

Sentencia T-638/04

DERECHO DE PETICION-Alcance/DERECHO DE PETICION-Núcleo esencial/DERECHO DE PETICION-Requisitos de procedibilidad

DERECHO DE PETICION EN MATERIA PENSIONAL-Términos para resolver

DERECHO DE PETICION-Resolución de fondo y completa sobre sustitución pensional

DERECHO A LA SUSTITUCION PENSIONAL-Finalidad/DERECHO A LA SUSTITUCION PENSIONAL-Protección a persona discapacitada

DERECHO DE PETICION EN MATERIA DE SUSTITUCION PENSIONAL-La entidad no cumplió con la obligación de continuar el trámite dado al escrito

La accionante elevó la solicitud de sustitución pensional el 29 de septiembre de 2003 y para el momento en que interpuso la acción de tutela-31 de octubre de 2003-no habían transcurrido los dos meses para resolver de manera definitiva sobre el reconocimiento, pero, sin embargo y de acuerdo con lo que obra en el expediente dentro de los 15 días siguientes a la presentación de la solicitud la entidad demandada no cumplió con su obligación de comunicar a la interesada sobre el trámite dado internamente a su escrito. Es-conforme a lo expuesto-durante dicho término que la entidad debe informar al solicitante en qué estado se encuentra su petición y señalarle el tiempo durante el cual le va a resolver. Como no consta comunicación alguna dirigida a la accionante por parte de la entidad demandada se le vulneró su derecho de petición.

Referencia: expediente T-861912

Acción de tutela interpuesta por América Esther Carbono Escorcia, en representación de Emelina Carbono Escorcia, contra el Ministerio de la Protección Social

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá, D. C., dos (2) de julio de dos mil cuatro (2004).

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, 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

dentro del proceso de revisión del fallo dictado, al resolver sobre el asunto de la referencia, por la Sala Octava de Decisión Civil Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla.

I. ANTECEDENTES

1. La tutela instaurada

América Carbono Escorcía, a través de apoderado judicial y obrando en representación de su hermana interdicta Emelina Carbono Escorcía, interpuso acción de tutela contra el Ministerio de la Protección Social por considerar vulnerados los derechos de petición, igualdad, vida, salud, seguridad social e integridad física de su representada ante la falta de respuesta a una petición elevada el 29 de septiembre de 2003, mediante la cual solicitaba la sustitución pensional de su madre.

Solicitó al juez de tutela que ordenara a la entidad demandada resolver de fondo su petición.

2. Hechos

De lo narrado en el escrito de tutela y de las diligencias obrantes en el expediente se extractan los siguientes:

– Emelina Carbono Escorcía es hija de Sebastián Carbono Lobo y Lorenza Escorcía. Luego de la muerte de su padre – pensionado de la Empresa Puertos de Colombia, en liquidación- por resolución del 19 de noviembre de 1998 se le otorgó la sustitución pensional a su madre, quien falleció el 5 de diciembre de 2000.

– Debido a que Emelina, no obstante ser mayor de edad, tiene un retardo mental severo, se inició un proceso de interdicción judicial y el Juzgado 2 de Familia de Barranquilla la declaró interdicta y nombró como curadora a su hermana América Carbono (accionante).

- El 29 de septiembre de 2003 la demandante elevó, en nombre de su representada, una petición ante el Ministerio de la Protección Social solicitando la sustitución pensional, sin que hasta la fecha haya obtenido respuesta.

- La afectada requiere de tratamientos médicos especiales y actualmente se encuentra en condiciones precarias toda vez que dependía económicamente de la pensión que devengaba su madre.

3. Respuesta del demandado

El Coordinador de Prestaciones Económicas del Grupo Interno de Trabajo, Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia del Ministerio de la Protección Social adujo que no se violaron los derechos de la accionante por cuanto la solicitud elevada tiene el turno N° 795 del área de Sustituciones de la Coordinación de Pensiones y que el estudio respectivo se está haciendo de acuerdo con la fecha de presentación de las peticiones, es decir, “en estricto orden de precedencia dando cumplimiento al inciso sexto del artículo tercero del Código Contencioso Administrativo”¹.

4. Pruebas

De las obrantes en el expediente resultan ser relevantes, para resolver el caso concreto, las siguientes:

4.1. Fotocopia de la petición elevada por la accionante, mediante la cual solicita la sustitución pensional a favor de Emelina Carbono Escorcía con sus anexos².

4.2. Fotocopia de los fallos proferidos por el Juzgado 2 de Familia de Barranquilla y por la Sala Tercera de Decisión Civil Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla, el 26 de noviembre de 2002 y el 13 de mayo de 2003, respectivamente, en virtud de los cuales se declara la interdicción definitiva por causa de demencia de Emelina Antonia Carbono Escorcía y se nombra a América Esther Carbono Escorcía (peticionaria) como su curadora³.

II. DECISIÓN JUDICIAL OBJETO DE REVISIÓN

Mediante sentencia proferida el 19 de noviembre de 2003 la Sala Octava de Decisión Civil Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla denegó el amparo propuesto.

Manifestó que del expediente se evidencia que lo pretendido por la actora es la protección de su derecho de petición, el cual – en su criterio- no resulta vulnerado por el Ministerio accionado toda vez que conforme lo ha señalado la jurisprudencia las entidades tienen un plazo de cuatro meses para resolver las solicitudes relativas a sustituciones pensionales y en el caso concreto aún no ha pasado dicho término.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y FUNDAMENTOS DE LA DECISION

1. Problema jurídico

En esta ocasión corresponde a la Corte verificar si el Ministerio de la Protección Social ha vulnerado los derechos de Emelina Carbono Escorcia por no haber dado respuesta a una petición elevada por su curadora y mediante la cual solicitaba la sustitución pensional.

2. El derecho de petición en materia de pensiones. Deber de la entidad de informar, en el término de 15 días, sobre el trámite dado a los escritos relativos a sustitución pensional y de dar respuesta de fondo en el término de dos meses. Reiteración de jurisprudencia

La Constitución⁴ garantiza a todas las personas la posibilidad de elevar solicitudes respetuosas ante las autoridades por motivos de interés general o particular, y su derecho a obtener no sólo una pronta resolución sino a que la respuesta que se emita resuelva de fondo lo pedido. En múltiples oportunidades esta Corporación se ha pronunciado sobre el derecho fundamental de petición y sobre su protección a través de la acción de tutela cuando el mismo ha sido vulnerado. Así mismo, ha definido las reglas básicas que orientan tal derecho, y al respecto señaló:

“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.

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 ordena 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 (...)”5.

Posteriormente fueron agregados otros dos presupuestos, recogidos en la Sentencia T-1006 del 20 de septiembre de 20016: (i) la falta de competencia de la entidad ante quien se plantea no la exonera del deber de responder;⁷ y (ii) ante la presentación de una petición, la entidad pública debe notificar su respuesta al interesado⁸.

Ahora bien, para concretar el alcance del derecho de petición en materia de pensiones, la Corte ha realizado una interpretación sistemática de las normas que regulan ese derecho en materia de seguridad social en pensiones (Decreto 656 de 1994 y artículo 4 de la Ley 700 de 2001) y lo dispuesto en el Código Contencioso Administrativo⁹. En ese orden ha señalado que para hacer efectivo ese derecho fundamental las entidades públicas o privadas que administran el Sistema General de Pensiones tienen un término máximo de seis meses para tramitar y comenzar a pagar las pensiones. Términos que están distribuidos así: 15 días para atender preliminarmente la petición y hacer las indicaciones pertinentes, cuatro meses para resolver la solicitud de petición en concreto y seis meses para comenzar a pagar efectivamente la pensión¹⁰.

Sobre este punto la Corte sostuvo:

“...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”¹¹.

En lo que se refiere a las pensiones de sobrevivientes – que es el caso objeto de estudio- el término máximo que opera para resolver sobre el reconocimiento del derecho a la pensión es de dos meses contados a partir de la radicación de la solicitud, pues así lo dispone la Ley 717 de 2001 que se ocupó específicamente sobre las pensiones de sobrevivientes¹². Así las cosas, no resultan acertados los argumentos del juez de instancia en cuanto consideró que el término del que disponía la entidad demandada era de cuatro meses.

Pero, no obstante, de acuerdo con la jurisprudencia descrita, una cosa es resolver de fondo una petición en la cual se solicita una sustitución pensional o pensión de sobreviviente, para lo cual la entidad tiene dos meses, y otra muy distinta es la obligación que tiene ésta para, dentro de los 15 días siguientes a la radicación del escrito respectivo, atender en forma preliminar la petición y hacer las indicaciones pertinentes al interesado¹³.

Cualquier desconocimiento injustificado de los plazos descritos, en alguna de las hipótesis señaladas, acarrea la vulneración del derecho fundamental de petición, y si el término incumplido es el dos meses, se amenaza también el derecho a la seguridad social¹⁴.

En efecto, la finalidad de la sustitución pensional es proteger a la familia por cuanto con ella se pretende garantizar a los beneficiarios del causante el acceso a los recursos necesarios para su subsistencia en condiciones dignas y con un nivel de vida similar al que llevaban antes del fallecimiento del pensionado¹⁵.

Lo anterior resulta ser más relevante cuando el interesado en la sustitución pensional es una persona inválida o discapacitada en cuanto la desprotección es mayor y requiere con urgencia los recursos económicos para su subsistencia y el mantenimiento de sus condiciones de vida¹⁶.

3. El caso concreto

En el presente caso se tiene que la accionante elevó la solicitud de sustitución pensional el 29 de septiembre de 2003 y para el momento en que interpuso la acción de tutela -31 de octubre de 2003- no habían transcurrido los dos meses para resolver de manera definitiva sobre el reconocimiento, pero, sin embargo y de acuerdo con lo que obra en el expediente dentro de los 15 días siguientes a la presentación de la solicitud la entidad demandada no cumplió con su obligación de comunicar a la interesada sobre el trámite dado internamente a

su escrito. Es – conforme a lo expuesto- durante dicho término que la entidad debe informar al solicitante en qué estado se encuentra su petición y señalarle el tiempo durante el cual le va a resolver. Como no consta comunicación alguna dirigida a la accionante por parte de la entidad demandada se le vulneró su derecho de petición.

Por otra parte, debe recordar la Corte que si bien es cierto las entidades para hacer efectivo el derecho a la sustitución pensional y eficiente la prestación del servicio, pueden otorgar turnos a los peticionarios dentro de los cuales se habrán de resolver las peticiones y que el orden debe ser respetado, también lo es que el término dentro del cual deberán resolver de fondo las peticiones relativas a pensión de sobrevivientes o sustitución pensional no podrá sobrepasar en ningún caso el plazo de dos meses establecido en la norma legal. Teniendo en cuenta que para la fecha de esta Sentencia ya transcurrieron dos meses y no se tiene conocimiento sobre la existencia de alguna respuesta por parte de la entidad demandada, se ordenará que resuelva de fondo la petición.

Con fundamento en lo anterior, se revocará el fallo de instancia y se concederá la tutela para en su lugar ordenar al Ministerio de la Protección Social, Grupo Interno de Trabajo Gestión Pasivo Social Puertos de Colombia, que en el término de cuarenta y ocho horas responda de fondo sobre la petición elevada por la accionante.

IV. DECISION

Con base en las expuestas consideraciones, la Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- REVOCAR el fallo proferido por la Sala Octava de Decisión Civil Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla y, en su lugar, CONCEDER la tutela incoada por América Carbono Escorcia, en representación de Emelina Carbono Escorcia.

Segundo.- ORDENAR al Ministerio de la Protección Social, Grupo Interno de Trabajo Gestión Pasivo Social Puertos de Colombia, que, si todavía no lo ha hecho, en el término de cuarenta y ocho (48) horas, siguientes a la notificación de esta sentencia, resuelva de fondo sobre la

petición elevada por la accionante y le notifique su decisión.

Tercero.- Por Secretaría, LÍBRESE la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los fines allí contemplados.

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

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado Ponente

Presidente de la Sala

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

IVÁN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO

Secretario General (E)

1 Folios 49 y 50 del expediente.

2 Folios 6 a 16 del expediente.

3 Folios 17 a 25 del expediente.

4 Artículo 23 C.P.

5 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-377 del 3 de abril de 2000 (M.P. Alejandro Martínez Caballero).

6 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Estos criterios han sido reiterados en las sentencias

T-1106A del 1 de noviembre de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), T-1089 del 12 de octubre de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), T-144 del 19 de febrero de 2004 (M.P. Alvaro Tafur Galvis) y T-273 del 23 de marzo de 2004 (M.P. Jaime Araujo Rentería), entre otras.

7 Corte Constitucional, Sentencia 219 de 2001 (M.P. Fabio Morón Díaz).

8 Corte Constitucional, Sentencia 249 de 2001 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo).

9 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-170 del 24 de febrero de 2000 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra) y T-01 del 16 de enero de 2003 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra).

10 Cfr. Corte Constitucional. Sentencias T-325 y 326 del 24 de abril de 2003 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra).

11 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia SU-975 del 23 de octubre de 2003 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

12 Sobre este punto pueden consultarse las sentencias T-304 del 10 de abril de 2003 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra) y T-273 del 23 de marzo de 2004 (M.P. Jaime Araujo Rentería).

13 Cfr. Corte Constitucional. Sentencias T-1170 del 4 de diciembre de 2003 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra) y T-182 del 3 de marzo de 2004 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

14 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia SU-975 de 2003, ya citada.

15 Cfr. Corte Constitucional. Sentencias C-002 del 20 de enero de 1999 (M.P. Antonio Barrera Carbonell), C-1176 del 8 de noviembre de 2001 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra) y T-813 del 3 de octubre de 2002 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra). Sobre el carácter fundamental del derecho a la pensión de sobrevivientes se puede consultar la Sentencia T-304 del 10 de abril de 2003 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra)..

16 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-401 del 22 de abril de 2004 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).