

Sentencia T-745/07

DERECHO DE PETICION-Núcleo esencial

DERECHO DE PETICION-Términos para resolver

DERECHO DE PETICION PARA RECONOCIMIENTO Y PAGO DE INDEMNIZACION SUSTITUTIVA-
Vulneración por no haberse dado respuesta

Referencia: expediente T-1628275

Acción de tutela instaurada por Yineth Lizcano Trujillo y Farol Liseth Carvajal Lizcano, contra la Caja Nacional de Previsión -Cajanal-.

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Bogotá, D.C., veinte (20) de septiembre de dos mil siete (2007)

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA, JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO y JAIME ARAÚJO RENTERÍA, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

dentro del trámite de revisión del fallo de 30 de abril de 2007, emitido por el Juzgado 19 de Familia de Bogotá en el asunto de la referencia.

I. ANTECEDENTES

Hechos

Los hechos relatados por la parte demandante en la acción de tutela se resumen así:

1. El día 22 de enero de 2007, las accionantes, como compañera permanente e hija del señor

Carlos Arturo Carvajal Muñoz, -ya fallecido-, elevaron petición a la Caja Nacional de Previsión Social -CAJANAL- para que esta entidad les reconozca lo relativo a la indemnización sustitutiva de la pensión de sobrevivientes a la que aducen tienen derecho tras la muerte del señor Carvajal Muñoz.

1. Al momento de la interposición de la presente acción -17 de abril de 2007-, la entidad accionada no había dado respuesta a la petición descrita en el numeral anterior.

1. Por lo anterior, las actoras consideran vulnerado su derecho fundamental de petición, ya que, habiendo hecho una solicitud conforme a los parámetros establecidos en el artículo 23 constitucional y demás normas aplicables, la entidad accionada no ha dado respuesta.

Solicitud de tutela.

Por todo lo anterior, las demandantes solicitan la protección de su derecho fundamental de petición, ordenando a Cajanal a que, en primer lugar, resuelva de fondo el derecho de petición elevado por las accionantes el día 22 de enero de 2007.

En segundo lugar, las actoras solicitan que se condene a Cajanal a pagar indemnización del daño emergente a ellas causado.

Por último, solicitan al juez de tutela, se condene en costas a la entidad accionada.

Intervención de la parte demandada.

Por medio de auto fechado 17 de abril de 2007, el juzgado de instancia avocó el conocimiento y ordenó notificar aquel a la entidad demandada, con el fin de que diera respuesta. Cumplido el término para pronunciarse al respecto, no hubo contestación.

1. Escrito de petición dirigido a la Caja Nacional de Previsión -Cajanal-, en donde las accionantes, por intermedio de apoderado, solicitan el reconocimiento de la indemnización

sustitutiva de la pensión de sobrevivientes. (Cuad. 2 Fol. 4).

1. Poder otorgado por Yineth Lizcano Trujillo y Karol Lisbeth Carvajal Lizcano al abogado Eliécer Duque Sánchez para la presentación de la presente acción. (Cuad. 2 Fol. 2).

II. SENTENCIAS OBJETO DE REVISIÓN

Sentencia única de instancia.

El conocimiento de la presente acción correspondió al Juzgado Diecinueve (19) de Familia de Bogotá, el cual, mediante sentencia de 30 de abril de 2007, la denegó, pues consideró que la entidad accionada aún no había quebrantado el término legal a ella dado para la contestación oportuna de las peticiones. En efecto, adujo el juez: “señala el art. 9° de la ley (sic) 797 de 2003, que los fondos encargados, reconocerán las solicitudes de reconocimiento de la pensión, en un término no superior a los 4 meses, después de radicada la solicitud por el peticionario. La solicitud fue presentada por las accionantes ante la caja (sic) Nacional de Previsión Social, el 27 de enero de 2007. A la fecha no han transcurrido los 4 meses que les concede la ley para resolver”. (Subrayas fuera del texto).

Revisión por la Corte Constitucional.

Remitido el expediente a esta Corporación, mediante auto del quince (15) de junio de dos mil siete (2007), la Sala de Selección dispuso su revisión por la Corte Constitucional.

III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia

1- Esta Corte es competente para conocer del fallo materia de revisión, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991 y demás disposiciones pertinentes, así como por la escogencia del caso por la Sala de Selección.

Problema jurídico y esquema de resolución.

2- De conformidad con los antecedentes expuestos con anterioridad, esta Corporación deberá resolver el siguiente problema jurídico: ¿Hay vulneración al derecho de petición de dos personas que solicitan, como compañera permanente e hija de un señor ya fallecido, la respectiva indemnización sustitutiva a Cajanal, si ésta no ha dado respuesta, aun cuando para el momento de esta revisión ya han pasado más de 7 meses desde la radicación de la petición?

Para dar solución al problema jurídico expuesto, esta Sala de Revisión observará lo dicho por la jurisprudencia constitucional en relación con el derecho de petición, particularmente, en lo relativo a las peticiones dirigidas a Cajanal en donde se solicita el reconocimiento y pago de pensiones; posteriormente, se hará aplicación de los enunciados normativos al caso concreto.

Protección del derecho de petición: Reiteración de jurisprudencia

3- El derecho fundamental de petición, consagrado en el artículo 23 de la Carta Política, es determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa, pues permite a toda persona, entre otras cosas, reclamar ante las autoridades explicaciones acerca de las decisiones adoptadas y que de manera directa o indirecta les afectan¹.

De esta forma, la voluntad del Constituyente de incluir el derecho de petición dentro del capítulo de la Carta Política conocido como “de los derechos fundamentales” no fue otra que garantizar, de manera expresa, a los gobernados la resolución pronta y oportuna de la cuestión que les atañe, 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.

Es así como pueden identificarse los componentes elementales del núcleo del derecho de petición que protege la Carta Fundamental de 1991, consistentes en la oportuna contestación de las peticiones formuladas ante la autoridad pública, que deberá reunir los requisitos de suficiencia, efectividad y congruencia para que se entienda que ha resuelto de fondo y satisfecho la solicitud del peticionario².

4- Además de lo anterior, en la sentencia T-1006 de 2001 la Corte Constitucional adicionó a los requisitos ya expuestos, los siguientes: “: primero, que la falta de competencia de la entidad ante quien se plantea no la exonera del deber de responder;³ y, segundo, que ante

la presentación de una petición, la entidad pública debe notificar su respuesta al interesado”.

En relación con los requisitos señalados con anterioridad, esta Entidad ha manifestado que una respuesta es suficiente cuando resuelve materialmente la petición y satisface los requerimientos del solicitante, sin perjuicio de que la respuesta pueda ser negativa a las pretensiones del peticionario⁴; es efectiva si la respuesta soluciona el caso que se plantea⁵ (artículos 2, 86 y 209 de la C.P.); y es congruente si existe coherencia entre lo respondido y lo pedido, de tal manera que la solución verse sobre lo pedido y no sobre un tema semejante, sin que se excluya la posibilidad de suministrar información adicional que se encuentre relacionada con la petición propuesta⁶.

5- En lo que tiene que ver con los términos legales para la oportuna respuesta del derecho de petición este Tribunal, fundado en la legislación aplicable al caso ha entendido que: “... por regla general, se acude al artículo 6º del Código Contencioso Administrativo que señala 15 días (hábiles) 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”⁷.
(Aclaración fuera del texto)

6- Adicionalmente, en el caso particular de pensiones la Corte expresó en su sentencia SU-975 de 20038 que:

“(...

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.” (negritas fuera del texto).

7- En este sentido, es claro para esta Sala de Revisión 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 breve para que la entidad resuelva en debida forma sobre éste. Razón por la que ha de entenderse que como en dicho término es poco factible que pueda darse una respuesta de fondo, núcleo esencial del derecho de petición, el Seguro Social ha de informar al solicitante en un primer momento, y dentro de estos quince días (15) posteriores a la presentación de la respectiva solicitud, si la documentación allegada está completa y, en caso contrario, señalar la que hace falta. Posteriormente, deberá dar solución de fondo a la solicitud pensional dentro del término ya expuesto en la jurisprudencia precitada, es decir, dentro de los cuatro (4) meses subsiguientes al momento

de la radicación de la respectiva petición⁹.

8- Descrito todo lo anterior, puede decirse que el derecho fundamental de petición propende por la interacción eficaz entre los particulares y las autoridades públicas, obligando a éstas a responder de manera oportuna, suficiente, efectiva y congruente las solicitudes hechas por aquellos y, por supuesto, notificando sus respuestas al interesado. Faltar a alguna de estas características se traduce entonces en la vulneración del derecho de petición. En materia pensional, puede así mismo concluirse que el tiempo de respuesta es de quince (15) días hábiles para informar al peticionario sobre el trámite respectivo, de cuatro (4) meses calendario para resolver de fondo y de seis (6) meses calendario para iniciar el pago pensional correspondiente, según sea el caso. Así se entiende que el desconocimiento de estos términos vulnera el derecho fundamental de petición.

Caso concreto

9- Visto lo anterior, será menester para esta Corte hacer aplicación de los enunciados normativos al caso concreto.

Tal y como se advirtió en las consideraciones generales, el derecho de petición debe ser protegido y garantizado por las entidades públicas y privadas mediante respuestas a las respectivas peticiones de las personas que, además de ser efectivas y congruentes, también deben ser oportunas.

Así, en el caso en comento, se tiene que el 22 de enero de 2007 Karol Lisbeth Carvajal Lizcano y Yineth Lizcano Trujillo, mediante apoderado, elevaron ante Cajanal una petición en la que propenden por el reconocimiento y pago de la indemnización sustitutiva a la que creen tener el mejor derecho por ocasión de la muerte de su padre y compañero permanente, respectivamente. Sin embargo, y a pesar de que han transcurrido más de siete (7) meses desde el momento de la presentación de la petición, no existe prueba dentro del expediente que demuestre que la entidad accionada haya dado respuesta a aquella.

Igualmente, es pertinente recordar que la parte accionada no dio respuesta a la demanda iniciada en su contra, por lo que, además de lo anterior, se dará aplicación a la presunción de veracidad establecida en el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991¹⁰, dando así por ciertos los hechos narrados en la respectiva demanda de tutela.

Así las cosas, advierte esta Sala que en el caso sub judice se hace evidente la vulneración del derecho de petición, pues al no haberse comunicado nada respecto del trámite que se le está dando a la solicitud hecha, dentro de los quince (15) días siguientes posteriores a la presentación de la respectiva petición, ni haber dado respuesta de fondo dentro de los cuatro (4) meses posteriores a la misma fecha, es evidente que no se cumple con ninguno de los requisitos establecidos por la jurisprudencia de esta Corporación para entender garantizado y protegido el derecho fundamental de que habla el artículo 23 Constitucional.

10- Respecto de la solicitud hecha por la parte accionante, relativa al reconocimiento por vía de tutela de la indemnización por los perjuicios materiales ocasionados por Cajanal debido a la falta de respuesta a la petición por aquella elevada, esta Corporación debe advertir, como ya lo ha hecho en múltiple jurisprudencia¹¹, que la acción de tutela no procede para la salvaguarda de derechos de carácter patrimonial o legal, pues el particular dispone de otros medios de defensa judiciales, como lo es acudir a la jurisdicción ordinaria. Dicho esto, la referida pretensión no es procedente y, por ende, esta Sala se limitará a pronunciarse respecto de la exigencia relativa al derecho de petición.

11- En virtud de todo lo ya dicho, esta Sala de Revisión revocará la decisión del juez único de instancia que denegó el amparo deprecado y, en su lugar, lo concederá en relación con el derecho de petición. Así, ordenará a Cajanal para que dentro del término, no superior a cuarenta y ocho (48) horas posterior a la notificación de la presente sentencia, dé respuesta de fondo a la petición elevada por las accionantes el día 22 de enero de 2007.

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 Política,

RESUELVE

SEGUNDO: ORDENAR a la Caja Nacional de Previsión -CAJANAL- que en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de esta providencia, dé respuesta de fondo, conforme a los lineamientos jurisprudenciales y legales, al derecho de petición ejercido por las señoras Yineth Lizcano Trujillo y Karol Lizbeth Carvajal Muñoz.

TERCERO: LÍBRESE la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Es pertinente resaltar que éste no es el único objeto del derecho de petición. En efecto, según la normatividad que regula este derecho (artículos 5 y ss del C.C.A.) las peticiones pueden ser en interés general, particular, también pueden conllevar solicitudes de información o documentos, copias, formulación de consultas, etc.

2 Al respecto ver sentencias: T-439 de 2005, T-325 de 2004, T-294 de 1997 y T-457 de 1994 entre otras.

3 Sentencia T-219 de 2001.

4 Ver sentencias T-1160A de 2001, T-581 de 2003

5 Sentencia T-220 de 1994

6 Sentencia T-669 de 2003

7 Sentencias T-1030 de 2005, T-325 de 2004, T-1089 de 2001 y T-377 de 2000 entre otras.

8 Al respecto ver también: Sentencia T-134 de 2006.

9 Ver al respecto, sentencias T-170 de 2000, T-1166 de 2001 y T-001 de 2003, entre otras.

10 El artículo 20 del Decreto 2591 de 1991 expresa: “Presunción de veracidad. Si el informe no fuere rendido dentro del plazo correspondiente, se tendrán por ciertos los hechos y se entrará a resolver de plano, salvo que el juez estime necesaria otra averiguación previa”.

11 Ver, entre otras, las Sentencias T-231 de 1996, T-340 de 1997, T-080 de 1998.