

Sentencia T-024/02

DERECHO DE PETICION-Pronta resolución equivale a quince días mientras legislador fija término distinto

DERECHO DE PETICION-Pronta resolución y decisión de fondo/ACCION DE TUTELA-Orden de apremio para decisión de fondo

Cuando se ha sobrepasado un tiempo razonable y no se ha resuelto una pensión, la orden que debe darse es la de agilización de los trámites para la decisión de fondo y no que se le explique al interesado la razón por la cual no se ha resuelto. La explicación de por qué la demora y qué es lo que se va a hacer, tiene sentido dentro de los apremiantes términos del Código Contencioso Administrativo (quince días), pero no cuando, como en el caso de la presente tutela, son casi tres años sin definición alguna. En esta última situación la orden de tutela tiene que producir efectos prácticos. En algunas ocasiones la orden puede ser la de decidir de fondo. Pero si para decidir de fondo es necesario solicitar información adicional, o evacuar un trámite previo, la orden tendrá que ser de apremio para que tal información se concrete o tal trámite se efectúe. Por ejemplo, estando de por medio los bonos pensionales o si se trata de una pensión compartida ( como parece ocurrir en el presente caso porque el peticionario cotizó a diferentes entidades), es obvio que la orden de tutela tiene que dirigirse a la pronta tramitación de este requisito.

FONDO DE PREVISION SOCIAL DEL CONGRESO-Oportunidad y diligencia en recaudo de pruebas para reconocimiento de pensión

Referencia: expediente T- 506088

Peticionario: Roberto Miranda

Procedencia: Tribunal Administrativo de Cundinamarca

Magistrado Ponente:

Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA

Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de enero de dos mil dos (2002).

La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Marco Gerardo Monroy Cabra quien la preside, Eduardo Montealegre Lynett y Alvaro Tafur Galvis, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión del fallo proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el 21 de agosto de 2001, dentro de la tutela instaurada por Roberto Miranda Montoya contra el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República.

I. ANTECEDENTES

## HECHOS

1. El doctor Roberto Miranda Montoya, abogado en ejercicio, ha actuado como apoderado judicial de Zósimo Gómez Alvarez, en la reclamación que este señor hay hecho ante el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República para que se le reconozca la pensión de vejez.
2. Aún no se ha resuelto lo pedido por él dentro de la actuación administrativa que en el citado Fondo se adelante desde el 19 de marzo de 1999, es decir, hace casi tres años. No hay prueba alguna en el expediente de tutela que señale respuesta, por parte del Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, a las peticiones formuladas por quien instaura la presente acción.
3. Se solicita por tutela que se le ordene al Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, que resuelva unas peticiones que el doctor Montoya formuló el 4 y 29 de junio de 2001, a nombre de su poderdante Zósimo Gómez Alvarez.
4. En el escrito de 4 de junio de 2001 pide al Fondo de Previsión del Congreso que “se proceda a expedir la resolución definitiva de reconocimiento de pensión” del citado señor Gómez. Dice el peticionario que hay tres borradores de Resolución en diferente sentido, uno reconociendo la pensión y dos negándola, pero que no se ha proferido la Resolución definitiva en ningún sentido.
5. En el escrito del 29 de junio del mismo año, se reitera la petición anterior. Pone de presente el apoderado, que el señor Zósimo Gómez reúne todos los requisitos para el otorgamiento de la pensión e insiste en que se proceda sin mas dilaciones.
6. El Fondo de Previsión Social del Congreso de la República no ha contestado a los dos derechos de petición hechos por el abogado Miranda Montoya, ni ha definido el otorgamiento o no otorgamiento de la pensión.
7. En un informe que el citado Fondo envió al juez de tutela, se dice que con miras a la decisión, el 16 de agosto de 2001 se solicitó a la Asamblea Departamental de Caldas la relación de las sesiones a las cuales asistió el doctor Zósimo Gómez “para efectos de la pensión de conformidad con la ley 5 de 1969”, ya que el aspirante a pensionado invoca para su pensión tiempo como Diputado. El aspirante a jubilado también laboró en el Departamento de Caldas, en el Ministerio de Desarrollo, en la Caja Agraria y en el Congreso de la República.
8. Como el señor Zósimo Gómez presentó un texto (equivalente a dos años de servicio), el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, el 16 de agosto de 2001, envió oficio a un establecimiento educativo, citado por el peticionario, para que se verificara si el texto de enseñanza que se adjuntó para validarlo como tiempo para la pensión “cumple con los requisitos establecidos en la ley 50 de 1886, decreto reglamentario 753 de 1974 y los conceptos 1082 de 1997 y 1338 de 2001 emitidos por el Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil”.
9. Con las solicitudes de información hechas por el Fondo de Previsión Social del

Congreso de la República, se da a entender que esta entidad ha visto alguna inconsistencia probatoria en la reclamación hecha por el apoderado judicial del señor Gómez.

Dentro de las pruebas que obran en el expediente es pertinente citar las siguientes:

Los dos derechos de petición formulados por el abogado Roberto Miranda Montoya.

La explicación que el Fondo de Previsión Social del Congreso da al juez que conoció de la acción de tutela.

Borrador de Resolución concediendo la pensión.

## II. DECISIÓN OBJETO DE REVISION

El fallo de instancia fue proferido el 21 de agosto de 2001, por la Subsección B, Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Concedió la tutela y ordenó que en 48 horas el Fondo de Previsión Social del Congreso informe al interesado los trámites y requerimientos que ha realizado para dar respuesta a su solicitud. Considera que se ha violado el derecho de petición y cita la sentencia T-495/92.

Es importante aclarar que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca tuteló el derecho de petición del señor Zósimo Gómez Alvarez.

## III. FUNDAMENTOS Y CONSIDERACIONES

### COMPETENCIA

Esta Corte es competente para revisar el fallo de tutela de conformidad con los artículos 86 y 241 de la Constitución Nacional y el decreto 2591 de 1991; así mismo por la selección del respectivo expediente.

### TEMAS JURIDICOS

La jurisprudencia ha indicado que por tutela no pueden reconocerse pensiones. Cuando la tutela prospera porque no se han resuelto unas peticiones hechas por el aspirante a pensionado o su apoderado, la orden tiene que ser la de que se resuelva lo pedido o se adopten las medidas rápidas para que eso ocurra.

Tratándose de pensiones, la jurisprudencia ha admitido que, en unos casos la pensión deben reconocerse a mas tardar en el plazo de cuatro meses, señalado en el artículo 19 del decreto 656 de 1994, y, en otros casos, en un tiempo razonable. Este punto ha sido desarrollado en la sentencia T-170/2000, haciéndose algunas distinciones y aclaraciones:

“Sin embargo, para la Sala es claro 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 muy breve para que la entidad resuelva en debida forma sobre éste. Razón por la que ha de entenderse que como en dicho término no puede darse una respuesta de fondo, núcleo esencial del derecho de petición, el Seguro Social ha de informar al solicitante si la documentación allegada está completa y en caso contrario señalar la que

hace falta, así como advertir el término que empleará para resolver de fondo la solicitud. Término éste que debe ser igualmente razonable. Razonabilidad que queda a la discrecionalidad del funcionario, y que en su momento ha de ser evaluada por el juez de tutela, cuando tenga que resolver sobre la existencia o no de vulneración del derecho de petición en un caso concreto. Por tanto, se puede afirmar que la inexistencia de un término exacto señalado directamente por el legislador, genera, en si mismo, inequidades entre los diversos afiliados al sistema de seguridad social.....

“De esta manera, no sólo se protege el núcleo esencial del derecho de petición, sino que se salvaguarda el derecho a la igualdad entre quienes han optado por un régimen de pensión diverso al que administra el Seguro Social, y aquellos que han seleccionado éste. Dado que para los primeros existe una norma expresa que no sólo contempla un término máximo de respuesta, sino una sanción específica por su desconocimiento, sanción que está establecida en beneficio del solicitante.”

La necesidad de tramitar rápidamente una pensión es fundamental en la protección al derecho constitucional a la seguridad social. Integra el principio de eficiencia. En efecto, el artículo 48 de la C.P. dice: “La seguridad social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad...”. Como la seguridad social es un servicio público, por lo tanto sobre ella se proyecta el artículo 365 de la C. P.: “Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del estado. Es deber del estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional”. Además, el citado artículo 48 de la Constitución Política establece que “Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la seguridad social”. Esto implica que nadie puede ser excluido de tal derecho, “salvo que una sentencia judicial, constitucional y razonablemente lo determine”<sup>1</sup>. La demora irrazonable en la definición de una pensión, es prácticamente una exclusión temporal. Por eso, el principio de eficiencia debe orientar las decisiones de las entidades encargadas de prestar la seguridad social en salud.

Por lo tanto, cuando se ha sobrepasado un tiempo razonable y no se ha resuelto una pensión, la orden que debe darse es la de agilización de los trámites para la decisión de fondo y no que se le explique al interesado la razón por la cual no se ha resuelto. La explicación de por qué la demora y qué es lo que se va a hacer, tiene sentido dentro de los apremiantes términos del Código Contencioso Administrativo (quince días), pero no cuando, como en el caso de la presente tutela, son casi tres años sin definición alguna. En esta última situación la orden de tutela tiene que producir efectos prácticos. En algunas ocasiones la orden puede ser la de decidir de fondo. Pero si para decidir de fondo es necesario solicitar información adicional, o evacuar un trámite previo, la orden tendrá que ser de apremio para que tal información se concrete o tal trámite se efectúe. Por ejemplo, estando de por medio los bonos pensionales o si se trata de una pensión compartida ( como parece ocurrir en el presente caso porque el peticionario cotizó a diferentes entidades), es obvio que la orden de tutela tiene que dirigirse a la pronta tramitación de este requisito.

Se debe agregar que el retardo en resolver las peticiones puede dar lugar a investigación

disciplinaria por parte de la Procuraduría General de la Nación<sup>2</sup>.

## CASO CONCRETO

En primer lugar, hay que aclarar que si bien es cierto es el abogado Roberto Miranda Montoya quien instaura la tutela, porque no le han resuelto las pretensiones que ha formulado ante la entidad demandada, se trata de peticiones que el abogado hace a favor del señor Zósimo Gómez. Por eso en la sentencia de instancia se concede la tutela a favor de este último. Además, El Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, en ningún instante pone en tela de juicio la personería adjetiva del doctor Miranda; por el contrario, en comunicación dirigida al juez de tutela, expresamente se refiere a “Roberto Miranda Montoya en calidad de apoderado del señor Zósimo Gómez Alvarez”.

En cuanto al tema de fondo, se deben hacer estas consideraciones:

1. Está probado que ya han transcurrido dos años y diez meses desde cuando se pidió la pensión, y que debido a la demora el abogado Miranda Montoya, se vio precisado a formular peticiones al Fondo de Previsión Social del Congreso de la República para que decidiera y que esta entidad no respondió ni resolvió. Por lo tanto, se ha violado el derecho de petición porque no es razonable tanta demora. En conclusión se confirmará el numeral primero de la parte resolutive del fallo materia de revisión, en cuanto en él se tuteló el derecho fundamental de petición, a favor de Zósimo Gómez.

2. La sentencia de instancia ordenó, en el numeral segundo de la parte resolutive, que se le explicara al interesado los trámites y requerimientos que el Fondo ha desarrollado en cuanto a la pensión del señor Zósimo Gómez. En realidad, la jurisprudencia de la Corte Constitucional se ha inclinado por soluciones más objetivas. La simple información no soluciona el problema de fondo que es el reconocimiento o no del derecho a la seguridad social en pensiones.

En la acción materia del presente fallo se tiene lo siguiente: el 19 de marzo de 1999 se formuló la petición de pensión y nada se determinó. Por eso el 3 de agosto de 2001 se instauró la tutela. Se notificó al Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, y esta entidad, disculpa su demora enviando el 16 de agosto de 2001 (o sea, durante el trámite de tutela) dos oficios para confirmar o aclarar la prueba presentada para el reconocimiento de la pensión de jubilación.

Hay que tener en cuenta que si la solicitud de pensión se inició el 19 de marzo de 1999 y era necesario solicitar pruebas o informaciones para decidir, ello ha debido pedirse en un término razonable que es el que usualmente se utiliza en trámites de la misma naturaleza. Lo que no es posible aceptar es que se deje transcurrir el tiempo sin ninguna actividad administrativa porque ello no solo desconoce el debido proceso legal al no decidir en forma oportuna, sino que conlleva la posibilidad de vulnerar el derecho que tiene la persona a una pensión de jubilación. De la simple comparación de las fechas en que se hizo la solicitud y la que pidió la información que hacía falta, salta a la vista que no tiene justificación el tiempo transcurrido, lo cual no está de acuerdo con el principio de eficiencia que debe orientar la función pública. Aún si no hay términos legales para tramitar y decidir, los funcionarios administrativos deben resolver las peticiones en forma pronta y oportuna, que es precisamente lo que no ha

sucedido en el presente caso.

El Fondo de Previsión Social del Congreso de la República le dice al Juez de tutela que no se ha reconocido la pensión porque faltan probar unos requisitos, pero es evidente que el decreto de pruebas o la información que faltaba ha debido pedirse en forma oportuna y dentro de un plazo razonable.

3. Uno de tales requisitos, según el Fondo, es la correcta validación de un texto de enseñanza, presentado por Zósimo Gómez. Por eso pide una prueba a un colegio. El otro, es que, para el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República no está claro si el aspirante a pensionado asistió a las sesiones de la Asamblea Departamental de Caldas, para computar el tiempo de ley por tal concepto.

Estas falencias, si es que existen, han debido ser solucionadas durante los dos años anteriores a la presentación de la tutela. Si se cree indispensable cualquier prueba adicional al respecto, esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional considera que el principio de eficiencia, que hace parte del derecho a la seguridad social, obliga al Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, a emplear todos los mecanismos adecuados para la pronta aclaración o confirmación de las pruebas que ahora exige. El apremio para lograr la claridad en cuanto al texto de enseñanza y el tiempo servido en la Asamblea de Caldas, por parte del aspirante a pensionado, no se puede limitar a un oficio librado después de la presentación de la tutela sino que debe orientarse a la obtención rápida de la información requerida.

El Fondo puede acudir a los requerimientos, puede ordenar investigaciones por demora en contestación a las informaciones que pide, puede pedir colaboración a la Procuraduría y a la Defensoría del Pueblo, puede practicar inspección judicial a fin de resolver adecuada y oportunamente las peticiones que se le hacen. Si no lo ha hecho, superado el tiempo que razonablemente tenía para efectuar todas las diligencias, surge nítida la violación al derecho de petición y la orden tiene que ir más allá de la simple información al interesado sobre los motivos de la demora. El derecho de petición tiene un contenido real y no simplemente formal. Por consiguiente se adicionará la orden dada por el juez de instancia y se apremiará a la entidad demandada para que tome todas las medidas adecuadas a fin de resolver de fondo, a la mayor brevedad, la solicitud de la pensión.

#### IV. DECISION

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

RESUELVE:

PRIMERO. CONFIRMAR el numeral primero de la parte resolutive de la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el 21 de agosto de 2001, en la tutela de la referencia.

SEGUNDO. ADICIONAR el numeral segundo del mencionado fallo en el sentido de que el

Fondo de Previsión Social del Congreso de la República proceda, en el término de cuarenta y ocho horas, a recaudar las pruebas e informaciones que faltaren. Y, si ya lo hizo, en el mismo término resolverá de fondo sobre la petición de reconocimiento de la pensión del señor Zósimo Gómez Álvarez.

TERCERO. Por Secretaria, LÍBRESE la comunicación prevista por el artículo 36 del decreto 2591 de 1991.

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

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria

1 T-618/2000

2 En la T-563/2001, M. P. Jaime Araújo Rentería, se dijo que el Código Disciplinario Unico considera como posible falta disciplinaria “omitir y retardar o no suministrar oportunamente respuesta a las peticiones respetuosas de los particulares” (numeral 9° del art. 41 de la ley 200 de 1995).