

Sentencia T-259/05

DERECHO DE PETICION-Vulneración por no responder solicitud de reajuste pensional/DERECHO DE PETICION-Resolución de fondo sobre reajuste de pensión

DERECHO DE PETICION EN MATERIA PENSIONAL-Términos

Referencia: expediente T-1006561

Acción de tutela formulada por Miguel Rubiano Alemán Porras contra el Instituto de los Seguros Sociales (ISS) Seccional Bolívar.

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Bogotá, D. C., diecisiete (17) de marzo de dos mil cinco (2005).

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 trámite de revisión de los fallos dictados en primera instancia por el Juzgado Primero (1º) Promiscuo del Circuito del Carmen de Bolívar y en segunda instancia por la Sala Cuarta Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena, en el proceso de tutela iniciado por Miguel Rubiano Alemán Porras contra el Instituto de los Seguros Sociales (ISS) seccional Bolívar.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos y pretensión.

El ciudadano Miguel Rubiano Alemán Porras formuló acción de tutela el día primero (1) de julio de 2004 contra el Instituto de los Seguros Sociales Seccional Bolívar, por considerar vulnerados sus derechos fundamentales a la igualdad y de petición, consagrados en los

artículo 13 y 23 de la Constitución Política respectivamente.

Fundamentó su solicitud de tutela en los siguientes hechos:

Manifiesta que mediante la resolución número 000961 de 1997, el Instituto de los Seguros Sociales le concedió la pensión de vejez con un monto equivalente a un salario mínimo, la cual debió ser reajustada como lo consagra el artículo 14 de la ley 100 de 1993.

Indica que solicitó al Instituto de los Seguros Sociales seccional Bogotá una relación de pago de sus mesadas pensionales, reseñando que no ha existido reajuste alguno puesto que le siguen cancelando como mesada el equivalente a un salario mínimo legal mensual.

Sostiene que en petición anterior dirigida a la oficina de atención al pensionado del ISS seccional Bogotá, le comunicaron que a su solicitud le dieron traslado a la seccional Bolívar, a la cual se ha dirigido en varias oportunidades obteniendo como respuesta que “que ese derecho de petición no está radicado” , que “ahí no existe solicitud alguna”.

Enuncia que en el mes de febrero de 2004, nuevamente presentó petición a la oficina de atención al pensionado del ISS en la ciudad de Cartagena, obteniendo como respuesta “hay que esperar”.

Por lo anterior, el señor Alemán Porras considera que el Instituto de los Seguros Sociales le ha vulnerado su derecho fundamental de petición y solicita se ordene a la entidad demandada le suministre una respuesta oportuna a su solicitud.

1. Intervención de la entidad demandada.

La ciudadana Luz Aida Álvarez Bedoya, en calidad de Jefe del Departamento de Pensiones del Instituto de los Seguros Sociales seccional Bolívar, por medio de escrito fechado el 14 de julio de 2004, manifestó que en la base de datos no figura solicitud de pensión a nombre del señor Miguel Rubiano Alemán Porras.

1. Pruebas relevantes que obran dentro del expediente.

* Copia de la petición dirigida al Jefe del Departamento de Atención al Pensionado del Instituto de los Seguros Sociales seccional Cartagena. (Cuaderno 3 folios 4 - 5).

* Copia de la cédula de ciudadanía del señor Miguel Rubiano Alemán Porras. (Cuaderno 3 folio 6).

* Copia de la resolución número 000961 de 1997, por medio de la cual el Instituto de los Seguros Sociales reconoció al señor Miguel Rubiano Alemán Porras una pensión de vejez. (Cuaderno 3 folio 7).

* Comunicación fechada el 27 de marzo de 2002, en donde el Instituto de los Seguros Sociales le comunica a la apoderada del señor Miguel Rubiano Alemán Porras, que la solicitud de reliquidación presentada se encuentra en trámite. (Cuaderno 3 folio 10).

* Certificado de supervivencia del señor Miguel Rubiano Alemán Porras de fecha 30 de junio de 2004.

I. DECISIÓN JUDICIAL OBJETO DE REVISIÓN.

* Fallo de primera instancia.

El Juzgado Primero (1) Promiscuo del Circuito del Carmen de Bolívar en sentencia fechada el día quince (15) de julio de 2004, no accedió a las pretensiones de la demandante.

Sostiene el juzgador de primera instancia que la acción de tutela no procede cuando existen otros recursos o medios de defensa judicial, por lo que su característica es la de ser una

acción residual.

Expresa que el silencio del Instituto de los Seguros Sociales se aprecia como un silencio administrativo negativo que agota la vía gubernativa, por lo que el accionante puede acudir a la justicia contenciosa administrativa para reclamar sus derechos.

* Impugnación.

El señor Miguel Rubiano Alemán Porras interpuso el recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia, manifestando que la petición presentada al ISS no ha sido aún contestada, vulnerándose así el artículo 23 de la Carta Superior.

* Fallo de segunda instancia.

Mediante sentencia de fecha quince (15) de septiembre de 2004, la Sala Cuarta (4) Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena manifiesta que el accionante aporta al proceso un derecho de petición de fecha febrero de 2004 donde solicita al Jefe del Departamento de Atención al Pensionado la reliquidación de su pensión.

Asevera que en el presente caso no se aprecia con claridad la fecha ni mucho menos la entidad ante la cual fue presentada la mencionada petición, por lo que resulta imposible entrar a definir el plazo en el cual debía ser contestada, como también tener como probado el hecho de que el demandante la elevó al Instituto de los Seguros Sociales.

Indica que aunado a lo anterior, se debe tener en cuenta la respuesta dada a la acción de tutela por parte del ISS, en la que indica que en su base de datos no reposa solicitud de pensión a nombre del señor Alemán Porras.

Por lo anterior, el mencionado Tribunal Superior de Cartagena confirmó la sentencia de 1º instancia, negando la protección de los derechos fundamentales invocados por el actor.

I. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

1. Competencia.

Esta Corte es competente para conocer de los fallos objeto de revisión, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política de 1991 y en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, y por la escogencia del caso por la Sala de Selección.

2. Planteamiento del problema jurídico.

De acuerdo con los hechos narrados en la demanda, se plantea la Corte Constitucional si el Instituto de los Seguros Sociales vulneró el derecho fundamental de petición del señor Miguel Rubiano Alemán Porras, al no contestar una solicitud referente al reajuste de su pensión de vejez.

Para resolver el anterior problema jurídico, esta Corporación se referirá en una primera parte (1) al derecho de petición y las solicitudes de reajuste de la pensión de vejez, para en una segunda parte (2) analizar el caso concreto.

1. El derecho de petición y las solicitudes de reajuste de la pensión de vejez. Reiteración de jurisprudencia.

1.1 De acuerdo con el contenido y alcance del artículo 23 de la Constitución Política, esta Corporación ha determinado que el derecho de petición ostenta la calidad de fundamental, por lo que el mecanismo idóneo cuando quiera que éste resulte amenazado o vulnerado por la acción o omisión de cualquier autoridad pública, excepcionalmente por particulares, es la acción de tutela.

El derecho de petición además de otorgar la facultad a cualquier persona de formular solicitudes respetuosas, implica también el derecho de poder exigir a las autoridades públicas correspondientes una respuesta oportuna y de fondo acerca del asunto sometido a su consideración.

Sobre este derecho, la Corte Constitucional en la sentencia T - 915 de 20041 argumentó:

a. Debe ser oportuna, esto es, resolverse dentro de los términos establecidos en el ordenamiento jurídico, que en todo caso debe ser un plazo razonable.

b. Debe resolverse de fondo, clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado, por esta razón las respuestas evasivas constituyen prueba de la violación del derecho de petición. No obstante, es relevante señalar que la respuesta a una petición en manera alguna implica que las autoridades deben en todos los casos aceptar lo solicitado, puesto que ello sería confundir el derecho de petición y el derecho a lo pedido, conceptos que son diversos.

(...)

c. Debe ser puesta en conocimiento del peticionario, puesto que de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta se reserva para sí el sentido de lo decidido”.

Por tanto, es necesario diferenciar el derecho de petición que consiste en la facultad de acudir ante la autoridad y obtener de ella una respuesta adecuada, del contenido de la petición, es decir, del asunto o materia de la petición.

Así las cosas, (...)“La falta de respuesta o la resolución tardía son formas de violación de aquel y son susceptibles de la actuación protectora del juez mediante el uso de la acción de tutela, pues en tales casos se conculca un derecho constitucional fundamental. En cambio, lo que se debate ante la jurisdicción cuando se acusa el acto, expreso o presunto, proferido por la administración, alude al fondo de lo pedido, de manera independiente del derecho de petición como tal. Allí se discute la legalidad de la actuación administrativa o del acto correspondiente, de acuerdo con las normas a las que estaba sometida la administración, es decir que no está en juego el derecho fundamental de que se trata sino otros derechos, para cuya defensa existen las vías judiciales contempladas en el Código Contencioso Administrativo y, por tanto, respecto de ella no cabe la acción de tutela salvo la hipótesis del perjuicio irremediable (artículo 86 C.N.)²”.

En este orden de ideas, el derecho de petición es fundamental y de vital importancia para garantizar la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa.³

Por consiguiente, se optimiza este derecho cuando el ciudadano recibe por parte de la

autoridad pública una respuesta de fondo, clara, oportuna y en un tiempo razonable a su petición.

1.2 Esta Corporación ha establecido en múltiples fallos cuál es el término que el ordenamiento jurídico establece para que las peticiones relacionadas con el tema de pensiones sean resueltas por las diferentes entidades que conforman el sistema de seguridad social en pensiones.

Para esto, se ha realizado una interpretación integral de 3 normas que concurren en esta materia, a saber: i) artículo 6 del Código Contencioso Administrativo, ii) artículo 19 del Decreto 656 de 1994 y iii) artículo 4 de la Ley 700 de 2001. El contenido de las precitadas normas es el siguiente:

* 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 demanda y señalando a la vez la fecha en que se resolverá o dará respuesta.”

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

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

* 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.”

Esta Corporación ha sostenido que para que exista una vulneración de derechos fundamentales cuando se trata de solicitudes de reajuste de la pensión, es necesario que el ciudadano haya formulado ante la autoridad correspondiente una petición solicitando el precitado reajuste. De lo contrario, la entidad encargada de efectuar el respectivo estudio, no tendría la oportunidad de hacer efectivo el derecho invocado por el interesado.⁴

Por tanto, no existe violación o amenaza de derechos fundamentales cuando el interesado ha formulado una petición para obtener el reajuste de su pensión y no ha vencido aún el plazo de ley, que la respectiva entidad tiene para darle una respuesta oportuna, completa y pronta.

Por el contrario, existe vulneración del derecho fundamental de petición cuando, una vez vencido el plazo dado por la ley para contestar la petición, la entidad encargada del estudio del reajuste pensional de manera injustificada incumple con la obligación de darle al interesado la respuesta a su solicitud.

Ahora bien, las peticiones que pretenden un reajuste pensional se encaminan a modificar el monto de las mesadas pensionales, no por razones fácticas⁵ sino normativas.⁶

En lo que respecta a los plazos para que las peticiones sean contestadas por las respectivas entidades o particulares responsables del reconocimiento y pago de pensiones, la citada sentencia de unificación 975 de 2003 dispuso:

“En este sentido existe un deber constitucional, derivado del derecho fundamental de petición, que pesa sobre las personas o entidades responsables del reconocimiento y pago de pensiones el cual comporta: (i) responder diligentemente las peticiones presentadas respetando los términos previstos por la ley, (ii) informar sobre el trámite a las personas que acuden a sus dependencias mediante peticiones respetuosas y (iii) efectuar los pagos, cuando en derecho haya lugar, antes de que se cumplan los 6 meses previstos en la ley 700

de 2001, que precisamente fijó condiciones tendientes a mejorar la calidad de vida de los pensionados”.

En conclusión, de la integración armónica de las normas transcritas en párrafos precedentes, se tiene que existen plazos máximos para que las peticiones referentes a trámites de reconocimiento y pago de pensiones sean contestadas, so pena de que se vulnere el derecho fundamental de petición del interesado.

Esos plazos máximos fueron definidos por esta Corporación de la siguiente manera:

“(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”7. (Negrilla y subrayado fuera de texto).

En este orden de ideas, cualquier desconocimiento de los precitados términos de rango legal acarrea la vulneración del derecho de petición, siendo la acción de tutela el mecanismo idóneo para protegerlo.

1. El caso concreto.

En el presente caso objeto de revisión, el demandante señala que presentó petición en el mes de febrero de 2004 al Instituto de los Seguros Sociales seccional Bolívar, solicitando se reajuste el monto de su pensión de vejez de acuerdo por lo normado por el artículo 14 de la Ley 100 de 1993. (Cuaderno 3 folios 4 - 5).

El juzgador de segunda instancia sostuvo que no existe certeza sobre la radicación de la citada petición en el ISS por parte del demandante. (Cuaderno 4 folios 3 - 11).

A su vez, la entidad demandada en el escrito de contestación de la acción de tutela indicó que “en nuestra base de datos no figura solicitud de pensión a nombre del señor MIGUEL RUBIANO PORRAS...(...)”. (Cuaderno 3 folio 26).

Esta Sala, una vez analizadas las sentencias objeto de revisión y confrontadas con la jurisprudencia de esta Corporación, procederá a revocar el fallo de 2º instancia al considerar que en el presente caso el Instituto de los Seguros Sociales vulneró el derecho de petición en cabeza del demandante.

En efecto, esta Corte no comparte los argumentos esgrimidos por la Sala Cuarta Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena que sostiene que no existe seguridad acerca de la fecha y a la entidad a la que fue presentada la petición por parte del señor Alemán Porras.

Así las cosas, no se puede aceptar la respuesta dada por ISS en la contestación de la acción de tutela, en el sentido de afirmar que en la base de datos no aparece solicitud de pensión del señor Alemán Porras, puesto que el mismo Seguro Social le ha entregado al demandante una relación de los pagos que por concepto de mesadas pensionales le ha efectuado, además de existir dentro del expediente de tutela copia de la resolución número 000961 de 1997, por medio de la cual el ISS le reconoce la pensión de vejez al demandante.

Para esta Corporación es claro que el ente demandado debía debatir en sede de tutela sobre de la existencia o no de la petición elevada por el señor Alemán Porras, cosa que en ningún momento hizo, por lo que la aplicación del artículo 20 del decreto 2591 de 1991 es procedente para este caso.

Por consiguiente, en vista de que la solicitud elevada al ISS por parte del señor Alemán

Porras en el mes de febrero de 2004 no ha sido aún resuelta, esta Corte considerada que en el presente caso se ha vulnerado el derecho fundamental de petición del actor.

En efecto, la actuación del Instituto de los Seguros Sociales (ISS) desconoció lo previsto por la sentencia SU - 975 de 2003 que señaló que cuando un ciudadano presente una petición solicitando el reajuste de su pensión, la respectiva entidad pensional tendrá el término de quince (15) días hábiles para darle una respuesta oportuna al solicitante.

Por tanto, esta Sala ordenará a la entidad demandada para que dentro del perentorio término de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la presente sentencia, si no lo ha hecho, proceda a contestar de manera clara y completa sobre la petición elevada por el accionante.

I. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero. REVOCAR la sentencia del quince (15) de septiembre de 2004 proferida por la Sala Cuarta (4º) Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena y, en su lugar, CONCEDER la tutela del derecho fundamental de petición, dentro de la acción instaurada por el señor Miguel Rubiano Alemán Porras contra el Instituto de los Seguros Sociales (ISS).

Segundo. ORDENAR al Instituto de Seguros Sociales, si aún no lo ha hecho, que en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de esta sentencia, proceda a resolver de fondo la petición formulada por el señor Miguel Rubiano Alemán Porras.

Tercero. PREVENIR al Instituto de los Seguros Sociales (ISS) para que en el futuro se abstenga de incurrir en actuaciones que vulneran los derechos fundamentales de sus afiliados.

Cuarto. LÍBRESE por secretaría la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591

de 1991.

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado Ponente

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que el H. Magistrado doctor MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA, no firma la presente sentencia por encontrarse en comisión oficial en el exterior.

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

SECRETARIA GENERAL

1 M.P. Jaime Córdoba Triviño.

2 T - 242 de 1993. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

3 En el mismo sentido la sentencia T - 377 de 2000. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

4 En el mismo sentido la sentencia SU - 975 de 2003. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

5 Ver sentencia ibídem.

6 Respecto al reajuste de las pensiones, el artículo 14 de la Ley 100 de 1993 dispuso: “Reajuste de pensiones. Con el objeto de que las pensiones de vejez, de invalidez y de sustitución o sobreviviente, en cualquiera de los dos regímenes del Sistema General de Pensiones, mantengan su poder adquisitivo constante, se reajustarán anualmente de oficio, el primero de enero de cada año, según la variación porcentual del Índice de Precios al Consumidor, certificado por el DANE para el año inmediatamente anterior. No obstante, las pensiones cuyo monto mensual sea igual al salario mínimo legal mensual vigente, serán reajustadas de oficio cada vez y con el mismo porcentaje en que se incrementa dicho salario por el Gobierno”.

7 Sentencia SU - 975 de 2003.

8 El artículo 20 del Decreto 2591 de 1991 dispone que: “Si el informe no fuera rendido dentro del plazo correspondiente, se tendrán por ciertos los hechos y se entrará a resolver de plano, salvo que el juez estime necesaria otra averiguación previa”.