

Sentencia T-237/07

DERECHO DE PETICION-Núcleo esencial

DERECHO DE PETICION EN MATERIA PENSIONAL-Términos para resolver

ACCION DE TUTELA-Improcedencia por cuanto no había vencido el término para resolver de fondo la solicitud

Reiteración de jurisprudencia

Referencia: expediente T-1560332

Acción de tutela instaurada por Ramona Morales Menco contra la Caja Nacional de Previsión Social - CAJANAL

Magistrado Ponente:

Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Bogotá D.C., treinta (30) de marzo de dos mil siete (2007).

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Escobar Gil, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

Ramona Morales Menco, 53 años, interpuso el 25 de octubre de 2006, acción de tutela contra la Caja Nacional de Previsión Social -CAJANAL por considerar que la falta de respuesta a la solicitud de reconocimiento de la pensión de vejez, presentada el 4 de agosto de 2006, vulneraba su derecho de petición.

La Caja Nacional de Previsión Social -CAJANAL no intervino en el proceso a pesar de haber

sido debidamente notificada de la admisión de la demanda de tutela.

El Juzgado Primero Civil del Circuito de Cartagena, en sentencia de 8 de noviembre de 2006, negó el amparo del derecho de petición por considerar que al momento de interponer la acción de tutela no había vencido el plazo de cuatro meses para reconocer la pensión, establecido en el artículo 9 de la Ley 797 de 2003, por lo tanto no se había producido la vulneración alegada por la actora. En sentencia del 29 de noviembre de 2006, la Sala de Decisión Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena confirmó el fallo de primera instancia por considerar que la solicitud de amparo había sido presentada prematuramente por la actora, toda vez que el término de 4 meses previsto en la Ley 797 de 2003, no había vencido.

Esta Sala de Revisión advierte que, por tratarse en este caso de una sentencia de reiteración, procederá a justificar su decisión brevemente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 35 del Decreto 2591 de 1991.¹

I. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

El punto a resolver en sede de revisión es si se viola el derecho de petición por la demora de la Caja Nacional de Previsión Social -CAJANAL- en responderle a la peticionaria.

Existe abundante jurisprudencia de la Corte en materia de protección de los derechos de las personas que elevan peticiones para el reconocimiento de sus derechos pensionales. De conformidad con dicha jurisprudencia, la respuesta que se dé al peticionario debe cumplir, a lo menos, con los siguientes requisitos: 1. Ser oportuna; 2. Resolver de fondo, en forma clara, precisa y de 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.²

En lo que tiene que ver con los derechos de petición que buscan el reconocimiento derechos pensionales, la Corte ha reiterado 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.”³

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 respuesta que resuelva lo pedido.⁴

En relación con el término para resolver las solicitudes de reconocimiento de derechos pensionales, en la sentencia C-1024 de 2004, MP: Rodrigo Escobar Gil, recordó la doctrina constitucional en la materia teniendo en cuenta los términos establecidos en los artículos 6 y 9 del Código Contencioso Administrativo, 19 del Decreto 656 de 1994, 4 de la Ley 700 de 2001, 1 de la Ley 717 de 2001 y 9 de la Ley 797 de 2003. La Corte dijo lo siguiente en esa oportunidad:

La Corte Constitucional ha establecido que el derecho de petición es una garantía fundamental de aplicación inmediata (CP. art. 85), cuyo propósito apunta a salvaguardar la participación de los administrados en las decisiones que los afectan y en la vida administrativa de la nación (C.P. art. 2°). De ahí que, el citado derecho se convierta en una herramienta determinante para lograr la efectividad de la democracia participativa y, a su vez, para asegurar la vigencia de otros derechos fundamentales, tales como, los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión.⁵

Precisamente, la jurisprudencia de esta Corporación ha previsto que el derecho de petición cumple una doble finalidad, a saber:⁶ (i) permite a los interesados elevar peticiones o solicitudes respetuosas a las autoridades administrativas; y (ii) asegura mediante la imposición de una obligación con cargo a la administración, la respuesta y/o resolución de dicha petición de manera oportuna, eficaz, de fondo y congruente con lo pedido.⁷

Desde esta perspectiva, el núcleo esencial del derecho de petición reside en la obtención por parte de la administración de una respuesta pronta, suficiente y oportuna a la solicitud impetrada por el administrado, sin que, en ningún momento, dicha respuesta implique una aceptación de lo solicitado.

En aras de alcanzar los objetivos previamente expuestos, el Código Contencioso Administrativo, en los artículos 6° y 9°, establece como regla general, el deber de la administración de otorgar respuesta oportuna a las peticiones de interés particular formuladas por los interesados, en el término perentorio de los quince (15) días hábiles siguientes a la fecha de su recibo. Con todo, en aquellos casos en que el trámite propio de

una determinada petición exceda el plazo allí estipulado, o en todo caso, cuando no fuere posible resolver en dicho término; surge la obligación de la administración de informar al interesado sobre tal situación y señalar a la vez la fecha en que se resolverá o dará respuesta.

Ahora bien, la prorroga en dicho término, como facultad discrecional de la administración, debe sujetarse a las reglas contenidas en el artículo 36 del mismo Estatuto, según el cual, su ejercicio debe ser razonable, proporcional y adecuado a los fines de la norma, con el objeto de impedir su utilización de forma arbitraria, conduciendo a una restricción ilegítima en el derecho de participación de los administrados.

En lo que respecta al derecho de petición en materia pensional, esto es aquellas solicitudes orientadas a tramitar el reconocimiento, reliquidación, reajuste o pago de una pensión, la Corte, ante la disímil aplicación de las normas que regulan estos temas,⁸ básicamente, en torno a la obligación de las administradoras públicas o privadas de otorgar una respuesta de fondo y oportuna a las solicitudes de naturaleza pensional, fijó una clara y expresa doctrina constitucional que resume en concreto la manera en que se deben interpretar las normas vigentes a la luz de la Constitución Política, en aras de salvaguardar los derechos al mínimo vital de las personas de la tercera edad o de aquellas que con ocasión de un accidente, enfermedad común o profesional son puestas en condiciones de debilidad manifiesta.⁹

Como resultado de la evolución jurisprudencial en este tema y con el fin de fijar la posición a seguir ante la existencia de criterios en ocasiones contradictorios de las diferentes Salas de Revisión, mediante sentencia de unificación SU-975 de 2003 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), se señalaron los plazos con que cuentan las distintas autoridades para dar respuesta de fondo a las peticiones en materia pensional y de esa manera garantizar la efectividad de dicho derecho.

Así, esta Corporación concluyó que el plazo es:

* De quince (15) días hábiles en cualquiera de las hipótesis relacionadas con solicitudes de información acerca del trámite y el procedimiento para el reconocimiento de una pensión. Sobre la materia expuso que en cualquiera de las siguientes hipótesis regula el citado

término, a saber: “(...) 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”.¹⁰

* De cuatro (4) meses para dar respuesta de fondo a las solicitudes en materia pensional (reconocimiento de pensiones de vejez e invalidez así como las relativas a reliquidación y reajuste de las mismas). (Decreto 656 de 1994, artículo 19 y Ley 797 de 2003, artículo 9°).¹¹

* Debe precisarse que el término de cuatro meses no es aplicable en el caso en que se trate del reconocimiento del derecho a la pensión de sobrevivientes, por cuanto allí opera el término fijado por el artículo 1° de la Ley 717 de 2001, esto es, máximo “dos (2) meses después de radicada la solicitud por el peticionario, con la correspondiente documentación que acredite su derecho”.¹²

* Independientemente del plazo previsto para el reconocimiento, reajuste o reliquidación de una pensión, ninguna autoridad podrá demorar más seis (6) meses a partir del momento en que se eleve la solicitud por el peticionario, para realizar efectivamente el pago de las mesadas pensionales. (Artículo 4° Ley 700 de 2001).¹³

En el caso bajo estudio, la actora interpuso la acción de tutela dos meses y 23 días después de presentar la solicitud de reconocimiento de la pensión de vejez. Para esa fecha, aún no había vencido el término para resolver de fondo sobre el reconocimiento del derecho pensional, por lo cual, tal como lo señalaron los jueces de instancia, no había aún vulneración del derecho de petición. Por lo tanto, se confirmarán los fallos de instancia.

Lo anterior no obsta para que la actora interponga una nueva acción de tutela si vencidos los plazos legales atrás señalados,¹⁴ la entidad demandada aún no ha dado respuesta de fondo.

I. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Primero.- CONFIRMAR el fallo proferido por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Cartagena, el 8 de noviembre de 2006 y la sentencia del 29 de noviembre de 2006, de la Sala de Decisión Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena, que negaron el amparo del derecho de petición de Ramona Morales Menco.

Segundo.- Por Secretaria General, líbrese la comunicación de que trata el artículo 36 del decreto 2591 de 1991.

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

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado Ponente

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

AUSENTE EN COMISION

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 El Decreto 2591 de 1991, artículo 35 dice así: “Decisiones de revisión. Las decisiones de revisión que revoquen o modifiquen el fallo, unifiquen la jurisprudencia constitucional o aclaren el alcance general de las normas constitucionales deberán ser motivadas. Las demás podrán ser brevemente justificadas.”

2 Corte Constitucional, sentencia T-1089 de 2001, MP: Manuel José Cepeda Espinosa. Ver también las sentencias T- 219 de 2001, MP. Fabio Morón Díaz, T-249 de 2001, MP. José Gregorio Hernández Galindo; T-377 de 2000, MP: Alejandro Martínez Caballero.

3 Corte Constitucional, Sentencia T-958 de 2004, MP: Manuel José Cepeda Espinosa

4 Ver, entre otras, las Sentencias T-131 y T-169 de 1.996, MP. Vladimiro Naranjo Mesa y la T-206 de 1.998, MP. Fabio Morón Díaz.

5 Sentencias T-1089 de 2001 y T-1160A de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

6 Sentencias T-911 de 2001 (M.P. Rodrigo Escobar Gil); T-381 de 2002 (MP. Álvaro Tafur Galvis) y T-425 de 2002 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

7 Así, lo estableció esta Corporación en Sentencia T-1160A de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), en los siguientes términos: “c) la respuesta debe cumplir con estos requisitos: 1. Oportunidad. “. 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”. En idéntico sentido, esta Corporación preciso que: “..el derecho de petición comprende no sólo la manifestación de la administración sobre el objeto de la solicitud, sino también el hecho de que dicha manifestación constituya una solución pronta del caso planteado. El derecho fundamental a la efectividad de los derechos (CP. Arts. 2º y 86) se une en este punto con el principio constitucional de la eficacia administrativa (art.209) (...) Por lo menos tres exigencias integran esta obligación. En primer lugar, la manifestación de la administración debe ser adecuada a la solicitud planteada....en segundo lugar, la respuesta debe ser efectiva para la solución del caso que se plantea...y finalmente, la comunicación debe ser oportuna...” (Sentencia T-220 de 1994. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

8 Los plazos para atender las diferentes peticiones en materia pensional se encuentran regulados, entre otras, en las siguientes normas: Código Contencioso Administrativo, Decreto-Ley 656 de 1994, Ley 700 de 2001, Ley 717 de 2000, Ley 797 de 2003 y Decreto Reglamentario 510 de 2003.

9 Sentencia T-426 de 1992 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

10 Ibídem.

11 En el caso de las pensiones de vejez directamente el artículo 9° de la Ley 797 de 2003, señala que las distintas autoridades tienen un plazo de 4 meses para pronunciarse acerca del reconocimiento, reajuste o reliquidación de la pensión. Por el contrario, en el caso de las pensiones de invalidez, hasta el momento no hay norma que establezca un plazo, aplicándose por analogía el citado artículo 19 del Decreto 656 de 1994.

12 En este sentido, pueden consultarse las sentencias T-051 de 2003 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), T-304 de 2003 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), T-605 de 2003 (M.P. Jaime Araujo Rentería), y T-1229 de 2003 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

13 Dispone la norma en cita: “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”.

14 El término de 4 meses para responder de fondo el derecho de petición de la actora (artículo 9 de la Ley 797 de 2003) venció el 4 de noviembre de 2006, y el de 6 meses para pagar efectivamente las mesadas pensionales cuando se reconoce el derecho pensional, venció el 4 de febrero de 2007.