

Sentencia T-166/04

DERECHO DE PETICION-Alcance/DERECHO DE PETICION-Núcleo esencial

DERECHO DE PETICION EN MATERIA PENSIONAL-Términos para resolver

DERECHO DE PETICION PARA RESOLVER SOBRE RECONOCIMIENTO Y PAGO DE PENSIONES-Término de cuatro meses

DERECHO DE PETICION PARA RESOLVER PENSION DE SOBREVIVIENTES-Término de dos meses

DERECHO DE PETICION PARA RESOLVER RELIQUIDACION DE PENSIONES-Término de quince días

Referencia: expedientes T-801357, T-802189, T-836416, T-836418 y T-836420.

Acción de tutela instaurada contra el Seguro Social Seccionales Valle del Cauca, Tolima, Atlántico.

Magistrado Ponente

Dr. EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT.

Bogotá D. C., veintiséis (26) 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, 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, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión de los fallos dictados por los Juzgados Séptimo Civil del Circuito de Cali (T-801357); Quinto Laboral del Circuito de Ibagué (T-802189); Quinto Penal del Circuito y Tribunal Superior de Barranquilla (T-836416); Juzgado Sexto Penal del Circuito y

Tribunal Superior de Barranquilla (T-836418) y el Juzgado Segundo Penal del Circuito y el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla (T-836 420).

I. ANTECEDENTES.

1. Hechos.

Manifestaron los demandantes que de acuerdo a la facultad que les otorga el artículo 23 de la Carta Política, interpusieron derecho de petición al Seguro Social, solicitando reliquidación de su pensión gracia y el reconocimiento de la pensión de vejez, sin que a la fecha de presentación de las acciones de tutela, la entidad hubiese proferido respuesta alguna.

Solicitan en consecuencia, el amparo de sus derechos fundamentales de petición, debido proceso, seguridad social y mínimo vital, toda vez que el Seguro Social no responde a las solicitudes que en reclamo del reconocimiento de derechos pensionales elevaron a esa entidad.

II. ACTUACIÓN PROCESAL.

2. Respuesta del Accionado.

A pesar de que el Seguro Social en sus Seccionales del Valle del Cauca, Tolima, Atlántico, fue notificado del trámite de las acciones de tutela que se presentaron en su contra, como aparece demostrado en los respectivos expedientes, la entidad guardó silencio en los expedientes T-801357, T-836416 y T-834420.

En la acción de tutela radicada con el número T-802189 mediante escrito de fecha 25 de agosto de 2003, la entidad respondió al requerimiento que le hiciera el juez de instancia, exponiendo para ello lo siguiente:

“... revisada la solicitud de la accionante se pudo establecer que el ISS se encuentra dentro del termino legal establecido por la Ley 700 de 2001. Lo anterior teniendo en cuenta que la solicitud fue radicada el 7 de mayo de 2003, tal como lo demuestra el mismo accionante en su demanda. En virtud de lo anterior solicitamos respetuosamente DECLINAR LA ACCIÓN”.

Dentro del expediente T-836418 intervino la Gerente Seccional Atlántico del Seguro Social,

señalando:

“...comedidamente me permito informarle a su despacho que el expediente a través del cual se adelanta el trámite de la solicitud de prestación económica, presentada por el Accionante ante esta ésta Entidad, ha sido asignada al centro de Atención al Pensionado a fin de ser estudiada, analizada y Definida lo que en derecho le corresponda al peticionario. ... Es preciso aclararle que la sede del centro de decisiones se encuentra radicada en la ciudad de Bogotá, por disposiciones del Nivel Central, debido a inconvenientes presentados en la Seccional Atlántico, por lo que nos conceda un tiempo prudencial para la definición de fondo de la solicitud elevada por el accionante. ... Una vez se encuentre perfeccionado el correspondiente acto administrativo a través del cual se defina de fondo lo solicitado por el Accionante procederemos a notificarlo del contenido del correspondiente acto administrativo”.

III. DECISIONES JUDICIALES OBJETO DE REVISIÓN.

1. Expedientes T-801357 y T-802189.

Primera Instancia

Los Juzgados Séptimo Civil del Circuito de Santiago de Cali (T-801357) y el Juzgado Quinto Laboral del Circuito de Ibagué (T-802189) negaron el amparo invocado, considerando que a la fecha de interposición de la acción de tutela, el término previsto en el artículo 4° de la Ley 700 de 2001 para resolver las solicitudes presentadas por los accionantes, aún no había precluído, por lo cual no se configuraba la alegada vulneración a los derechos demandados, especialmente el derecho de petición.

2. Expedientes T-836416 y T-836418.

Primera Instancia

El Juzgado Quinto (5) Penal del Circuito de Barranquilla (T-836416) decidió negar la tutela en cuestión, pues consideró que el accionado se encuentra dentro del termino legal para resolver la solicitud, según lo establecido en el Decreto 656 de 1994, art. 19, máxime si la accionante había presentado su solicitud el 3 de julio de 2003 y sólo habían transcurrido dos meses, faltando aún un tiempo igual para que culminara el término fijado en la precitada

norma.

Con referencia al expediente reconocido bajo el número T-836418, el Juzgado Sexto Penal del Circuito de Barranquilla, denegó la solicitud alegada, teniendo como premisa que la Ley 797 de 2003, en su parte pertinente determina que: “el término de cuatro (4) meses, para la definición de las prestaciones, de lo cual se deduce que dicho termino no está consagrado únicamente para las pensiones de vejez, si no también para aquellas peticiones conexas o derivadas de esa pretensión. Por tanto el termino para tener en cuenta en este tramite será el referido anteriormente y no el de 15 días fijado para resolver los derechos de petición, ello por cuanto la Ley ha fijado dentro del proceso de reconocimiento de prestaciones los términos que deben entenderse”.

En este orden de ideas, si la petición fue radicada el 18 de julio de 2003 hasta la fecha de presentación de la acción de tutela (agosto 20 de 2003) no ha transcurrido más de mes y medio, por lo cual no puede pensarse que se hubiese transgredido ninguno de los derechos constitucionales alegados como infringidos.

Segunda Instancia

Impugnadas las anteriores decisiones, conoció el Tribunal Superior de Barranquilla Sala Penal, quien en sentencia del 15 de octubre y 20 de octubre de 2003 respectivamente, confirmó las decisiones tomadas por los jueces de instancia, al señalar lo siguiente: “... el artículo 19 del Decreto 656 de 1994 puede entenderse vigente porque ni la Ley 700 de 2001 ni la Ley 797 de 2003 derogan expresamente disposición alguna de este decreto. Tampoco hay lugar a la derogación tácita ya que las disposiciones no pueden considerarse contrarias entre sí, toda vez que la primera fija un plazo para decidir las solicitudes relacionadas con pensiones mientras que la otra lo hace para el pago de las mesadas pensionales y la última lo fija pero para el reconocimiento específico de la pensión. En suma, se trata de tres regulaciones de aspectos distintos que no generan incompatibilidades ellas así versen sobre un mismo tema”.

3. Expediente T-836420.

Primera Instancia.

El Juzgado Segundo Penal del Circuito de Barranquilla, declaró improcedente la tutela promovida por el accionante, luego de señalar que “en lo relacionado a solicitudes de pensiones o reliquidaciones de los mismos no es viable dar aplicación a los términos establecidos en la ley para dar respuestas a las peticiones comunes y corrientes puesto que tales solicitudes implican el desarrollo de un proceso complejo que con lleva mayor tiempo”, siendo en consecuencia aplicable para el caso en concreto los términos establecidos en la Ley 700 de 2001, los cuales no habían transcurrido aún.

Segunda Instancia

La Sala Penal del Tribunal Superior de Barranquilla confirmó la decisión del a quo tras señalar que: :“Conforme a lo transcrito y dado que el actor solicito el pasado 4 de agosto la reliquidación de la pensión que le fuere reconocida mediante Resolución N. 003029 de 2000, tramite relacionado con la pensión de vejez resulta lógico concluir que la entidad demandada dispone hasta el 3 de diciembre de presente anualidad para definir de fondo la prestación reclamada por JUAN BAUTISTA JIMÉNEZ PACHECO, por lo que en los actuales momentos no estaría vulnerando el derecho fundamental invocado”.

IV. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

1. Competencia.

De conformidad con los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y el Decreto 2591 de 1991, y en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, esta Sala es competente para revisar las decisiones judiciales de la referencia.

2. Alcance del derecho de petición. Término para resolver sobre reconocimiento y pago de derechos pensionales. Reiteración de jurisprudencia.

En el presente caso, corresponde a esta Sala de Revisión decidir si la demora en dar respuesta a las peticiones de los accionantes con respecto a diferentes solicitudes de pensión elevadas al Instituto de Seguro Social, ha vulnerado sus derechos de petición, seguridad social y mínimo.

La garantía superior comprometida en esta tutela se identifica como la facultad de dirigirse a las autoridades para requerir de ellas una resolución sobre lo pedido. Tal respuesta deber ser

pronta, pertinente y satisfactoria de acuerdo con el interés del peticionario. Así lo reiteró la sentencia T-377 de 20001 al establecer su alcance y significado:

“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.

“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.

“f) La Corte ha considerado que cuando el derecho de petición se formula ante particulares, es necesario separar tres situaciones: 1. Cuando el particular presta un servicio público o cuando realiza funciones de autoridad. El derecho de petición opera igual como si se dirigiera contra la administración. 2. Cuando el derecho de petición se constituye en un medio para obtener la efectividad de otro derecho fundamental, puede protegerse de manera inmediata. 3. Pero, si la tutela se dirige contra particulares que no actúan como autoridad, este será un derecho fundamental solamente cuando el Legislador lo reglamente.

“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.”

Ahora bien, en relación con el término para resolver solicitudes de pensión, la doctrina constitucional, resumida recientemente en la sentencia T-588 de 2003, ha recurrido a la interpretación integral de varias normas que concurren en la configuración legal del derecho de petición. Estas normas están contenidas en el artículo 6º del C.C.A., en el artículo 19 del Decreto 656 de 1994 y en el artículo 4º de la Ley 700 de 2001, cuyos textos son los siguientes:

Artículo 6º del Decreto Ley 01 de 1984 “por el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo”.

“Artículo 6º. 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.”

Artículo 19 del Decreto 656 de 1994 “por el cual se establece el régimen jurídico y financiero de las sociedades que administren fondos de pensiones”.

“Artículo 19. El Gobierno nacional establecerá los plazos y procedimientos para que las administradoras decidan acerca de las solicitudes relacionadas con pensiones por vejez, invalidez y sobrevivencia², sin que en ningún caso puedan exceder de cuatro (4) meses.”³

Artículo 4º de la Ley 700 de 2001 “mediante la cual se dictan medidas tendientes a mejorar las condiciones de vida de los pensionados”.

“ Artículo 4º. 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 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.”

Ahora bien en lo que tiene que ver con el termino para resolver solicitudes en materia de pensiones, la Corte ha tenido que fijar el alcance del enunciado del artículo 4º de la Ley 700 de 2001. Para ello ha recurrido a una interpretación sistemática de las normas que regulan el ejercicio del derecho de petición en materia de seguridad social en pensiones (CCA, Decreto 656 de 1994 y Ley 700 del 2001).⁴ Sobre el punto, en la sentencia T-326 de 2003, M.P. Alfredo Beltrán Sierra, la Corte afirmó:

“...las entidades públicas o privadas del Sistema General de Pensiones para hacer efectivo el derecho solicitado, cuentan, en total, con un término máximo de seis meses para tramitar y comenzar a pagar la pensión respectiva, que se distribuyen así: quince días para atender preliminarmente la petición y hacer las indicaciones que fueren pertinentes al solicitante; cuatro meses para resolver la solicitud de la petición en concreto, de tal manera que se comience a pagar la pensión correspondiente a más tardar seis meses después de que se hizo la solicitud inicial.

“Frente al caso objeto de estudio, tenemos que, se trata de diecisiete personas que en forma individual y en distintas fechas elevaron derechos de petición a Cajanal, en el sentido de obtener reconocimiento y pago de pensión o resolución de recursos interpuestos, pero a pesar de que en cada una de las solicitudes ha transcurrido más de cuatro meses, Cajanal ha omitido dar información o establecer la fecha en que dará respuesta efectiva.”⁵

De lo anterior se concluye que las entidades, que hacen parte del Sistema General de

Pensiones, ya sean públicas o privadas, cuentan con un término de seis (6) meses para hacer efectivo el derecho solicitado⁶, el cual se concreta en el pago de la pensión respectiva. El mencionado término se distribuye así: (i) de quince (15) días para atender preliminarmente la petición y hacer las indicaciones que fueren pertinentes al solicitante; (ii) de cuatro (4) meses para resolver la solicitud de reconocimiento de la pensión en concreto, (iii) de tal manera que se comience a pagar la pensión correspondiente a más tardar seis (6) meses después de que se hizo la solicitud.

3. Casos concretos.

En el presente cuadro se refleja la situación de cada uno de los accionantes, las respectivas fechas de presentación de la solicitud ante el ISS y la época en que se instauraron las respectivas tutelas.

Expediente

Accionante

Fecha de presentación ante el I.S.S

Solicitud

Presentación

Acción de Tutela

T-801357

Luz Gloria Arias Ospina.

Marzo 13 de 2003.

Sustitución Pensional

Agosto 19 de 2003.

T-802189

Antonio Otalvaro.

Mayo 7 de 2003.

Pensión de vejez.

Agosto 15 de 2003.

T-836416

Idalies Maestre de Quiroga.

Julio 3 de 2003.

Reliquidación de la pensión de vejez y el pago del retroactivo que le fue reconocido.

Agosto 28 de 2003

T-836418

Ofelia de Lourdes Bonell Madiedo.

Julio 18 de 2003.

Reliquidación de la pensión de vejez

Agosto 20 de 2003.

T-836420

Juan Bautista Jiménez Pacheco.

Agosto 4 de 2003.

Reliquidación de la pensión de vejez reconocida por medio de la Resolución 003029 de 2000 y el pago del retroactivo al que haya lugar.

Septiembre 5 de 2003.

- Considera la Corte que en todos los casos se aprecia vulnerado el derecho de petición de conformidad con la interpretación que la Corte ha dado a los términos legales para responder las peticiones elevadas a entidades como el ISS y Cajanal. Deben desestimarse entonces las sentencias de instancia que no se atuvieron a tales parámetros y negaron los amparos solicitados.

- En efecto, el término de cuatro meses para responder a la petición relativa al reconocimiento de la pensión de vejez, estaba vencido en el expediente T-802189 y la entidad por lo demás, no informó dentro de los quince días siguientes a la radicación de la solicitud, el estado en que se encontraba la petición, ni la fecha en que podría resolver de fondo.

- El término que opera en tratándose de peticiones relativas a pensión de sobrevivientes, es el fijado por el artículo 1º de la Ley 717 de 2001, esto es, máximo “dos (2) meses después de radicada la solicitud por el peticionario, con la correspondiente documentación que acredite su derecho.”⁷ Luego en el expediente T-801357 también se había pasado el término para decidir.

“Para la Sala el término aplicable para responder solicitudes de reliquidación de pensiones debe ser el de quince (15) días, por las siguientes razones:

“(i) La determinación del contenido del derecho de petición en lo relativo al término para la respuesta ha quedado deferido al Legislador, quien goza de libertad para definir en el marco de lo razonable los términos a los que deben sujetarse las entidades o personas obligadas a resolver peticiones respetuosas. En efecto, toda la jurisprudencia constitucional sobre este punto se ha erigido sobre la previa actividad del legislador. Ahora, la Sala constata que en el caso de las solicitudes de reliquidación no existe una norma expresa que contemple un

término específico que sujete la actividad de las entidades o personas encargadas de resolverlas. Por lo tanto, ante la inexistencia de una norma expresamente aplicable en estos asuntos, se debe seguir la regla general establecida en el artículo 6º del C.C.A.

“(ii) Por otro lado, la Sala considera que toda solicitud de reliquidación pensional, presupone que ya se haya efectuado un estudio sobre la certeza y existencia del derecho, luego, el oficio o la tarea de la entidad en lo que hace referencia a los presupuestos fácticos y jurídicos necesarios para declarar el reconocimiento del derecho está en buena medida cumplida. El objeto de la reliquidación es la revisión de alguno de estos aspectos, que por lo general son de tipo contable, lo que implica que su trámite no demande la misma cantidad de tiempo que el necesario para el reconocimiento, por lo cual podría considerarse que el término de quince (15) días es un término razonable.

“(iii) Para la Sala, como quiera que el ejercicio del derecho de petición está ligado a las condiciones de goce oportuno de los derechos constitucionales a la seguridad social y en ocasiones al mínimo vital de las personas, la adopción de un término menor que obligue a las entidades a responder es perfectamente armónico con el principio de especial protección a las personas que integran los grupos vulnerables, como es el caso de los pensionados (artículo 46 Superior), en este sentido, los principios de igualdad real y efectiva y de equidad (artículo 13 superior) operan como mandatos constitucionales moduladores de la garantía en que consiste el derecho de petición.”

En consecuencia, dentro de los expedientes T-836416, T-836418 y T-836420 la entidad demandada estaba en la obligación de responder en el término de quince días, y así no lo hizo, advirtiéndose la vulneración del derecho de petición.

V. DECISIÓN.

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 Política,

RESUELVE:

Primero. REVOCAR los fallos proferidos por los Juzgados Séptimo Civil del Circuito de Santiago de Cali (T-801357); Juzgado Quinto Laboral del Circuito de Ibagué (T-802189); Tribunal

Superior del Distrito Judicial de Barranquilla Sala Penal (T-836416); Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla Sala Penal (T-836418) y Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla Sala Penal (T-836420) dentro de las acciones de tutela instauradas por los ciudadanos Luz Gloria Arias Ospina, Antonio Otalvaro, Idalides Maestre de Quiroga, Ofelia de Lourdes Bonell Madiedo y Juan Bautista Jiménez Pacheco, respectivamente, por cuanto negaron la protección del derecho fundamental de petición.

Segundo. En su lugar, CONCEDER el amparo solicitado por los actores. ORDENAR al Seguro Social, Seccionales Valle del Cauca, Tolima y Atlántico que si aún no lo ha hecho, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta providencia proceda a pronunciarse de fondo sobre el objeto de las peticiones elevadas por los peticionarios.

Tercero. PREVENIR al Seguro Social, Seccionales Valle del Cauca, Tolima y Atlántico para que en el futuro se abstenga de incurrir en esta clase de actuaciones que vulneran los derechos fundamentales de sus afiliados.

Cuarto. Por Secretaría, 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.

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado Ponente

ÁLVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

IVÁN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO

Secretario General (e)

EL SUSCRITO SECRETARIO GENERAL (E)

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

La Honorable Magistrada doctora CLARA INES VARGAS HERNÁNDEZ, no firma la presente sentencia, por encontrarse en comisión oficial.

Secretario General (e)

1 Magistrado Ponente Alejandro Martínez Caballero.

2 Sin embargo, es importante aclarar que en el caso de la solicitud de reconocimiento y pago de pensión de sobrevivientes, el artículo 1º de la ley 717 de 2001 fijó un término perentorio de dos meses. Situación reconocida, entre otras, en la sentencia T-304 de 2003.

3 A pesar de que la norma se refiere a las sociedades administradoras de pensiones, la Corte la aplicó por vía analógica, cuando el derecho de petición se ejerciera ante personas o entidades distintas de las sociedades administradoras de fondos de pensiones. Sobre el punto sostuvo la Corte que tal aplicación debe darse “en aras de preservar el principio de igualdad entre los solicitantes de pensiones, ya que no pueden tener un tratamiento distinto en un asunto de fundamental importancia sólo porque la entidad responsable de dicha prestación no comparte determinada naturaleza jurídica (T-170 de 2000, T-1166 de 2001 y T-191 de 2002)”.

4 Sentencia T-588 de 2003 M. P. Eduardo Montealegre Lynett.

5 Reiterada en T- 422 de 2003 M. P. Rodrigo Escobar Gil.

6 Posición que además se ha reiterado en las sentencias T-325/03, T-326/03, T-422/03, T-588/03 y T-642/03.

7 En este sentido, pueden estudiarse las sentencias T-051 de 2003 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, T-304 de 2003 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra y T-605 de 2003 M.P. Jaime Araujo Rentería, entre otras.