

Sentencia T-1241/04

DERECHO DE PETICION-Fundamental/DERECHO DE PETICION-Alcance

DERECHO DE PETICION-Falta de competencia de la entidad ante quien se solicita la información no la exonera de contestar

DERECHO DE PETICION EN MATERIA PENSIONAL-Término de quince días para informar estado del trámite o copias de documentos

DERECHO DE PETICION PARA RESOLVER SOLICITUD DE PENSIONES-Término de cuatro meses/DERECHO DE PETICION PARA RECONOCIMIENTO Y PAGO DE PENSIONES-Término de seis meses

Referencia: expediente T-964629

Accionante: Enid Vásquez Charris

Demandado: Cajanal

Magistrado Ponente:

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

Bogotá, D.C., nueve (9) de diciembre de dos mil cuatro (2004).

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Rodrigo Escobar Gil - Presidente -, 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 del fallo de tutela proferido por el Juzgado Sexto (6) Laboral del Circuito de Barranquilla -Atlántico-, dentro de la acción de tutela instaurada por Enid Vásquez Charris Mercedes contra Cajanal -Seccional Atlántico-.

I. ANTECEDENTES

## 1. La solicitud

La señora Enid Vásquez Charris, interpuso acción de tutela contra Cajanal -Seccional Atlántico- por considerar vulnerado su derecho de petición, en razón a que la entidad accionada no ha dado respuesta a la solicitud elevada por la actora, con el fin de solicitar el reconocimiento de su pensión de vejez a la que tiene derecho por cumplir con los requisitos de ley.

## 1. Los hechos

2.1 Manifiesta la peticionaria que trabajó como empleada pública al servicio de la Procuraduría General de la Nación, como sustanciadora grado 11 de la Procuraduría 14 Judicial ante el Tribunal Administrativo del Atlántico.

1. Aduce que, desde 1976 se encuentra afiliada a Cajanal EPS, entidad que le venía prestando la atención médica, farmacéutica y hospitalaria necesaria.

1. Expresa que el 30 de junio de 2003, fue retirada del mencionado cargo, por haber cumplido la edad de retiro forzoso.

1. Después de su retiro, la peticionaria presentó una solicitud de reconocimiento de su pensión de vejez, la cual fue respondida por la coordinadora del Grupo de Receptoría, en donde se le comunicó que la petición sería resuelta en cuatro (4) meses, contados a partir de la presentación de la mencionada solicitud.

1. Transcurridos los cuatro (4) meses, en vista de que la entidad accionada no daba respuesta, la accionante presentó un derecho de petición el 4 de mayo de 2004.

1. En su respuesta con fecha de 5 de mayo de 2004, Cajanal EPS le informó a la señora Enid Vásquez que en el momento no se encontraba como cotizante de esa entidad.

1. Manifiesta finalmente, que es una señora de 66 años de edad, quien carece de los medios económicos necesarios para cancelar una cotización por su propia cuenta.

#### I. PRUEBAS RELEVANTES ALLEGADAS AL EXPEDIENTE.

\* A folio 5 del expediente, fotocopia simple del derecho de petición presentado por la señora Enid Vásquez Charris, ante Cajanal EPS, radicado el cuatro (4) de mayo de 2004.

\* A folio 7 del expediente, fotocopia simple de la respuesta el mencionado derecho de petición, en donde se le informa a la peticionaria que desde el mes de junio de 2003 no se encuentra como cotizante de esa entidad.

\* A folio 8 de expediente, fotocopia simple de la cedula de ciudadanía de la accionante.

\* A folio 9 del expediente, fotocopia simple del carne de afiliación, donde consta que la fecha de afiliación fue el veintidós (22) de abril de 1976.

\* A folios 10 a 12 de expediente, fotocopia simple de los exámenes y sus resultados, realizados a la accionante.

\* A folio 13 del expediente, fotocopia simple de la respuesta al derecho de petición presentado por la accionante el veinticuatro (24) de septiembre de 2003, en donde se le expresa a la peticionaria que su solicitud será resuelta dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir de la fecha en que se efectuó la solicitud.

#### I. INTERVENCIÓN DE LA ENTIDAD DEMANDADA.

A pesar de habersele corrido traslado por el juez de primera instancia, mediante comunicación con fecha del 25 de mayo de 2004, la entidad demandada no se pronunció respecto a la demanda de tutela instaurada en su contra.

#### IV. DECISIONES JUDICIALES OBJETO DE REVISIÓN.

En primera instancia, el Juzgado Sexto (6) Laboral del Circuito de Barranquilla -Atlántico-, mediante sentencia de junio siete (7) de 2004, expresó que la acción de tutela no es el mecanismo idóneo para exigir el pago de una pensión ya reconocida por la institución de seguridad social respectiva. Es por eso, que al juez de tutela no le corresponde señalar el contenido de las decisiones que deben tomar las autoridades publicas, como la de reconocer una pensión, pues no cuenta con la competencia para ello y no cuenta con los elementos de juicio necesarios para resolver sobre los derechos por cuyo reconocimiento y efectividad se pretende.

Así, el juez de instancia considera que la accionante debe acudir ante la justicia ordinaria laboral, si considera que se le han vulnerado sus derecho constitucionales por no habersele reconocido el derecho a la pensión de vejez, pues éste “es el campo apropiado para debatir lo correspondiente a los conflictos provenientes de los contratos de trabajo como una manifestación del abuso del derecho, circunstancias estas que en forma individual o aunadas han pesado en las decisiones tomadas por la Corte Constitucional. Es que de no tenerse en cuenta esta circunstancia resultaría que se podría adelantar por la acción de tutela todos los

conflictos que directa o indirectamente se originen del contrato de trabajo, debiéndose en consecuencia modificar la competencia que se atribuye a la justicia ordinaria”1.

Finalmente, el despacho considera que es evidente que la accionante cuenta con otro medio de defensa judicial, lo que hace improcedente la acción de tutela instaurada.

Por lo anteriormente expuesto, el juez de instancia se abstuvo de tutelar los derechos invocados por la actora.

## V. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

### 1. Competencia.

Es competente esta Sala de la Corte Constitucional para revisar las decisiones proferidas dentro de la acción de tutela de la referencia, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

### 1. Problema Jurídico.

De acuerdo con la situación fáctica planteada, le corresponde a esta Sala determinar si Cajanal EPS ha vulnerado el derecho fundamental de petición de la señora Enid Vásquez Charris, al no dar una respuesta clara y de fondo a las solicitudes presentadas por ésta.

### 1. El derecho de petición y su protección por vía de la Acción de Tutela.

El derecho de petición, consagrado en el artículo 23 de la Constitución

Política, se define por esa misma norma como aquel derecho que permite a las personas presentar solicitudes respetuosas ante las autoridades, y en ciertas ocasiones a los particulares, con el fin de obtener de ellas una respuesta. Según lo ha establecido la jurisprudencia constitucional, éste derecho no se limita únicamente a la posibilidad de manifestar una inquietud ante la Administración y recibir de ella una información, sino que

conlleve también que dicha respuesta sea oportuna, clara y de fondo, en relación con la solicitud formulada.

Ciertamente, en virtud de la situación de inferioridad en la que se encuentran los individuos frente al Estado, el derecho de petición fue reconocido por la Constitución de 1991 como un derecho fundamental de aplicación inmediata, cuyo objetivo se circunscribe a crear un espacio para que los ciudadanos tengan la oportunidad de acercarse al Estado -y en ciertos casos a los particulares-, a través de las entidades que tienen a su cargo la prestación de servicios públicos, con el fin de recibir la información completa de lo que requieren.

Esta Corporación, en múltiples oportunidades, se ha pronunciado respecto al sentido y el alcance del derecho fundamental de petición, delineando algunos supuestos fácticos mínimos que determinan su ámbito de protección constitucional. En Sentencia T-377 de 2000, se dijo lo siguiente al respecto:

“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.

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.

e) Este derecho, por regla general, se aplica a entidades estatales, esto es, a quienes ejercen autoridad. Pero, la Constitución lo extendió a las organizaciones privadas cuando la ley así lo determine.

f) La Corte ha considerado que cuando el derecho de petición se formula ante particulares, es necesario separar tres situaciones: 1. Cuando el particular presta un servicio público o cuando realiza funciones de autoridad. El derecho de petición opera igual como si se dirigiera contra la administración. 2. Cuando el derecho de petición se constituye en un medio para obtener la efectividad de otro derecho fundamental, puede protegerse de manera inmediata. 3. Pero, si la tutela se dirige contra particulares que no actúan como autoridad, este será un derecho fundamental solamente cuando el Legislador lo reglamente.

g) En relación con la oportunidad de la respuesta, esto es, con el término que tiene la administración para resolver las peticiones formuladas, por regla general, se acude al artículo 6º del Código Contencioso Administrativo que señala 15 días para resolver. De no ser posible, antes de que se cumpla con el término allí dispuesto y ante la imposibilidad de dar una respuesta en dicho lapso, la autoridad o el particular deberá explicar los motivos y señalar el término en el cual se realizará la contestación. Para este efecto, el criterio de razonabilidad del término será determinante, puesto que deberá tenerse en cuenta el grado de dificultad o la complejidad de la solicitud. Cabe anotar que la Corte Constitucional ha confirmado las decisiones de los jueces de instancia que ordenan responder dentro del término de 15 días, en caso de no hacerlo, la respuesta será ordenada por el juez, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes.

h) La figura del silencio administrativo no libera a la administración de la obligación de resolver oportunamente la petición, pues su objeto es distinto. El silencio administrativo es la prueba incontrovertible de que se ha violado el derecho de petición.

i) El derecho de petición también es aplicable en la vía gubernativa, por ser ésta una expresión más del derecho consagrado en el artículo 23 de la Carta. Sentencias T-294 de 1997 y T-457 de 1994.”<sup>2</sup>

Posteriormente, a los anteriores supuestos la Corte añadió otros dos, a saber:

“j) La falta de competencia de la entidad ante quien se plantea no la exonera del deber de responder”. <sup>3</sup>

“k) Ante la presentación de una petición, la entidad pública debe notificar su respuesta al interesado.”<sup>4</sup>

En relación con su contenido esencial y respecto al ámbito de protección del derecho de petición, la jurisprudencia ha concluido lo siguiente:

“-El derecho de petición, se define como aquel que permite a las personas presentar solicitudes respetuosas a las autoridades y obtener de ellas una respuesta oportuna y completa sobre el particular. Al respecto, debe entenderse que tal derecho no implica solamente la posibilidad de manifestar una inquietud ante la Administración sino que conlleva necesariamente el derecho a obtener y a exigir una respuesta clara y definitiva sobre esa inquietud. T-395 de 1998.

- La garantía que se ofrece en el artículo 23 de la Carta se satisface sólo con respuestas. Las notas evasivas y los términos confusos, escapan al contenido de tal preceptiva. En el marco del derecho de petición, sólo tiene la categoría de respuesta, aquello que decide, que concluye, que afirma una realidad, que satisface una inquietud, que ofrece certeza al interesado. (T-439 de 1998).

- La Corte ha enfatizado en que no basta un mero pronunciamiento sobre el objeto de la petición, la contestación de la administración, ha enfatizado la jurisprudencia, debe contener una respuesta al problema planteado por el ciudadano, lo que resulta esencial en el desarrollo de la actividad administrativa y en el cumplimiento de sus fines consagrados en el artículo 2º de la Constitución (T-395 de 1998).

El peticionario, ha recabado la jurisprudencia, no queda satisfecho cuando, siendo competente la autoridad a quien dirige su petición, ella se limita a enviar una contestación en la que aparentando que se atiende a la persona, en realidad no se decide directamente sobre el tema objeto de su inquietud, sea en interés público o privado, dejándola en el mismo estado de desorientación inicial. (T-228 de 1997).”<sup>5</sup>

Aun cuando es claro que el ordenamiento jurídico tiene estatuido otros mecanismos de defensa judicial para exigir el cumplimiento del derecho de petición, como lo es el acudir ante la jurisdicción contenciosa, luego de agotada la vía gubernativa, la jurisprudencia constitucional ha considerado que resulta muy oneroso para el peticionario acudir a ellos con el solo propósito de obtener la respuesta a una petición formulada, corriendo el riesgo que, para la época en que se adopte la decisión judicial, ningún interés represente ya para el accionante la solicitud formulada o no produzca el efecto inicialmente pretendido por éste.

Por lo tanto, en virtud de los principios de celeridad y economía procesal, y con el fin de evitar un desgaste innecesario del aparato judicial, atendiendo a su carácter de derecho fundamental de aplicación inmediata, ha considerado esta Corporación que el derecho de petición solo puede ser protegido de manera eficiente y efectiva a través de la acción de tutela cuya finalidad, como quedó expuesto, es satisfacer al particular con un pronunciamiento frente a la solicitud por él realizada.

## 2. El derecho de petición en materia pensional.

De manera general, es el artículo 6° del Código Contencioso Administrativo, el que establece el término que deben emplear las autoridades para dar respuesta a las solicitudes presentadas por los particulares, señalando que éste es de quince (15) días contados a partir de la fecha de su recibo. No obstante, la aplicación de dicha norma es de carácter supletivo en cuanto solo procede en aquellos casos en que no exista una normatividad especial que señale un término específico para resolver peticiones relacionadas con determinadas materias.

En lo que a reconocimiento y pago de pensiones se refiere, primero el Decreto 656 de 1994 y luego la Ley 700 de 2001, son las normas especiales que regulan los procedimientos y términos que las autoridades deben seguir, con el fin de dar respuesta a las solicitudes de reconocimiento y pago formuladas por los particulares.

Conforme con esas disposiciones, y con el fin de fijar el contenido del derecho de petición en el tema de pensiones, la Corte ha recurrido a una interpretación sistemática de tales normas, señalando en la Sentencia SU-975 de 2003, los criterios conforme a los cuales deben entenderse los plazos que tienen las entidades públicas y las privadas para dar trámite a las solicitudes relacionadas con el reconocimiento, pago y reajuste de pensiones. Al respecto dispuso la Corte que tales entidades están sometidas a los siguientes plazos:

“(…) 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.

Así pues, de conformidad con lo anteriormente expuesto, las entidades, ya sean públicas o privadas, que hacen parte del Sistema General de Pensiones, cuentan con un término de seis (6) meses para hacer efectivo el derecho solicitado, término que se distribuye de la siguiente manera: quince (15) días para atender preliminarmente la petición y hacer las indicaciones pertinentes al solicitante; cuatro (4) meses para resolver la solicitud de reconocimiento de la pensión en concreto, y finalmente, dentro de los seis (6) meses siguientes a la presentación de la solicitud debe iniciarse el pago efectivo de las mesadas pensionales a los beneficiarios.

## 1. El caso concreto.

De acuerdo con la situación fáctica planteada, se recuerda que los hechos que motivaron la formulación de la presente acción de tutela son los siguientes:

\* La señora Enid Vásquez, presentó ante Cajanal EPS, solicitud de reconocimiento de pensión de vejez el veinticuatro (24) de septiembre de 2003.

\* El 24 de diciembre del mismo año, es decir, tres meses después, la entidad accionada dio respuesta preliminar a la solicitud, señalando que la misma sería resuelta dentro del término

de cuatro (4) meses contados a partir de la fecha en que se efectuó la mencionada solicitud.6

\* Vencido dicho plazo, Cajanal EPS no se pronunció sobre el particular, motivando una nueva solicitud de la accionante de fecha 4 de mayo de 2004.

\* El cinco (5) de mayo de 2004, Cajanal EPS se pronunció sobre la segunda solicitud manifestando a la accionante que no se encontraba como cotizante de esa entidad desde el mes de junio de 2003 y hasta la fecha.

Analizados los hechos y las pruebas obrantes en el proceso, esta Sala de Revisión concluye que la protección del derecho fundamental de petición invocado por la demandante debe ser concedida, toda vez que se evidencia la vulneración del mismo por parte de Cajanal EPS, al no dar una respuesta pronta, oportuna y de fondo a las peticiones adelantadas por la señora Enid Vásquez.

Para la Corte es claro que desde el mes de septiembre de 2003 la demandante presentó ante la entidad accionada una solicitud de reconocimiento de pensión, la cual, para la fecha de interposición de la acción de tutela, es decir, ocho meses después, todavía no había sido resuelta. Ello, a pesar de que Cajanal EPS manifestó su intención de hacerlo en el término de ley, es decir, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la formulación de la primera solicitud. Desde este punto de vista, la entidad accionada desconoció las previsiones contenidas en el artículo 4 de la ley 700 de 2001, que conforme a la interpretación jurisprudencial, exige que la respuesta de fondo se de dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la presentación de la solicitud de reconocimiento.

Adicionalmente, la respuesta proferida por Cajanal EPS el día 5 de mayo de 2004, en nada satisface el derecho de petición, pues la misma resulta incongruente frente a la solicitud que tanto en el primero como en el segundo derecho de petición le formuló la señora Enid Vásquez Charris: El reconocimiento de su pensión de vejez.

En este sentido, y teniendo en cuenta los requisitos de oportunidad, claridad, precisión y

congruencia que deben cumplir las respuestas, encuentra esta Sala de Revisión, que la entidad accionada -Cajanal EPS- no sólo desconoció los términos establecidos por la ley para contestar las peticiones adelantadas por la señora Enid Vásquez, sino que además, al momento de pronunciarse, dio una respuesta ambigua y superficial, ajena a lo requerido por la peticionaria.

Por lo tanto, la Corte considera que en el presente caso procede la tutela en amparo del derecho de petición, advirtiendo previamente que la competencia del juez de tutela se limita a verificar si los términos establecidos legalmente para dar respuesta a los peticionarios han sido cumplidos y, en caso negativo, ordenar a la autoridad competente dar una respuesta de fondo a lo solicitado, pues el reconocimiento de una pensión ante la administración es, en principio, un asunto ajeno a la jurisdicción constitucional.

En consecuencia, se revoca la sentencia de primera instancia, y en su lugar se concede el amparo del derecho de petición invocado por ENID VASQUEZ CHARRIS, por lo que se ordena a la entidad acusada que, si no lo ha hecho aun, dentro del término perentorio de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación del presente fallo, proceda a pronunciarse de fondo sobre el objeto de la petición elevada por la demandante.

## VI. DECISIÓN.

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,

Primero. REVOCAR la sentencia proferida el siete (7) de junio de 2004 por el Juzgado Sexto (6) laboral del Circuito de Barranquilla -Atlántico-, y en su lugar, CONCEDER la tutela del derecho fundamental de petición de la señora ENID VASQUEZ CHARRIS.

Segundo. ORDENAR a Cajanal EPS, que, si no lo ha hecho aun, dentro del término perentorio de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación del presente fallo, proceda a pronunciarse de fondo sobre el objeto de la petición elevada por la señora Enid Vásquez Charris.

Tercero. 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

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO SIERRA PORTO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

- 1 Visible a folio 22 del expediente de tutela.
- 2 Sentencia T-377 de 2000. M.P. Alejandro Martínez Caballero.
- 3 Sentencia T-219 de 2001, M.P. Fabio Morón Díaz.
- 4 Sentencia T-249 de 2001, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.
- 5 Sentencia T-496 de 2004. M.P. Rodrigo Escobar Gil
- 6 Visible a folio 13 del expediente de tutela.