

Sentencia T-1018/04

DERECHO DE PETICION-Alcance/DERECHO DE PETICION-Núcleo esencial

DERECHO DE PETICION EN MATERIA PENSIONAL-Término de quince días

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

DERECHO DE PETICION EN MATERIA PENSIONAL-Procedencia de tutela

La entidad demandada cuenta con quince (15) días para informar a los peticionarios sobre el trámite iniciado a su petición; cuatro meses (4) para decidir definitivamente sobre el derecho pensional y seis meses (6) para comenzar el pago de la pensión, si es el caso que ésta fue reconocida. Puede observarse que han transcurrido más de cuatro meses desde el momento en que los accionantes presentaron sus solicitudes de reconocimiento de pensión, sin que la entidad demandada se pronunciara. Por lo tanto, a los demandantes se les ha vulnerado su derecho fundamental de petición.

ACCION DE TUTELA-Sustracción de materia

Referencia: expedientes T-941672 y T-944137

Acción de tutela instaurada por Jimmy Cure Vargas contra el Instituto de Seguros Sociales

Acción de tutela instaurada por William Jaime Ríos contra el Instituto de Seguros Sociales.

Magistrada Ponente:

Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Bogotá, D. C., quince (15) de octubre dos mil cuatro (2004).

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, en particular las contenidas en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución y el Decreto 2591 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES.

Expediente T-941672

1. Hechos.

EL actor interpuso acción de tutela contra el Instituto de Seguros Sociales, por cuanto consideró que había sido vulnerado su derecho fundamental de petición.

Indica el demandante que el 9 de octubre del año 2003, solicitó el reconocimiento de la pensión de vejez por alto riesgo, acompañada de toda la documentación requerida por la institución. Asegura que han transcurrido más de cinco (5) meses sin que se le de respuesta alguna a su solicitud de reconocimiento de su derecho pensional, por lo cual considera que ha sido vulnerado su derecho fundamental de petición.

2. Respuesta de la entidad accionada.

El 26 de abril de 2004, el Instituto de Seguros Sociales comunicó al juez octavo civil de Barranquilla, que habían procedido a la revisión del expediente del trámite pensional del accionante, a efectos de proferir un acto administrativo con el cual se resuelva la solicitud de pensión. Así mismo, el 17 de mayo de 2004, procedió a informarle al juzgado, que mediante resolución No. 1469 del 26 de abril de 2004, decidió de fondo la solicitud de pensión por vejez presentada por el demandante, que le fue notificada a éste el 13 de mayo de 2004, y la cual aportó como prueba (Folios 33 y ss)

3. Pruebas.

1. Solicitud de reconocimiento de pensión de jubilación por alto riesgo, del 9 de octubre de 2003.

2. Resolución No. 1469 del 26 de abril de 2004-10-11

3. Acta de notificación de la resolución No. 1469 del 26 de abril de 2003.

I. DECISION QUE SE REVISA.

1. Única instancia.

El Juzgado Octavo Civil del Circuito de Barranquilla, en providencia del 1 de abril de 2004, resolvió denegar el derecho de petición del señor Jimmy Eduardo Cure Vargas. Para el juzgado, la ley 700 de 2001 estableció un término de seis (6) meses para tomar la decisión sobre la petición de pensión de jubilación. Precisa que hasta la fecha de la presentación de la acción de tutela, habían transcurrido tan sólo tres meses y medio, por lo cual resultaba evidente que no existía vulneración alguna de los derechos del actor.

III. ANTECEDENTES.

Expediente T-934084

1. Hechos.

El señor William Jaime Ríos Gil, actuando por intermedio de la personería municipal de Envigado, interpuso acción de tutela contra el Instituto de Seguros Sociales, porque consideró que esa entidad había vulnerado su derecho fundamental de petición. Señala en su escrito, que presentó solicitud de pensión por invalidez desde el 12 de diciembre de 2003, sin que hasta la fecha de interposición de la tutela, le hayan dado respuesta a su solicitud.

Por estas razones, pide que se ordene a la accionada, reconocer dentro del término legal su solicitud.

IV. DECISION QUE SE REVISA.

1. Única instancia.

El juzgado Primero Civil del Circuito de Envigado, en providencia del diez (10) de junio de dos mil cuatro (2004), denegó la acción impetrada. Consideró esta autoridad judicial, que si la solicitud de pensión fue radicada el 12 de diciembre de 2003, a la fecha en la cual fue

instaurada la tutela (31 de mayo de 2004) la entidad accionada aún estaba dentro de los términos previstos en la ley, para decidir sobre la solicitud.

V. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

1. Competencia.

Esta Corte es competente para conocer de los fallos 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, y por la escogencia del caso por la Sala de Selección.

Corresponde a ésta Sala establecer, en los dos casos sometidos a estudio, si la entidad accionada vulneró el derecho fundamental de petición de los accionantes. Para solucionar el anterior problema, será necesario analizar si el Instituto de Seguros Sociales omitió respetar los términos legales para resolver las solicitudes presentadas por los petentes, las cuales estaban relacionadas con derechos pensionales.

1. El derecho fundamental de petición

Esta Sala ha señalado que la Constitución Política estableció como de rango fundamental al derecho de petición, señalando en el artículo 23 Superior, que todas las personas tienen derecho a presentar solicitudes respetuosas a las autoridades, por motivos de interés general o particular y a obtener una respuesta pronta. En una reciente decisión tomada por esta Sala de decisión, (Sentencia T-583 de 2004 M.P. Clara Inés Vargas Hernández) se reiteraron los argumentos expuestos en la sentencia T-170 de 2000 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra) en donde se identificó el núcleo esencial del derecho de petición, de la siguiente manera:

“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.

Esta posición también ha sido reiterada en las sentencias T - 377 de 2000 y T - 1060A de 2001, en donde la Corte señaló sobre el punto lo siguiente:

“(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 posible¹; (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 particulares²; (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 petición³ 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 gubernativa⁴; (ix) la falta de competencia de la entidad ante quien se plantea, no la exonera del deber de responder;⁵ y (x) ante la presentación de una petición, la entidad pública debe notificar su respuesta al interesado.⁶”.

Así mismo, esta Corporación ha precisado los términos relacionados con las solicitudes de pensión, que son dirigidas ante entidades públicas, como a continuación se expone.

4. Términos para resolver las solicitudes relacionadas con la pensión.

“Del anterior recuento jurisprudencial queda claro que los plazos con que cuenta la autoridad pública para dar respuesta a las 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”.

Esta posición ya había sido expuesta entre otras, en las sentencias T - 170 de 2000 y T - 325 de 2003 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra). En estas decisiones, a través de una interpretación sistemática de la ley 700 de 2001, de lo expuesto en el Código Contencioso Administrativo y en el Decreto 656 de 1994, esta Corporación estableció los anteriores criterios.

Son diversos los casos en los cuales ésta Corte ha utilizado las subreglas señaladas. Por ejemplo, en la sentencia T-583 de 2004 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández) la Corte estudió el caso de una persona que radicó ante Cajanal, una solicitud de reconocimiento de su pensión de gracia, sin que esa entidad, una vez transcurridos seis meses, hubiera dado respuesta a su petición. En esa oportunidad, esta Corporación amparó los derechos constitucionales alegados, señalando lo siguiente:

“La demandante señala que radicó sus documentos desde hace seis meses con el objeto de obtener el reconocimiento de su pensión de gracia, pero indica que la entidad accionada no ha resuelto su solicitud. El juzgado de única instancia denegó el amparo solicitado, aduciendo que tan sólo habían transcurrido 139 días, tiempo que no supera los seis meses como plazo máximo para que Cajanal resolviera la solicitud interpuesta.

Como puede observarse, de las pruebas que obran en el expediente, se colige que la accionante en efecto radicó su petición de reconocimiento de pensión, el veintitrés (23) de septiembre de dos mil tres (2003), interpuso la acción de tutela el veintiseis (26) de enero de dos mil cuatro (2004) y fue admitida por el Juzgado Treinta Civil del Circuito el treinta (30) de enero de dos mil cuatro (2004). Si bien es cierto que, como lo señala el juez de tutela, aún no han transcurrido seis meses desde que la demandante solicitó ante Cajanal su pensión de gracia, éste no es el término que debe tenerse en cuenta para establecer si a la actora le ha sido vulnerado el derecho fundamental de petición.

Como ha sido señalado con insistencia, los términos establecidos por la jurisprudencia constitucional señalan que la entidad a la cual se ha solicitado el reconocimiento de un derecho pensional, cuentan con quince (15) días para informar al peticionario sobre el trámite iniciado a su petición; cuatro meses (4) para decidir definitivamente sobre el derecho pensional y seis meses (6) para comenzar el pago de la pensión, si es el caso que ésta fue reconocida.

En este orden de ideas, puede observarse que han transcurrido más de cuatro meses desde el momento en que la accionante presentó su solicitud de reconocimiento de pensión, hasta que interpuso la tutela, sin que la entidad demandada se pronuncie sobre la solicitud de reconocimiento de pensión. Por lo tanto, a la demandante se le ha vulnerado su derecho fundamental de petición, por lo cual ésta Sala procederá a revocar el fallo proferido por el Juzgado Treinta Civil de Circuito de Bogotá, y en su lugar concederá el amparo solicitado, ordenando a Cajanal, que si no lo ha hecho aún, resuelva de fondo la solicitud de pensión que le presentó la señora Rosa Elvira Arcos Gómez.”

En una reciente sentencia, sentencia T-422 de 2003 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), la Sala quinta de revisión de esta Corporación estudió una acción de tutela, interpuesta por una persona que había radicado una petición relacionado con un derecho pensional ante CAJANAL. La

Corte, si bien constató que aún no habían transcurrido cuatro meses desde el momento en el cual el actor interpuso la acción de tutela y la fecha en la cual elevó su solicitud ante la entidad, consideró que la entidad había vulnerado el derecho fundamental de petición del actor, pues dentro de los quince días posteriores a la solicitud, debía haberle informado sobre el trámite que ésta había surtido. Al respecto, se señaló lo siguiente:

“En armonía con la interpretación que la jurisprudencia reciente ha dado a los términos para resolver este tipo de solicitudes, se advierte en este caso que en efecto aparece vulnerado el derecho de petición del señor ABSALÓN PALOMINO ARTEAGA, puesto que al momento de presentar la tutela, si bien no habían transcurrido los cuatro (4) meses establecidos por la jurisprudencia⁷ para resolver de fondo la petición, la entidad accionada estaba en la obligación de hacerle saber al accionante dentro de los quince (15) días siguientes a la radicación de su solicitud, el estado en que se encontraba su petición y señalarle a su vez la fecha en la que resolvería de fondo la solicitud elevada. Así pues, el término preliminar de quince días señalado por la jurisprudencia ya había vencido al momento de presentar la tutela y por ello se entiende conculcado el derecho de petición en su núcleo esencial.

Considerando que a la fecha de esta sentencia, ya han transcurrido los términos para que la entidad accionada resuelva de fondo la solicitud de reliquidación de la pensión del accionante, la Corte concederá la tutela solicitada por el señor ABSALÓN PALOMINO ARTEAGA, y ordenará a la Caja Nacional de Previsión Social que, si no lo ha hecho aún, proceda dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta sentencia, a proferir un acto administrativo que resuelva de fondo la petición elevada por el tutelante.”

Y de igual forma, en la sentencia T - 054 de 2004, que tiene similares supuestos fácticos a los casos que actualmente analiza la Sala, la Corte analizaría un caso en el cual la demandante había presentado solicitud de pensión de vejez ante el Instituto de Seguros Sociales, sin que ésta entidad, a pesar de haber transcurrido más de cuatro meses, resolviera su solicitud. Esta Corporación tuteló el derecho fundamental de petición de la demandante, señalando al respecto lo siguiente:

“Como aparece demostrado en el expediente, el ciudadano Mario Tonguino Suárez presentó ante el Instituto de Seguros Sociales, Seccional Valle del Cauca, solicitud de reconocimiento

de pensión de gracia el 14 de febrero de 2003, es decir que habían transcurrido cinco (5) meses y siete (7) días cuando acudió a la formulación de la tutela, el 21 de julio de 2003.

En consecuencia, la Sala advierte que al momento de presentar la acción de tutela de la referencia, el término de cuatro meses para responder la solicitud de reconocimiento de la pensión - toda vez habían transcurrido cinco (5) meses y siete (7) días -, ya había vencido.

Por tal razón, la entidad demandada estaba en la obligación de hacerle saber al actor, la decisión de fondo sobre su solicitud de reconocimiento de pensión de vejez.

En este sentido y ante la situación fáctica del caso, la Sala estima necesario realizar dos precisiones. Primero, señalar que el juez de instancia erró en el fallo materia de revisión, por cuanto negó el amparo con base en el término de seis meses fijado por la Ley 700 de 2001 sin tener en cuenta la jurisprudencia constitucional ni la ley existente sobre el tema del derecho de petición, en torno al referido término de cuatro meses para pronunciarse sobre el reconocimiento de la pensión.

Y segundo reiterarle a Instituto de Seguros Sociales, la obligación constitucional y legal que tiene como autoridad, de responder oportunamente a las solicitudes que se le formulen.

En consecuencia, esta Sala concederá la tutela solicitada por el señor Mario Tonguino Suárez y ordenará al Instituto de Seguros Sociales, en el evento de que aún no haya emitido decisión de fondo, lo haga en el plazo máximo de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de este fallo.”

Con base en las anteriores consideraciones, la Corte analizará los casos sometidos a estudio.

5. Casos concretos.

En los dos casos sometidos a estudio, los demandantes señalan que radicaron peticiones relacionadas con derechos pensionales, ante el Instituto de Seguros Sociales. Por un lado, el señor Jimmy Cure Vargas (expediente T-941672) precisa que presentó una solicitud de reconocimiento de su pensión de vejez por alto riesgo, el 9 de octubre de 2003, sin que a la fecha de presentación de la tutela (16 de marzo de 2004) le hubieran dado respuesta. Por otro, el señor William Jaime Rios Gil (expediente T-944137) precisa que presentó solicitud de

pensión por invalidez desde el 12 de diciembre de 2003, sin que hasta la fecha de interposición de la tutela (31 de mayo de 2004) la entidad contestara su petición.

Destaca la Sala, que en los dos casos, el amparo fue denegado por los jueces de única instancia, a pesar de que habían transcurrido más de cuatro meses desde el momento en que fue interpuesta la tutela y la radicación de la solicitud pensional. Si bien es cierto que aún no han transcurrido seis meses desde que los demandantes elevaron su petición ante Cajanal, éste no es el término que debe tenerse en cuenta para establecer si a la actora le ha sido vulnerado el derecho fundamental de petición.

Como ha sido señalado con insistencia, la entidad demandada cuenta con quince (15) días para informar a los peticionarios sobre el trámite iniciado a su petición; cuatro meses (4) para decidir definitivamente sobre el derecho pensional y seis meses (6) para comenzar el pago de la pensión, si es el caso que ésta fue reconocida. Puede observarse que han transcurrido más de cuatro meses desde el momento en que los accionantes presentaron sus solicitudes de reconocimiento de pensión, sin que la entidad demandada se pronunciara. Por lo tanto, a los demandantes se les ha vulnerado su derecho fundamental de petición.

Sin embargo, en el caso concreto del señor Jimmy Cure Vargas (T-941672), se observa que obra en el expediente, prueba de que al actor le fue resuelta de fondo su petición a través de la resolución No. 1469 del 26 de abril de 2004, por lo cual se está frente a un hecho superado. A pesar de lo anterior, ésta Sala procederá a revocar la sentencia de única instancia proferida por el Juzgado Octavo Civil del circuito de Barranquilla que negó la protección solicitada, y en su lugar se declarará la carencia actual de objeto. Lo anterior, por cuanto ha sido afirmado por la Corte, que no puede confirmarse un fallo de tutela contrario a la Carta⁹. Este criterio fue expuesto por la Sala Tercera de Revisión de la siguiente manera¹⁰:

“4. Sobre la sustracción de materia

“La Sala no comparte la argumentación hecha por el juez de instancia para denegar la tutela solicitada por la señora (...), y procederá a revocar el fallo objeto de revisión. No confirma el fallo porque la tutela ha debido ser concedida. No obstante, la Corte no se pronuncia de fondo, pues en el presente caso hay carencia de objeto por sustracción de materia, toda vez que el Instituto de Seguros Sociales ya expidió la autorización para la práctica de la cirugía

requerida por la madre de la peticionaria (...). No existe al momento en que se produce este fallo, razón alguna para impartir una orden al ente accionado.

Por el contrario, en el caso del señor William Jaime Rios Gil, no existe evidencia que indique que la entidad ha dado respuesta a su solicitud. Considerando que a la fecha de ésta sentencia, han transcurrido los términos para que la entidad demandada resuelva de fondo la petición presentada por el actor, la Corte revocará la sentencia de primera instancia y concederá el amparo, ordenando a la entidad demandada que, si no lo ha hecho aún, proceda dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta sentencia, a proferir un acto administrativo que resuelva de fondo la petición elevada por el tutelante. Lo anterior, siguiendo la técnica utilizada por esta Corporación en las sentencias T - 422 de 2003 (M.P. Rodrigo Escobar Gil) y T-734 de 2004 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández)

VI. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero. REVOCAR el fallo del 1 de abril de 2004, proferido por el Juzgado Octavo Civil del Circuito de Barranquilla.

Segundo. DECLARAR la carencia actual de objeto, por la razón señalada en la parte motiva de esta providencia.

Tercero. REVOCAR el fallo del 10 de junio de 2004, proferido por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Envigado, y en su lugar TUTELAR el derecho de petición solicitado por el señor William Jaime Rios Gil.

Cuarto. ORDENAR al Instituto de Seguros Sociales que, si aún no lo ha hecho, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta providencia profiera el acto administrativo correspondiente que resuelva de fondo lo solicitado por el señor William Jaime Rios Gil.

Quinto: PREVENIR al Instituto de Seguros Sociales, para que en el futuro se abstenga de incurrir en esta clase de actuaciones que, como en el caso concreto, vulnera los derechos fundamentales de sus afiliados.

Sexto: ORDENAR que por Secretaría General se dé cumplimiento a lo previsto en el artículo 36 del decreto 2591 de 1991.

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

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada Ponente

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Sentencia T-481 de 1992, M.P. Jaime Sanín Greiffenstein.

2 Al respecto véase la sentencia T-695 de 2003, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

3 Sentencia T-1104 de 2002, M.P. Manuel José Cepeda.

4 Sentencias T-294 de 1997 y T-457 de 1994.

5 Sentencia 219 de 2001, M.P. Fabio Morón Díaz.

6 Sentencia 249 de 2001, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

7 Sentencias T-326 y T-325 de 2003 M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

8 Ibídem.

9 Sentencia T- 818 de 2002, M. P. Clara Inés Vargas Hernández. De igual forma en la sentencia T-271, de 2001. M. P. Manuel José Cepeda Espinosa

10 Sentencia T-271 de 2001. M. P. Manuel José Cepeda Espinosa