

Sentencia T-256/01

ACCION DE TUTELA-Procedencia excepcional pago de acreencias laborales

ACCION DE TUTELA-Improcedencia para reliquidación de pensiones

DERECHO DE PETICION-Núcleo esencial

DERECHO DE PETICION-Pronta resolución equivale a quince días mientras legislador fija término distinto

DERECHO DE PETICION ANTE EL SEGURO SOCIAL-Aplicación analógica de término de cuatro meses para resolver reconocimiento de pensiones legales

DERECHO DE PETICION-Resolución oportuna y de fondo

Referencia: expediente T- 380803

Acción de tutela instaurada por Alberto Montes Giraldo contra la Caja Nacional de Previsión Social.

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT.

Bogotá, D.C., marzo cinco (5) de dos mil uno (2001).

La Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Eduardo Montealegre Lynett, Alvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernandez, en uso de sus facultades constitucionales y legales ha proferido la siguiente

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión del fallo proferido por el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Armenia (Quindío), en el trámite de la acción de tutela instaurada por Alberto Montes Giraldo contra la Caja Nacional de Previsión Social.

I. ANTECEDENTES.

1. El peticionario manifiesta que habiendo cumplido los requisitos que establece la ley, solicitó a la Caja Nacional de Previsión Social la reliquidación de la pensión gracia.

2. La entidad demandada, mediante oficio del siete (7) de enero de dos mil (2000) contesta la petición del accionante. En ella le informa que la solicitud de reliquidación se unifica con el expediente principal, a fin de enviarla a estudio del Grupo de Seguridad. Sin embargo, hasta la fecha de interposición de esta tutela 14 de Agosto de 2000 no había recibido respuesta de fondo alguna a tal pretensión.

Pretensión.

El actor solicita se ordene al demandado el pago inmediato de la reliquidación de la pensión gracia.

Sentencias objeto de revisión.

Primera instancia.

El Juzgado Tercero Civil del Circuito de Armenia, mediante providencia del veinticinco (25) del mes de Agosto de dos mil (2000), negó el amparo pretendido por el accionante, considerando que el derecho invocado, pago inmediato de la reliquidación de la pensión gracia, tiene naturaleza legal, por tanto, no es objeto de protección por vía de acción de tutela. Además, el juez manifiesta que se debe acudir a los procedimientos judiciales ordinarios, para de esa manera debatir la pretensión del demandante.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA.

El problema jurídico planteado.

Corresponde a la Sala decidir sobre la procedencia de la acción de tutela para ordenar a una entidad publica la reliquidación y el pago oportuno de prestaciones sociales.

La solución del problema.

La acción de tutela no es el mecanismo idóneo para obtener el reconocimiento de prestaciones sociales. Violación del derecho de petición. Reiteración de Jurisprudencia .

La Corte Constitucional en reiteradas ocasiones ha señalado la improcedencia de la acción de tutela para exigir la liquidación y pago de acreencias laborales. Sin embargo, excepcionalmente es procedente cuando el medio judicial es ineficaz para amparar el derecho incoado por el accionante. Sobre el particular ha afirmado la Corporación:

“La jurisprudencia de la Corte ha sido enfática en sostener que la liquidación y pago de obligaciones laborales escapa al ámbito propio de la acción de tutela, y si bien es cierto ha admitido su procedencia en algunos casos, ellos han sido excepcionales y primordialmente sustentados en la falta de idoneidad del medio ordinario, en los términos que se dejan expuestos, relativos siempre de manera específica y directa a las circunstancias en las que se encuentra el actor, lo cual excluye de plano que pueda concederse el amparo judicial para los indicados fines, masiva e indiscriminadamente”¹.

La Corte Constitucional en sentencia T-305 de 1998, Magistrado Ponente Hernando Herrera Vergara, indicó de igual forma que:

“La jurisprudencia de esta Corporación ha establecido que los jueces en sede de tutela no pueden pronunciarse de fondo sobre el reconocimiento de prestaciones sociales, como tampoco determinar la entidad de previsión social obligada al pago de dicha carga prestacional, por cuanto carecen de la respectiva competencia para hacerlo. Lo anterior, en razón a la naturaleza legal del derecho sobre el cual versa una controversia de esa índole, que supone la existencia de otros medios de defensa judicial para reclamarlo, así como por la finalidad de la función netamente preventiva que esos jueces desempeñan frente a la amenaza o vulneración de los derechos constitucionales fundamentales, que a todas luces descarta un posible pronunciamiento declarativo de derechos de competencia de otras jurisdicciones, dada la insuficiencia del material probatorio y de los elementos de juicio en que podrían fundamentarse para proferir una decisión de esa trascendencia”.

Como consecuencia de lo anterior, la Sala considera que en el presente caso objeto de estudio, no es procedente incoar la acción de tutela para proteger un derecho de carácter legal, por cuanto la pretensión del demandante de reliquidar la pensión gracia, es un asunto de competencia de la jurisdicción laboral.

Por otra parte, en el expediente se encuentra probada la omisión de la Caja Nacional de Previsión Social en resolver de fondo la petición del accionante, esto es, el demandado no ha emitido una respuesta en un lapso que, en los términos de la Constitución, se ajuste a la noción de “ pronta resolución”.Al respecto se ha afirmado en la sentencia T-170 de 2000, Magistrado Ponente Alfredo Beltrán Sierra, lo siguiente:

“ Abundante ha sido la jurisprudencia de la Corte Constitucional en relación con la naturaleza, alcance e importancia de este derecho fundamental, cuyo núcleo esencial puede concretarse en dos aspectos: i) en una pronta respuesta por parte de la autoridad ante la cual ha sido elevada la solicitud y, ii) en una respuesta de fondo a la petición planteada, sin importar que la misma sea favorable o desfavorable a los intereses del peticionario.

Ha de entenderse, entonces, que existe vulneración del núcleo esencial de este derecho, cuando la entidad correspondiente no emite una respuesta en un lapso que, en los términos de la Constitución, se ajuste a la noción de “pronta resolución”, o, cuando la supuesta respuesta se limita a evadir la petición planteada, al no dar una solución de fondo al asunto sometido a su consideración

(...)

Dentro de este contexto, ha de entenderse que mientras el legislador no fije un término distinto al señalado en el artículo 6 del Código Contencioso Administrativo para dar respuesta a las solicitudes elevadas a la administración para determinados casos o en forma general, los organismos estatales y los particulares que presten un servicio público, han de observar el término de quince (15) días establecido en esta norma. Término que, tal como se ha indicado en algunos pronunciamientos de esta Corporación, pese a ser de obligatorio cumplimiento, puede ser ampliado de forma excepcional, cuando la administración, en razón de la naturaleza misma del asunto planteado, no pueda dar respuesta en ese lapso, evento en cual así habrá de informárselo al peticionario, indicándole, además de las razones que la llevan a no responder en tiempo, la fecha en que se estará dando una contestación que satisfaga el segundo aspecto del derecho de petición, cual es la respuesta de fondo. Término éste que ha de ser igualmente razonable.

(...)

Significa lo anterior que mientras el legislador no establezca un plazo específico para que el Seguro Social resuelva las solicitudes pensionales que le presenten sus afiliados, éste sigue rigiéndose en materia de derecho de petición por el artículo 6 del Código Contencioso Administrativo, según el cual la respuesta a las peticiones en carácter particular o general, deben ser resueltas en el término de quince (15) días. La solicitud de pensión es una petición de carácter particular.

Sin embargo, para la Sala es claro que la naturaleza misma de la solicitud de pensión, por los trámites internos que ella impone para su reconocimiento o denegación, hace del término de quince (15) días, un plazo muy breve para que la entidad resuelva en debida forma sobre éste. Razón por la que ha de entenderse que como en dicho término no puede darse una respuesta de fondo, núcleo esencial del derecho de petición, el Seguro Social ha de informar al solicitante si la documentación allegada está completa y en caso contrario señalar la que hace falta, así como advertir el término que empleará para resolver de fondo la solicitud. Término éste que debe ser igualmente razonable. Razonabilidad que queda a la discrecionalidad del funcionario, y que en su momento ha de ser evaluada por el juez de tutela, cuando tenga que resolver sobre la existencia o no de vulneración del derecho de petición en un caso concreto. Por tanto, se puede afirmar que la inexistencia de un término exacto señalado directamente por el legislador, genera, en sí mismo, inequidades entre los diversos afiliados al sistema de seguridad social.

Lo anterior evidencia la necesidad e importancia de una regulación expresa en esta materia, no sólo en cuanto a la fijación de un plazo sino a un procedimiento, que permitan tanto al Seguro Social como a sus afiliados, tener certeza sobre el término que debe emplear éste para absolver peticiones de esta clase, sobre todo cuando de su decisión, depende el goce de otros derechos que, según las circunstancias de cada caso, podría involucrar derechos de carácter fundamental. La reglamentación de esta materia, entonces, permitirá que principios como los de igualdad, eficacia y eficiencia que imperan la función administrativa tengan plena ejecución.

Así, mientras el legislador cumple su función de establecer un término razonable en que entidades como el Seguro Social deben emplear para dar respuesta a las solicitudes que sus afiliados, específicamente en materia de reconocimiento de pensiones, ha de entenderse que esta entidad debe aplicar por analogía el lapso contenido en el artículo 19 del decreto 656

de 1994, según el cual las solicitudes de pensión deben resolverse de fondo en un término máximo de cuatro (4) meses desde el momento en que se radique la respectiva petición. Hecho éste que tendrá que ser informado al solicitante en el lapso al que hace referencia el artículo 6 del Código Contencioso Administrativo”.

La Sala de Revisión procede a tutelar el derecho fundamental de petición (Art. 23 C.P), por lo cual la entidad demandada debe dar respuesta oportuna, clara y precisa sobre la reliquidación de la pensión gracia, sin que ello conlleve una decisión favorable a los intereses del peticionario. En este sentido, la Corporación ha expresado:

“El derecho de petición, entonces, 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. En consecuencia surge el deber correlativo de la Administración de contestar la petición del ciudadano dentro de un término razonable.

Debe precisarse, sin embargo, que el derecho de petición no impone a las autoridades una obligación de resolver positiva o negativamente las inquietudes del solicitante, ya que el contenido del pronunciamiento de la administración se sujetará a cada caso en particular. Sin embargo, lo que sí determina la eficacia de este derecho y le da su razón de ser, es la posibilidad que tiene cualquier persona de obtener una respuesta real y concreta a su inquietud presentada. Por consiguiente, la respuesta que la Administración otorgue deberá ser de “fondo, clara precisa” y oportuna, haciendo que dicha contestación se convierta en un elemento esencial del derecho de petición, sin el cual este derecho no se realiza.

En ese orden de ideas, ni el silencio administrativo ni una respuesta vaga e imprecisa, pueden satisfacer el derecho de petición, ya que no definen ni material ni substancialmente la solicitud del ciudadano. En este sentido la Corte ha sido enfática al resaltar que no basta un mero pronunciamiento sobre el objeto de la petición sino que la contestación de la administración debe contener la 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.

Adicionalmente, este derecho exige que la decisión de la autoridad, manifestada en los términos anteriores, sea comunicada al solicitante, razón por la cual no son aceptables las excusas de la administración relativas al trámite de documentos, a la complejidad del asunto, al supuesto deber del ciudadano de consultar los movimientos de la autoridad o a la expectativa y espera de una respuesta por parte de un tercero, etc., para emitir la comunicación correspondiente, ya que incluso ante estas eventualidades se debe informar al solicitante del estado de su petición y cuando será resuelta”2.

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

RESUELVE

Primero: REVOCAR la sentencia proferida por el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Armenia. En su lugar TUTELAR el derecho de petición del señor Alberto Montes Giraldo.

Segundo: ORDENAR a la Caja Nacional de Previsión CAJANAL que, a más tardar dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación del presente fallo, si así no lo hubiere hecho, resuelva de fondo, concreta y completamente, sobre la solicitud elevada por el actor.

Tercero: PREVENIR a la entidad demandada para que se apreste a cumplir lo señalado en este fallo, so pena de incurrir en desacato, y para que en lo sucesivo no repita la omisión que dio origen a la presente acción.

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

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Sentencia T-01 de 1997, M.P. José Gregorio Hernandez .

2 Sentencia T-395 de 1998, M.P. Alejandro Martínez Caballero.