

Sentencia T-834/08

DERECHO DE PETICION-Reiteración de jurisprudencia

DERECHO DE PETICION-Reglas jurisprudenciales

DERECHO DE PETICION-Contenido y alcance

DERECHO DE PETICION EN MATERIA PENSIONAL-Términos para resolver

PRINCIPIO DE INMEDIATEZ Y PROCEDIBILIDAD DE LA ACCION DE TUTELA-Debe ponderarse bajo el criterio del plazo razonable y oportuno

Referencia: expediente T-1902957.

Acción de tutela instaurada mediante apoderado por Isabel Cristina Gómez Arias, contra la Caja Nacional de Previsión Social.

Procedencia: Juzgado 1° Laboral del Circuito de Bogotá.

Magistrado Ponente:

Dr. NILSON PINILLA PINILLA.

Bogotá, D. C., veintidós (22) de agosto de dos mil ocho (2008).

La Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Nilson Pinilla Pinilla, Humberto Antonio Sierra Porto y Clara Inés Vargas Hernández, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en la revisión del fallo proferido por el Juzgado 1° Laboral del Circuito de Bogotá, dentro de la acción de tutela incoada por Isabel Cristina Gómez Arias, mediante apoderado, contra la Caja Nacional de Previsión Social.

El expediente llegó a la Corte Constitucional por remisión que hizo el mencionado despacho judicial, en virtud de lo ordenado por el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991. La Sala de Selección N° 5 de la Corte, el 22 de mayo de 2008, eligió el asunto de la referencia para efectos de su revisión.

I. ANTECEDENTES.

La acción de tutela fue elevada en marzo 26 de 2008, contra la Caja Nacional de Previsión Social, aduciendo vulneración a los derechos de petición y de seguridad social, según los hechos que a continuación son resumidos.

A. Hechos y relato contenido en la demanda.

Isabel Cristina Gómez Arias, a través de apoderado, refiere que el Tribunal Administrativo de Antioquia ordenó el pago y reconocimiento de “una nueva liquidación de pensión de gracia”, a la fallecida señora Luz Elena Arias Ramos, madre de la actora (f. 1 cd. inicial).

Igualmente señala el apoderado que la accionante, como hija de la señora Luz Elena, es beneficiaria y heredera de la pensión de gracia, por lo cual, en febrero 7 de 2007, se presentó un derecho de petición a la Caja Nacional de Previsión Social, para que diera respuesta y cumplimiento al pago y reconocimiento de la nueva prestación.

En consecuencia, pide se “ordene a la entidad demandada que en el término previsto para la acción de tutela, de respuesta a la petición, dando cumplimiento al fallo mediante providencia que cause ejecutoria” y que, reconocida la prestación dispuesta judicialmente, “se ordene a la entidad que dentro de 48 horas siguientes a que el acto administrativo quede debidamente ejecutoriado, se incluya en nómina general de pensionados” (f. 2 ib.).

B. Documentos relevantes cuyas copias obran dentro del expediente.

a) Poder especial conferido por Isabel Cristina Gómez Arias (f. 4 ib.).

b) Derecho de petición instaurado en febrero 7 de 2007 por la actora, por intermedio de su apoderado, solicitando a la entidad accionada respuesta y el cumplimiento de la sentencia

del Tribunal Administrativo de Antioquia (fs. 5 y 6 ib.).

c) Solicitud de información sobre el trámite de cumplimiento del fallo, interpuesta en febrero 8 de 2008 (f. 8 ib.).

C. Actuación procesal.

El Juzgado 1° Laboral del Circuito de Bogotá notificó a Cajanal la admisión de la demanda de tutela presentada en su contra, pidiéndole además indicación sobre la respuesta al derecho de petición, pero la accionada guardó silencio.

Sentencia única de instancia.

Mediante fallo de abril 11 de 2008, el Juzgado 1° Laboral del Circuito de Bogotá negó el amparo, al considerar que “esta no es la vía, por lo (sic) revestir el carácter ni de subsidiaria ni para evitar un perjuicio irremediable como quiera que se tratan de derechos legales que deben ser discernidos ante el juez competente y no se trata de derechos fundamentales que deban ser amparados por el juez constitucional de tutela” (f. 12 ib.).

Finalmente, aclaró que “por lo que respecta al derechos fundamental de petición formulado en febrero 7 de 2007 y 11 de febrero de 2008, amén que el artículo 178 del C.C.A., le concede 18 meses a la administración para incluir las partidas en el presupuesto de las entidades, lo que significa que, en uno y en otro caso, no estarían precluidos los términos que la ley otorga para su cumplimiento, por lo que respecta del derecho de petición tampoco está llamada a prosperar la presente acción” (f. 13 ib.).

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

Primera. Competencia.

Esta corporación es competente para examinar la determinación referida, en Sala de Revisión, al tenor de lo dispuesto en los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

Segunda. El asunto objeto de discusión.

Corresponde determinar si el silencio asumido en el presente asunto por la Caja Nacional de

Previsión Social, frente a la solicitud elevada en representación de Isabel Cristina Gómez, constituye una vulneración a sus derechos de petición y de seguridad social.

Tercera. Protección constitucional al derecho fundamental de petición. Reiteración de jurisprudencia.

En nuestra Constitución Política, el derecho de petición se encuentra catalogado en su Título II, Capítulo I (“De los derechos fundamentales”), artículo 23: “Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución.” Así, por tratarse de un derecho de rango fundamental, es procedente su protección por vía de tutela (art. 86 Const.).

En reiteración jurisprudencial, esta corporación expuso en sentencia T-371 de 2005 (abril 8), M. P. Clara Inés Vargas Hernández:

“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.

... ..

(i) El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa, garantizando a su vez otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión; (ii) el núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión; (iii) la petición debe ser resuelta de fondo, de manera clara, oportuna, precisa y congruente con lo solicitado; (iv) la respuesta debe producirse dentro de

un plazo razonable, el cual debe ser lo más corto posible; (v) la respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita; (vi) este derecho, por regla general, se aplica a entidades estatales, y en algunos casos a los particulares; (vii) el silencio administrativo negativo, entendido como un mecanismo para agotar la vía gubernativa y acceder a la vía judicial, no satisface el derecho fundamental de petición pues su objeto es distinto. Por el contrario, el silencio administrativo es la prueba incontrovertible de que se ha violado el derecho de petición; (viii) el derecho de petición también es aplicable en la vía gubernativa; (ix) la falta de competencia de la entidad ante quien se plantea, no la exonera del deber de responder; y (x) ante la presentación de una petición, la entidad pública debe notificar su respuesta al interesado.”

En el mismo sentido, haciendo referencia al derecho que tiene una persona a obtener por parte de la entidad preguntada una respuesta de fondo, clara y oportuna, en un tiempo razonable, en sentencia T-275 de 2005 (marzo 17), M. P. Humberto Antonio Sierra Porto, se determinó:

“b) El núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la petición.

c) La respuesta debe cumplir con estos requisitos: 1. Oportunidad 2. Debe resolverse de fondo... 3. Ser puesta en conocimiento del peticionario.

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) 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.

g) 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...”

De igual forma, con diversos lapsos para la atención gradual de los distintos aspectos relacionados con la solicitud, esta corporación en reiterada jurisprudencia ha hecho énfasis en los plazos y reglas para que la autoridad pública resuelva de fondo las peticiones de contenido pensional¹.

Con base en la anterior descripción jurisprudencial, corresponde ahora verificar, en el caso objeto de revisión, la procedencia de la acción de tutela para la protección del derecho fundamental de petición, punto ineludible de partida para que Cajanal honre su razón de ser en la apropiada atención de la seguridad social.

Cuarta. Análisis del caso concreto.

Ha de anotarse, en primer término, que de acuerdo con lo estipulado en el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991, se tendrán por ciertos los hechos expuestos en la demanda, debido a que la Caja Nacional de Previsión Social guardó silencio frente a lo que le fue notificado mediante la comunicación N° 655, que le envió el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Bogotá (fs. 10 y siguiente cd. inicial).

De allí se colige que Cajanal está conculcando el derecho de petición, al no responder la solicitud que le fue formulada en febrero 8 de 2007, donde se solicita “informe del estado y gestión adelantada a la fecha del trámite correspondiente al cumplimiento del fallo... de la Jurisdicción Contencioso Administrativa” (f. 8 ib.).

Sin embargo, el citado Juzgado 1° Laboral del Circuito negó el amparo, argumentando que para resolver el problema planteado existen otros medios judiciales de defensa, frente a un hecho generador de la presunta violación ocurrido hace más de un año, además de que al conceder “18 meses a la administración para incluir las partidas en el presupuesto de las entidades, lo que significa que, en uno y otro caso, no estarían precluidos los términos que la ley otorga para su cumplimiento, por lo que respecto del derecho de petición, tampoco está llamada a prosperar la presente acción” (13 ib.).

Tomando en cuenta que la petición de la parte actora está encaminada a que se le responda su solicitud, no son de recibo los argumentos expuestos por el despacho judicial al denegar la tutela en sentencia única de instancia y no atender lo relativo a la obligación que tiene Cajanal de pronunciarse, de manera clara, completa y congruente, respecto del asunto planteado, frente a lo cual ha de recordarse lo señalado por esta corporación:

“... no se debe confundir el derecho de petición -cuyo núcleo esencial radica en la posibilidad de acudir ante la autoridad y en obtener pronta resolución- con el contenido de lo que se pide, es decir con la materia de la petición. La falta de respuesta o la resolución tardía son formas de violación de aquel y son susceptibles de la actuación protectora del juez mediante el uso de la acción de tutela, pues en tales casos se conculca un derecho constitucional fundamental. En cambio, lo que se debate ante la jurisdicción cuando se acusa el acto, expreso o presunto, proferido por la administración, alude al fondo de lo pedido, de manera independiente del derecho de petición como tal.”²

También ha reiterado:

“... la Corte Constitucional se ha pronunciado en numerosas oportunidades sobre el contenido y el alcance generales del derecho de petición³, en virtud del cual toda persona puede presentar peticiones respetuosas ante las autoridades, y obtener una pronta resolución. Según se ha precisado en la doctrina constitucional, esta garantía constitucional ‘consiste no sólo en el derecho de obtener una respuesta por parte de las autoridades sino a que éstas resuelvan de fondo, de manera clara y precisa la petición presentada’⁴. Asimismo, tal respuesta debe producirse dentro de un plazo razonable, el cual debe ser lo más corto posible⁵, ‘pues prolongar en exceso la decisión de la solicitud, implica una violación de la Constitución’⁶. Estas reglas jurisprudenciales son plenamente aplicables a las peticiones presentadas en materia pensional.”⁷

En cuanto a los términos que deben acatarse, en la antes citada sentencia de unificación 975 de octubre 23 de 2003 se lee:

“(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.

Al margen de lo anterior, es de anotar que esta Corte ha reiterado que la inmediatez “constituye un requisito de procedibilidad de la acción, que equivale a que ésta deba ser intentada dentro de un plazo razonable y oportuno, que se mide por el fin buscado con la tutela y la urgencia manifiesta de proteger el derecho fundamental conculcado”⁸.

Ese requisito sí se cumple en el presente caso, ya que la interesada confirió poder para interponer la acción en marzo 26 de 2008 y ésta fue presentada en la misma fecha, invocando el amparo al derecho fundamental de petición frente a lo solicitado a Cajanal en febrero 7 de 2007, esto es, trascurrieron menos de catorce meses entre la petición y el momento en que se acudió a la acción constitucional, lapso muy razonable observados los términos anteriormente citados y en espera de la respuesta que no llegó.

Regresando al análisis cardinal, es erróneo ubicar el hecho generador de la vulneración en una insatisfecha pretensión pensional, que puede intentarse mediante otro mecanismo de defensa judicial, de suyo ya culminado. Lo planteado versa específicamente sobre la omisión de una respuesta concreta, frente a un derecho de petición, que Cajanal no atendió dentro de los términos establecidos, lo cual es claramente violatorio del mencionado derecho, cuyo núcleo esencial reside en la resolución pronta (art. 23 Const.).

Por todo lo anterior, esta Sala procederá a revocar el fallo dictado por el Juzgado de instancia y, en su lugar, concederá la tutela de ese derecho fundamental de petición.

En consecuencia, se ordenará a la Caja Nacional de Previsión Social, Cajanal, que a través de su representante legal o quien haga sus veces, en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de la presente providencia, si aún no lo hubiere realizado, resuelva apropiadamente las peticiones formuladas en febrero 7 de 2007 y febrero 8 de 2008 por Isabel Cristina Gómez Arias, a través de su apoderado Leonardo Fabio Guevara Díaz, que junto con la notificación se enviarán en fotocopia a la entidad accionada.

III.- DECISIÓN.

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 el fallo proferido por el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Bogotá, en abril 11 de 2008, mediante el cual fue denegada la tutela del derecho de petición instada por la señora Isabel Cristina Gómez Arias, por intermedio de apoderado, contra la Caja Nacional de Previsión Social, Cajanal, que, en su lugar, se dispone CONCEDER.

Segundo.- ORDENAR, en consecuencia, a la Caja Nacional de Previsión Social, Cajanal, a través de su representante legal o quien haga sus veces, que si aún no lo ha efectuado, en el término máximo de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación del presente fallo, proceda a resolver apropiadamente las peticiones formuladas en febrero 7 de 2007 y febrero 8 de 2008 por Isabel Cristina Gómez Arias, a través de su apoderado Leonardo Fabio Guevara Díaz, de las cuales se le anexarán fotocopias.

Tercero.- Por Secretaría General, LÍBRESE la comunicación a que se refiere el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 SU 975 de 2003 (octubre 23), M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

2 T-192 de marzo 15 de 2007, M. P. Álvaro Tafur Galvis.

3 Cita en la cita: “Pueden consultarse, entre otras, las sentencias de la Corte Constitucional SU-166/99, MP: Alejandro Martínez Caballero; T-307/99, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz; T-079/01, MP: Fabio Morón Díaz; T-116/01, MP(E): Martha Victoria Sáchica Méndez; T-129/01, MP: Alejandro Martínez Caballero; T-396/01, MP: Álvaro Tafur Galvis; T-418/01, MP: Marco Gerardo Monroy Cabra; T-463/01, MP: Marco Gerardo Monroy Cabra; T-537/01, MP: Álvaro Tafur Galvis; T-565/01, MP: Marco Gerardo Monroy Cabra y T-1089/01, MP: Manuel José Cepeda Espinosa.”

4 Cita en la cita: “Ver entre otras las sentencias de la Corte Constitucional, T-481/92, M. P. Jaime Sanín Greiffenstein. La Corte tuteló los derechos del actor quien instauró acción de tutela contra el Instituto de Seguros Sociales, pues a pesar de haber cumplido con los pasos para el reconocimiento de una pensión por invalidez, la administración no le había respondido luego de más de tres años. T-076/95, M. P. Jorge Arango Mejía. El actor presentó el 1o. de marzo de 1994 la documentación necesaria para que la Caja de Previsión Social de Santafé de Bogotá le reconociera la pensión de invalidez. A la fecha de presentación de la acción de tutela, agosto 31 de 1994, la entidad acusada no había dado ninguna respuesta al actor. T-491/01, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa. En este fallo la Corte Constitucional encontró que la negativa del I.S.S. de reconocer al actor la pensión de jubilación por la no emisión del bono pensional por parte de la entidad competente, vulneraba los derechos del accionante, en especial el derecho de petición y eventualmente el derecho a la pensión de

jubilación en su calidad de componente del derecho al trabajo.”

5 Cita en la cita: “Corte Constitucional, Sentencia T-481/92, M. P. Jaime Sanín Greiffenstein.”

6 Cita en la cita: “Sentencia T-1160A de noviembre 1° de 2001, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.”

7 Cita en la cita: “Sentencia T-957 de octubre 7 de 2004, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa. Esta sentencia fue reiterada en la sentencia T-434 de abril 28 de 2005 M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra”.

8 T-1909 de 2006 (Noviembre 30), M. P. Clara Inés Vargas Hernández.