

Sentencia T-1071/06

DERECHO DE PETICION EN MATERIA PENSIONAL-Términos para resolver

Referencia: expediente T-1406888

Acción de tutela de la señora María del Carmen Ligia Botía Rodríguez, contra Seguro Social, seccional Cundinamarca.

Procedencia: Juzgado Cuarenta y Siete Penal del Circuito de Bogotá.

Magistrado Ponente:

Dr. NILSON PINILLA PINILLA.

Bogotá, doce (12) de diciembre de dos mil seis (2006).

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Nilson Pinilla Pinilla, Manuel José Cepeda Espinosa y Jaime Córdoba Triviño, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales ha proferido la siguiente

## SENTENCIA

en la revisión del fallo dictado por el Juzgado Cuarenta y Siete Penal del Circuito de Bogotá, dentro de la acción de tutela instaurada por la señora María del Carmen Ligia Botía Rodríguez, contra Seguro Social seccional Cundinamarca.

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° 8 de la Corte, el día 31 de agosto del año en curso eligió, para efectos de su revisión, el expediente de la referencia.

### I. ANTECEDENTES.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

#### A. Hechos y relato de la demandante.

La accionante el 22 de agosto de 2004 presentó ante el Seguro Social seccional Cundinamarca, solicitud de reconocimiento y pago de pensión de jubilación que fue resuelta el 17 de marzo de 2006, mediante resolución N° 010018, negándola, por considerar que no

cumplía con el requisito de las semanas cotizadas, tal como lo exigen las normas legales vigentes.

Afirma que dentro de los términos legales, el 24 de abril de 2006 interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación contra la anterior resolución, fundamentando que cumple con los requisitos legales, ya que según los reportes emitidos por la misma entidad, demostró haber cotizado el tiempo suficiente para hacerse merecedora del reconocimiento de la pensión.

Señala que a la fecha de presentación de la acción de tutela (22 de junio de 2006), la entidad demandada no había emitido ninguna respuesta en relación con el recurso presentado.

#### B. Pretensión.

Con base en lo expuesto por la señora Botía Rodríguez, solicita que se tutele su derecho fundamental de petición, mediante una orden al gerente del Seguro Social seccional Cundinamarca, para que emita un acto administrativo resolviendo el recurso de reposición radicado el 24 de abril de 2006.

#### C. Respuesta al juez de tutela por parte del ente demandado.

El Juzgado Cuarenta y Siete Penal del Circuito de Bogotá envió comunicación al Seguro Social el 27 de junio de 2006, notificando la presente acción de tutela, con la finalidad de que se ejerciera el derecho de defensa y se solicitara la práctica de pruebas, o suministrara aquellas que considerara pertinentes al procedimiento (f. 16). No obstante, el ente demandado no dio

respuesta.

#### D. Sentencia de instancia que se revisa.

Mediante sentencia del 6 de julio de 2006, el Juzgado Cuarenta y Siete Penal del Circuito de Bogotá denegó la tutela solicitada, por las siguientes razones:

El Seguro Social mediante acto administrativo 010018 del 17 de marzo de 2006 negó la solicitud de pensión de la actora, por lo cual esta parte interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación, radicado el 24 de abril de 2006, que no ha sido resuelto, lo que la llevó a presentar la acción de tutela.

Del examen del expediente, dedujo el juzgado que la accionante cuenta con un medio de defensa judicial de gran importancia y que debe agotar, como es la vía gubernativa, lo que denota la improcedencia del amparo invocado, además, que la entidad demandada aún no ha desatado el recurso interpuesto, del cual seguramente derivan consecuencias, de manera que el conflicto de carácter administrativo tiene un escenario legal donde puede debatirse, situación que de plano descarta la posibilidad de que el juez constitucional intervenga por vía de tutela, dado el carácter residual que tiene.

## II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

Primera. Competencia.

La Corte Constitucional es competente para conocer esta demanda, en virtud de lo dispuesto en los artículos 86 y 241, numeral 9°, de la Constitución Política y en los artículos 33 a 35 del Decreto 2591 de 1991.

## Segunda. Lo que se debate.

Procede esta Sala de Revisión a determinar, si en el presente caso el Seguro Social ha vulnerado el derecho de petición de la accionante, al no dar respuesta al recurso de reposición y en subsidio apelación que interpuso contra la resolución 010018 de marzo 17 de 2006, radicado el 24 de abril del mismo año.

Para tal efecto, a continuación se analizarán los elementos fácticos del caso bajo estudio, a partir de algunas consideraciones previas sobre la línea jurisprudencial trazada por esta corporación frente al tema del alcance del derecho de petición en materia pensional.

## Tercera. Términos para resolver las peticiones en asuntos pensionales.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

El derecho de petición se encuentra consagrado en el artículo 23 de la Constitución, precepto que indica que toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución, además, esta corporación ha establecido que no solamente comprende la prerrogativa de la resolución oportuna a la solicitud por parte de las autoridades a quienes es formulada, sino que correlativamente implica la obligación por parte de éstas de resolver de fondo y de manera clara y precisa lo solicitado.<sup>1</sup>

La Corte Constitucional ha reiterado los plazos para la resolución del derecho de petición en los casos de solicitud de pensiones, definidos en la sentencia SU-975 de 2003 (23 de octubre), M. P. Manuel José Cepeda Espinosa:

"6) los plazos con que cuenta la autoridad pública para dar respuesta a 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.”

Con respecto al tema concerniente a sí los recursos interpuestos en la vía gubernativa y no decididos por la administración son o no equivalentes a una petición en los términos del artículo 23 de la Constitución Política, la Corte, en reiteradas ocasiones, ha señalado que su no tramitación o resolución dentro de los términos legalmente señalados, vulnera el derecho fundamental de petición.

En sentencia T-929 de 2003 (9 de octubre), M. P. Clara Inés Vargas Hernández, manifestó lo siguiente:

“... el uso de los recursos de la vía gubernativa como mecanismo que tiene el doble carácter, de control de los actos administrativos y de agotamiento obligatorio para acudir, bien sea ante la jurisdicción ordinaria o bien ante la jurisdicción contenciosa administrativa, es una expresión más del derecho de petición, pues a través de este mecanismo el administrado eleva ante la autoridad pública una petición respetuosa que tiene como finalidad obtener la aclaración, la modificación o la revocación de un determinado acto.

En consecuencia, cuando se interponen recursos con el objeto de agotar la vía gubernativa

surge para la administración el deber de resolverlos en los términos legalmente previstos, ya que un estado de indeterminación sobre los mismos – pese a la aplicación de la figura del silencio administrativo que constituye la principal prueba de la transgresión del derecho fundamental de petición<sup>2</sup>, no cumple con la finalidad del derecho de petición, sino que desconoce su núcleo esencial, consistente en obtener un pronunciamiento, claro, expreso y de fondo sobre la situación planteada. De ahí que, como lo ha sostenido esta Corporación, la negativa de la autoridad en resolver oportunamente y de fondo un recurso impetrado, o la demora injustificada en la decisión, transgrede los fines del Estado y pretermite el cumplimiento de los principios que rigen todas las actuaciones administrativas: eficacia, transparencia, eficiencia, celeridad, entre otros, señalados en el artículo 209 de la Constitución Política.”<sup>3</sup>

Finalmente, en sentencia T-364 de 2004 (22 de abril), M. P. Eduardo Montealegre Lynett, se consideró que el núcleo esencial del derecho fundamental de petición reside en que “la resolución que emita la entidad correspondiente, sea pronta, suficiente y oportuna a la solicitud impetrada por el administrado, sin que en ningún momento, dicha respuesta implique una aceptación de lo solicitado.” Luego en la misma sentencia, consideró que hace parte del núcleo esencial del derecho de petición la pronta decisión de “los recursos ante la administración”.

Teniendo como base los anteriores pronunciamientos, se puede afirmar que los recursos interpuestos con la finalidad de controlar los actos administrativos y agotar la vía gubernativa, constituyen una forma de ejercer el derecho de petición, ya que permite a las personas no sólo participar en la gestión que realice la administración sino también, controvertir directamente ante aquella sus decisiones.

Al interponer el recurso de reposición y en subsidio apelación, se está elevando una petición

respetuosa con el fin de obtener, ya sea la aclaración, modificación o revocación de un acto administrativo, en consecuencia, la administración tiene el deber de resolverlos oportunamente, de fondo, de forma clara y precisa, de lo contrario se estaría vulnerando el núcleo esencial del derecho de petición.

Para la Corte, la obligación que tienen los funcionarios de resolver oportunamente las peticiones, no se satisface con el silencio administrativo y, por consiguiente, no puede considerarse como otro medio de defensa judicial que excluya la acción de tutela; por el contrario, para esta corporación el silencio administrativo es prueba fehaciente de vulneración del derecho de petición. Al respecto, se ha establecido que:

“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.” Sentencia T-242 de 1993 (23 de junio), M. P. José Gregorio Hernández Galindo.

En definitiva, la efectividad del derecho fundamental de petición deriva de una respuesta pronta, clara y completa por parte de las autoridades, a cada una de las solicitudes que se les presenten. Por consiguiente, ante la omisión en dar una respuesta, el peticionario puede solicitar al juez constitucional a través de la acción de tutela, la protección de su derecho fundamental de petición, exigiendo una respuesta de fondo de la autoridad respectiva.

#### Cuarta. Análisis del caso concreto.

En el asunto bajo estudio, la señora Botía Rodríguez manifiesta que se le ha vulnerado su derecho fundamental de petición, toda vez que el ente demandado no le ha resuelto el recurso de reposición y en subsidio apelación, radicado el 24 de abril de 2006, contra la Resolución N° 010018 de marzo 17 de 2006, mediante la cual se le negó el reconocimiento y pago de la pensión de jubilación.

Dentro del material probatorio obrante en el expediente, se encuentra la fotocopia del recurso que la accionante instauró ante el Seguro Social el 24 de abril de 2006 (fs. 8 a 11), por lo cual se encuentra probado que efectivamente presentó dicha impugnación ante el Departamento de Atención del Pensionado del Seguro Social.

Por el contrario, no se encontró dentro del expediente escrito alguno que permita concluir que el Seguro Social haya proferido algún acto administrativo resolviendo el recurso presentado por la demandante.

Para el caso en estudio, si el recurso de reposición se presentó el 24 de abril de 2006 y la acción de tutela se interpuso el 22 de junio del mismo año, ya habían transcurrido 1 mes y 22 días, sin que el ente demandado emitiera alguna respuesta. Entonces, atendiendo lo dispuesto por el artículo 60 del C.C.A., ya se cumplió el término de 15 días para resolver el recurso de reposición interpuesto por la actora, es decir, no se resolvió de manera oportuna y tampoco indicó un plazo diferente, si consideraba que el dado era insuficiente.

En consecuencia, esta Sala de Revisión revocará el fallo proferido el 6 de julio de 2006 por el

Juzgado Cuarenta y Siete Penal del Circuito de Bogotá; en su lugar, concederá la tutela por violación al derecho fundamental de petición. En consecuencia, se ordenará que el Gerente del Seguro Social, seccional Cundinamarca, o quien haga sus veces, en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de la presente decisión, si no lo hubiere hecho, profiera acto administrativo que resuelva de fondo el recurso de reposición y en subsidio apelación, interpuesto contra la resolución N° 0100018 del 17 de marzo de 2006, por medio de la cual se negó el reconocimiento de la pensión de jubilación a la actora.

### III.- DECISIÓN.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

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

#### RESUELVE:

Primero: REVOCAR el fallo proferido el 6 de julio de 2006 por el Juzgado Cuarenta y Siete Penal del Circuito de Bogotá, que denegó el amparo en la acción de tutela instaurada por la señora María del Carmen Ligia Botía Rodríguez, en contra del Seguro Social seccional Cundinamarca, y en su lugar, CONCEDER la tutela por violación al derecho fundamental de petición.

En consecuencia, ORDENAR al Gerente del Seguro Social, seccional Cundinamarca, o quien

haga sus veces, que en el término de cuarenta y ocho (48) horas, contadas a partir de la notificación de la presente decisión, si no lo hubiere hecho, profiera acto administrativo que resuelva de fondo el recurso de reposición y en subsidio apelación, interpuesto contra la Resolución N° 0100018 del 17 de marzo de 2006, por medio de la cual se negó el reconocimiento de la pensión de jubilación a la actora.

Segundo: Por Secretaría General, LÍBRENSE las comunicaciones a que se refiere el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Sentencia T-213 de 2005 (10 de marzo), M. P. Álvaro Tafur Galvis.

2 Sentencia T-214 de 2001 (22 de febrero), M. P. Carlos Gaviria Díaz.

3 Sentencia T-769 de 2002 (18 de septiembre), M. P. Rodrigo Escobar Gil.