

Sentencia T-802/07

DERECHO DE PETICION-Fundamental/DERECHO DE PETICION-Alcance/DERECHO DE PETICION-Respuesta oportuna y de fondo

DERECHO DE PETICION EN MATERIA PENSIONAL-Término de quince días para resolver asuntos dentro del trámite de pensión

DERECHO DE PETICION EN MATERIA PENSIONAL-Término de cuatro y seis meses para resolver reconocimiento y pago

DERECHO DE PETICION-Omisión de Cajanal en responder en el término señalado

Referencia: expediente T-1640418

Peticionaria: Maria Nirza Herrera de Castro

Accionada: CAJANAL

Magistrado Ponente:

Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA.

Bogotá D.C., veintisiete (27) de septiembre de dos mil siete (2007).

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Nilson Pinilla Pinilla, Humberto Antonio Sierra Porto y Marco Gerardo Monroy Cabra, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

En el trámite de revisión de la sentencia del 14 de mayo de 2007, proferida por el Juzgado 11 Penal del Circuito de Bogotá, en el proceso de tutela promovido por el señor Maria Nirza Herrera de Castro contra CAJANAL.

I. ANTECEDENTES

1. Derechos fundamentales invocados

La señora Maria Nirza Herrera de Castro instauró acción de tutela para que se le protejan sus derechos fundamentales de petición y al debido proceso. Para ese efecto, solicitó “que se ordene al Subdirector General de Prestaciones Económicas de la Caja Nacional de Previsión resuelva el derecho de petición radicado en esa entidad el día 22 de noviembre de 2006.// En caso de ser reconocida la prestación a favor de mi cliente igualmente proceda la inmediata inclusión en nómina y el pago respectivo”.

2. Hechos

Mediante apoderado, el 22 de noviembre de 2006, el accionante solicitó a la entidad demandada que revise la pensión con régimen especial a que tiene derecho, para que se tuvieran en cuenta la totalidad de los factores del salario devengado y certificado por el empleador en el cálculo de la base salarial para la correcta liquidación de la pensión. No obstante, a la fecha de presentación de la tutela (26 de abril de 2007), CAJANAL no ha dado respuesta a la petición formulada en forma respetuosa.

3. Contestación de la solicitud de tutela

A pesar de haberse notificado oportunamente la admisión de la tutela, la entidad demandada no contestó la solicitud de tutela (folio 9).

4. Decisión judicial

Mediante sentencia del 14 de mayo de 2007, el Juzgado 11 Penal del Circuito de Bogotá declaró improcedente la tutela de la referencia porque, en sentido estricto, el demandante busca la reliquidación y pago de la pensión de jubilación a que considera tener derecho con todos los factores salariales para obtener una pensión acorde a sus pretensiones. Por consiguiente, el presente asunto formula una controversia legal que no puede ser resuelta por el juez de tutela sino por el contencioso administrativo mediante la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Finalmente, el a quo sostuvo que no se demostró la afectación de los derechos fundamentales de la accionante ni las circunstancias particulares que autoricen la intervención del juez constitucional.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia.

1. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 y 241 de la Constitución y 33 a 36 del Decreto Ley 2591 de 1991, esta Sala es competente para revisar la sentencia del 14 de mayo de 2007, proferida por el Juzgado 11 Penal del Circuito de Bogotá, mediante la cual declaró improcedente la tutela impetrada.

Problema Jurídico.

2. La demandante solicita la protección de los derechos fundamentales de petición y debido proceso, pues la Caja Nacional de Previsión no ha dado respuesta a una petición formulada 5 meses atrás. El juez de instancia negó el amparo solicitado porque, a su juicio, la accionante pretende la reliquidación y pago de la pensión de gracia conforme a los factores salariales establecidos al momento de adquirir el status de pensionada, lo cual no puede realizarse por vía de la acción de tutela.

Analizada la solicitud de tutela en su integridad, para la Sala es claro que la accionante reclama la respuesta oportuna y eficiente de la solicitud radicada en la entidad demandada el 22 de noviembre de 2006. Por consiguiente, el presente asunto se circunscribe a determinar si procede la acción de tutela para ordenar que CAJANAL resuelva la solicitud de la demandante, por encontrarse afectado el derecho de petición.

3. Para efectos de resolver el problema jurídico planteado, la Sala reiterará su jurisprudencia en relación con el carácter fundamental del derecho de petición y su alcance frente a las solicitudes presentadas para obtener reconocimientos prestacionales.

Procedencia de la acción de tutela para proteger el derecho de petición. Reiteración de jurisprudencia

4. La jurisprudencia consolidada de esta Corporación¹ ha dejado en claro que el derecho de petición, consagrado en el artículo 23 de la Constitución, tiene rango de fundamental y puede ser protegido por vía de tutela, si se tiene en cuenta que es uno de los instrumentos más importantes de la democracia participativa y del Estado Social de Derecho al permitirles a los particulares acercarse a la administración para reclamar de las autoridades la respuesta a

sus inquietudes y cuestionamientos. De hecho, sólo puede resultar efectiva la participación de los administrados en la conformación, ejercicio y control del poder político si ellos tienen la posibilidad real y cierta de acceder a la información y al conocimiento del manejo de la administración pública. De igual modo, los ciudadanos solamente pueden intervenir en forma activa y eficaz para la defensa de sus derechos si la administración responde las peticiones elevadas por ellos en interés particular y en forma respetuosa.

Precisamente por ello, la jurisprudencia constitucional² ha señalado que el núcleo esencial del derecho de petición comprende, además de la autorización a todas las personas para elevar peticiones respetuosas ante las autoridades públicas, el deber de aquellas de resolverlas de fondo, en forma clara, suficiente y congruente con lo pedido. En efecto, para esta Corte es evidente que de nada serviría sostener que los particulares pueden dirigirse a la autoridad si ésta no tiene el deber jurídico de responder lo solicitado. De igual forma, no tendría sentido, para efectos de la gestión pública, que si el particular se dirige a la administración para obtener una información, él determine el sentido de lo decidido, pues el hecho de que el derecho de petición constituye un importante mecanismo de comunicación entre el particular y el Estado, no significa que, por esta vía, el administrado puede imponer el contenido de la respuesta que solicita del Estado.

Por consiguiente, cuando la administración no responde las peticiones en la oportunidad señalada en la ley ni en la forma establecida en las normas y la jurisprudencia, sin que ello signifique un sentido determinado de la respuesta, es lógico concluir que se vulnera el derecho fundamental de petición y que puede ser protegido por vía de tutela para ordenar la pronta resolución de lo planteado.

5. Ahora bien, la Corte Constitucional³ ha sido enfática en sostener que las respuestas ofrecidas por la administración a las peticiones respetuosas que formulan los particulares deben cumplir las siguientes características: i) deben contener una respuesta de fondo, pues aquellas respuestas que están dirigidas a evadir la información o a aplazar la toma de decisión, constituyen una clara afectación de este derecho fundamental, ii) deben ser oportunas, iii) deben ser claras, suficientes y congruentes con lo pedido. De todas maneras, eso no significa que la respuesta implica una aceptación de lo solicitado ni que pueda exigirse por esta vía (la de la protección del derecho de petición), el sentido determinado de la respuesta.

6. Específicamente en cuanto a la protección del derecho de petición que se considera vulnerado por la omisión de las autoridades administrativas al no resolver las peticiones en material pensional, la jurisprudencia constitucional ha sido unánime en sostener que la acción de tutela procede para proteger el derecho. Al respecto, la Corte ha dicho:

“la respuesta debe ser oportuna, brindar solución de fondo, clara, precisa y congruente con la petición formulada y ser puesta en conocimiento del peticionario, todo lo cual pretende preservar la efectiva realización del derecho constitucional consagrado, por lo que, la inobservancia de los requisitos que debe reunir la respuesta por parte de la autoridad pública, genera una vulneración del derecho fundamental de petición.

Estos requisitos adquieren especial relevancia cuando la solicitud se relaciona con derechos pensionales, ya que, por regla general, en estos casos la obtención de una respuesta de fondo a la petición formulada, se convierte en una garantía para la efectiva protección de otros derechos de carácter fundamental, tales como el derecho a la vida (artículo 11 C.P.), la dignidad humana (artículo 1 C.P.), la integridad física y moral (artículo 12 C.P.), o los derechos de las personas de la tercera edad (artículo 46 C.P.)⁴.

En el mismo sentido, la sentencia T-211 de 2005, manifestó que “la acción de tutela es procedente para restablecer el derecho de petición en materia pensional, cuando hay inobservancia de los plazos fijados en la ley, los que, de conformidad a las disposiciones legales y pronunciamientos jurisprudenciales en la materia, no pueden exceder de 15 días -pronunciamientos que no involucran decisiones de fondo o resuelven recursos- ni de 6 meses -culminación del trámite y definición del asunto-, restablecimiento que puede ir más allá de la orden de emitir una respuesta, cuando la demora compromete otros derechos fundamentales o ha impedido su definición”.

En consecuencia, para la jurisprudencia constitucional ha sido claro que el ejercicio del derecho de petición puede contener una solicitud respecto del reconocimiento de derechos prestacionales, sin que ese hecho autorice al juez constitucional a resolver, desde el punto de vista de contenido, el fondo de la petición formulada, puesto que el alcance del artículo 23 de la Carta solamente involucra la exigencia de una respuesta suficiente, oportuna y congruente.

7. De otra parte, en cuanto al término que tienen las autoridades para pronunciarse respecto

de solicitudes en materia pensional, en sentencia de unificación de jurisprudencia, la Corte Constitucional indicó la forma cómo deben interpretarse las normas relativas a la contabilización de los plazos para dar respuesta a esas solicitudes, así:

“(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.

(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.”⁵ (subrayas fuera de texto original)

Luego, si pasados 4 meses después de la presentación de la solicitud en materia pensional, la administración no hubiere resuelto de fondo el asunto planteado, se evidencia la afectación del derecho fundamental de petición.

8. En consideración con todo lo expuesto, en el presente asunto, aparece claro que la Caja Nacional de Previsión vulneró el derecho de petición de la señora Maria Nirza Herrera de Castro al no resolver de fondo la solicitud de revisión y liquidación de la pensión de gracia, radicada ante esa entidad el 22 de noviembre de 2006. A esa conclusión se llega si se tienen en cuenta los siguientes elementos de juicio que surgen del proceso:

– A folios 2 a 3 del expediente reposa la copia de la solicitud que presentó la accionante, el 22 de noviembre de 2006, ante la Caja Nacional de Previsión.

- A pesar de que la admisión de tutela fue notificada al representante legal de la entidad demandada, éste no contestó la solicitud de tutela ni manifestó que resolvió la solicitud que es objeto de esta acción, por lo que, en aplicación de la presunción de veracidad a que hace referencia el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991 y teniendo en cuenta que la carga de la prueba de la contestación de la petición corresponde al demandado, debe concluirse que, a la fecha de presentación de la tutela (abril 26 de 2006) y en la actualidad, no se ha contestado de fondo la solicitud impetrada por la accionante el 22 de noviembre de 2006.

9. Por las razones expuestas, debe concluirse que se probó la afectación del derecho fundamental de petición, por lo que la acción de tutela debe prosperar. De esta forma, se revocará la decisión de instancia y, en su lugar, se concederá la tutela del derecho de petición de la señora Maria Nirza Herrera de Castro para ordenar que, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la presente sentencia, CAJANAL responda de fondo y de manera congruente con lo solicitado, la petición formulada por ella el 22 de noviembre de 2006.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO: REVOCAR la sentencia del 14 de mayo de 2007, proferida por el Juzgado 11 Penal del Circuito de Bogotá en el proceso de la referencia. En su lugar, CONCEDER la tutela del derecho de petición de la señora Maria Nirza Herrera de Castro

SEGUNDO: ORDENAR a la Caja Nacional de Previsión que, dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de la presente sentencia, si aún no lo ha hecho, se pronuncie de fondo sobre la petición formulada, mediante apoderado, por la señora Maria Nirza Herrera de Castro, mediante escrito del 22 de noviembre de 2006.

TERCERO: Por la Secretaría, líbrese las comunicaciones de que trata el artículo 36 del decreto 2591 de 1991.

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

cúmplase.

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

1 Pueden verse las Sentencias T-213 de 2005, T-657, T-658 y T-692 de 2004, T-119 de 1993, T-663 de 1997 y T-281 de 1998, entre muchas otras.

2 Al respecto, entre otras, las sentencias T-1160A de 2001, T-581 de 2003, T-1071 de 2005, T-174 de 2005 y T-1032 de 2004.

3 Entre muchas otras, pueden verse las Sentencias T-439 de 2005, T-325 de 2004, T-294 de 1997, T-457 de 1994, T-1071 de 2006, T-4 de 2007, T-1002 de 2006, T-998 de 2006, T-911 de 2006 y T-848 de 2006.

4 Sentencia T-847 de 2005.

5 Sentencia SU-975 de 2003