

DERECHO DE PETICION-Pronta resolución

DERECHO DE PETICION EN MATERIA PENSIONAL-Categorías

Es necesario determinar el diferente tipo de peticiones que pueden presentarse en materia pensional, y a cuál de ellas pertenece la solicitud de acrecimiento pensional. Una primera subcategoría de peticiones está encaminada al reconocimiento del derecho a acceder a una pensión o a ser sustituto de la misma. Una segunda clase tiene por finalidad, no que se reconozca el derecho pensional, sino que se reconsidere el monto que efectivamente se paga de la misma. A esta modalidad pertenecen las peticiones de reliquidación y reajuste de la pensión. Mediante la solicitud de reliquidación se busca que sean tenidos en cuenta nuevos factores salariales dejados de contabilizar, tales como semanas cotizadas no tomadas en cuenta, horas extras, gastos de representación y otras asignaciones laborales. La petición de reajuste tiene por objeto igualmente la reconsideración del monto de la mesada pensional, pero ya no por cuestiones fácticas, tales como no contabilización de horas extras, sino normativas, en el sentido de que una disposición legal o una sentencia judicial así lo prescriban.

PENSION DE SOBREVIVIENTES-El acrecimiento se encuentra circunscrito en petición de reajuste

La solicitud de acrecimiento del monto de la pensión de sobreviviente, estaría circunscrita en las peticiones de reajuste. Es en virtud de una norma que las cuotas parte de los sobrevivientes cuyo derecho ha fenecido con ocasión, por ejemplo del cumplimiento de una condición (alcanzar la mayoría de edad), que acrece la cuota de quien sigue siendo el titular del derecho a percibir la pensión de sobreviviente. El derecho de petición ejercido con fundamento en el pretendido derecho del beneficiario de la pensión de sobreviviente a acrecer su cuota, forma parte, entonces, de este género de peticiones.

DERECHO DE PETICION EN MATERIA PENSIONAL-Términos para resolver

ACCION DE TUTELA-Procedencia excepcional pago de mesadas pensionales

ACCION DE TUTELA Y PENSION DE SOBREVIVIENTES-Improcedencia general para solicitar

acrecimiento de la cuota

La mera suspensión del pago de mesadas pensionales no es susceptible de protección a través de la petición de amparo. Igual sucede cuando lo que está en cuestión no es ya la falta total de cancelación de las mesadas, sino la falta de acrecimiento automático de la cuota de la pensión de sobreviviente, con ocasión de la extinción del derecho a cuota de alguno de los órdenes. Para que la protección constitucional sea procedente, es necesario que la falta de pago de las cuotas extintas para los otros órdenes vulnere o amenace gravemente el derechos a la vida digna del demandante. Si el mencionado daño no se encuentra suficientemente acreditado, la protección del derecho a la seguridad social en materia pensional no está en relación de conexidad necesaria con el derecho al mínimo vital y, en consecuencia, cualquier reclamo al respecto deberá ser planteado ante el juez ordinario competente.

DERECHO DE PETICION-Vulneración por cuanto no se respondió dentro del término legal

Referencia: expediente T-620829

Acción de tutela instaurada por María Azucena Soto de Ortiz contra el Instituto de Seguro Social

Magistrado ponente:

Dr. EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT.

Bogotá, D. C., diecinueve (19) de febrero de dos mil cuatro(2004).

La Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional integrada por los magistrados Clara Inés Vargas Hernández, Álvaro Tafur Galvis y Eduardo Montealegre Lynett, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución Política, y en los artículos 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión del fallo dictado por el Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de

Bogotá, en el asunto de la referencia.

I. ANTECEDENTES.

María Azucena Soto de Ortiz interpuso acción de tutela contra el Instituto de Seguros Sociales con el objeto de que se ampararan sus derechos a la salud, a la vivienda digna, al pago completo de la pensión y el derecho de petición.

1. Hechos

1.- En marzo de 1989 falleció el esposo de la señora Soto de Ortiz, quien era beneficiario de una pensión. En diciembre de 1990 se reconoció el derecho a recibir pensión de sobreviviente a la actora y a sus dos menores hijos.

2.- Al alcanzar sus hijos la mayoría de edad, el primero en enero de 1994 y el segundo en julio de 1997, la entidad demandada suspendió el pago de la cuota que correspondía a cada uno por concepto de pensión de sobreviviente. La cuota que percibía la demandante no acreció con la interrupción del pago de la cuota de sus hijos.

3.- El 22 de octubre de 2001, la señora Soto de Ortiz presentó derecho de petición ante el seguro social, solicitando “el pago de la pensión que según resolución 10031 de diciembre 10 de 1990, les fue concedida a mis dos hijos menores (...) lo anterior teniendo en cuenta que el ISS dejó de efectuar estos pagos desde la fecha en que cumplieron la mayoría de edad” (fl. 53)

4.- El 12 de diciembre de 2001, ante la falta de contestación del derecho de petición por parte del Instituto, la demandante presentó un “recordatorio/derecho de petición” (fl. 54) reiterando la solicitud elevada en el escrito de 22 de octubre de 2001.

2. Solicitud de tutela

La demandante considera que la omisión del seguro social, tanto en pagarle el monto total de la mesada pensional, como en responder los derechos de petición presentados ante la entidad, vulnera sus derechos a la salud, a la vivienda digna, al pago completo de la mesada pensional y el derecho de petición.

3. Pruebas que obran en el expediente

De los documentos que obran en el expediente, la Corte destaca los siguientes:

Copia simple de la resolución 10031 de 1990 “Por la cual se reconoce una prestación económica”, que resuelve: “Artículo 1: Conceder la prestación solicitada así: beneficiario María A. Soto de Ortiz (...), Jorge A. Ortiz Soto (...), Julio César Ortiz Soto (...)” (fls. 2, 3).

Copia simple del derecho de petición presentado ante el Seguro Social el 22 de octubre de 2001 (fl. 53).

Copia de la “recordación del derecho de petición” presentada ante el Seguro Social el 12 de diciembre de 2001 (fl 54).

4. Pruebas decretadas por la Corte

Mediante auto del treinta y uno (31) de octubre de 2002, la Sala decretó la práctica de las siguientes pruebas:

1. Se ordenó al Instituto de Seguros Sociales que informara: “a) cuáles han sido las directrices y orientaciones de la entidad en aquellos eventos en los cuales los beneficiarios de la pensión de sobreviviente cumplen la mayoría de edad y se suspende el pago de la mesada. Específicamente deberá indicarse si la cuota parte respectiva se traslada al cónyuge supérstite, o si dicho pago se extingue definitivamente. b) Cuál es el monto de la mesada que actualmente se paga a la señora María Azucena Soto de Ortiz y qué porcentaje representa frente al total de la pensión. c) Qué trámites se han adelantado en cuanto tiene que ver con la pensión de sobreviviente reconocida a favor de la señora María Azucena Soto de Ortiz. ”

2. Se ordenó a la señora María Azucena Soto de Ortiz que informara: “1. A cuánto ascienden actualmente sus ingresos económicos. De ser posible, anexe documento que así lo indique. 2. Si algún otro miembro de su familia percibe un ingreso y contribuye con él al sostenimiento económico del núcleo familiar. De ser así, deberá igualmente señalar a cuánto corresponde exactamente. 3. Cuáles son sus obligaciones económicas personales y

familiares. Para ello deberá indicarlos de manera discriminada (arrendamiento, educación, servicios públicos, alimentos, vestuario, deudas con entidades financieras, etc.). 4. Cuántas personas se encuentran económicamente a su cargo. Para ello deberá especificar su parentesco y edad. 5. Qué diligencias ha llevado a cabo ante el Instituto de Seguros Sociales con el fin de obtener el pago completo de la pensión de sobreviviente que le fue reconocida ”.

4. El Instituto de Seguros Sociales no respondió el cuestionario a él remitido por esta Corporación.

5. La ciudadana Soto de Ortiz, en escrito radicado en la secretaría de la Corte el día 12 de noviembre de 2002, adjuntó los siguientes documentos:

Escrito en el que se señalan los ingresos y egresos de la actora, de manera discriminada (fl. 37).

Copia simple de comprobante de pago a pensionados del mes de noviembre de 2002 expedido por el Seguro Social a nombre de María Azucena Soto de Ortiz (fl. 38).

Copia simple de recibos de luz (fl. 39), agua (fl. 40), teléfono (fl. 41), administración del conjunto residencial donde habita (fl. 42), comprobante de matrícula universitaria y constancia de autorización de pago fraccionado de la misma expedidos a nombre de Julio César Ortiz Soto, hijo de la demandante (fls. 43, 44) y recibo de impuesto predial unificado (fls. 47 -52).

Escrito radicado en la secretaría de la Corporación el 16 de diciembre de 2003, en el cual informa que “hasta la fecha el Instituto de Seguro Social, que es la entidad tutelada, no ha cumplido con pagarme el reajuste pensional a que tengo derecho desde el momento en que mis hijos menores dejaron de recibir la parte de la pensión que se les reconoció y que se les dejó de pagar por llegar a la mayoría de edad, lo que me da derecho a acrecer en mi pensión y a que se me haga el respectivo reajuste ” (fl. 56).

6. El seis de febrero de 2004, el magistrado sustanciador resolvió: “Primero.- Por Secretaría General requerir al Representante Legal del Seguro Social (pensiones), con el fin de que en el término improrrogable de tres (3) días, remita a esta Corporación la información y

documentos pertinentes solicitados mediante auto del 31 de octubre de 2002. Segundo.- por Secretaría General remítase copia informal del auto de octubre 31 de 2002 al Representante Legal del Seguro Social (pensiones) y al Coordinador Nacional de Tutelas de la misma entidad”.

7. El doce de febrero de 2004, la Secretaría General de la Corte Constitucional informó al despacho del magistrado sustanciador que la entidad requerida no allegó comunicación alguna.

II. SENTENCIA OBJETO DE REVISIÓN

El conocimiento de la tutela correspondió al Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Bogotá, quien por sentencia del nueve (9) de mayo de dos mil dos (2002) resolvió declarar improcedente la acción. Consideró el despacho que, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional respecto del derecho a la seguridad social, en el caso de la referencia no procede el amparo por cuanto el mínimo vital de la demandante no se encuentra amenazado.

Revisión por la Corte

Remitida a esta Corporación, mediante auto del veintinueve (29) de julio de 2002, la Sala de Selección Número Siete dispuso su revisión por la Corte Constitucional.

III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia

1. Esta Corte es competente para revisar los presentes fallos de tutela de conformidad con lo previsto en los artículos 86 y 241 de la Constitución Nacional, el Decreto 2591 de 1991 y las demás disposiciones pertinentes.

Problemas jurídicos objeto de estudio

2. La actora estima que el Instituto de Seguros Sociales vulneró sus derechos fundamentales a la salud, a la vivienda digna, al pago completo de la pensión y el derecho de petición. La entidad demandada suspendió el pago de las cuotas que correspondían a sus hijos como

beneficiarios de una pensión de sobreviviente al momento de cumplir la mayoría de edad. Alega la ciudadana Soto de Ortiz, que la entidad demandada omitió responder los derechos de petición en los cuales solicitaba el reconocimiento de su derecho a recibir las cuotas suspendidas a sus hijos.

Los problemas jurídicos que la Corte estudiará son los siguientes: (i) ¿Es procedente la acción de tutela para proteger el derecho a la seguridad social, cuando lo que está en cuestión es la falta de reconocimiento del derecho al pago del monto total de una pensión? (ii) ¿qué término tienen las entidades de seguridad social para contestar de fondo los derechos de petición que en este sentido presenten los usuarios?

3. Para responder estos interrogantes (i) se hará un breve recuento de la jurisprudencia de la Corte respecto del derecho fundamental de petición, en materia de prestaciones de la seguridad social en pensiones, (ii) se estudiará cuál ha sido la posición de esta corporación, respecto de la tutela del derecho a la seguridad social en materia pensional y, por último, (iii) se analizará la procedibilidad de la acción de tutela en punto de las solicitudes de acrecimiento por extinción de alguno de los ordenes en materia de pensión de sobreviviente.

Término para responder derechos de petición por parte de las entidades que prestan el servicio público de seguridad social en pensiones

4. Si el derecho de petición consiste en la garantía que cubre a las personas de que sus solicitudes sean atendidas de manera pronta y oportuna por las autoridades, una de las formas de vulnerar tal derecho consiste en la renuencia de las autoridades públicas a dar contestación en el plazo legal a las peticiones de carácter general o particular que eleven los ciudadanos. Respecto de los derechos de petición elevados ante las entidades de seguridad social que tienen a su cargo la administración de fondos de pensiones, debido a la diversidad de materias sobre las cuales pueden versar y la diferente complejidad de las mismas, la Corte identificó un evidente vacío normativo con relación al término con que cuentan para responder las solicitudes. Antes de analizar cómo fue superado el mencionado vacío, es necesario determinar el diferente tipo de peticiones que pueden presentarse en materia pensional, y a cuál de ellas pertenece la solicitud de acrecimiento pensional.

4.1 Una primera subcategoría de peticiones está encaminada al reconocimiento del derecho a acceder a una pensión o a ser sustituto de la misma. Una segunda clase tiene por finalidad, no que se reconozca el derecho pensional, sino que se reconsidere el monto que efectivamente se paga de la misma. A esta modalidad pertenecen las peticiones de reliquidación y reajuste de la pensión. Mediante la solicitud de reliquidación se busca que sean tenidos en cuenta nuevos factores salariales dejados de contabilizar, tales como semanas cotizadas no tomadas en cuenta, horas extras, gastos de representación y otras asignaciones laborales. La petición de reajuste tiene por objeto igualmente la reconsideración del monto de la mesada pensional, pero ya no por cuestiones fácticas, tales como no contabilización de horas extras, sino normativas, en el sentido de que una disposición legal o una sentencia judicial así lo prescriban¹.

4.2 En ese orden de ideas, la solicitud de acrecimiento del monto de la pensión de sobreviviente, estaría circunscrita en las peticiones de reajuste. Es en virtud de una norma que las cuotas parte de los sobrevivientes cuyo derecho ha fenecido con ocasión, por ejemplo del cumplimiento de una condición (alcanzar la mayoría de edad), que acrece la cuota de quien sigue siendo el titular del derecho a percibir la pensión de sobreviviente². El derecho de petición ejercido con fundamento en el pretendido derecho del beneficiario de la pensión de sobreviviente a acrecer su cuota, forma parte, entonces, de este género de peticiones.

5. En términos generales, los derechos de petición cuyo objeto es la solicitud de reliquidación o reajuste de la mesada pensional, cuentan con el término común de 15 días para ser respondidos, de conformidad con las disposiciones del código contencioso administrativo. En todo caso, si el asunto es de tal complejidad que resulta necesario conceder un plazo mayor para dar contestación de fondo al mismo, la Corte determinó la aplicación analógica del artículo 19 del Decreto 656 de 1994, que prescribe un término máximo de cuatro meses para tal efecto. No obstante, las entidades administradoras de fondos pensionales deben contestar al ciudadano en el plazo de quince días informándole que, dada la complejidad fáctica y normativa del asunto, la información será suministrada máximo en cuatro meses³.

5.1 En noviembre de 2001, el legislador promulgó la ley 700 de 2001, “mediante la cual se dictan medidas tendientes a mejorar las condiciones de vida de los pensionados”. En tal normatividad, determinó que las entidades que tengan a su cargo el reconocimiento del

derecho pensional, contarán con plazo máximo de 6 meses para adelantar las gestiones relacionadas con las mencionadas prestaciones. Dado que dicha disposición no determinó un plazo cierto para responder las peticiones pensionales, la Corte armonizó la norma en mención con las demás regulaciones vigentes sobre la materia. Así, en la sentencia T- 001 de 2003, se determinó que debía darse una interpretación sistemática al artículo 19 del Decreto 656 de 1994, que fija un plazo máximo de cuatro meses para que los operadores públicos y privados que tienen a su cargo el reconocimiento de pensiones y cesantías den trámite a las solicitudes presentadas por los usuarios, junto con el artículo 4° de la ley 700 de 2001, que señala un plazo máximo de 6 meses para que los mencionados entes adelanten los trámites necesarios tendientes al pago de las mesadas.

5.2 Se señaló entonces que:

Las entidades tienen un término de 15 días luego de la radicación del derecho de petición por parte del usuario, para informarle en qué estado se encuentra su solicitud y en qué fecha será respondida de fondo (término que no puede ser mayor de cuatro meses).

Cuentan con un plazo de cuatro meses para contestar peticiones relacionadas con el reconocimiento de pensiones de vejez, sobrevivientes o invalidez (artículo 19º, Decreto 656 de 1994).

El término de seis meses se aplica no para resolver las solicitudes en materia de pensión (ii), sino para adelantar los trámites necesarios encaminados al reconocimiento y desembolso efectivo del monto de las mesadas pensionales⁴.

5.3 En conclusión, los derechos de petición elevados ante los operadores del régimen de seguridad social en pensiones, cuya solicitud está encaminada a obtener el acrecimiento de la pensión de sobreviviente, con ocasión de la extinción del derecho de alguno de los órdenes, se hallan sujetas a los plazos arriba mencionados en los numerales (i), (ii) y (iii). En ese orden de ideas, si al peticionario no le es dada la información sobre el estado en que se encuentra su solicitud, y en qué fecha será atendida de fondo, la entidad habrá vulnerado el derecho fundamental de petición del ciudadano.

Derecho a la seguridad social en materia de pensiones y criterio de conexidad

6.1 En ese sentido, ha dicho esta Corporación: “”a) El derecho a la seguridad social, que puede hacerse efectivo a través del pago oportuno de las mesadas pensionales, adquiere el rango de fundamental cuando su incumplimiento vulnera o amenaza los derechos a la vida o a la salud del pensionado. Sentencias T-147 y T-156 de 1995, T-554 de 1998, T-658 de 1998, SU-430 de 1998; SU-995/99 y T-140/00. b) Por regla general, el pago oportuno de las mesadas pensionales debe reclamarse a través del proceso ejecutivo laboral. Sin embargo, en casos excepcionales, procede la acción de tutela para proteger el mínimo vital del pensionado. Sentencias T-01 de 1997, T-118 de 1997, T-544 de 1998, T-387 de 1999, T-325 de 1999, T-308 de 1999. c) El concepto de mínimo vital o “mínimo de condiciones decorosas de vida” deriva del principio de dignidad humana y de los derechos al trabajo y a la igualdad de los trabajadores y de los pensionados. Sentencias T-011 de 1998, T-072 de 1998, T-384 de 1998 y T-365 de 1999, entre muchas otras. d) La valoración del mínimo vital del pensionado no es una calificación objetiva, sino que depende de las situaciones concretas del accionante. Por consiguiente, el concepto de mínimo vital no se identifica con el monto de las sumas adeudadas o a “una valoración numérica de las necesidades biológicas mínimas por satisfacer para subsistir, sino con la apreciación material del valor de su trabajo”. De ahí pues que la jurisprudencia ha considerado que son factores importantes, pero no exclusivos, para su análisis, la edad del pensionado y la dependencia económica de la mesada pensional. Sentencias SU-995 de 1999 y T-011 de 1998.”6

6.3 En suma, la mera suspensión del pago de mesadas pensionales no es susceptible de protección a través de la petición de amparo. Igual sucede cuando lo que está en cuestión no es ya la falta total de cancelación de las mesadas, sino la falta de acrecimiento automático de la cuota de la pensión de sobreviviente, con ocasión de la extinción del derecho a cuota de alguno de los órdenes. Para que la protección constitucional sea procedente, es necesario que la falta de pago de las cuotas extintas para los otros órdenes vulnere o amenace gravemente el derechos a la vida digna del demandante. Si el mencionado daño no se encuentra suficientemente acreditado, la protección del derecho a la seguridad social en materia pensional no está en relación de conexidad necesaria con el derecho al mínimo vital y, en consecuencia, cualquier reclamo al respecto deberá ser planteado ante el juez ordinario competente.

Caso concreto

7. A la señora María Azucena Soto de Ortiz le fue reconocido –junto con sus dos hijos menores- el derecho a percibir una pensión de sobreviviente. Al cumplir la mayoría de edad, el Instituto de Seguros Sociales suspendió el pago de las cuotas que correspondían a los hijos de la demandante. En octubre de 2002, la actora elevó derecho de petición ante la entidad solicitando el reconocimiento de su derecho a percibir el monto total de la prestación pensional, en tanto, de conformidad con la ley 71 de 1988, el cónyuge sobreviviente tendrá derecho a acrecer cuando los demás órdenes tengan extinguido su derecho. En igual sentido, presentó un nuevo derecho de petición en diciembre del mismo año.

7.1 La institución demandada no contestó los derechos de petición elevados por la ciudadana Soto de Ortiz, razón por la cual la misma decidió interponer acción de tutela contra el Instituto de Seguros Sociales, alegando la vulneración de sus derechos fundamentales a la salud, a la vivienda digna, al pago completo de la pensión y el derecho de petición. El Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Bogotá decidió declarar la improcedencia de la acción de tutela, argumentando que la actora tiene otros medios de defensa judicial alternativos y que no se acreditó la existencia de un perjuicio irremediable.

7.2 Para esta Sala resulta claro que la entidad demandada vulneró el derecho de petición de la actora, por cuanto omitió dar respuesta a su solicitud dentro del término general de 15 días. De igual forma, no dio cuenta de manera definitiva de cuál era su situación respecto del derecho a percibir integralmente la pensión de sobreviviente. En consecuencia, procederá a tutelar el derecho fundamental de petición a la señora Soto de Ortiz.

No sucede igual con los demás derechos presuntamente vulnerados a la actora. En el expediente no aparece acreditada la amenaza de perjuicio irremediable alegada, razón por la cual, la señora Soto de Ortiz, si así lo considera, deberá iniciar la reclamación por vía ordinaria. En consecuencia, frente a este punto, se denegará el amparo solicitado.

IV. DECISION

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

RESUELVE

PRIMERO. -REVOCAR la sentencia proferida por el Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Bogotá en el proceso de la referencia y en su lugar, CONCEDER el amparo del derecho fundamental de petición de la señora María Azucena Soto de Ortiz.

SEGUNDO. - ORDENAR al representante legal del Seguro Social que en el término de ocho días, contados a partir de la notificación del presente fallo, proceda a expedir, si aún no la ha hecho, el acto administrativo que resuelva de fondo, positiva o negativamente, la solicitud elevada por la demandante.

TERCERO.- DENEGAR la tutela de los derechos a la salud, a la vivienda digna, al pago completo de la pensión de la señor María Azucena Soto de Ortiz.

CUARTO.- Levantar la suspensión de términos ordenada por auto del 31 de octubre de 2002 en el proceso de la referencia.

QUINTO.- LÍBRESE por Secretaría la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

IVÁN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO

Secretario General (e)

1 Ver sentencia SU-975 de 2003.

2 Ley 71 de 1988, artículo 3°, num, 1: “El cónyuge sobreviviente o compañero o compañera permanente, tendrán derecho a recibir en concurrencia con los hijos mayores o inválidos por mitades la sustitución de la respectiva pensión con derecho a acrecer cuando uno de los dos órdenes tenga extinguido el derecho. De igual manera respecto de los hijos entre sí”.

3 Ver sentencias las T-170 de 2000 y T-1166 de 2001.

4 Sentencia T-588 de 2003.

5 Ver, entre otras, las sentencias T-01 de 1997, T-118 de 1997, T-544 de 1998, T-387 de 1999, T-325 de 1999, T-308 de 1999.

6 Sentencia T-612 de 2000.