

Sentencia T-235/06

ACCION DE TUTELA-Reconocimiento y pago de pensión de invalidez por riesgo común

ACCION DE TUTELA-Inexistencia de término de caducidad no significa que no deba interponerse en término razonable

PRINCIPIO DE INMEDIATEZ-Criterio de procedibilidad de la acción de tutela

DERECHO DE PETICION-Contenido y alcance

DERECHO DE PETICION EN MATERIA PENSIONAL-Términos

Referencia: expediente T-1236667

Acción de tutela instaurada por Rodrigo Varela Flórez contra la Sociedad Administradora de Fondos de Pensiones y Cesantías Porvenir S.A.

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME ARAÚJO RENTERÍA

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados ALFREDO BELTRÁN SIERRA, MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA y JAIME ARAÚJO RENTERÍA, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente:

## SENTENCIA

dentro del proceso de revisión de los fallos proferidos por el Juzgado Diecinueve Civil Municipal de Medellín, en primera instancia, y por el Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Medellín, en segunda, dentro del trámite de la acción de tutela iniciada por el Señor Rodrigo Varela Flórez contra la Sociedad Administradora de Fondos de Pensiones y Cesantías Porvenir S.A.

### I. ANTECEDENTES

Mediante escrito presentado el día dos (2) de agosto de dos mil cinco (2005), el Señor Rodrigo Varela Flórez, actuando en nombre propio, solicitó el amparo de su derecho fundamental de petición, consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, presuntamente vulnerado por la entidad demandada.

La solicitud de amparo se sustenta en los siguientes:

1. Hechos.

En junio ocho (8) de dos mil cuatro (2004), el Señor Varela formuló derecho de petición ante la Sociedad Administradora de Fondos de Pensiones y Cesantías Porvenir S.A. (en adelante, Pensiones Porvenir), solicitando el reconocimiento y pago de su pensión de invalidez por riesgo común, recibiendo como única respuesta un escrito de fecha mayo 10 de 2005 en el que le informan que su solicitud pensional se encuentra en proceso de estudio por parte de la compañía aseguradora con la que tiene contratado el seguro de invalidez.

No obstante, hasta la fecha de radicación de la presente acción de tutela, el peticionario manifiesta no haber recibido respuesta de fondo al respecto, en ningún sentido.

Con fundamento en lo anterior, hace la siguiente:

2. Solicitud

El actor, dentro de la presente acción, exhorta a la autoridad judicial para que ampare su derecho fundamental de petición y, en consecuencia, ordene a la entidad accionada responder a su petición de mayo ocho (8) de dos mil cuatro (2004), dentro de un plazo perentorio, dictando el acto administrativo correspondiente.

3. Trámite de instancia.

3.1 Mediante auto de agosto cuatro (4) de dos mil cinco (2005), el Juzgado Diecinueve Civil Municipal de Medellín admitió la acción de tutela bajo estudio y corrió traslado al Gerente de Pensiones Porvenir para que rindiera informe sobre el trámite dado a la petición objeto de controversia, y remitiera copia de todo lo actuado en relación con ella.

3.2 Surtido el trámite descrito, el Señor Alejandro Osorio Vélez, obrando en calidad de Subgerente de Servicio de la sociedad demandada, solicitó al juez de la causa declarar improcedentes o, en su defecto, denegar las pretensiones del accionante. Como sustento a dicha solicitud, la entidad demandada adujo los siguientes argumentos principales:

i) En los términos del artículo 7° del decreto 510 de 2003, no ha surgido a su cargo la obligación legal de emitir un pronunciamiento de fondo en relación con la reclamación pensional del Señor Varela, por cuanto la Oficina de Bonos Pensionales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (en adelante, OBP) no ha emitido aún el bono pensional correspondiente.

ii) El accionante no cuenta con la información de su historia laboral completa, necesaria para el trámite de su pensión de invalidez, de acuerdo con los requisitos de que trata el artículo 1° de la ley 860 de 2003, ya que hasta el momento la OBP no ha validado y confirmado el resumen de sus vinculaciones de trabajo durante el transcurso de toda su vida. En este sentido, Pensiones Porvenir no puede tener certeza sobre la veracidad de los datos que le han sido reportados al respecto para efectos de verificar las semanas cotizadas, el porcentaje de fidelidad y el ingreso base de cotización, indispensables para determinar el ingreso base de liquidación y para realizar la posterior liquidación del monto de su mesada pensional.

iii) La acción de tutela solo procede cuando el afectado no disponga de otros recursos o

medios de defensa judicial, salvo que exista probadamente un perjuicio irremediable que haga imperioso el amparo constitucional, como mecanismo transitorio, el cual no se configura en la presente causa jurídica. El carácter subsidiario de la acción de tutela se traduce así en que este mecanismo no constituye un dispositivo paralelo o alternativo, ni complementario, para alcanzar la protección judicial de los derechos, cuando existe otra vía de amparo idónea.

#### 4. Pruebas relevantes que obran en el expediente.

- Copia del formulario de solicitud de reconocimiento y pago de pensión de invalidez, de fecha junio 8 de 2004 (folio 1)
- Copia del escrito de respuesta preliminar expedido por Pensiones Porvenir, en fecha mayo 10 de 2005 (folios 2)

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

#### 1. Sentencia de primera instancia

Mediante sentencia de agosto once (11) de dos mil cinco (2005), el Juzgado Diecinueve Civil Municipal de Medellín resolvió no acceder a la tutela de los derechos fundamentales del accionante, luego de considerar que la misiva de mayo 10 de 2005, mediante la cual Pensiones Porvenir le informó a éste que su solicitud y documentación anexa se encontraban en estudio de la Compañía Aseguradora, constituía una respuesta efectiva a su petición de junio 8 de 2004.

Al respecto, agregó el A quo que el ejercicio del derecho de petición impone una obligación de hacer que se traduce en el deber de responder con prontitud al peticionario, señalándole el camino a seguir para que su solicitud pueda ser atendida dentro de las posibilidades existentes. De esta manera concluye que en la controversia que se analiza, si bien se presentó una respuesta tardía según los términos que la rigen, este hecho ya fue superado y la misma logró satisfacer el petitum formulado, aún cuando lo hiciera en sentido desfavorable a los intereses del actor.

## 2. Impugnación

Inconforme con la decisión tomada por el Juzgado Diecinueve Civil Municipal de Medellín, el Señor Varela decidió impugnarla con base en que los términos de que trata la ley 797 de 2003 para resolver solicitudes de reconocimiento y pago de pensiones ya se encuentran vencidos en su caso sin que todavía se le haya dado respuesta de fondo a su petición sobre dicha materia.

## 3. Sentencia de segunda instancia

En fallo de fecha septiembre veintiséis (26) de dos mil cinco (2005), el Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Medellín decidió confirmar, en todas sus partes, la sentencia proferida por el A quo denegando el amparo solicitado, por considerar que, en efecto, la misiva de mayo 10 de 2005 había resuelto adecuadamente el petitum formulado por el accionante en su solicitud de junio 8 de 2004.

### III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE.

#### 1. Competencia

Esta Corte es competente para revisar los fallos de tutela dictados en la acción iniciada por el Señor Rodrigo Varela Flórez contra la Sociedad Administradora de Fondos de Pensiones y Cesantías Porvenir S.A., de conformidad con lo previsto en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política, los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991 y por lo dispuesto en Auto de la Sala de Selección Número ONCE (11) de noviembre veintiocho (28) de dos mil cinco (2005).

#### 2. Problema Jurídico

Procede esta Sala de Revisión a determinar si en el presente caso la Sociedad Administradora de Fondos de Pensiones y Cesantías Porvenir S.A. ha vulnerado el derecho fundamental de petición del accionante, por no dar respuesta de fondo a su solicitud de reconocimiento y pago de pensión de invalidez, por riesgo común.

Para tal efecto, a continuación, se analizarán los elementos fácticos del caso bajo estudio, a partir de algunas consideraciones previas sobre la línea jurisprudencial trazada por esta Corporación frente a los temas de: i) la oportunidad procesal para interponer la acción de tutela, ii) el contenido y alcance del derecho de petición, y iii) la violación del derecho de petición en materia pensional.

#### 3. Oportunidad procesal para interponer la acción de tutela. Reiteración de jurisprudencia

De conformidad con lo establecido por la jurisprudencia constitucional, el presupuesto de la inmediatez constituye un requisito de procedibilidad de la acción de tutela<sup>1</sup>, de tal suerte que la misma debe ser interpuesta dentro de un plazo razonable. Con esta exigencia, se pretende evitar que este mecanismo de defensa judicial sea usado con temeridad, negligencia o desidia o que sea convertido en un factor de inseguridad jurídica.

Así, esta condición se constituye en característica esencial de la acción de tutela en virtud del artículo 86 Superior y de la jurisprudencia que lo interpreta, puesto que la acción de tutela ha sido instituida como remedio de aplicación urgente que se hace preciso administrar en guarda de la efectividad concreta y actual del derecho que es objeto de violación o amenaza.

En este sentido, la sentencia SU-961 de 1999, con ponencia del dr. Vladimiro Naranjo Mesa, aclara que la inexistencia de un término de caducidad no significa que la acción de tutela no deba interponerse dentro de un plazo razonable:

“la razonabilidad de este plazo está determinada por la finalidad misma de la tutela, que debe ser ponderada en cada caso concreto. De acuerdo con los hechos, entonces, el juez está encargado de establecer si la tutela se interpuso dentro de un tiempo prudencial y adecuado, de tal modo que no se vulneren derechos de terceros. Si bien el término para interponer la acción de tutela no es susceptible de establecerse de antemano de manera afirmativa, el juez está en la obligación de verificar cuándo ésta no se ha interpuesto de manera razonable, impidiendo que se convierta en factor de inseguridad, que de alguna forma afecte los derechos fundamentales de terceros, o que desnaturalice la acción. En jurisprudencia reiterada, la Corte ha determinado que la acción de tutela se caracteriza por su ‘inmediatez’. (...) Si el elemento de la inmediatez es consustancial a la protección que la

acción brinda a los derechos de los ciudadanos, ello implica que debe ejercerse de conformidad con tal naturaleza. Esta condiciona su ejercicio a través de un deber correlativo: la interposición oportuna y justa de la acción”.

En la misma providencia, esta Corte realizó el siguiente razonamiento en el sentido de encauzar la conducta de los accionantes hacia la celeridad e inmediatez que individualizan la protección requerida:

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

“Si la inactividad del accionante para ejercer las acciones ordinarias, cuando éstas proveen una protección eficaz, impide que se conceda la acción de tutela, del mismo modo, es necesario aceptar que la inactividad para interponer esta última acción durante un término prudencial, debe llevar a que no se conceda. En el caso en que sea la tutela y no otro medio de defensa el que se ha dejado de interponer a tiempo, también es aplicable el principio establecido en la Sentencia arriba mencionada (C-543/92), según el cual la falta de ejercicio oportuno de los medios que la ley ofrece para el reconocimiento de sus derechos no puede alegarse para beneficio propio, máxime en los casos en que existen derechos de terceros involucrados en la decisión”. (negritas fuera del texto)

En una decisión posterior, sentencia T-1229 de 2000, con ponencia del Dr. Alejandro Martínez Caballero, se precisó el concepto de plazo razonable, al tiempo que se establecieron algunos criterios básicos para determinar su desconocimiento por parte del actor, en atención a los hechos relevantes de cada caso, a saber: i) que la inactividad del peticionario no se encuentre validamente justificada; ii) que se vulneren derechos de terceros o se desnaturalice el amparo solicitado; y iii) que se configure un nexo causal suficiente entre los

dos requisitos anteriores.

#### 4. El contenido y alcance del derecho fundamental de petición

En relación con el artículo 23 Superior, la Corte Constitucional señaló en la sentencia T-377 de 20002 los criterios que deben tener en cuenta todos los operadores jurídicos al momento de aplicar esta garantía fundamental:

“a) El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa. Además, porque mediante él se garantizan otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión.

b) El núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión, pues de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta no resuelve o se reserva para sí el sentido de lo decidido.

c) La respuesta debe cumplir con estos requisitos: 1. oportunidad 2. Debe resolverse de fondo, clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado 3. ser puesta en conocimiento del peticionario. Si no se cumple con estos requisitos se incurre en una vulneración del derecho constitucional fundamental de petición.

d) Por lo anterior, la respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta

siempre en una respuesta escrita.

e) Este derecho, por regla general, se aplica a entidades estatales, esto es, a quienes ejercen autoridad. Pero, la Constitución lo extendió a las organizaciones privadas cuando la ley así lo determine.

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.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

h) La figura del silencio administrativo no libera a la administración de la obligación de resolver oportunamente la petición, pues su objeto es distinto. El silencio administrativo es la prueba incontrovertible de que se ha violado el derecho de petición.

i) El derecho de petición también es aplicable en la vía gubernativa, por ser ésta una expresión más del derecho consagrado en el artículo 23 de la Carta. Sentencias T-294 de 1997 y T-457 de 1994. "3

En las sentencia T-219 y T219 de 2001, la Corte adicionó otras dos reglas:

“La falta de competencia de la entidad ante quien se plantea el derecho de petición no la exonerá del deber legal de responderlo.”<sup>4</sup>

“Cabe recordar que en relación con el derecho de petición, no basta que se expida la respuesta, sino que además, es necesario que ésta se notifique de manera oportuna al interesado.”<sup>5</sup>

## 5. Violación del derecho de petición en materia pensional. Reiteración de jurisprudencia.

Ahora bien, para fijar el contenido del derecho de petición en materia de pensiones, la Corte ha recurrido a una interpretación sistemática de las normas que regulan el ejercicio del derecho de petición en materia de seguridad social en pensiones (C.C.A., Decreto 656 de 1994 y Ley 700 del 2001).<sup>6</sup> 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.”<sup>7</sup> (negritas fuera de texto)

Tales consideraciones fueron recogidas en la sentencia de unificación, SU-975 de 2003 M.P. Manuel José Cepeda, en donde la Corte señaló:

“6) los plazos con que cuenta la autoridad pública para dar respuesta a 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:

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

(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.” (negritas fuera de texto)

## 6. Caso concreto.

En el caso bajo revisión, el Señor Varela interpuso derecho de petición solicitando el reconocimiento y pago de su pensión de invalidez, por riesgo común, ante la Sociedad Administradora de Fondos de Pensiones y Cesantías Porvenir S.A. en junio ocho (8) de dos mil cuatro (2004), según consta a folio 1 del expediente, el cual hasta la fecha solo ha recibido como respuesta una misiva de mayo diez (10) de dos mil cinco (2005) en la que se le informa que la misma se encuentra en proceso de estudio por parte de la compañía aseguradora con la que tiene contratado el seguro de invalidez.

Así, en virtud de la jurisprudencia esbozada sobre el alcance de las peticiones en materia pensional, la entidad demandada estaba sujeta a los siguientes términos y deberes jurídicos:

i. Dentro de los quince días siguientes al recibo de la solicitud, es decir, entre el 9 de junio y el 1 de julio de 2004: Informar y explicar el trámite necesario para resolver de fondo la misma y el tiempo estimado para hacerlo.

i. Dentro de los cuatro meses siguientes a la presentación de la solicitud, es decir, entre el 8 de junio y el 8 de octubre de 2004: Darle una respuesta sustantiva y motivada en el sentido que resultara procedente.

i. Dentro de los seis meses siguientes al recibo de la solicitud, es decir entre el 8 de junio y el 9 de diciembre de 2004 (por no ser hábil el día 8 de diciembre del mismo año): Adoptar las acciones necesarias para lograr el cumplimiento efectivo de lo resuelto.

Ahora, conforme con lo anterior, el actor estaba legitimado para reclamar, por vía de la acción de tutela, el amparo de su derecho fundamental de petición a partir del 2 de julio de 2004, día hábil siguiente al vencimiento para Pensiones Porvenir del término legal previsto para dar una respuesta preliminar sobre el petitum que le fuera formulado.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

De esta manera, teniendo en cuenta que la acción de tutela fue presentada en agosto dos (2) de dos mil cinco (2005), observa esta Sala que el Señor Varela dejó transcurrir un lapso de un año y un mes entre el momento en que se configuró el agravio en su contra y el momento en que reclamó su protección judicial, sin que durante este lapso temporal haya emprendido ninguna actuación tendiente a lograr su cesación definitiva y sin que formulara, en su libelo, ningún argumento tendiente a justificar dicha inactividad.

Tal proceder, en principio, conllevaría la no prosperidad de sus pretensiones por el desconocimiento del plazo razonable para requerir su amparo judicial, pero en razón de que el mismo no vulnera derechos de terceros ni tampoco desnaturaliza la presente acción de tutela por persistir la vulneración del derecho fundamental invocado al igual que la necesidad de su amparo, se concluye entonces que no están presentes en este caso los elementos necesarios para que se configure tal figura jurídico procesal y, en consecuencia, se debe considerar oportuna la formulación de la presente demanda y proceder a su análisis sustantivo.

En este sentido, es claro para esta Corte que la entidad accionada estaba en la obligación de hacerle saber al actor, dentro de los quince (15) días siguientes a la recepción de su petición, el estado en que se encontraba la misma, señalándole además la fecha en que se resolvería de fondo, sin que así hubiera procedido. Por el contrario, Porvenir Pensiones se limitó a informar extemporáneamente, casi un año después de su recibo, a través del escrito de mayo 10 de 2005 que obra a folio 2 del expediente, que la solicitud pensional del Señor Varela se encontraba en proceso de estudio por parte de la Aseguradora respectiva, sin especificar en qué consistía éste ni tampoco el tiempo aproximado que tomaría su realización efectiva.

Además, para esa fecha lo que procedía, no era ya la mera respuesta preliminar, sino un pronunciamiento claro, completo y concreto sobre el fondo del petitum formulado por el accionante, el cual hasta el momento solo brilla por su ausencia.

En este orden de ideas, considera esta Sala que, ante la situación fáctica probada, procede la tutela en amparo del derecho invocado, previa la siguiente advertencia en los términos de la providencia T-273 de 2004 de esta Corte:

“La definición de la titularidad y el reconocimiento de una pensión ante la Administración, constituye en principio un asunto ajeno al ámbito de la jurisdicción constitucional en sede de tutela. La competencia del juez de tutela se limita a verificar si los términos establecidos legalmente para dar respuesta a los peticionarios, han sido cumplidos y en caso negativo ordenar a la autoridad competente en cada caso dar una respuesta que resuelva de fondo lo solicitado.”

Es claro, entonces, que se debe revocar la decisión del Juez de Instancia y, en su lugar, acceder a las pretensiones del Señor Varela en el sentido de ordenar a la Sociedad Administradora de Fondos de Pensiones y Cesantías Porvenir S.A. que, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta decisión, se pronuncie de fondo sobre el objeto de la petición presentada por el demandante, si aún no lo hubiere hecho.

#### IV. DECISIÓN.

En mérito de lo expuesto, la Sala Primera 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 Cuarto Civil del Circuito de Medellín en septiembre veintiséis (26) de dos mil cinco (2005) y, en su lugar, TUTELAR el derecho de petición del Señor Rodrigo Varela Flórez.

Segundo. ORDENAR a la Sociedad Administradora de Fondos de Pensiones y Cesantías Porvenir S.A. 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 la petición formulada por el accionante.

Tercero. PREVENIR a la Sociedad Administradora de Fondos de Pensiones y Cesantías Porvenir S.A. para que en el futuro se abstenga de incurrir en actuaciones que vulneran el derecho fundamental de petición de sus afiliados por inobservancia de los términos vigentes sobre la materia.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

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

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado Ponente

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

1 Cfr. Sentencia T-575/02 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

2 Reiterada de Jurisprudencia en Sentencias T-1089 y T-1160A de 2001.

3 Corte Constitucional, Sentencia T-377 de 2000, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

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

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

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

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