

Sentencia T-600/04

DERECHO DE PETICION-Alcance/DERECHO DE PETICION-Reglas jurisprudenciales

DERECHO DE PETICION EN MATERIA PENSIONAL-Términos para resolver

ACCION DE TUTELA-Hecho superado por reconocimiento de pensión

Reiteración de Jurisprudencia

Referencia: expediente T-856892

Acción de tutela instaurada por la ciudadana Yolanda García Ramírez contra la Subdirección de Prestaciones Económicas de la Caja Nacional de Previsión Social “Cajanal”.

Magistrado Ponente

Dr. JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Bogotá, D. C., dieciséis (16) de junio de dos mil cuatro (2004).

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados ALFREDO BELTRÁN SIERRA, MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA y JAIME ARAÚJO RENTERÍA, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución Política y en el Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente,

SENTENCIA

Mediante auto de fecha 04 de marzo de 2004 la Sala de Selección de Tutelas Numero Tres decidió seleccionar el proceso de la referencia para revisión.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos

La señora Yolanda García Ramírez actuando a través de apoderado manifestó lo siguiente:

A- que elevó petición a la Subdirección de Prestaciones Económicas de la Caja Nacional de Previsión Social Cajanal el día 12 de marzo de 2003, con el fin de que se le reconociera la pensión gracia a la que tiene derecho, la cual fue radicada en la Seccional Atlántico.

B- Comenta que en repetidas ocasiones ha requerido a Cajanal, acerca de su petición, encontrándose con la respuesta de que esta en trámite , y que vuelva el próximo mes.

C- Advierte que han transcurrido (90) días, lo que equivale a (6) veces el plazo señalado por la ley, sin que la administración haya resuelto la petición, incurriendo con su omisión en falta disciplinaria.

D- Concluye transcribiendo los artículos 5,6,7 y 9 del Código Contencioso Administrativo, como también el artículo 23 de la Constitución Política de Colombia y señalando un breve comentario de la jurisprudencia de esta Corte sobre el derecho de petición.

2. Pretensiones

Solicita la actora que se le ampare su derecho de petición y como consecuencia se le ordene al Subdirector de Prestaciones Económicas de Cajanal, expedir el acto administrativo ajustado a las normas legales.

3. Pruebas que Obran en el Expediente

A. Poder otorgado al señor Armando Rivas Caballero, por parte de la señora Yolanda García Ramírez. (folio 5 del expediente)

B. Petición elevada por la señora Yolanda García Ramírez al Subdirector de Prestaciones Económicas de la Caja Nacional de Previsión Social Cajanal, con el sello de recibido el 12 de marzo de 2003, en donde solicita que se le reconozca y se ordene el pago de la pensión gracia de acuerdo a las leyes vigentes sobre la materia, como docente que es del departamento del Atlántico.(folios 6 y 7 del expediente)

Mediante oficio No. 1462 del 16 de junio de 2003, el Juzgado Sexto Penal del Circuito de Barranquilla Atlántico solicitó al Subdirector de Prestaciones Sociales de Cajanal se pronunciara sobre los hechos afirmados por el accionante, pero no se obtuvo respuesta alguna de parte de dicha entidad.

5. Pruebas Allegadas a la Corte Constitucional

En oficio dirigido al Magistrado Ponente el día 21 de mayo de 2004, la Subgerente de Prestaciones Económicas de Cajanal, manifiesta que por tener conocimiento de que en la Corte Constitucional cursa el trámite de revisión de esta acción de tutela, solicita tener en cuenta la resolución No. 25596 del 19 de Diciembre del 2.003, donde se le reconoce la pensión mensual vitalicia de jubilación.

II. DECISION OBJETO DE REVISION

Sentencia Única de Instancia

El Juzgado Sexto Penal del Circuito de Barranquilla – Atlántico mediante sentencia de Julio 02 del 2.003 negó el amparo solicitado por considerar que desde la presentación de la petición hasta la fecha de interposición de la acción de tutela han transcurrido un poco más de tres (3) meses sin que obtenga resolución a la misma, término éste inferior al que señala el artículo 19 del Decreto 656 de 1.994, avalado por la sentencia T- 2000, que es de cuatro (4) meses, por lo que es evidente que aún no puede considerarse que el Subdirector de Prestaciones Económicas de la Caja Nacional de Previsión Social ha vulnerado el derecho de petición de la señora Yolanda García Ramírez, pues el tiempo de que dispone dicho funcionario para emitir el correspondiente pronunciamiento es hasta el 12 de Julio del 2.003.

III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE

1. La competencia

Es competente esta Sala de la Corte Constitucional para revisar la decisión proferida dentro de la acción de tutela de la referencia, con fundamento en los artículos 86 y 241 -9 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34 y 35 del Decreto 2591 de 1991.

2. El problema jurídico planteado

Procede esta Sala de Revisión a determinar si en el presente caso la Caja Nacional de Previsión Social ha vulnerado el derecho fundamental de petición del accionante, por no

haber respondido su solicitud de reconocimiento de la pensión gracia, a la que dice tener derecho la señora Yolanda García Ramírez.

Debido a que la autoridad contra la cual se dirigió la acción no contestó los requerimientos que le hizo el juez de instancia con el fin de que diera contestación a los hechos expuestos en la presente acción de tutela, ni justificó tal omisión, se dará aplicación a la presunción de veracidad, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991.

3. Contenido y alcance del derecho de petición. Reiteración de jurisprudencia. Vulneración del derecho fundamental de petición en materia pensional.

3.1 Debido a la violación repetitiva del derecho fundamental de petición generada por el incumplimiento de los términos para decidir sobre el reconocimiento de pensión a los operadores públicos, se ha expuesto una amplia jurisprudencia que debe reiterarse para este caso concreto.

En efecto, a partir del análisis del contenido del artículo 23 de la Constitución Política la Corte Constitucional ha fijado las reglas que deben tener en cuenta todos los operadores jurídicos al aplicar esta garantía fundamental, sobre este particular en la sentencia T-1160A de 20011 se señaló:

“En un fallo reciente², la Corte Constitucional resumió las reglas básicas que rigen el derecho de petición, tal y como han sido precisados en su jurisprudencia³:

“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 6__ 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. "4

En la sentencia T-1006 de 2001,⁵ la Corte adicionó dos reglas jurisprudenciales más:

"k) Ante la presentación de una petición, la entidad pública debe notificar su respuesta al interesado".⁷

3.2 Ahora bien, para fijar 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, ha recurrido a una interpretación sistemática de las normas que regulan el ejercicio del derecho de petición en materia de seguridad social en pensiones (Código Contencioso Administrativo., Decreto 656 de 1994 y Ley 700 del 2001).⁸ Sobre el punto, en la sentencia T-326 de 2003, Magistrado Ponente. Alfredo Beltrán Sierra, la Corte afirmó:

"....las entidades públicas o privadas del Sistema General de Pensiones para hacer efectivo el derecho solicitado, cuentan, en total, con un término máximo de seis meses para tramitar y comenzar a pagar la pensión respectiva, que se distribuyen así: quince días para atender preliminarmente la petición y hacer las indicaciones que fueren pertinentes al solicitante; cuatro meses para resolver la solicitud de la petición en concreto, de tal manera que se comience a pagar la pensión correspondiente a más tardar seis meses después de que se hizo la solicitud inicial.

"Frente al caso objeto de estudio, tenemos que, se trata de diecisiete personas que en forma individual y en distintas fechas elevaron derechos de petición a Cajanal, en el sentido de obtener reconocimiento y pago de pensión o resolución de recursos interpuestos, pero a pesar de que en cada una de las solicitudes ha transcurrido más de cuatro meses, Cajanal ha omitido dar información o establecer la fecha en que dará respuesta efectiva." ⁹

Tales consideraciones fueron recientemente recogidas en la sentencia de unificación, SU-975 de 2003 Magistrado Ponente. Manuel José Cepeda, en donde la Corte precisó:

"6) 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.” SU- 975 de 2003, M. P. Manuel José Cepeda.

De conformidad con lo anterior, las entidades que hacen parte del Sistema General de Pensiones, ya sean públicas o privadas, cuentan con un término de seis (6) meses para hacer efectivo el derecho solicitado¹⁰, el cual se concreta en el pago de la pensión respectiva. El mencionado término se distribuye así: quince (15) días para atender preliminarmente la petición y hacer las indicaciones que fueren pertinentes al solicitante; cuatro (4) meses para resolver la solicitud de reconocimiento de la pensión en concreto, de tal manera que se comience a pagar la pensión correspondiente a más tardar seis (6) meses después de que se hizo la solicitud.

4. Caso Concreto

4.1 La señora Yolanda García Ramírez solicitó el reconocimiento y pago de la pensión gracia a la que supuestamente tiene derecho (folio 6 y 7 del expediente). Señala la peticionaria que su solicitud fue presentada a la Subdirección de Prestaciones Sociales de Cajanal el 12 de marzo de 2003, siendo interpuesta la acción de tutela el 13 de junio de 2003. Las sentencias de tutela objeto de revisión afirman que el derecho de petición no se encontraba vulnerado, pues de conformidad con lo dispuesto por el artículo 19 del Decreto 656 de 1994, el término de 4 meses allí establecido aún no había vencido.

En efecto, de los hechos ocurridos es preciso advertir que realmente el accionante había presentado una petición desde el mes de marzo de 2003 y de ello da cuenta el sello de recibido por parte de Cajanal. (folio 5 del expediente)

Significa lo anterior que desde el mes de marzo de 2003 existe una petición en procura del reconocimiento de un derecho pensional, que no ha sido resuelta por parte de la entidad accionada, la cual en el mes de diciembre de 2003 se pronuncia con una resolución, sin haberle contestado previamente a la accionante sobre su petición y habiendo dejado transcurrir 9 meses sin respuesta alguna.

Es claro que siguiendo la jurisprudencia sobre la materia, existe vulneración del derecho de petición a la tutelante, puesto que al momento de presentar la demanda de tutela ya habían transcurrido los (15) días establecidos por la Jurisprudencia¹¹ para atender la solicitud indicando los pasos que debe seguir ésta.

Así pues, la Corte considera que para el presente caso procede la tutela, previa la siguiente advertencia: la definición del reconocimiento de una pensión constituye en principio un asunto ajeno al ámbito de la jurisdicción constitucional en sede de tutela. La competencia del juez de tutela se limita a verificar si se ha respetado el derecho de petición, conforme a los señalamientos de esta Corporación.

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional no comparte la decisión del Juzgado Sexto Penal del Circuito de Barranquilla Atlántico: i) por el desconocimiento de la normatividad especial que regula los términos a tener en cuenta por parte de las entidades públicas y privadas del Sistema de Seguridad Social en Pensiones para resolver sobre el reconocimiento y pago de derechos pensionales; ii) por la inobservancia de la jurisprudencia de esta Corte cuando ha interpretado el núcleo esencial del derecho de petición y los

alcances de tal garantía frente a pedimentos de orden pensional.

4.2 Mediante oficio allegado a la Secretaría General de esta Corporación el 21 de mayo de 2004, la Subgerente de Prestaciones Económicas de Cajanal remitió fotocopia de la resolución No. 25596 de 19 de diciembre de 2003, donde se le reconoce la pensión mensual vitalicia de jubilación a la señora Yolanda García Ramírez.

De conformidad con las consideraciones precedentes, esta Sala aplicará el criterio ya sostenido en varias sentencias de esta Corporación, según el cual, no se puede confirmar un fallo que se aparta de los postulados de la Constitución y de los criterios de la jurisprudencia constitucional. Así lo señaló la sentencia T-271 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa:

“4. Sobre la sustracción de materia

“La Sala no comparte la argumentación hecha por el juez de instancia para denegar la tutela solicitada por la señora Ana Hermencia Solano Jiménez, y procederá a revocar el fallo objeto de revisión. No confirma el fallo porque la tutela ha debido ser concedida. No obstante, la Corte no se pronuncia de fondo, pues en el presente caso hay carencia de objeto por sustracción de materia, toda vez que el Instituto de Seguros Sociales ya expidió la autorización para la práctica de la cirugía requerida por la madre de la peticionaria. No existe al momento en que se produce este fallo, razón alguna para impartir una orden al ente accionado.

“En estos casos, la técnica empleada es que la decisión de instancia es confirmada, pero por las razones expuestas por la Corte¹². Pero confirmar un fallo contrario a la Carta no es lo procedente. Por eso, la técnica que se empleará en la parte resolutive será la de revocar y declarar la carencia de objeto.”

Se hace procedente en consecuencia, revocar la decisión única de instancia y declarar la carencia actual de objeto.¹³

IV. DECISION.

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

RESUELVE

Primero. REVOCAR la sentencia proferida el 2 de julio de 2003 por el Juzgado Sexto Penal del Circuito de Barranquilla, Atlántico, dentro de la acción de tutela promovida por Yolanda García Ramírez contra la Subdirección de Prestaciones Económicas de la Caja Nacional de Previsión Social “Cajanal”.

Segundo. DECLARAR la carencia actual de objeto, por existir un hecho superado.

Tercero. Por Secretaría General, líbrese la comunicación de que trata el artículo 36 del decreto 2591 de 1991.

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

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado Ponente

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (E)

1 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

2 Corte Constitucional, Sentencia T-1089 de 2001, MP: Manuel José Cepeda Espinosa.

3 Estos criterios fueron delineados en la sentencia T-377 de 2000, MP: Alejandro Martínez Caballero.

4 Corte Constitucional, Sentencia T-377 de 2000, MP: Alejandro Martínez Caballero.

5 Corte Constitucional, Sentencia T-1006 de 2001, MP: Manuel José Cepeda Espinosa.

6 Corte Constitucional, Sentencia T-219 de 2001, MP: Fabio Morón Díaz. En la sentencia T-476 de 2001, MP: Rodrigo Escobar Gil, la Corte afirmó “Desde una perspectiva constitucional, la obligación de realizar el traslado de la solicitud, en caso de incompetencia de la entidad ante la cual se eleva la petición, es un elemento del núcleo esencial del derecho de petición, toda vez, que la simple respuesta de incompetencia, constituye una evasiva a la solicitud y de acuerdo a lo expresado por la Corte: “[las respuestas simplemente formales o evasivas]... no satisfacen el derecho de petición, pues en realidad, mediante ellas la administración elude el cumplimiento de su deber y desconoce el principio de eficacia que inspira la función administrativa, de conformidad con el artículo 209 de la Constitución...”

7 Corte Constitucional, Sentencia T-249 de 2001, MP: José Gregorio Hernández Galindo.

8 Sentencia T-588 de 2003 M. P. Eduardo Montealegre Lynett.

9 Reiterada en sentencia T-422 de 2003 M. P. Rodrigo Escobar Gil.

10 Posición que además se ha reiterado en las sentencias T-325/03, T-326/03, T-422/03, T-588/03 y T-642/03.

11 Sentencias T-326 y T-325 de 2003.

12 En relación con la existencia de sustracción de materia en fallos de tutela pueden consultarse las sentencias T-186 de 1995, M.P. Hernando Herrera Vergara ,T-509 de 2000 M.P. Alvaro Tafur Galvis y T-957 de 2000. M.P. Alfredo Beltrán Sierra.