

Sentencia T-1166/01

DERECHO DE PETICION-Pronta resolución

DERECHO DE PETICION-Resolución oportuna y de fondo

DERECHO DE PETICION ANTE SOCIEDADES QUE ADMINISTRAN FONDOS DE PENSIONES-  
Término para resolver solicitudes de pensiones

DERECHO DE PETICION ANTE EL SEGURO SOCIAL-Aplicación analógica de término de cuatro  
meses para resolver reconocimiento de pensiones legales

DERECHO DE PETICION-Vulneración por falta de respuesta oportuna y de fondo

Referencia: expediente T- 505.746

Acción de tutela instaurada por Luis Enrique Sastoque Ruiz contra el Fondo de Previsión  
Social del Congreso de la República.

Magistrado Ponente:

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA.

Bogotá, D.C., seis (6) de noviembre de dos mil uno (2001).

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias  
constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en el proceso de revisión de la providencia proferida por el Tribunal Superior del Distrito  
Judicial de Bogotá, Sala de Familia, de fecha 30 de agosto de 2001, en la acción instaurada  
por Luis Enrique Sastoque Ruiz contra el Fondo de Previsión Social del Congreso de la  
República.

El expediente llegó a la Corte, por remisión que hizo el Tribunal, en virtud de lo ordenado por  
el artículo 31 del decreto 2591 de 1991. La Sala de Selección de Tutelas Número Diez, en  
auto de fecha 2 de octubre de 2001, escogió, para efectos de su revisión, el expediente de la

referencia.

El actor presentó acción de tutela contra el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, el día 27 de junio de 2001, ante el Juzgado de Familia de Bogotá, reparto, por considerar que el Fondo le ha violado sus derechos fundamentales de petición, a la vida, al pago oportuno de las pensiones y a la seguridad social, por los siguientes hechos :

#### 1. Hechos.

El actor trabajó en distintos juzgados municipales y del circuito, cotizando a la Caja Nacional de Previsión Social, hasta el año de 1968. También, en otros trabajos, cotizó al Seguro Social, hasta el año de 1997. Finalmente, trabajó como asistente 5º de la Cámara de Representantes desde el 4 de abril de 1997 hasta el 1º de febrero de 1999.

Es decir, cumple los requisitos para la pensión tanto por el tiempo de trabajo como por la edad, pues tiene más de 23 años de trabajo acreditado y más de 66 años de edad, dado que su fecha de nacimiento es 3 de septiembre de 1934.

Habiendo, entonces, cumplido con estos requisitos, el día 12 de noviembre de 1999, el actor presentó solicitud de reconocimiento y pago de pensión ante el Fondo demandado, por ser ésta la última entidad en donde trabajó. Sin embargo, no se le ha dado ninguna respuesta, a pesar de haber presentado un derecho de petición, de fecha 29 de junio de 2000.

Solicita que el juez de tutela le ordene al Fondo demandado que mediante resolución se le reconozca la pensión de jubilación a que tiene derecho y que se ordene el pago de las mesadas atrasadas que hasta la fecha se le adeuden.

Anexó fotocopia de la radicación de petición de jubilación de fecha 12 de noviembre de 1999 y otros documentos relativos a los años trabajados y a la edad del actor.

#### 1. Actuación procesal.

Admitida la demanda, el Juzgado 17 de Familia de Bogotá ordenó notificarla y solicitó al Fondo informar sobre el trámite que le ha dado a la solicitud de pensión presentada por el

actor. Igualmente, si se le han suspendido los servicios médicos.

3. Respuesta del Director General del Fondo de Previsión Social del Congreso de la República al juez de tutela.

En respuesta del 9 de julio de 2001, el Director General del Fondo informó al juez de tutela que a la solicitud del actor, se le dio el siguiente trámite :

- En oficio 2063 de 26 de julio de 2000, se solicitó a la División de Personal de la Cámara de Representantes expedir la certificación de tiempo de servicio laborado por el actor.
- En oficio 2079 de 28 de julio de 2000 se dio respuesta al derecho de petición invocado por el actor.
- El día 30 de junio de 2000, se solicitó a la División de Recursos Humanos del Ministerio de Justicia y de Derecho expedir certificación sobre el tiempo laborado por el actor.
- Con carta del 19 de diciembre de 2000, el actor adjuntó al expediente una comunicación en que señala que se acoge en su integridad a lo dispuesto en la Ley 100 de 1993, respecto de la entidad pagadora, ya que no cumplía los requisitos del Decreto 2709 de 1994.
- El 14 de julio de 2001, se solicitó a la Contraloría municipal de Acacías y al Alcalde de ese municipio, las correspondientes certificaciones laborales del demandante.

En consecuencia, señala el Director, el Fondo adelantó el trámite de información laboral de acuerdo con el artículo 35 del Decreto 1748 de 1995, y que una vez reciba la información requerida, dispondrá lo pertinente con el reconocimiento del bono pensional.

Informó, también, que al actor el Fondo no se está prestando actualmente el servicio médico debido a que no tiene la calidad de pensionado, por encontrarse en trámite su solicitud.

Adjuntó fotocopia del expediente administrativo.

4. Sentencia de primera instancia.

En sentencia de 13 de julio de 2001, el Juzgado 17 de Familia de Bogotá denegó la tutela, por las siguientes razones :

La acción de tutela sólo procede cuando no existe otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Sin embargo, esta acción está encaminada a que el juez de tutela ordene al Fondo el reconocimiento de la pensión de jubilación y el pago de las mesadas atrasadas, órdenes que, según la jurisprudencia de la Corte Constitucional, no compete al juez constitucional ordenar.

Además, de acuerdo con los documentos que obran en el expediente, la solicitud de pensión del actor está en trámite y así se le informó cuando, a través de un derecho de petición, elevó la solicitud respectiva.

## 5. Sentencia de segunda instancia.

Impugnada esta decisión, en sentencia de fecha 30 de agosto de 2001, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala de Familia, confirmó el fallo del Juzgado. Consideró el Tribunal que no hay discusión sobre la procedencia de la acción de tutela, cuando ésta se promueve con el fin de garantizar derechos fundamentales, como es el de petición. No obstante, en el caso bajo estudio, el Fondo demandado dio respuesta al actor sobre la petición que le formuló el 29 de junio de 2000, mediante el oficio de fecha 28 de julio del mismo año, que obra a folio 33.

Por otra parte, no corresponde al juez de tutela ordenar al Fondo que se reconozca la pensión de jubilación. Y en este sentido, se ha pronunciado la Corte Constitucional en sentencias tales como la T-528 de 1998, entre otras.

## II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

### 1. Competencia.

La Corte es competente para conocer de 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.

## 2. Lo que se debate.

En el presente caso se debe resolver si al actor se le han violado los derechos fundamentales de petición, a la vida, al pago oportuno de las pensiones y a la seguridad social, porque presentó desde el 12 de noviembre de 1999 la solicitud de pensión al Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, última entidad en donde laboró, y hasta la fecha de interposición de esta acción, el 27 de junio de 2001, no ha habido reconocimiento y pago de la pensión.

El Fondo demandado se opuso a esta acción porque la solicitud del actor se encuentra en trámite y así se lo informó la Jefe de la División de Prestaciones Económicas del Fondo, en fecha 28 de julio del mismo año. Respuesta que se surtió en virtud de un derecho de petición que presentó el actor el 29 de junio del 2000. Como prueba de ello, acompañó copia del expediente, en donde reposan las solicitudes de información laboral que ha realizado el Fondo.

Los jueces de instancia denegaron esta acción aduciendo que no había violación del derecho de petición, dado que el Fondo le había dado respuesta a la solicitud del actor, el día 28 de julio de 2000. En cuanto a que el juez de tutela ordene el reconocimiento y pago de la pensión, los jueces, apoyados por numerosa jurisprudencia de esta Corte, manifestaron que no está dentro de la órbita de competencia del juez constitucional inmiscuirse en esta clase de decisiones.

Presentado así el objeto de esta tutela y las decisiones ocurridas en este expediente, se harán las siguientes precisiones :

La Sala no se detendrá a analizar la competencia del juez de tutela para ordenar el reconocimiento y pago de las pensiones de jubilación pues, como lo advierten las sentencias objeto de revisión, una orden de esta naturaleza no corresponde proferirla al juez constitucional en una acción de tutela. La Corte, en forma excepcional, cuando está probada

la vulneración del mínimo vital y previamente ha habido reconocimiento del derecho a la pensión por parte del responsable de la misma, ha ordenado el pago de mesadas atrasadas.

En efecto, según dispone el artículo 23 de la Constitución, toda persona tiene derecho a elevar ante las autoridades solicitudes por motivos de interés general o particular, y “a obtener pronta resolución.” El artículo 85 de la Carta estableció que éste es un derecho de aplicación inmediata.

Respecto de la naturaleza del derecho de petición, alcance, elementos que lo conforman e importancia, en este momento del desarrollo jurisprudencial, sólo habría que decir que es, tal vez, uno de los derechos fundamentales sobre el que más se ha detenido a examinar esta Corporación, y de allí la doctrina consolidada que existe y a la que debe remitirse en esta sentencia.

Se recuerda, para lo que interesa en la acción bajo estudio, que la importancia de la pronta resolución de las solicitudes elevadas por el ciudadano no radica únicamente en la solución individual de un caso concreto, sino que su efecto más importante se encuentra en que es una invaluable herramienta de convivencia ciudadana, en un Estado social de derecho, tal como está consagrado en la Constitución (art. 1), pues contribuye, por la naturaleza de lo que está llamado a resolver, en la prevención de conflictos. Porque, en la medida en que, sin importar si la resolución es favorable o no para los intereses del ciudadano, éste sabe las razones que tiene la administración al adoptar una decisión, y puede aceptarlas o decidir si interpone las acciones pertinentes, cuando considera que la administración actuó, en forma arbitraria o caprichosa, o no comparte las razones expuestas.

Correlativo al derecho de presentar peticiones se encuentra el de obtener pronta respuesta y que la misma resuelva el objeto de la misma.

Por ello, también ha señalado la Corte, que se viola el derecho de petición, cuando la administración se limita a decirle al interesado que el objeto de su solicitud se encuentra en trámite, sin suministrar una fecha probable de resolución. En este caso, aunque aparentemente no hay violación al derecho de petición, porque al administrado se le contestó prontamente, tal respuesta no resuelve nada y, por el contrario, lo deja sumido una total incertidumbre sobre su situación. Incertidumbre que no resulta conjurada con la

procedencia del silencio administrativo y las acciones correlativas ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo que nacen para el interesado.

La otra cara del derecho consiste en el plazo que tiene la administración para resolver una solicitud.

Este plazo, en forma general, está previsto en el Código Contencioso Administrativo en el artículo 6, así :

“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.

“Cuando la petición haya sido verbal, la decisión podrá tomarse y comunicarse en la misma forma al interesado. En los demás casos será escrita.”

Hasta aquí los aspectos generales del derecho de petición.

3. Plazo para resolver las solicitudes de pensiones. Analogía con el plazo fijado para las sociedades que administran fondos de pensiones y otras entidades que no comparten esta naturaleza pero son responsables del reconocimiento de pensiones.

No obstante la regla general del C.C.A., que contiene un plazo de 15 días para resolver peticiones, hay que preguntarse si este término es el mismo cuando la solicitud del ciudadano es acerca de la pensión de jubilación y si la respuesta de la administración también debe ser suministrada dentro del plazo allí estipulado.

Frente a este plazo, ha surgido el problema de quienes tienen derecho a solicitar el reconocimiento de su pensión pero ante entidades que no son propiamente sociedades que administran fondos de pensiones, como es el caso de los Seguros Sociales.

La Corte, en este evento, ha aplicado por analogía el plazo de los 4 meses del Decreto 656, bajo la consideración de mientras el legislador no establezca un plazo determinado para estas entidades, ha de entenderse que habrá de aplicarse el del Decreto 656, en aras de preservar el principio de igualdad entre los solicitantes de pensiones, dado no pueden tener

un distinto tratamiento, en tan importante asunto, sólo porque la entidad responsable de su pensión, no comparte determinada naturaleza jurídica. Esta aplicación analógica, la Corte la armonizó con lo dispuesto en el artículo 6 del C.C.A., así : al interesado se le debe resolver su petición de pensión en un plazo máximo de 4 meses, y de tal hecho se le informará dentro de los 15 días siguientes a la presentación de su solicitud. Explicó esto la Corte en la sentencia T-170 de 2000, en los siguientes términos :

“3.9. Sin embargo, esta Sala debe precisar que el decreto 656 de 1994 no tiene como destinatario al Seguro Social. Veamos.

El decreto 656 de 1994 fue dictado en uso de las facultades extraordinarias concedidas la Presidente de la República en el artículo 139 de la ley 100 de 1993, entre otras cosas, para establecer el régimen jurídico y financiero de las sociedades administradoras de fondos de pensiones. Estas sociedades, son aquellas que por disposición del artículo 90 de la ley 100 de 1993, tienen por objeto administrar los fondos de pensiones del régimen de ahorro individual con solidaridad, constituido por el ahorro individual que efectúan sus afiliados y por los rendimientos que éste produce. Este régimen es diverso al que administra el Seguro Social, denominado régimen solidario de prima media con prestación definida, artículo 52 de la 100 de 1993, que se basa en unas cotizaciones previamente establecidas por la ley, en donde la cuantía de la pensión también está preestablecida por el legislador.

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.

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.” (sentencia T-170 de 2000, M.P., doctor Alfredo Beltrán Sierra)

Esta aplicación analógica del plazo del artículo 19 del Decreto 656 de 1994, respecto de las solicitudes de pensión surtidas ante el Seguro Social, la Corte la reiteró recientemente para el caso de las elevadas ante la Caja Nacional de Previsión, y dijo además :

“Por lo tanto, no encuentra razonable esta Sala que transcurridos más de siete (7) meses desde la fecha en que se radicó la solicitud de sustitución pensional y la fecha en que se falló la tutela en segunda instancia, la entidad demandada aún no había resuelto de fondo la petición de la actora, resultando evidente que con su comportamiento dilatorio y nada ágil ha vulnerado su derecho fundamental de petición, además de actuar en contravía de los principios que deben guiar y orientar la actuación de la administración pública.” (sentencia T-487 de 2001, M.P., doctor Jaime Araújo Rentería)

Planteadas de esta forma las cosas, se examinará el caso concreto.

#### 4. El caso concreto.

El actor radicó en el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, su solicitud de pensión de jubilación, el día 12 de noviembre de 1999, según se lee en el sello “radicador prestaciones económicas” (folio 1 del primer cuaderno)

Como no había recibido ninguna información sobre esta solicitud, el actor elevó el día 29 de junio de 2000, un derecho petición, que le fue respondido por la Jefe de la División de Prestaciones Económicas del Fondo, con fecha 28 de julio de 2000, así :

“En atención a su derecho de petición radicado en esta División con el No. 1591 del año en curso, referente al reconocimiento y pago de la Pensión Mensual Vitalicia de Jubilación, me permito manifestarle que una vez realizado el estudio del expediente referido, se determinó :

“1. Que los certificados de tiempo de servicio aportados al expediente por la Cámara de Representante (sic), se encontraron algunas inconsistencia (sic), motivo por el cual nos vimos avocados a solicitar la respectiva aclaración a través del oficio No. 02063 de fecha 26 de julio del año en curso.

“2. Debe allegar a esta dependencia fotocopia auténtica de su cédula de ciudadanía.

¿Qué se observa de esta respuesta? Que habían transcurrido casi 7 meses desde que el actor presentó su solicitud de pensión y no se le había dado ninguna información; que 2 días antes de suministrar esta respuesta (26 de julio de 2000), el Fondo solicitó algunas aclaraciones sobre los certificados de tiempo de servicios, pues sólo en ese momento se percató que existían algunas inconsistencias laborales; que sólo, en este momento también, se percató que se requería fotocopia auténtica de la cédula de ciudadanía del actor. Por lo demás, la respuesta no resolvió la solicitud de pensión, dado que no le otorgó al administrado ninguna luz sobre una fecha aproximada de cuándo se decidiría sobre su derecho a la pensión. Lo que, unido al hecho informado por el Fondo al juez de tutela, en el sentido de que está pendiente de recibirse información laboral solicitada a distintas entidades, de fechas 30 de junio, 26 de julio y 19 de diciembre, todas del año 2000, y 14 de julio de 2001 (folios 46 y 47 del primer cuaderno), significa, ni más ni menos, que la entidad demandada sólo empezó realmente el trámite de la solicitud de pensión, cuando el actor elevó el derecho de petición el día 29 de junio de 2000, como lo demuestran las fechas mencionadas de los oficios del Fondo pidiendo información laboral.

Por ello, la Sala no comparte las consideraciones de los jueces de instancia que estimaron que el derecho de petición del actor no se había vulnerado dado que existía la respuesta suministrada por el Fondo el día 28 de julio de 2000, respuesta que, como se vio, no resolvió el objeto de la petición, aunque aparentemente fue oportuna.

Pero, aún más grave, han transcurrido casi dos años desde que el actor presentó su solicitud de pensión (12 de noviembre de 1999), y casi 11 meses desde que recibió información de que su petición estaba en trámite (28 de julio de 2000) y la misma continúa sin resolverse.

Es por esto que la Sala considera que el Fondo demandado violó el derecho fundamental de petición del actor, porque no ha tenido una resolución al mismo, ni mucho menos, pronta, tal como lo establece el artículo 23 de la Constitución, violación que, como se ha advertido, no se conjuga con el silencio administrativo negativo, pues, esta circunstancia no libera a la administración de su obligación de resolver de fondo las solicitudes puestas a su consideración. Ni exime de responsabilidad disciplinaria a quien está obligado a resolver lo pedido.

En consecuencia, se tutelaré el derecho de petición del actor, y se ordenará al Fondo que, si aún no lo ha hecho, proceda dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta sentencia, a resolver la solicitud de pensión elevada por el actor el 12 de noviembre de 1999.

Así mismo, se pondrá en conocimiento de la Procuraduría General de la Nación esta situación, con el fin de que examine la conducta en que han podido incurrir los servidores públicos del Fondo obligados a tramitar y resolver oportunamente la solicitud elevada por el actor.

### III. DECISIÓN.

En mérito de 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 la providencia del treinta (30) de agosto de dos mil uno (2001), proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala de Familia, en la acción de tutela interpuesta por Luis Enrique Sastoque Ruiz contra el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República. En consecuencia, se concede la protección al derecho de petición.

Se ordena al Fondo que, si aún no lo ha hecho, proceda dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta sentencia, a resolver la solicitud de pensión elevada por el actor el 12 de noviembre de 1999.

Segundo : Por la Secretaría, envíese de esta sentencia a la Procuraduría General de la Nación, para lo de su competencia, de conformidad con la parte motiva de este proveído.

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

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

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General