

Sentencia T-1213/05

PRESUNCION DE VERACIDAD EN TUTELA-Aplicación por no rendición de informe

ACCION DE TUTELA-Presunción de veracidad de los hechos cuando autoridad no rinde informe

INFORMES EN TUTELA-Presunción de veracidad sobre los hechos

DERECHO DE PETICION-Protección por vía de tutela

DERECHO DE PETICION-Fundamental

DERECHO DE PETICION-Términos

Referencia: expediente T-1170250

Acción de tutela interpuesta por Laura María Alvarez Virquez contra el Instituto de Seguro Social.

Magistrada Ponente:

Dra. CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Bogotá, D. C., veinticuatro (24) de noviembre del dos mil cinco (2005)

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ, JAIME ARAÚJO RENTERÍA y ALFREDO BELTRÁN SIERRA, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, en particular las previstas en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución y en el Decreto 2591 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. Hechos planteados en la demanda.

Manifiesta la accionante a través de apoderado, que fue pensionada por cuenta del Distrito de Bogotá, a través del Fondo de Pensiones Públicas de la Secretaría de Hacienda de Bogotá D.C., mediante Resolución No.1065 de agosto 20 de 2002.

Afirma, que durante la vigencia de los extremos de la relación laboral, cotizó para pensión en la Caja de Previsión Social del Distrito, desde el día 26 de marzo de 1974 hasta el 31 de diciembre de 1995.

Aduce la peticionaria, que con las cotizaciones anteriores, la Secretaría de Hacienda profirió el acto administrativo por medio del cual se reconoce la pensión de jubilación a su favor y a cargo exclusivo del Distrito de Bogotá.

Sostiene a su vez, que como consecuencia de la implantación del Sistema General de Pensiones, fue afiliada forzosamente al ISS, entre el 1 de enero de 1996 y 31 de agosto de 2001.

A juicio de la actora, una vez reconocida la pensión por parte del Distrito, ella tiene derecho a la devolución de los aportes efectuados al ISS, dado que se hizo aportes por tiempo superior a los 20 años, constituyéndose un pago un exceso, además que dichos aportes no fueron tenidos en cuenta para financiar su pensión de vejez reconocida por el Distrito de Bogotá, a través de la Secretaría de Hacienda - Fondo de Pensiones Públicas de Bogotá. D.C.

Declara que en razón a lo anterior, el 14 de marzo de 2005 elevó derecho de petición ante el ente accionado para reclamar la devolución de los aportes, y transcurridos mas de 80 días hasta la fecha de presentación de la tutela, no se obtuvo respuesta alguna sobre la solicitud correspondiente.

Finalmente, manifiesta la accionante que el ente demandado viola el derecho de petición y a la vida en condiciones dignas, en la medida en que no se le ha dado contestación a la reclamación interpuesta. Por lo anterior solicita, se ordene al Instituto de Seguro Social, para que dentro de las 48 horas siguientes al fallo, proceda a efectuar la devolución de los aportes solicitados.

2. Contestación de la entidad demandada

El Instituto de Seguro Social no se pronunció al respecto.

3. Pruebas que obran dentro del expediente.

* Copia de la Resolución No. 1065 de 2002, proferida por el Secretario de Hacienda del Distrito Capital de Bogotá, mediante la cual se reconoce y ordena pagar a la accionante la pensión de jubilación. (folios 6 al 10).

* Copia del derecho de petición elevado ante el ISS. (folios 11 y 12).

II. DECISION JUDICIAL OBJETO DE REVISIÓN

El Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Bogotá, mediante sentencia de 28 de junio de 2005, denegó las pretensiones de la actora al determinar que al juez de tutela no le corresponde señalar el contenido de las decisiones que deban tomar las autoridades públicas en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales.

En consideración del juez de instancia, no existió violación a derecho fundamental alguno, que ameritara la protección por vía de la tutela.

III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

1. Competencia

La Sala Novena de Revisión de la Corte es competente para conocer el fallo objeto de revisión, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política, en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991 y en las demás disposiciones pertinentes.

1. Problema Jurídico a resolver

La demandante solicita del Instituto de Seguro Social la devolución de los aportes que para pensión hiciera en exceso, sin obtener contestación alguna al respecto. Por su parte, la

entidad accionada omitió dar respuesta tanto del derecho de petición como de la acción de tutela.

Ante tal situación, la Sala debe estudiar si la conducta omisiva del ente accionado vulnera el derecho de petición y a la vida en condiciones dignas de la demandante. Para efectos de resolver el anterior problema jurídico la Sala se referirá, como asunto previo, al tema de la presunción de veracidad en materia de tutela cuando la autoridad demandada no rinde el informe solicitado por el juez, contenida en el artículo 20 de Decreto 2591 de 1991. Seguidamente se abordaran los siguientes temas: (i) El derecho de petición y su protección por vía de la Acción de Tutela. (ii) Los términos para resolver las solicitudes relacionadas con la pensión y (iii) por último, se abordará la solución del caso concreto.

2.1 Presunción de veracidad en materia de tutela cuando la autoridad demandada no rinde el informe solicitado por el juez

El artículo 20 del Decreto-Ley 2591 de 1991, consagra la presunción de veracidad como un instrumento para sancionar el desinterés o negligencia de la autoridad pública o el particular contra quien se ha interpuesto la acción de tutela, en aquellos eventos en los que el juez de la acción requiere cierta información (art. 19 Decreto 2591 de 1991) y aquellos no las rinden dentro del plazo respectivo, logrando con ello que los hechos narrados por el accionante en la demanda de tutela sean tenidos como ciertos.¹

Conforme a lo anterior y teniendo en cuenta que el Instituto de Seguro Social contra quien se dirigió la presente acción no contestó el requerimiento que le hizo el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Bogotá, se dará aplicación a la presunción de veracidad. En consecuencia, los hechos expuestos por la demandante se deben asumir como ciertos.

1. El derecho de petición y su protección por vía de la Acción de Tutela.

El derecho de petición, consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política como derecho fundamental de aplicación inmediata², se concreta en la posibilidad que tiene el ciudadano de i) elevar peticiones respetuosas ante los diferentes entes del poder público y ii) la obligación de la administración para resolverlas dentro de los términos legales que el

legislador ha determinado para ello, según sea el caso.

De ésta manera, pueden identificarse los componentes elementales del núcleo conceptual del derecho de petición que protege la Carta Fundamental de 1991, consistentes en (i) la pronta contestación de las peticiones formuladas ante la autoridad pública, que deberá reunir (ii) los requisitos de suficiencia, efectividad y congruencia para que se entienda que (iii) ha resuelto de fondo y satisfecho la solicitud del petente.

La Corte ha expresado que una respuesta es suficiente cuando resuelve materialmente la petición y satisface los requerimientos del solicitante, sin perjuicio de que la respuesta sea negativa a las pretensiones del peticionario³; es efectiva si la respuesta soluciona el caso que se plantea⁴ (artículos 2, 86 y 209 de la C.P.); y es congruente si existe coherencia entre lo respondido y lo pedido, de tal manera que la solución a lo pedido verse sobre lo preguntado y no sobre un tema semejante o relativo al asunto principal de la petición, sin que se excluya la posibilidad de suministrar información adicional que se encuentre relacionada con la petición propuesta⁵.

La Corte ha consolidado la jurisprudencia sobre el derecho de petición en las sentencias T - 377 de 2000 y T - 1060A de 2001, en donde fueron identificados los componentes conceptuales básicos del derecho, de la siguiente manera:

“(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 posible⁶; (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 particulares⁷; (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 petición⁸ 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 gubernativa⁹; (ix) la falta de competencia de la entidad ante quien se plantea, no la exonera del deber de responder;¹⁰ y (x) ante la presentación de una petición, la entidad pública debe notificar su respuesta al interesado”.¹¹

De acuerdo a la jurisprudencia constitucional reseñada, el derecho de petición es vulnerado cuando la entidad (i) no resuelve de fondo lo pedido, o cuando (ii) no profiere una pronta respuesta, de acuerdo a los términos que directamente fije el legislador. Igualmente, esta Corporación ha precisado, cuáles son los términos para resolver peticiones que tienen como objeto derechos pensionales.

2.3 Términos para resolver las solicitudes relacionadas con la pensión.

Sobre este punto, la Corte unificó su jurisprudencia, en la sentencia SU-975 de 2003 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa) en donde esta Corporación determinó lo siguiente:

“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.

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.”

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, cuenta con quince (15) días para informar: si el interesado ha solicitado información sobre el trámite o los procedimientos relativos a la pensión, o si la autoridad pública requiere 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, o se haya interpuesto un recurso contra la decisión dentro del trámite administrativo; 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 razón a los anteriores criterios, esta Sala con ponencia de la Magistrada Clara Inés Vargas, se ha pronunciado recientemente en las sentencias T-259 de 2004, T-363 de 2004, T-499 de 2004, T-734 de 2004, T-1017 de 2004, T-1018 de 2004, T-371 de 2005, T-411 de 2005 y T-470 de 2005, en donde se ha amparado el derecho de petición de los accionantes, que en los diferentes casos, no recibieron respuesta por parte de las entidades encargadas de resolver sus solicitudes en materia pensional, dentro de los plazos señalados anteriormente.

1. Solución del Caso Concreto.

Para resolver el caso encuentra la Sala que la accionante solicita del Instituto de Seguro Social se le informe el trámite y resuelva su petición sobre la devolución de los aportes que para pensión hiciera en exceso. Por su parte, la entidad accionada omitió dar respuesta tanto de la petición como de la acción de tutela.

Conforme los hechos y la jurisprudencia constitucional reseñada anteriormente, estima la

Sala que en el presente caso se vulnera el derecho fundamental de petición de Laura María Álvarez Virguez, como pasa ha demostrarse a continuación.

Resulta claro que la accionante elevó derecho de petición ante el Instituto de Seguro Social¹², mediante el cual solicitó: (i) se le informara por escrito y motivadamente quien era la persona idónea o encargada para dar solución al problema, (ii) la razón o razones que justifican la falta de respuesta ante una previa solicitud efectuada por la accionante sobre la devolución de aportes pensionales y (iii) se llevara a cabo la respectiva devolución de los aportes hechos a esta entidad. Si bien en este caso no se trata del reconocimiento de una pensión, dado que ésta ya fue reconocida, si se está frente a una solicitud de carácter pensional, para este evento, la devolución de aportes, por lo cual deben aplicarse los términos establecidos jurisprudencialmente para resolver peticiones sobre derechos pensionales. Se tiene entonces, que desde el día 14 de marzo de 2005, fecha en que elevó el derecho de petición, hasta el día 14 de junio de 2005, fecha en que se presentó la acción de tutela, habían transcurrido tres meses, sin que la entidad accionada emitiera respuesta alguna a la solicitud de la accionante, lo cual constituye violación al derecho fundamental de petición.

Conforme a la jurisprudencia constitucional anteriormente reseñada, el Instituto de Seguro Social, disponía de un plazo de 15 días para informar a la demandante la información sobre el trámite o los procedimientos relativos a su solicitud referente a la devolución de aportes pensionales, o si requería para resolverla un término mayor a los 15 días, situación de la cual debía informar a la accionante señalándole lo que necesita para resolver, en qué momento responderá de fondo a la petición y por qué no le es posible contestar antes.

Ahora bien, no entiende la Sala porque para el juez de instancia no se observó transgresión a derecho fundamental alguno al señalar que al juez de tutela no le correspondía señalar el contenido de las decisiones que debían tomar las autoridades públicas en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, como la devolución de los aportes. Si bien ello resulta acertado, y la respuesta no implica aceptación de lo solicitado, lo cierto es que nunca se produjo respuesta, ni negativa ni positiva a la solicitud de la accionante, lo cual constituye una violación al derecho de petición como ya se anotó anteriormente.

En ese orden de ideas, la Sala ordenará al Instituto de Seguro Social, Seccional Cundimarca y

Bogotá, que, si aún no lo ha hecho, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta providencia emita respuesta que resuelva de fondo lo solicitado por Laura María Alvarez Virquez.

IV. 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 la Sentencia proferida por el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Bogotá, la cual negó el amparo de los derechos fundamentales de Laura María Alvarez Virquez en el asunto de la referencia. En su lugar, CONCEDER, por las razones y en los términos de esta sentencia, el amparo al derecho fundamental de petición de la accionante.

SEGUNDO: ORDENAR al Instituto de Seguro Social, Seccional Cundimarca y Bogotá que, si aún no lo ha hecho, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta providencia emita respuesta que resuelva de fondo lo solicitado por Laura María Alvarez Virquez.

TERCERO: Por secretaría General 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.

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada Ponente

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Ver Sentencias T-644 de 2003, MP. Jaime Córdoba Triviño, T-911 de 2003, MP Jaime Córdoba Triviño y T-1074 de 2003, MP. Eduardo Montealegre Lynett, entre otras.

2 El artículo 85 de la Constitución Política determina: “Son de aplicación inmediata los derechos consagrados en los artículos 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 23, 24, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 33, 34, 37 y 40”.

3 Sentencias T-1160A/01 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, T-581/03 M.P. Rodrigo Escobar Gil

4 Sentencia T-220/94 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

5 Sentencia T-669/03 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra

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

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

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

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

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

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

12 Ver folios 11 y 12 del expediente.