

Sentencia T-1028/05

DERECHO DE PETICION-Susceptible de ser protegido por vía de tutela.

DERECHO DE PETICION EN MATERIA PENSIONAL-Términos para resolver

DERECHO DE PETICION-Solicitud de pensión de invalidez

Referencia: expediente T-1193437

Peticionario: Horacio Ortiz Agudelo

Procedencia: Juzgado Veinticinco Penal del Circuito de Medellín.

Magistrado Ponente:

Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA

Bogotá, D. C., trece (13) de octubre de dos mil cinco (2005)

La Sala Sexta de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Humberto Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis y Marco Gerardo Monroy Cabra, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión de la Sentencia proferida el diez (10) de agosto de dos mil cinco (2005) por el Juez Veinticinco Penal del Circuito de Medellín.

I. ANTECEDENTES

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 86 de la Constitución Política y 33 del Decreto 2591 de 1991, la Sala Novena de Selección de la Corte Constitucional escogió, para efectos de su revisión, la acción de tutela de la referencia.

De conformidad con el artículo 34 del Decreto 2591 de 1991, esta Sala de Revisión procede a dictar la sentencia correspondiente.

1. Solicitud

El señor Horacio Ortiz Agudelo, por medio de apoderado judicial, solicita al juez de tutela que proteja sus derechos fundamentales a la seguridad social y de petición presuntamente vulnerados por el Instituto de Seguros Sociales.

Los hechos y argumentos que soportan su solicitud son los siguientes:

1. El señor Horacio Ortiz Agudelo cotizó durante los últimos quince (15) años, en calidad de trabajador independiente, al fondo de pensiones del Instituto de Seguros Sociales.
2. Actualmente tiene sesenta y siete (67) años de edad, y hace diecisiete (17) meses le fue diagnosticada una insuficiencia renal crónica terminal, debido a lo cual se ve obligado a practicarse, día de por medio, una diálisis con una duración de tres a cuatro horas por sesión.
3. La situación anterior configura una incapacidad permanente, que da origen al derecho a reclamar la pensión por incapacidad laboral.
4. Desde el día 27 de junio del año en curso, el demandante, en uso del derecho de petición, solicitó el reconocimiento de la pensión anexando la documentación pertinente.
5. La demora injustificada en el reconocimiento de la pensión le causa al demandante un grave perjuicio, dada la urgencia de la situación en que se halla.

Con base en los anteriores hechos y argumentos, el demandante pide al juez de tutela que ampare sus derechos fundamentales a la seguridad social y de petición, ordenando que el Instituto demandado, en un término de cuarenta y ocho horas, se pronuncie sobre la pensión por incapacidad solicitada.

La demanda fue notificada al Gerente Seccional del Instituto de Seguros Sociales, pero el término del traslado corrió en silencio. No obstante, por fuera del término anterior, el mismo día en que fue proferida la sentencia el Instituto demandado informó al juez de tutela que “la solicitud de pensión de vejez (sic) del señor Horacio Ortiz Agudelo... se encontraba surtiendo el proceso de sustanciación, sin embargo las pruebas para el trámite ya llegaron y en el día de hoy se envía el expediente a la Oficina competente para resolver.”

3. Pruebas obrantes dentro del expediente

Obran en el plenario, entre otras, las siguientes pruebas:

1. Copia de la solicitud de reconocimiento de pensión por incapacidad permanente total presentada por el señor Horacio Ortiz Agudelo ante el Instituto de Seguros Sociales, Seccional Antioquia, radicada el día 27 de junio de 2005.
2. Copia de la cédula de ciudadanía del señor Horacio Ortiz Agudelo, donde aparece que nació el 20 de septiembre de 1937.
3. Copia del carné de afiliación de Horacio Ortiz Agudelo a la E.P.S. Humana Vivir.
4. Copia del certificado médico suscrito por el doctor Jorge Henao Sierra, médico internista del Hospital Universitario San Vicente de Paúl de la ciudad de Medellín, en el cual consta que el señor Horacio Ortiz Agudelo padece de insuficiencia renal crónica terminal.
5. Copia del certificado suscrito por la trabajadora social Dennis Vélez, del Centro de Terapia Renal Bolivariana, en donde consta que el señor Horacio Ortiz Agudelo inició terapia de reemplazo renal tipo diálisis el 15 de julio de 2005, por presentar insuficiencia renal crónica.
6. Copia de la solicitud de autorización del servicio de tratamiento de hemodiálisis, suscrita por la trabajadora social Dennis Vélez, del Centro de Terapia Renal Bolivariana, dirigido a la E.P.S Humana Vivir.
7. Poder conferido al apoderado judicial del demandante.

II. ACTUACIÓN JUDICIAL

Sentencia proferida por el Juzgado Veinticinco Penal del Circuito de Medellín, Antioquia.

Mediante Sentencia proferida el diez (10) de agosto de dos mil cinco (2005), el Juzgado Veinticinco Penal del Circuito de Medellín, Antioquia, decidió declarar improcedente la acción de tutela.

En sustento de esta determinación expuso que no obstante que estaba acreditada la

presentación de la solicitud de reconocimiento de la pensión y también que la misma no había obtenido respuesta, no era posible considerar vulnerado el derecho de petición del demandante, toda vez que aun no se había vencido el término establecido para que el Instituto de Seguros Sociales decidiera sobre su pretensión.

Como fundamento de esta conclusión, el fallo trajo a colación lo afirmado por esta Corporación en la Sentencia T-001 de 2003, en donde se llevó a cabo la interpretación armónica de los artículos 4º de la Ley 700 de 2001, 19 del Decreto 656 de 1994 y 6º del Código Contencioso Administrativo, para concluir que el plazo para decidir sobre una solicitud de pensión es de cuatro meses, no obstante lo cual existe otro término de seis meses para adelantar los trámites necesarios para el reconocimiento y pago de las mesadas. Lo anterior sin perjuicio del plazo de 15 días a que hace referencia el artículo 6º del Código Contencioso Administrativo, que se aplica para el caso en que se solicite, simplemente, información acerca del estado del trámite adelantado en materia de pensión o copias sobre documentos ya existentes dentro del expediente de la solicitud de pensión.

La anterior decisión no fue impugnada.

III. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Competencia

Esta Sala de la Corte Constitucional es competente para conocer de la revisión de la referencia, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 inciso 2º y 241 numeral 9º de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991. Además, se procede a la revisión en virtud de la selección practicada por la Sala correspondiente y del reparto verificado en la forma establecida por el reglamento de la Corporación.

2. El problema jurídico que plantea la demanda.

Visto lo anterior, de acuerdo con lo previsto en el artículo 35 del Decreto 2591 de 1991, la decisión a tomar se limitará a una breve justificación, toda vez que existe reiterada jurisprudencia sobre el tema del plazo para resolver solicitudes de reconocimiento de pensión.

En efecto, en ocasiones anteriores la Corte ha resuelto casos idénticos al presente, en donde se pedía la protección de los derechos de petición y a la seguridad social de los demandantes, por la presunta demora en dar respuesta a la solicitud de reconocimiento y pago de pensiones de jubilación.

3. El derecho de petición y su protección mediante la acción de tutela.

Ante la sistemática violación del derecho de petición, la Corte ha vertido una amplísima jurisprudencia al respecto, cuyas líneas fundamentales fueron resumidas en la Sentencia T-1160A de 20011 de la siguiente manera:

“En un fallo reciente², la Corte Constitucional resumió las reglas básicas que rigen el derecho de petición, tal y como han sido precisados en su jurisprudencia³:

“a) El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa. Además, porque mediante él se garantizan otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión.

“b) El núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión, pues de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta no resuelve o se reserva para sí el sentido de lo decidido.

“c) La respuesta debe cumplir con estos requisitos: 1. oportunidad 2. Debe resolverse de fondo, clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado 3. ser puesta en conocimiento del peticionario. Si no se cumple con estos requisitos se incurre en una vulneración del derecho constitucional fundamental de petición.

“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) La Corte ha considerado que cuando el derecho de petición se formula ante particulares,

es necesario separar tres situaciones: 1. Cuando el particular presta un servicio público o cuando realiza funciones de autoridad. El derecho de petición opera igual como si se dirigiera contra la administración. 2. Cuando el derecho de petición se constituye en un medio para obtener la efectividad de otro derecho fundamental, puede protegerse de manera inmediata. 3. Pero, si la tutela se dirige contra particulares que no actúan como autoridad, este será un derecho fundamental solamente cuando el Legislador lo reglamente.

“g) 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 6 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. Para este efecto, el criterio de razonabilidad del término será determinante, puesto que deberá tenerse en cuenta el grado de dificultad o la complejidad de la solicitud. Cabe anotar que la Corte Constitucional ha confirmado las decisiones de los jueces de instancia que ordenan responder dentro del término de 15 días, en caso de no hacerlo, la respuesta será ordenada por el juez, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes.

“h) 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.

“i) El derecho de petición también es aplicable en la vía gubernativa, por ser ésta una expresión más del derecho consagrado en el artículo 23 de la Carta. Sentencias T-294 de 1997 y T-457 de 1994.”⁴

En la sentencia T-1006 de 2001,⁵ la Corte adicionó dos reglas jurisprudenciales así:

“j) La falta de competencia de la entidad ante quien se plantea no la exonera del deber de responder;⁶

“k) Ante la presentación de una petición, la entidad pública debe notificar su respuesta al interesado”.⁷

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

Ahora bien, de manera específica en varias oportunidades anteriores la Corte se ha pronunciado sobre el término que tienen las entidades públicas o privadas del Sistema de Seguridad Social en Pensiones para resolver de fondo las solicitudes de reconocimiento y pago de pensiones. Para esos efectos ha tenido que llevar a cabo una labor de interpretación armónica de lo dispuesto en los artículos 4° de la Ley 700 de 2001, 19 del Decreto 656 de 1994 y 6° del Código Contencioso Administrativo¹⁰. Las conclusiones que de dicha interpretación armónica ha extraído la Corte fueron resumidas en la Sentencia SU-975 de 200311, en donde sobre los plazos con que cuentan las respectivas entidades para resolver, se dijo lo siguiente:

“(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.” (Negrillas fuera del original)

5. El caso concreto.

Con fundamento en los precedentes jurisprudenciales arriba recordados, pasa la Sala a estudiar el caso sometido ahora a su consideración.

En esta oportunidad el demandante demostró haber elevado solicitud de reconocimiento y pago de pensión de invalidez ante el Instituto de Seguros Sociales, Seccional Antioquia, el día 27 de junio de 2005.¹² En el libelo de la demanda, presentada el día 26 de julio de 2005, manifestó no haber obtenido respuesta alguna a la anterior petición. El Instituto demandado, por su parte, no contestó la demanda pero el día 10 de agosto de 2005¹³, en escrito allegado extemporáneamente ante el Juzgado de primera instancia, indicó que “la solicitud de pensión de vejez (sic) del señor Horacio Ortiz Agudelo... se encontraba surtiendo el proceso de sustanciación, sin embargo las pruebas para el trámite ya llegaron y en el día de hoy se envía el expediente a la Oficina competente para resolver.”

De esta manera, la Sala observa que para el día en que el Instituto de Seguros Sociales allegó la anterior respuesta al proceso, estando éste para ser fallado, habían transcurrido más de los quince días hábiles dentro de los cuales tenía que haber contestado al solicitante informándole en qué momento respondería de fondo su petición, y qué otros documentos adicionales a los aportados o qué trámites sería necesario agotar para poder resolver tal petición, si ello fuera necesario. Al no haberlo hecho así, el Instituto desconoció el derecho de petición del aquí demandante.

Además, en cuanto a esta respuesta enviada por el Instituto demandado al Juzgado en donde cursaba la acción de tutela, aparte de ser confusa por referirse a una solicitud de pensión de vejez, cuando lo solicitado fue la pensión de invalidez, resultó ser inoportuna e incompleta al no señalar cuándo exactamente sería resuelta en el fondo la petición, y si se requerían o no documentos o trámites adicionales para poder adoptar la decisión. Por lo anterior la Sala no estima que tal respuesta satisfaga el derecho de petición del demandante, de manera que pueda considerarse que en el presente asunto se presenta un hecho superado.

Adicionalmente, la Sala detecta que habiéndose presentado la solicitud de reconocimiento y pago de la pensión el día 27 de junio de 2005, la misma debe ser resuelta en el fondo el próximo jueves 27 de octubre del año corriente, cuando se cumplen los cuatro meses calendario de que dispone el Instituto para ello, con fundamento en la aplicación analógica del artículo 19 del Decreto 656 de 1994, y según lo establecido por la jurisprudencia de esta

Corporación.

Finalmente, la Sala observa también que para el día 27 de diciembre del año en curso, si hay lugar al reconocimiento de la pensión, las respectivas mesadas pensionales tendrán que empezar a ser reconocidas, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 4° de la Ley 700 de 2001, y la jurisprudencia antes reseñada.

Así las cosas, para reestablecer el derecho de petición del demandante, vulnerado por la falta de una inicial respuesta adecuada a su solicitud, y en prevención de posibles vulneraciones ulteriores de este mismo derecho por falta de una respuesta de fondo oportuna, y previniendo también el desconocimiento del derecho a la seguridad social que podría configurarse por falta de pago de las mesadas que en virtud de un posible reconocimiento pensional pueda llegar a presentarse, la Sala revocará la Sentencia proferida el diez (10) de agosto de dos mil cinco (2005) por el Juzgado Veinticinco Penal del Circuito de Medellín, que decidió declarar improcedente la acción de tutela, y en su lugar concederá la protección solicitada ordenando al Instituto de Seguros Sociales que, si aun no lo ha hecho, antes del próximo 27 de octubre de 2005 dé una respuesta de fondo a las solicitudes en materia pensional presentadas por el demandante, y de ser esta respuesta positiva, antes del 27 de diciembre del mismo año reconozca y pague efectivamente las mesadas pensionales a que haya lugar.

IV. DECISIÓN.

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. REVOCAR el fallo de fecha de diez (10) de agosto de 2005, proferido por el Juzgado Veinticinco Penal del Circuito de Medellín, que decidió declarar improcedente la acción de tutela incoada por el señor Horacio Ortiz Agudelo.

Segundo. CONCEDER la protección de los derechos fundamentales de petición y a la seguridad social del señor Horacio Ortiz Agudelo.

Cuarto. Por Secretaría líbrese la comunicación prevista en 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

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

ÁLVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

2 Corte Constitucional, Sentencia T-1089 de 2001, MP: Manuel José Cepeda Espinosa.

3 Estos criterios fueron delineados en la sentencia T-377 de 2000, MP: Alejandro Martínez Caballero.

4 Corte Constitucional, Sentencia T-377 de 2000, MP: Alejandro Martínez Caballero.

5 Corte Constitucional, Sentencia T-1006 de 2001, MP: Manuel José Cepeda Espinosa.

6 Corte Constitucional, Sentencia T-219 de 2001, MP: Fabio Morón Díaz. En la sentencia T-476 de 2001, MP: Rodrigo Escobar Gil, la Corte afirmó “Desde una perspectiva constitucional, la obligación de realizar el traslado de la solicitud, en caso de incompetencia de la entidad ante la cual se eleva la petición, es un elemento del núcleo esencial del derecho de petición, toda vez, que la simple respuesta de incompetencia, constituye una evasiva a la solicitud y de

acuerdo a lo expresado por la Corte: "...[las respuestas simplemente formales o evasivas]... no satisfacen el derecho de petición, pues en realidad, mediante ellas la administración elude el cumplimiento de su deber y desconoce el principio de eficacia que inspira la función administrativa, de conformidad con el artículo 209 de la Constitución..."

7 Corte Constitucional, Sentencia T-249 de 2001, MP: José Gregorio Hernández Galindo.

8 Ley 700 de 2001, artículo 4:

"A partir de la vigencia de la presente ley, los operadores públicos y privados del sistema general de pensiones y cesantías, que tengan a su cargo el reconocimiento del derecho pensional, tendrán un plazo no mayor de seis meses a partir del momento en que se eleve la solicitud de reconocimiento por parte del interesado para adelantar los trámites necesarios tendientes al pago de las mesadas correspondientes."

9 Decreto 656 de 1994, artículo 19:

"El Gobierno nacional establecerá los plazos y procedimientos para que las administradoras decidan acerca de las solicitudes relacionadas con pensiones por vejez, invalidez y sobrevivencia, sin que en ningún caso puedan exceder de cuatro (4) meses."

10 Código Contencioso Administrativo, artículo 6°:

"Las peticiones se resolverán o contestarán dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de su recibo. Cuando no fuere posible resolver o contestar la petición en dicho plazo, se deberá informar así al interesado, expresando los motivos de la demora y señalando a la vez la fecha en que se resolverá o dará respuesta."

11 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

12 Ver folio 3 del expediente.

13 En esta misma fecha se profirió la sentencia de primera instancia.