

Sentencia T-413-09

Referencia: expediente T-2252586

Acción de tutela instaurada por Mary Clemencia Montejo de Guerra contra el Instituto de Seguro Social.

Magistrado Ponente:

Dr. LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de junio de dos mil nueve (2009).

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados LUIS ERNESTO VARGAS SILVA, MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO y GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9 de la Constitución Política y en el Decreto 2591 de 1991, profiere la siguiente:

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión del fallo proferido por el Juzgado Séptimo Laboral del Circuito de Bogotá, que resolvió la acción de tutela promovida por Mary Clemencia Montejo de Guerra contra el Instituto de Seguro Social.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos y acción de tutela interpuesta:

El 13 de febrero de 2009, la señora Mary Clemencia Montejo de Guerra interpuso acción de tutela contra el Instituto de Seguro Social, por considerar que con la omisión de esa entidad se vulneraron sus derechos constitucionales de petición, debido proceso y seguridad social en conexidad con la vida digna. La acción interpuesta se fundamenta en los siguientes hechos:

1.1. La accionante manifiesta que el 13 de enero de 2009 radicó ante el Instituto de Seguro Social solicitud de reconocimiento de pensión de sobreviviente y pago a

herederos, toda vez que su esposo Jorge Humberto Guerra identificado con la cédula de ciudadanía No. 79'627.042, falleció.

1.2. La actora arguye que a la fecha de presentación del escrito de tutela, el Instituto de Seguro Social no ha dado respuesta alguna a su petición y tampoco ha expedido resolución que atienda de fondo la solicitud pensional; por ende, considera quebrantados los derechos fundamentales que invocó.

1.3. En virtud de lo anterior, la accionante promovió acción de tutela con el propósito que se ordene a la entidad accionada "se sirva contestar la petición elevada, de forma satisfactoria y de fondo, dado que cumple con todos los requisitos de ley, con el fin de que cese la violación a los derechos relacionados anteriormente"¹.

2. Respuesta del Instituto de Seguro Social:

A pesar de haberse notificado oportunamente la admisión de la tutela mediante oficio No. 646 debidamente recibido por el Instituto de Seguro Social el 23 de febrero de 2009, la entidad demandada no contestó la solicitud de tutela.

3. Pruebas relevantes allegadas en la instancia.

A folio 4 del cuaderno 1, se observa que el 13 de enero de 2009 la señora Mary Clemencia Montejo de Guerra radicó ante el Instituto de Seguro Social solicitud de reconocimiento de pensión de sobreviviente y pago a herederos, relacionando como causante a Jorge Humberto Guerra e incluyéndose ella como heredera del difunto. En la copia del formulario se observa que fueron adjuntados en 27 folios los siguientes documentos: registro civil de defunción con sello original de notaria, fotocopia de la cédula de ciudadanía del causante ampliada al 150%, fotocopia del último desprendible de pago, autorización autenticada por parte de herederos para cobrar uno solo, fotocopia de cédula y registro de nacimiento de cada uno de los herederos, y declaración extrajuicio ante notaria que conste que son los únicos herederos.

El Juzgado Séptimo Laboral del Circuito de Bogotá, mediante providencia del 26 de febrero de 2009, no tuteló el derecho de petición incoado por la ciudadana Mary Clemencia Montejo de Guerra al considerar que el Instituto de Seguro Social tiene 4 meses para

resolver de fondo la solicitud pensional, por lo que si la actora radicó su escrito el 13 de enero de 2009, el ente accionado tendría plazo hasta el 13 de mayo del mismo año para decidir si reconoce o no la pensión de sobreviviente que aquella peticionó.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE

1. Competencia:

De conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991 y con la selección y el reparto efectuados el 14 de mayo de 2009, esta Sala es competente para revisar la decisión judicial mencionada.

2. Problema Jurídico:

De acuerdo con los hechos expuestos, en esta oportunidad la Sala determina el problema jurídico a resolver en el siguiente interrogante, a saber: ¿Vulneró el Instituto de Seguro Social el derecho fundamental de petición de la accionante, por no dar respuesta de fondo a la solicitud de reconocimiento y pago de la pensión de sobreviviente a la que ésta considera tener derecho en su calidad de cónyuge supersite del causante?.

Para tal efecto, la Sala se ocupará del estudio de los siguientes temas, a saber: (i) Presunción de veracidad en materia de tutela cuando el demandado no rinde el informe solicitado por el juez; (ii) Parámetros sobre los cuales las instituciones de pensiones deben resolver las peticiones de aquellos que solicitan el reconocimiento y pago de dichas prestaciones. Reiteración de jurisprudencia; (iii) Término especial para resolver el reconocimiento de la pensión de sobreviviente; y, (iv) El caso concreto.

3. Presunción de veracidad en materia de tutela cuando el demandado no rinde el informe solicitado por el juez:

En razón a que la autoridad contra la cual se dirigió la acción, no contestó los requerimientos que le hizo el juez de instancia con el fin de que diera respuesta a los hechos expuestos en la presente tutela, ni justificó tal omisión, se dará aplicación a la presunción de veracidad consagrada en el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991, según el cual si el informe no fue rendido dentro del plazo correspondiente, se tendrá por ciertos los hechos y se entrará a resolver de plano.

4. Parámetros sobre los cuales las instituciones de pensiones deben resolver las peticiones de aquellos que solicitan el reconocimiento y pago de dichas prestaciones. Reiteración de jurisprudencia.

La jurisprudencia constitucional de esta Corporación ha señalado que el núcleo esencial del derecho de petición comprende los siguientes elementos o características³: (i) la posibilidad cierta y efectiva de presentar, de manera respetuosa, solicitudes ante las autoridades, sin que éstas se nieguen a recibirlas o se abstengan de tramitarlas; (ii) la facultad de obtener una respuesta oportuna, esto es, dentro de los términos previstos en el ordenamiento jurídico; (iii) el derecho a recibir una respuesta de fondo o contestación material, lo que supone que la autoridad analice la materia propia de la solicitud y se pronuncie sobre la totalidad de los asuntos planteados, es decir, la correspondencia entre la petición y la respuesta, excluyendo fórmulas evasivas o elusivas y; (iv) la pronta comunicación al peticionario sobre la determinación adoptada, con independencia de que su contenido sea favorable o desfavorable. Si no se cumple con estos requisitos se incurre en una vulneración del derecho fundamental de petición.

Específicamente, en tratándose de solicitudes de derechos pensionales, el contenido del derecho fundamental de petición ha sido claramente definido por esta Corte. Para ello ha fijado el alcance del artículo 4º de la Ley 700 de 2001, con el objeto de precisar los términos que obligan a los operadores públicos y privados a producir una respuesta de fondo.

En ese sentido, esta Corporación por medio de una interpretación sistemática de las normas que regulan el ejercicio del derecho de petición en materia de seguridad social en pensiones (Código Contencioso Administrativo, Decreto 656 de 1994 y Ley 700 del 2001) ha precisado las siguientes reglas en relación a los términos con que cuentan las entidades encargadas de administrar los recursos destinados a pensiones para responder las solicitudes que hagan los ciudadanos⁴, a saber:

(i) Quince (15) días para comunicar al solicitante el estado del trámite respectivo (artículo 6 del C.C.A.)

(ii) Cuatro (4) meses para resolver o decidir de fondo sobre el reconocimiento de la pensión solicitada (según interpretación analógica del artículo 19 del decreto 656 de

1994), salvo que se trate del reconocimiento de pensión de sobrevivientes, cuyo término en virtud del artículo 1º de la ley 717 de 2001 es de dos (2) meses.

(iii) Seis (6) meses para realizar el pago efectivo de las respectivas mesadas pensionales (artículo 4 de la ley 700 de 2001).

De esta manera, la Sala reitera la extensa jurisprudencia desarrollada por esta Corporación, en el sentido de señalar que, de acuerdo con la legislación vigente, los operadores públicos y privados del sistema general de pensiones y cesantías disponen de un plazo global de seis meses contados a partir del momento en que se eleve la solicitud de reconocimiento de la pensión por parte del interesado, para adelantar los trámites necesarios tendientes a resolver sobre la petición en concreto y a comenzar a pagar la pensión correspondiente.

Así las cosas, la vulneración a la pronta resolución como elemento del núcleo esencial del derecho fundamental de petición en materia pensional, se configura cuando la autoridad encargada de resolver este tipo de solicitudes incumple los términos atrás expuestos. Contrario sensu si al momento de la presentación de la acción de tutela todavía no han vencido dichos plazos, el juez de tutela deberá denegarla, e incluso, de darse los requisitos fijados tanto en la ley como en la jurisprudencia de esta Corporación “condenar al solicitante al pago de las costas cuando estimare fundadamente que incurrió en temeridad”⁵.

5. Término especial para resolver el reconocimiento de la pensión de sobreviviente:

Ahora bien, tratándose del reconocimiento de la pensión de sobrevivientes, el artículo 1º de la Ley 717 de 20016, dispone que los fondos de pensiones cuentan con un plazo de dos (2) meses para dar respuesta a este tipo de peticiones.

El Legislador estableció que se debe decidir sobre el reconocimiento del derecho a la pensión de sobrevivientes por parte de la entidad de Previsión Social a más tardar dos meses después de radicada la solicitud por el peticionario, debido a que al ocurrir la muerte del pensionado o del afiliado, por lo general, los beneficiarios de esta pensión quedan expuestos a una situación económica especialmente gravosa, toda vez que la persona que les venía procurando asistencia no los acompaña más, lo cual trae consigo

una considerable amenaza a sus derechos a la vida digna y al mínimo vital.

En ese sentido, la Corte Constitucional señaló en sentencia T-292 de 19957, que la pensión de sobrevivientes es una medida de justicia social que encuentra sustento en la situación de necesidad a la cual quedan sometidos los beneficiarios con ocasión del deceso del causante. Esta especial condición de desamparo, según el fallo en comento, demanda un tratamiento diferencial positivo encaminado a atender de manera urgente las necesidades de los afectados.

En igual sentido se pronunció al estudiar las objeciones presidenciales al proyecto de Ley No. 155/01 Senado - 035/00 Cámara (actualmente ley 717 de 2001) “por la cual se establecen términos para el reconocimiento de las pensiones de sobrevivientes y se dictan otras disposiciones”, indicando que la pensión de sobrevivientes “busca impedir que, ocurrida la muerte de una persona quienes dependían de ella se vean obligados a soportar individualmente las cargas materiales y espirituales de su fallecimiento. Nótese, que dicha prestación tiene por finalidad esencial, que los miembros de la familia no queden en el desamparo total cuando fallece quien contribuía a proveer lo necesario para el mantenimiento del hogar”⁸.

La jurisprudencia constitucional ha reiterado que la omisión en resolver las solicitudes dentro del término establecido y la falta de notificación de la respuesta al interesado, implican la vulneración del derecho fundamental de petición cuya efectividad se deriva de una respuesta de fondo pronta, clara y completa por parte de las autoridades, a cada una de las solicitudes que se les presenten. Por consiguiente, ante la omisión en dar una respuesta de fondo, el peticionario puede o bien acudir ante la jurisdicción contencioso administrativa en demanda contra el acto ficto, o bien solicitar al juez constitucional, a través de la acción de tutela, la protección de su derecho fundamental de petición, exigiendo una respuesta de fondo de la autoridad respectiva.

6.1. En el caso bajo estudio Mary Clemencia Montejo de Guerra solicita protección de sus derechos fundamentales de petición, debido proceso seguridad social y vida, pues el 13 de enero de 2009 radicó ante el Instituto de Seguro Social la documentación necesaria para obtener el reconocimiento y pago de la pensión de sobreviviente a la que en su sentir tiene derecho como cónyuge supérstite del señor Jorge Humberto Guerra. Durante el

trámite de la presente tutela, el Instituto accionado no rindió informe sobre los hechos que expuso la accionante, por ende, los mismos gozan de la presunción de veracidad que contempla el artículo 20 del decreto 2591 de 1991.

6.2. La controversia que plantea el presente caso, acerca de la definición de la titularidad y reconocimiento de una pensión ante la administración, constituye en principio un asunto ajeno al ámbito de la jurisdicción constitucional en sede de tutela, por la naturaleza puramente legal de estas pretensiones. No obstante, en casos como el sub examine, es necesario que el juez de tutela verifique si el derecho de petición se ha satisfecho en debida forma, de manera que comprenda y resuelva de fondo lo solicitado, y haga efectivo el núcleo esencial de tal garantía.

Del haz probatorio acopiado, la Sala observa claramente que la accionante radicó el 13 de enero de 2009 la documentación para que le fuere reconocida y pagada la pensión de sobreviviente, sin que hubiese obtenido respuesta al momento de interponer la acción protectora, esto es, el 13 de febrero de 2009.

Al respecto, nótese que desde aquella fecha hasta el ejercicio de la acción constitucional había transcurrido un mes calendario, época para la cual la entidad demandada tenía vencido su deber constitucional de informar a la señora Montejo de Guerra dentro de los 15 días hábiles siguientes a la presentación de su solicitud, todo lo relacionado con el trámite que ese organismo llevaría a cabo para estudiar la documentación allegada en procura de obtener el reconocimiento y pago de la pensión de sobreviviente. Adicionalmente debía indicarle el plazo para dar respuesta de fondo a la solicitud, el cual no podía ser mayor de 2 meses con fundamento en la aplicación del artículo 1° de la ley 717 de 2001, y que el término máximo para adoptar las medidas necesarias tendentes al pago efectivo de las mesadas pensionales de conformidad con lo previsto en la Ley 700 de 2001 (Art. 4°), no podía exceder de 6 meses.

Lo antedicho deja al descubierto que frente al primer plazo establecido se configura una evidente vulneración al derecho de petición, por cuanto la actora no obtuvo dentro de los primeros 15 días hábiles una respuesta siquiera informativa de parte del ente acusado, situación que no fue advertida por el juez de instancia quien omitió pronunciamiento alguno sobre el menoscabo establecido. Esa sola transgresión ameritaba

la concesión del amparo constitucional.

En cuanto al segundo plazo fijado, esto es, el término de 2 meses para resolver de fondo la solicitud de la accionante, la Sala considera que si bien al momento de formular la acción de tutela solo había transcurrido un mes calendario y no se hallaba vencido el término para reconocer o negar la pensión de sobreviviente a favor de la peticionaria, no puede perderse de vista que dicho plazo se encuentra cumplido desde el 13 de marzo de 2009 y actualmente excedido en más de 3 meses, sin que medie respuesta clara, precisa y de fondo de parte del Instituto de Seguro Social respecto a la adjudicación y pago de la pensión de sobreviviente, situación que conduce a concluir que el menoscabo al derecho de petición invocado aún persiste.

Por consiguiente, la protección del derecho fundamental de petición no se limita solamente a informar dentro del término previsto en el Código Contencioso Administrativo (Art. 6°), acerca del trámite que llevará a cabo la entidad administradora de pensiones en relación con la solicitud presentada, sino que adicionalmente es imperativo y se entiende conculcada esta garantía constitucional, si dentro de los 2 meses siguientes a la radicación de la solicitud no existe respuesta de fondo, sea concediendo o no la prestación reclamada. Adicionalmente, las entidades encargadas del reconocimiento del derecho pensional cuentan con 6 meses a partir del momento en que radique la solicitud, para adelantar los trámites necesarios en orden a emitir el acto de reconocimiento pensional y la inclusión en nómina de pensionados, en el evento en que la decisión sea positiva.

Dichos plazos que buscan dar certeza al administrado de que el Estado resolverá su solicitud en materia pensional, ya sea favorable o desfavorablemente, en el asunto objeto de revisión no fueron advertidos por el Seguro Social a la peticionaria, así como tampoco hubo respuesta de fondo a la petición elevada, ni el eventual pago, situación que sin duda alguna vulnera el derecho fundamental de petición.

6.3. Ahora bien, de conformidad con el artículo 86 de la Constitución Política, la acción de tutela procede para la protección inmediata de los derechos fundamentales “cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública”, trasgresión que respecto de los derechos fundamentales

al debido proceso y seguridad social de la peticionaria no se encuentra acreditada, en tanto no existe prueba en el proceso que de cuenta del sentido de la respuesta dada por el Seguro Social con ocasión de la petición de reconocimiento y pago de la pensión de sobreviviente realizada, que permita determinar la vulneración iusfundamental reclamada.

Permitir que la acción de tutela proceda en relación a este aspecto, sería tanto como admitir que frente a hechos futuros e inciertos es posible impetrar amparo constitucional, cuestión contraria a la jurisprudencia que esta Corporación ha consolidado sobre el particular⁹, en el sentido de que la utilización de la acción protectora por parte de quienes acuden a ésta, es procedente siempre que se origine en hechos ciertos y reconocidos, que permitan amparar el ejercicio indiscutible de un derecho fundamental.

De esta manera, la informalidad que caracteriza la acción de amparo constitucional (Decreto 2591 de 1991, Art. 14), no justifica que las personas recurran a ella con el único propósito de conjurar una situación que consideran a través de conjeturas podría ocasionarles un perjuicio, como se pretende plantear en la presente oportunidad en la que no se conoce el sentido de la respuesta dada por el Seguro Social, en relación con la solicitud de reconocimiento y pago de la pensión de sobreviviente realizada por la señora Mary Clemencia Montejo de Guerra, planteando al mismo tiempo la supuesta vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso, vida y seguridad social. Sobre el particular, el intérprete constitucional sostuvo:

“Si se acusa a una entidad administrativa de lesionar derechos fundamentales por medio de actos administrativos, es lógico suponer que esos actos ya se proferieron. No puede pues un particular instaurar acción de tutela contra un acto administrativo que aún no se ha expedido, ni mucho menos puede suponerse su contenido para argumentar la violación de un derecho constitucional fundamental”.¹⁰

De modo pues que, frente a tales derechos de raigambre constitucional, no puede prosperar la acción de amparo habida cuenta que no se cuestionan hechos ciertos y conocidos sino circunstancias administrativas futuras e inciertas. Por contera, los derechos al debido proceso, vida y seguridad social quedarán excluidos en esta oportunidad de la protección que se reclama.

6.4. Con base en las precedentes consideraciones, encuentra la Sala que el Instituto de Seguro Social al dejar vencer el término para informar o resolver sobre lo pedido, no ha tenido en cuenta la legislación ni la jurisprudencia constitucional sobre el derecho fundamental de petición que le asiste a la señora Mary Clemencia Montejo de Guerra. En consecuencia, esta Colegiatura amparará este derecho a la accionante, revocará la sentencia proferida por el juez de instancia y en su reemplazo ordenará al Instituto de Seguro Social, que en el término de cuarenta y ocho (48) horas, contadas a partir de la notificación de este proveído, profiera el acto administrativo que resuelva la solicitud que elevó la actora de reconocimiento y pago de la pensión de sobreviviente.

Igualmente, ha de prevenirse a dicha entidad para que en el futuro se abstenga de observar conductas como la examinada, que pongan en peligro o que efectivamente violen los derechos fundamentales.

III. DECISIÓN

Con fundamento en las consideraciones expuestas en precedencia, la Sala Tercera 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 Séptimo Laboral del Circuito de Bogotá el veintiséis (26) de febrero de dos mil nueve (2009) que negó la acción de tutela promovida por la señora Mary Clemencia Montejo de Guerra en contra el Instituto de Seguro Social y en su lugar, **TUTELAR** su derecho fundamental de petición.

Segundo. **ORDENAR** al representante legal del Instituto de Seguro Social, que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta providencia, proceda a pronunciarse de fondo, si aún no lo ha hecho, sobre el objeto de la petición y radicación de documentos que hizo la accionante el 13 de enero de 2009.

Tercero. **PREVENIR** al Instituto de Seguro Social para que en el futuro se abstenga de incurrir en actuaciones similares que vulneran los derechos fundamentales de sus afiliados.

Cuarto. DÉSE cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

Magistrado Ponente

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

Ausente en Comisión

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria

1 Cfr. folio 3 del cuaderno 1.

2 Cfr. folios 6 y 8 ibídem.

3 Estas características se han sostenido hasta hoy de manera transversal desde el inicio de la producción jurisprudencial de esta Corte. Ver entre muchas otras las Sentencias T-147 de 2006 (MP. Manuel José Cepeda Vargas), T-012 de 2005 (MP. Manuel José Cepeda Vargas), T-1204 de 2004 (MP. Álvaro Tafur Galvis), T-364 de 2004 (MP. Eduardo Montealegre Lynett), T-1075 de 2003 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra), T-114 de 2003 (MP. Jaime Córdoba Triviño), T-1105 de 2002 (MP. Manuel José Cepeda Vargas), T-842 de 2002 (MP. Álvaro Tafur Galvis), T-220 de 2001 (MP. Fabio Morón Díaz), T-970 de 2000 (MP. Alejandro Martínez Caballero), T-206 de 1998 (MP. Fabio Morón Díaz), T-069 de 2007 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz), T-169 de 1996 (MP. Vladimiro Naranjo Mesa), T-103 de 1995 (MP. Alejandro Martínez Caballero) y T-219 de 1994 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz).

4 Cfr. Sentencias T-147 de 2006 (MP. Manuel José Cepeda Vargas), T-134 de 2006 (MP. Álvaro Tafur Galvis), T-968 de 2005 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra), T-144 de

2005 (MP. Jaime Córdoba Triviño), T-427 de 2004 (MP. Eduardo Montealegre Lynett), T-259 de 2004 (MP. Clara Inés Vargas Hernández), T-588 de 2003 (MP. Eduardo Montealegre Lynett), T-325, T-326, T-335 de 2003 (MP. Alfredo Beltrán Sierra), T-488 de 2003 (MP. Rodrigo Escobar Gil), T-1011 de 2002 (MP. Jaime Córdoba Triviño), T-463 de 2002 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra), T-1244 de 2001 (MP. Rodrigo Escobar Gil), T-316 de 2001 (MP. Eduardo Montealegre Lynett), T-170 de 2003 (MP. Alfredo Beltrán Sierra) entre otras.

5 Ver sentencia T-1194 de 2004. M.P. Jaime Araujo Rentería.

6 El artículo 1º de la Ley 717 de 2001, establece: “El reconocimiento del derecho a la pensión de sobrevivientes por parte de la entidad de Previsión Social correspondiente, deberá efectuarse a más tardar dos (2) meses después de radicada la solicitud por el peticionario, con la correspondiente documentación que acredite su derecho.”

7 M.P. Fabio Morón Díaz

8 Corte Constitucional. Sentencia C-1247 de 2001. M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

9 Cfr. T-279 de 1997, M. P. Vladimiro Naranjo Mesa, T-1286 de 2000, M. P. Antonio Barrera Carbonell, T-1683 de 2000, M. P. Alejandro Martínez Caballero, T-1741 de 2000, M. P. Fabio Morón Díaz.

10 Cfr. T-279 de 1997, M. P. Vladimiro Naranjo Mesa. En el mismo sentido se pueden consultar las sentencias T-531 de 2001, M. P. Jaime Araujo Rentería, T-1075 de 2001, M. P. Jaime Araujo Rentería, T-230 de 2002, M. P. Alvaro Tafur Galvis, T-693 de 2002, M. P. Clara Inés Vargas Hernández.