

Sentencia T-1015/01

DERECHO DE PETICION-No constituye respuesta estado del trámite de solicitud

DERECHO DE PETICION-Pronta resolución equivale a quince días mientras legislador fija término distinto/DERECHO DE PETICION ANTE EL SEGURO SOCIAL-Aplicación analógica de término de cuatro meses para resolver reconocimiento de pensiones legales

BONOS PENSIONALES-Demora en la emisión impide acceso a pensión de jubilación

Reiteración de Jurisprudencia

Acción de tutela instaurada por María Dolores Pedraza Rubiano, contra el Instituto de los Seguros Sociales.

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME ARAUJO RENTERIA.

Bogotá D. C., a los veinte (20) días del mes de septiembre del año dos mil uno (2001).

La Sala Primera de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, compuesta por los Magistrados JAIME ARAUJO RENTERIA, ALFREDO BELTRAN SIERRA Y MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente,

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión del fallo proferido por el Juzgado Doce Laboral del Circuito de Bogotá, al resolver sobre la acción de tutela, por María Dolores Pedraza Rubiano, contra el Instituto de los Seguros Sociales.

I. ANTECEDENTES.

1.Hechos.

- Señala la demandante que el 31 de julio de 2000, en virtud del derecho de petición, solicitó al ISS, concretamente a la doctora Myriam Pastrana de Pastran, se le informara que había

pasado con su solicitud de reconocimiento de la pensión de vejez a la que tiene pleno derecho por el cumplimiento de los requisitos de ley, radicada en esa entidad desde el 27 de septiembre de 1999, en razón a que cuando pregunta por esta siempre le dicen que vuelva en dos (2) meses.

- Indica que la doctora Myriam Pastrana mediante oficio No 2170 del 11 de agosto del 2000, le dio respuesta en el sentido de que su expediente había pasado al grupo de Bonos y Cuotas partes, dando así largas y retardos a la solicitud instaurada.

- Manifiesta que han transcurrido a la fecha, trescientos (300) días o diez (10) meses, sin que la entidad demandada haya resuelto de fondo su solicitud, vulnerándole de esa forma su derecho de petición. Solicita se tutele el derecho de petición y en consecuencia se ordene al Instituto de los Seguros Sociales, resolver satisfactoriamente su solicitud.

- La entidad accionada, mediante oficio D.A.P. 06202563 del 29 de junio de 2001, (folio 15) dirigido al Juzgado Doce Laboral del Circuito de Bogotá D.C., al referirse al derecho de petición presentado por la accionante, manifestó que efectivamente se había dado respuesta a la actora en el sentido de haber solicitado ya (en agosto 4 de 2000), a la Secretaría de Hacienda del Distrito, la liquidación y emisión del Bono Pensional que se requiere según la normatividad vigente (decretos 1748 de 1995, 1474 de 1997 y 1513 de 1998). Así mismo, señala que teniendo en cuenta lo estipulado en el Artículo 18 del Decreto 1513 de 1998 en concordancia con el Decreto 1296 de 1996, “es necesario que se emita el Bono Pensional y se haga efectivo el pago, para que el Instituto proceda a reconocer la prestación”, razón por la cual el Instituto sólo ha cumplido con las normas vigentes y aplicables y en consecuencia debe ser denegada la tutela presentada.

2. Pruebas Obrantes en el expediente.

Constan en el expediente las siguientes pruebas:

- Fotocopia del oficio 2170 de agosto 11 de 2000 expedido por la doctora Myriam Pastrana de Pastran, Jefe del Departamento de Atención al Pensionado, Seccional Cundinamarca y D.C. (folio 11).

- Fotocopia de oficio dirigido a la Secretaría de Hacienda del Distrito con No. 062.2.6445 de

fecha agosto 4 de 2000, solicitando la emisión del bono pensional (folio 16 al 18).

- Derecho de petición de información sobre solicitud de pensión de vejez radicado en septiembre 27 de 1999 (folio 9).

II. DECISION JUDICIAL OBJETO DE REVISIÓN.

El Juzgado Doce Laboral del Circuito de Bogotá D. C., mediante providencia del 4 de julio de 2001, negó la acción instaurada, basado en el hecho de que la entidad informó a la accionante de los trámites realizados según consta en el folio 15 del expediente, en el sentido de encontrarse la entidad pendiente de la emisión y efectividad del bono pensional, para así proceder al reconocimiento de la prestación solicitada, motivo por el cual no encuentra justificación para tutelar el derecho invocado.

III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE.

1. Competencia

De conformidad con lo establecido en los artículos 86 inciso 2° y 241-9 de la Constitución Política y los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, es competente esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional para revisar la decisión judicial mencionada y proferir la sentencia correspondiente.

2. De la violación a los derechos de petición y seguridad social. Petición de reconocimiento de pensión. Emisión de bono pensional. Reiteración de Jurisprudencia.

Resulta inaceptable para esta Corporación la respuesta suministrada por la entidad accionada y que en sus consideraciones también es avalada por los argumentos de la sentencia que se revisa, cuando afirman que como a la demandante se le respondió sobre el trámite que se le seguía a su solicitud de pensión, se encuentra de esa manera agotado el núcleo esencial del derecho de petición.

El derecho de petición, debe entenderlo el juez de instancia, no se satisface con la respuesta del trámite interno que la accionada esta obligada a seguir, información que resulta un dato irrelevante para el interesado. La garantía ciudadana consagrada en el artículo 23 de la Constitución sólo se satisface con respuestas de fondo o mérito. Las dilaciones, confusiones,

evasivas y demás, escapan a la órbita de tal derecho y lejos están de satisfacer los intereses de quien acude a la administración en busca de respuesta y de la efectividad de sus derechos. Es obvio, ha dicho la jurisprudencia, que toda solicitud esta en trámite, por ello lo que quiere el ciudadano que activa el mecanismo del derecho de petición, es que la Administración le comuniqué una decisión, que le proporcione certeza sobre el derecho en cuestión y principalmente una respuesta de fondo a lo pedido.¹

Pero cuando además lo pedido involucra derechos a la seguridad social al trabajo y al mínimo vital, la respuesta que a los peticionarios debe dar el I. S. S. como institución responsable del trámite y reconocimiento pensional debe ser ágil y oportuno al igual que la gestión y desarrollo del proceso, actuando siempre dentro de los principios señalados en el artículo 209 de la Constitución sobre la función administrativa, respecto a los cuales se refirió la Corte en los siguientes términos:

“La eficacia y celeridad, dentro de un Estado Social de Derecho implican una pronta resolución a las peticiones, dentro de ellas ocupa lugar preponderante la de reconocimiento de las pensiones. Luego la organización y el procedimiento que las normas señalen para la tramitación y reconocimiento de la prestación, no pueden traducirse en obstáculos para el derecho material, sino que, por el contrario, deben contribuir a una pronta y justa decisión. Lograr el orden justo es pues el objetivo y las reglas deben contribuir a ello”.²

Se ha dicho en varias oportunidades por esta Corporación que el juez de tutela tiene la obligación de analizar juiciosa y responsablemente los hechos y situaciones presentados en el proceso de tutela a fin de poder establecer y determinar la ocurrencia de algún hecho u omisión que vulnere algún derecho fundamental de quien acude a ésta en busca de obtener la efectiva y eficaz protección de sus derechos.

De los hechos narrados por la actora y de las pruebas aportadas se establece que en ningún momento la actora acudió a la presente acción por que considerara vulnerado su derecho de petición respecto de su solicitud de información de fecha 31 de julio de 2000, pues ella misma señala que esta fue debidamente contestada el 9 de agosto y adjunta copia de la respuesta dada por la doctora Pastrana.

Observa la Sala que el pronunciamiento del juez de instancia negando la acción de tutela se refiere a dicha petición dejando de lado la verdadera petición respecto de la cual considera la

actores vulnerados sus derechos, como es la de fecha septiembre 27 de 1999 relacionada con la solicitud de pensión de jubilación y que hasta la fecha de la presentación de la acción de tutela y aún en curso del proceso no se había producido decisión de fondo.

Esta misma Sala en sentencia T - 325 de 2001 señaló:

“Si la finalidad de la acción de tutela es garantizar al agraviado el pleno goce de sus derechos fundamentales cuando resulten vulnerados, mediante su protección inmediata a través de un proceso preferente y sumario; resulta inadmisibles que la misma autoridad judicial que hace las veces de juez constitucional contribuya con su desidia y negligencia a dilatar en el tiempo la efectividad y eficacia de la acción de tutela, contrariando por demás los principios consagrados en el art. 3º del Decreto 2591 de 1991”.

En relación con el derecho de petición en diferentes ocasiones ya se ha pronunciado esta Corporación, para indicar el término aplicable a las entidades de seguridad social encargadas del reconocimiento y pago de pensiones. Es así como en sentencia T - 170 de 2000, M. P.: Dr. Alfredo Beltrán se dijo:

“Así las cosas, es claro que el decreto 656 de 1994 tiene como únicos destinatarios a las sociedades administradoras de fondos del régimen de ahorro individual y no al Seguro Social.

3.10. Significa lo anterior que mientras el legislador no establezca un plazo específico para que el Seguro Social resuelva las solicitudes pensionales que le presenten sus afiliados, éste sigue rigiéndose en materia de derecho de petición por el artículo 6 del Código Contencioso Administrativo, según el cual la respuesta a las peticiones en carácter particular o general, deben ser resueltas en el término de quince (15) días. La solicitud de pensión es una petición de carácter particular.

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.

(...)

No obstante, se observa que a la fecha de presentación del derecho de petición de información elevado por la actora al demandado en julio 31 de 2000, aún nada se había realizado por esta entidad en relación con su solicitud de pensión de fecha septiembre 27 de 1999. Sólo con ocasión de su petición de información es que se procede en agosto 4 de 2000, casi un (1) año después de radicada la solicitud pensional a solicitar a la Secretaría de Hacienda del Distrito la emisión del respectivo bono pensional, cuando para ésta época ya ha debido existir pronunciamiento de fondo sobre su derecho luego de agotarse el trámite pertinente para el cual se disponía de un término de cuatro (4) meses.

Situación que no puede pasar por desapercibida por esta Sala, como tampoco lo debió ser para el juez de instancia, resultando por demás una clara y evidente transgresión de los derechos fundamentales de la actora, no solo respecto de su derecho de petición, sino también de su derecho a la seguridad social al no tener definida su situación pensional por la negligencia, desidia administrativa y falta de gestión de la entidad demandada; que por demás contrarían los principios que deben guiar a la actividad de la administración pública, señalados en la ley.

Es así como el artículo 3º del C. C. A., señala que en toda actuación administrativa deben observarse los principios de economía, celeridad e imparcialidad en razón a los cuales se tendrá en cuenta que las normas de procedimiento se utilicen para agilizar las decisiones y se suprimirán los trámites innecesarios. Indica además, que el retardo injustificado es causal de investigación y sanción disciplinaria, que se puede iniciar de oficio o por queja del

interesado.

Además de lo antes indicado, se observa igualmente por la Sala que solicitada la emisión del bono pensional por la demandada en agosto 4 de 2000, a la fecha de la presente acción aún no se había expedido el bono pensional respectivo, habiendo transcurrido otros once (11) meses, dando lugar esta nueva situación de inercia de la demandada a que se presentara la presente acción.

La omisión o retardo en la expedición del bono pensional no sólo vulnera el derecho fundamental de petición, sino también el derecho a la Seguridad Social por cuanto a más de dilatar la decisión de fondo sobre el derecho prestacional de la actora, se impide que comience a disfrutar de ese derecho en el evento de que proceda el reconocimiento y pago de la misma.

Al tratar el tema de la vulneración de derechos constitucionales por el retardo en la expedición del bono pensional exigido para efectuar el reconocimiento de una prestación económica, la Corte Constitucional en Sentencias T-775 de 2000 y T-671 de 2000, indicó que:

" Se afectan derechos fundamentales (especialmente el de dignidad, mínimo vital, seguridad social, derechos adquiridos) cuando la demora en la emisión del bono impide el acceso a una pensión de jubilación a la cual tiene derecho quien haya adquirido el status de jubilado. Y se incurre en vía de hecho si estando probado que una persona tiene derecho a la pensión se le niega ésta por lo de los bonos, máxime cuando hoy la misma normatividad ha adoptado una posición ecléctica: reconocimiento con la expedición, sin necesidad del pago³.

"a) Cuando la discusión de los bonos pensionales afecta derechos fundamentales como la vida, petición, seguridad social y dignidad, adquiere relevancia constitucional, por lo que la protección de los mismos puede ordenarse por vía de tutela.

"b) La tramitación del bono pensional debe ser pronta. Por lo tanto, las entidades administradoras, emisoras y contribuyentes deben actuar conjuntamente dentro de los principios de eficacia y celeridad.

"c) La demora injustificada en la tramitación del bono pensional no debe afectar los derechos

del futuro pensionado, por lo que ‘no puede servir de disculpa para demorar el reconocimiento de la pensión, si esto ocurre el juez de tutela ordenará la pronta emisión y expedición’.

(...)

Particularmente grave es lo que se aprecia en algunas tutelas objeto de revisión: con mucho esfuerzo el aspirante a jubilado consigue que se solicite el bono, pero luego o no lo emiten o lo emiten pero no sitúan el dinero...

Como resultado de lo anterior, esta Sala de Revisión concluye que, la dilación y tardanza tanto por parte del Instituto del Seguro Social en dar trámite a la solicitud de pensión, como por parte de la Secretaría de Hacienda del Distrito en diligenciar efectivamente el bono pensional respectivo, vulnera los derechos de la tutelante, por cuanto la injustificada demora en su tramitación incide necesariamente en las condiciones de subsistencia de ésta y por ende compromete derechos como la vida, la integridad física, la protección especial a la tercera edad, y la dignidad humana⁴. A este respecto, valga recordar la conclusión que en este tema ha tenido a bien considerar la jurisprudencia, en el sentido de que “el candidato a pensionarse que cumpla con todos los requisitos de ley, tiene derecho constitucional a su pensión, como quiera que la tramitación del bono pensional no es de su incumbencia”.⁵

Teniendo en cuenta, que “la exigencia de los bonos no puede convertirse en un elemento que vulnere el derecho a una pensión”⁶, la Sala, con el fin de no dilatar por más tiempo la solución del problema que aqueja a la demandante y con el propósito de brindar garantía a los derechos fundamentales comprometidos, concederá el amparo tutelar siguiendo los dictados de la jurisprudencia cuando ha señalado que “resulta inaceptable la prolongación en el tiempo, y la dilación en los trámites administrativos de un asunto que lleva implícitos derechos como el de la seguridad social y el disfrute de una pensión.”⁷ que se espera desde hace dos (2) años, sin que el I. S. S., haya procedido a su reconocimiento, por encontrarse pendiente la expedición del bono pensional respectivo.

No obstante, no estar demandada la Secretaría de Hacienda del Distrito, entidad que debe emitir el respectivo bono pensional y siguiendo la jurisprudencia consignada en sentencias anteriores, T-337 de 2001, T-775 de 2000, T-491 y T-817 de 2001, la Sala considera procedente revocar la sentencia proferida por el Juzgado Doce Laboral del Circuito de Bogotá

D.C., el 4 de julio de 2001 y en su lugar conceder la tutela por las razones expuestas y en aras de proteger con prontitud los derechos fundamentales de la accionante, dando la orden perentoria al Instituto de Seguros Sociales para que requiera a la Secretaría de Hacienda de Bogotá, a fin de que resuelva sobre la solicitud de emisión del bono pensional y posteriormente la demandada decida de fondo sobre el reconocimiento de la pensión de la señora María Dolores Pedraza.

Tal como se procedió en la sentencia citada- T-796 de 2001, M: P. Dr. Jaime Araújo Rentería, la Corte dará traslado a las autoridades competentes para que investiguen las posibles faltas disciplinarias en que hayan podido incurrir los servidores públicos pertenecientes al Seguro Social y a la Secretaría de Hacienda del Distrito, obligados a tramitar y resolver la petición presentada por la demandante, en lo relacionado con el trámite y resolución de la petición de reconocimiento de la pensión de vejez de la actora y expedición del respectivo bono pensional.

Finalmente, se observa que mediante auto de fecha agosto 17 de 2001 fue seleccionado el presente expediente y acumulado al expediente T- 483 059 para su revisión. No obstante, la Sala Primera de Revisión considera que si bien la temática contenida en dichos expedientes es similar, existen elementos jurídicos que no permiten que sean fallados en una misma sentencia, razón por la cual se justifica desacumularlo de dicho expediente para ser resueltos en providencias diferentes.

IV. DECISIÓN.

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,

RESUELVE

Primero: DESACUMULAR el expediente de tutela T-486502 del expediente T-483 059 para ser fallados en providencias diferentes.

Segundo: REVOCAR el fallo de sentencia proferida por el Juzgado Doce Laboral del Circuito de Bogotá D.C., el 4 de julio de 2001, en la acción de Tutela interpuesta por María Dolores Pedraza Rubiano, contra el Instituto de los Seguros Sociales ISS, por las consideraciones

anteriores.

Tercero: ORDENAR al Instituto de Seguros Sociales, que en el término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de este fallo, requiera a la Secretaria de Hacienda de Bogotá, adjuntando copia de la presente providencia a fin de que resuelva lo pertinente a la solicitud de emisión del bono pensional de la actora. Una vez recibida la respuesta de ésta por el Instituto se deberá proceder en el término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su recibo a expedir el acto administrativo que decida de fondo sobre el reconocimiento de la pensión.

Cuarto: Por secretaría General COMPULSAR copias de esta sentencia y del expediente respectivo a la Procuraduría General de la Nación, para lo de su competencia y de conformidad con la parte motiva de este fallo.

Quinto: Por Secretaría General, líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del decreto 2591 de 1991.

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

JAIME ARAUJO RENTERIA

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Ver sentencias T-305 de 1997 y T -490 de 1998.

2 Sentencia T-671 de 2000, M.P. Alejandro Martínez Caballero

3 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

4 Sentencias T-421, T-534 de 1992, T-110 , T-111 de 1994, y T-1565-00 entre otras.

5 Sentencia T-337 de 2001. Dr. Alfredo Beltrán Sierra.

6 Sentencia T-031 de 2001 M.P Alejandro Martínez Caballero

7 Sentencia T-1294 de 2000 M.P. Fabio Morón Díaz