la ley 700 de 2001, legislación a través de la cual se desarrolló la especial protección constitucional consagrada a favor de los pensionados, se refiere al plazo que tiene la administración para llevar a cabo todos los trámites desde la solicitud de reconocimiento hasta el pago mismo de las mesadas correspondientes y no al término para resolver los recursos<sup>10</sup>. De esta manera y atendiendo a las disposiciones normativas que rigen las actuaciones de la administración, esta Corporación ha señalado:

“...Pero, ¿qué pasa frente al agotamiento de la vía gubernativa cuando se interponen los recursos de ley contra la decisión que resuelve sobre el reconocimiento de una pensión.?”

Sin lugar a dubitaciones, las entidades encargadas de estudiar la solicitud de un recurso de reposición, o de apelación interpuesto para agotar la vía gubernativa, no se encuentran sometidas al término prescrito en el artículo 4 de la Ley 700 de 2001, pues, como se ha dicho, éste opera exclusivamente para el trámite correspondiente al reconocimiento de la pensión. En consecuencia, en lo que tiene que ver con la formulación y resolución de los recursos en la vía gubernativa, sigue vigente y le resulta aplicable el término de 15 días a que hace referencia expresa el artículo 6 del Código Contencioso Administrativo, tal y como lo ha venido sosteniendo la jurisprudencia constitucional en diferentes pronunciamientos sobre la materia.<sup>11</sup><sup>12</sup> (subraya fuera de texto)

En el mismo sentido, en sentencia T-588 de 2003<sup>13</sup>, la Corte Constitucional estableció:

“5. Ahora, para determinar cuál es el contenido del derecho de petición en materia de pensiones, la Corte ha tenido que fijar el alcance del enunciado del artículo 4º de la ley 700 de 2001. Para ello la Corte ha recurrido a una interpretación sistemática de las normas que regulan el ejercicio del derecho de petición en materia de seguridad social en pensiones (CCA, Decreto 656 de 1994 y ley 700 del 2001), y a una interpretación literal del enunciado del referido artículo 4º. Sobre el punto, en la sentencia T-001 de 2003 la Corte afirmó: (...)

Según la jurisprudencia de la Corte Constitucional para la resolución de recursos interpuestos ante decisiones que resuelven sobre el reconocimiento o no reconocimiento de una pensión “sigue vigente y le resulta aplicable (...) el término de 15 días hábiles a que hace referencia expresa el artículo 6 del Código Contencioso Administrativo” (Sentencias T-1086 de 2002 y T-795 de 2002)”<sup>14</sup> (subraya y negrita fuera de texto)

En conclusión, la interposición de recursos contra los actos administrativos que se dictan en materia de pensiones, constituye ejercicio del derecho de petición de los administrados, como quiera que a través de ellos se formula una petición frente a la autoridad administrativa, petición que tiene por finalidad obtener la aclaración, modificación o revocación de un determinado acto. Por tal razón, la administración tiene la obligación de darle respuesta oportuna, concreta y de fondo a la petición así formulada, para lo cual cuenta con un término de quince días hábiles. Si una vez vencido el término la administración no le ha dado respuesta al recurso interpuesto, esa conducta constituye una violación del derecho de petición, el cual no se ve satisfecho por la configuración del silencio administrativo negativo, figura establecida en el artículo 60 del Código Contencioso Administrativo. Así, esta Corporación ha sido enfática en señalar que el silencio administrativo negativo no constituye debida respuesta a las solicitudes que los particulares presentan a la administración sino que, por el contrario, su configuración hace aún más evidente la vulneración de los derechos fundamentales de los administrados<sup>15</sup>.

4. Ahora bien, en el presente caso aparece probado en el expediente que el señor Edison de Jesús Martínez Ramírez presentó a la Caja Nacional de Previsión Social recurso de reposición y en subsidio apelación el día 21 de enero de 2004, contra la Resolución No. 24320 de 12 de diciembre de 2003, mediante la cual la entidad accionada negó la pensión gracia solicitada

por el actor. También se encuentra debidamente acreditado que CAJANAL, mediante Resolución 32076 de 29 de diciembre de 2004 decidió el recurso de reposición confirmando la Resolución recurrida y remitió el cuaderno administrativo a la Oficina Asesora Jurídica de la entidad, con el fin de que ésta decidiera el recurso de apelación. Sin embargo, hasta el momento en que el actor interpuso la acción de tutela, la entidad accionada únicamente había resuelto el recurso de reposición. Cabe anotar que la Caja Nacional de Previsión tampoco contestó el requerimiento judicial que le hiciera el juez de instancia para que informara sobre los hechos aducidos en la demanda de tutela.

Así, el accionante interpuso el recurso de reposición y en subsidio apelación el día 21 de enero de 2004 y al presentarse la acción de tutela, el 5 de abril de 2005, ya había transcurrido un año y tres meses sin que se produjera la notificación de decisión expresa del recurso de apelación, situación que resulta a todas luces violatoria de su derecho fundamental de petición.

En consecuencia, esta Sala de Revisión procederá a revocar el fallo de instancia que negó el amparo solicitado y, en su lugar, tutelaré el derecho fundamental de petición.

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

#### RESUELVE

Primero. REVOCAR la sentencia de fecha diecinueve de abril 2005, expedida por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Sincelejo y en su lugar CONCEDER la tutela del derecho fundamental de petición del señor Edison de Jesús Martínez Ramírez.

Segundo. ORDENAR a la Caja Nacional de Previsión Social, con sede en Sucre, o a quien sea el responsable dentro de dicha entidad, que dentro del término perentorio de cuarenta y ocho (48) horas a partir de la notificación de ésta providencia, resuelva, si aún no lo ha hecho, el recurso de apelación interpuesto por Edison de Jesús Martínez Ramírez contra la Resolución 24320, de 12 de diciembre de 2003.

Por el cumplimiento de esta tutela será responsable el Gerente de la Caja Nacional de Previsión, CAJANAL.

Tercero. PREVENIR a la entidad demandada para que en el futuro evite cometer actos como los que dieron lugar a la presente acción de tutela.

Cuarto. Por Secretaría, líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

RODRIGO ESCOBAR GIL

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Con base en lo dispuesto por el Decreto 2591 de 1991 (artículo 35), la Corte Constitucional ha señalado que las decisiones de revisión que se limiten a reiterar la jurisprudencia pueden “ser brevemente justificadas”. Así lo ha hecho en varias ocasiones, entre ellas, por ejemplo, en las sentencias T-549 de 1995 (MP Jorge Arango Mejía), T-396 de 1999 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz), T-054 de 2002 (MP Manuel José Cepeda Espinosa), T-392 de 2004 (MP Jaime Araujo Rentería) y T-959 de 2004 (MP Manuel José Cepeda Espinosa).

2 Sobre el tema, ver las sentencias T-325 de 2001 M.P: Jaime Araújo Rentería; T-396 de 2001 M.P: Alvaro Tafur Galvis y T-299 de 1995, M.P: Alejandro Martínez Caballero.

3 Cfr. Sentencias T-316 de 2001, M.P: Eduardo Montealegre Lynett; T-267 de 2001, M.P: Marco Gerardo Monroy Cabra.

4 Ver sentencia T-256 de 2001, M.P: Eduardo Montealegre Lynett.

5 Al respecto, ver sentencias T-267 de 2001, M.P: Marco Gerardo Monroy Cabra; T-256 y 316 de 2001, M.P: Eduardo Montealegre Lynett; T-730 de 2001,M.P: Rodrigo Escobar Gil.

6 Ver sentencia T-788 de 2001, M.P: Jaime Córdoba Triviño.

7 Ver, entre otras, las sentencias T-242 de 1993,T-294 de 1997, M.P: José Gregorio Hernández Galindo; T-172 de 1998, M.P: Fabio Morón Díaz; T-574 y T-788 de 2001, M.P: Jaime Córdoba Triviño.

8 Magistrado Ponente: Jorge Arango Mejía

9 Magistrado Ponente: Rodrigo Escobar Gil.

11 T- 795 de 2002 .

12 Sentencia T-1086 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

13 Magistrado Ponente: Eduardo Montealegre Lynett.

14 Lo dicho en esa oportunidad ha sido reiterado por esta Corporación posteriormente; en vía de ejemplo puede consultarse la sentencia de unificación 975 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda.

15 En sentencia T-601 de 1998, Magistrado Ponente: Fabio Morón Díaz, esta Corporación señaló:

“Esta omisión en que incurre la autoridad al no responder las peticiones con la necesaria prontitud, es de por sí una violación del derecho de petición y acarrea la consiguiente responsabilidad disciplinaria. Aunque ello genera, por otra parte, la ocurrencia del fenómeno jurídico del silencio administrativo, pero no por ello queda relevada la administración del deber que se le impone de resolver la solicitud, pues sería inaudito que precisamente la comprobación de su negligencia le sirviera de pretexto para continuar violando el derecho.

Así las cosas, no es admisible la tesis según la cual, el silencio administrativo negativo constituye un medio de defensa judicial por cuya presencia se haga improcedente la acción de tutela; por el contrario, se hace aún más evidente la conculcación del derecho de la actora al no ver satisfechas sus pretensiones por parte del ente de la administración pública al cual

se ha acudido.” (subraya fuera de texto)”