

Sentencia T-114/03

DERECHO DE PETICION ANTE EL SEGURO SOCIAL-Término de quince días para responder sobre reconocimiento pensión de vejez

DERECHO DE PETICION ANTE EL SEGURO SOCIAL-Resolución oportuna, clara y de fondo

DERECHO DE PETICION ANTE EL SEGURO SOCIAL-Negligencia en trámite administrativo y vulneración de derechos fundamentales

Reiteración de Jurisprudencia

Referencia: expediente T-661019

Acción de tutela incoada por Dora Lucía Montoya Velásquez contra el Seguro Social - Seccional Antioquia.

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá, D. C., trece (13) de febrero de dos mil tres (2003).

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9 de la Constitución Política y en el Decreto Ley 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión del fallo de la acción de tutela instaurada por Dora Lucía Montoya Velásquez contra el Seguro Social - Seccional Antioquia.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos

Al cumplir los requisitos legales para percibir su pensión de vejez, la accionante elevó una solicitud ante el Seguro Social, radicada el 5 de abril de 2001, con el fin de obtener el

reconocimiento y pago de esta prestación. Sin embargo, hasta el momento en que se impetró la acción de tutela (16 de agosto de 2002), no ha recibido respuesta a su petición y, en las ocasiones en que verbalmente solicitó información al ente accionado, sus funcionarios manifestaron que la pensión no ha sido tramitada por la falta de pago del bono pensional.

A juicio de la ciudadana Montoya Velásquez, la omisión en que incurre el Seguro Social vulnera sus derechos fundamentales a la vida digna, la igualdad, la asistencia y protección de las personas de la tercera edad, la atención en salud y la recreación, por lo que solicita su amparo constitucional, ordenando a la entidad accionada que profiera el acto administrativo donde se “reconoce, liquida y ordena el pago” de su pensión de vejez.

2. Trámite de instancia

La acción de tutela fue presentada ante el Tribunal Administrativo de Antioquia, corporación que en providencia del 21 de agosto de 2002 declaró su falta de competencia de conformidad con lo establecido en el artículo 1º del Decreto 1382 de 2000 y ordenó que el expediente fuera sometido al reparto de los jueces del circuito de la ciudad de Medellín.

Así, a través de auto del 3 de septiembre de 2002, el Juzgado Cuarto de Familia de Medellín avocó conocimiento de la actuación y ordenó requerir al director del Seguro Social a fin de que remitiera la documentación relacionada con los hechos narrados por la actora, sin que obtuviera respuesta alguna al respecto.

3. Decisión judicial objeto de revisión

El Juez de Primera Instancia, en sentencia del 17 de septiembre de 2002, declaró la improcedencia del amparo solicitado por la actora al considerar que, de acuerdo con lo señalado por la jurisprudencia constitucional, la acción de tutela no era un instrumento idóneo para obtener el reconocimiento y pago de acreencias laborales.

Además, el a quo estimó que la tutelante tenía a su disposición la acción laboral ordinaria para la satisfacción de su pretensión, sin que se hubiera comprobado la inminencia de un perjuicio irremediable que permitiera conceder la protección constitucional de manera transitoria.

II. FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

Problema jurídico

En relación con el asunto sometido a revisión de la Corte, corresponde a esta Sala determinar si el incumplimiento del Seguro Social, Seccional Antioquia, en resolver la solicitud de reconocimiento y pago de pensión de vejez constituye una vulneración de derechos fundamentales.

Para ello, la Sala reiterará la doctrina constitucional sobre la protección de derechos fundamentales no invocados por la accionante, reseñará las reglas jurisprudenciales relativas al derecho fundamental de petición, en especial las relativas a la obligación de respuesta oportuna por parte de las autoridades, y con base en estos elementos de juicio, resolverá la controversia jurídica planteada.

La accionante estima como vulnerados por el Seguro Social los derechos fundamentales a la vida digna, la igualdad, la asistencia y protección de las personas de la tercera edad, la atención en salud y la recreación. Sin embargo, del análisis de los presupuestos de hecho antes descritos se concluye que la controversia jurídica versa sobre el incumplimiento de la Administración en la respuesta de la solicitud realizada por la accionante, situación que hace ineludible el estudio de la posible vulneración del derecho fundamental de petición, que no fue invocado en el escrito de tutela.

Distintas sentencias de esta Corporación¹ señalan que es no solamente facultad, sino obligación del juez constitucional, integrar en su decisión derechos fundamentales que aunque no hayan sido incluidos en la petición de amparo, a su juicio resulten vulnerados.

Ello como consecuencia del principio de informalidad que caracteriza a la acción de tutela (artículo 14 del Decreto 2591 de 1991), junto con la obligación que tiene el funcionario judicial de garantizar la efectividad de los principios, valores y derechos y deberes consagrados en el Estatuto Superior (Art. 2 C.P.), protección que no puede supeditarse al cumplimiento de una formalidad que, además, resulta ajena a la naturaleza del amparo.

De tal modo, la Sala asumirá el estudio de las características del derecho fundamental de petición, para determinar si la conducta del ente accionado configura su vulneración.

La obtención de una respuesta oportuna y eficaz como componente del núcleo esencial del derecho fundamental de petición. Reiteración de jurisprudencia

El artículo 23 de la Carta confiere el derecho fundamental a toda persona de presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. De la interpretación de este precepto constitucional se colige que los componentes del núcleo esencial del derecho de petición son, de un lado, la facultad de cualquier individuo de realizar la solicitud y, del otro, el deber de la autoridad de resolverla de forma adecuada y oportuna, elementos que deben concurrir para que el derecho resulte efectivo.

En decisiones anteriores la Corte ha fijado las reglas jurisprudenciales aplicables a la protección del derecho fundamental de petición (artículo 23 C.P.), doctrina que se reitera en el presente fallo. Al respecto esta Corporación señaló:

“La Corte Constitucional se ha pronunciado en múltiples oportunidades sobre el sentido y el alcance del derecho fundamental de petición.³ En sentencia T-377 de 2000, Magistrado Ponente Alejandro Martínez Caballero, se delinearón algunos supuestos fácticos mínimos de este derecho tal y como han sido precisados en la jurisprudencia de esta Corporación:

“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.

(...)

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 6º 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.”

En sentencia T-1006 de 2001 esta Sala de Revisión adicionó a los anteriores supuestos dos más: primero, que la falta de competencia de la entidad ante quien se plantea no la exonera del deber de responder;⁴ y, segundo, que ante la presentación de una petición, la entidad pública debe notificar su respuesta al interesado.⁵”

La jurisprudencia en cita permite concluir que el derecho fundamental de petición se satisface sólo cuando la autoridad a quien se dirige la solicitud emite una respuesta pronta, concreta y coherente con lo pedido. Por lo tanto, la efectividad del derecho de petición está supeditada a la cualificación de la respuesta, razón por la cual el juez de tutela, al determinar la procedencia de su amparo, deberá no sólo verificar la existencia de una manifestación por

parte de la autoridad (aspecto formal), sino también que su contenido resuelva de fondo la solicitud del interesado (aspecto material).

Frente a la oportunidad de la respuesta en el caso específico de las solicitudes de reconocimiento y pago de pensiones ante entidades como el Seguro Social, la anterior doctrina constitucional, ante la ausencia de norma expresa dentro de la legislación de seguridad social, hacía uso de la regla general contenida en el artículo 6 del Código Contencioso Administrativo que prevé el término de quince días para resolver la solicitud.

Dentro de la misma regla jurisprudencial se admitía, igualmente, que este lapso podría ser demasiado breve, por lo que, en aplicación analógica del artículo 19 del Decreto 656 de 1994, destinado a las administradoras de fondos de pensiones, se señalaba que la solicitud de pensión debía resolverse en un plazo máximo de cuatro meses contados a partir de la fecha de radicación de la petición, circunstancia que debía ser informada al interesado dentro del término contemplado en el artículo 6 del C.C.A., esto es, los quince días a los que se hizo alusión.⁶

Sin embargo, con la expedición de la Ley 700 de 2001 se suple la regla jurisprudencial antes citada por una disposición específica, consagrada en el artículo 4º de dicha norma, que señala que “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 (6) 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.”

En conclusión, la salvaguarda del derecho fundamental de petición en los casos de solicitudes de reconocimiento y pago de pensiones se garantiza cuando (i) se permite, sin dilaciones o trabas injustificadas, que el interesado radique su petición ante la entidad correspondiente, (ii) se expide, en el término consagrado en el artículo 4º de la Ley 700 de 2001 el acto administrativo que reconozca o niegue la prestación laboral y (iii) el acto proferido resuelve de manera clara, precisa y de fondo la solicitud.

Caso concreto

La señora Dora Lucía Montoya Velásquez radicó ante el Seguro Social, Seccional Antioquia, solicitud de reconocimiento y pago de pensión de jubilación el 5 de abril de 2001, sin que a la

fecha en que se interpuso la acción de tutela (16 de agosto de 2002) haya obtenido respuesta, omisión que vulnera, de manera evidente, el derecho fundamental de petición, ya que la entidad accionada ha desconocido ostensiblemente el lapso para resolver, contraviniendo de tal modo la obligación de pronta respuesta que el artículo 23 de la Carta adscribe a las autoridades.

Así, la mora del ente accionado en responder lo pedido quebranta las reglas citadas, bien sea si se tiene en cuenta el término contemplado en la doctrina constitucional anterior, que por haberse presentado la solicitud de pensión antes de la vigencia de la Ley 700 de 2001 resulta aplicable en el caso sub examine, o con base en el lapso de seis meses que prescribe esta disposición.

Tampoco puede aceptarse que la información suministrada verbalmente por funcionarios del ente tutelado, según la cual la prestación no ha sido reconocida porque “no se ha pagado el bono pensional”⁷ sea una respuesta cualificada en los términos de la argumentación expuesta, teniendo en cuenta que esta afirmación no es un acto administrativo que resuelva de manera clara, precisa y de fondo con lo pedido y, además, ignora la exigencia contemplada en el inciso 2º del artículo 6º del Código Contencioso Administrativo, según la cual, si la petición se ha elevado de forma escrita, su respuesta deberá ser expresada de igual modo.⁸

La Sala no comparte los criterios que fundaron la negación del amparo constitucional por parte del juez de instancia, advirtiéndose que, como se tuvo oportunidad de señalar, el fondo de la controversia jurídica planteada no es el pago de una acreencia laboral, pretensión a la que, de manera general, es ajena la acción de tutela, sino la omisión injustificada del Seguro Social en proferir el acto administrativo que resuelva de fondo, positiva o negativamente, la solicitud de reconocimiento y pago de la pensión de vejez.

De otro lado, es claro que el ejercicio del derecho de petición no involucra la resolución favorable de lo pedido, pero sí incluye la obligación de las autoridades de manifestarse, en un sentido u otro, con la condición de responder eficazmente a la solicitud efectuada, deber que en el caso bajo estudio incumplió el Seguro Social.

Los argumentos señalados son suficientes para que esta Sala de Revisión revoque la sentencia proferida por el juez de instancia y, en su lugar, tutele el derecho fundamental de

petición de la ciudadana Montoya Velásquez.

DECISIÓN

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

RESUELVE:

Primero: REVOCAR la sentencia del 17 de septiembre de 2002, proferida por el Juzgado Cuarto de Familia de Medellín y, en su lugar, TUTELAR el derecho fundamental de petición a la señora Dora Lucía Montoya Velásquez.

Segundo: ORDENAR al representante legal del Seguro Social que en el término de cuarenta y ocho (48) horas, contadas a partir de la notificación del presente fallo, proceda a expedir, si aún no lo ha hecho, el acto administrativo que resuelva de fondo, positiva o negativamente, la solicitud elevada por la accionante para el reconocimiento y pago de su pensión de jubilación.

Tercero: Por Secretaría General líbrense las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado Ponente

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

Secretaría General

1 Cfr. T-492/92 M.P. Alejandro Martínez Caballero y Fabio Morón Díaz, T-554/94 M.P. Jorge Arango Mejía T-463/96 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, T-684/01 y T-1284/01 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

2 Cfr. T-1089/01 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

3 Pueden consultarse, entre otras, las sentencias de la Corte Constitucional T-12 de 1992, T-419 de 1992, T-172 de 1993, T-306 de 1993, T-335 de 1993, T-571 de 1993, T-279 de 1994, T-414 de 1995, T-529 de 1995, T-604 de 1995, T-614 de 1995, SU-166 de 1999, T-307 de 1999, T-079 de 2001, T-116 de 2001, T-129 de 2001, T-396 de 2001, T-418 de 2001, T-463 de 2001, T-537 de 2001, T-565 de 2001.

4 Corte Constitucional, Sentencia 219 de 2001, M.P. Fabio Morón Díaz.

5 Corte Constitucional, Sentencia 249 de 2001, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

6 Sobre este aspecto estimó la Corte: “(..) 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.

“3.11. Lo anterior evidencia la necesidad e importancia de una regulación expresa en esta materia, no sólo en cuanto a la fijación de un plazo sino a un procedimiento, que permitan tanto al Seguro Social como a sus afiliados, tener certeza sobre el término que debe emplear éste para absolver peticiones de esta clase, sobre todo cuando de su decisión, depende el goce de otros derechos que, según las circunstancias de cada caso, podría involucrar derechos de carácter fundamental. La reglamentación de esta materia, entonces, permitirá que principios como los de igualdad, eficacia y eficiencia que imperan la función administrativa tengan plena ejecución.

3.12. Así, mientras el legislador cumple su función de establecer un término razonable en que entidades como el Seguro Social deben emplear para dar respuesta a las solicitudes que sus afiliados, específicamente en materia de reconocimiento de pensiones, ha de entenderse que esta entidad debe aplicar por analogía el lapso contenido en el artículo 19 del decreto 656 de 1994, según el cual las solicitudes de pensión deben resolverse de fondo en un término máximo de cuatro (4) meses desde el momento en que se radique la respectiva petición. Hecho éste que tendrá que ser informado al solicitante en el lapso al que hace referencia el artículo 6 del Código Contencioso Administrativo.

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.” Cfr. T-170/00 M.P. Alfredo Beltrán Sierra, precedente que ha sido reiterado, entre otras, en las Sentencias T-487/01 M.P. Jaime Araujo Rentería y T-1160A/01 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

7 Sobre el particular la Sala estima que aún en el caso en que se verificara la falta de pago del bono pensional por alguna de las entidades donde la accionante laboró, esta no es una razón suficiente para negar el reconocimiento de la mesada pensional, en el entendido que la negligencia de la Administración en dicho pago no puede ser trasladada al trabajador que cumplió los requisitos legales para acceder a la prestación, sin que con ello se incurra en una

vía de hecho administrativa. Cfr., entre las más recientes, T-887/01 y T-027/02 M.P. Eduardo Montealegre Lynett, T-235/02 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

8 Cfr. T-293/96 M.P. Jorge Arango Mejía.