

Sentencia T-511/05

DERECHO DE PETICION EN MATERIA PENSIONAL- Términos

ACTO DE INCLUSION EN NOMINA EN CUMPLIMIENTO DE SENTENCIA-Procedencia de tutela

Acción de tutela instaurada por AMANDA DE JESÚS RESTREPO DE RUIZ contra SEGURO SOCIAL SECCIONAL ANTIOQUIA

Magistrado Ponente:

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

Bogotá, D.C., diecinueve (19) de mayo de dos mil cinco (2005).

La Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Clara Inés Vargas Hernández, Jaime Araujo Rentería y Álvaro Tafur Galvis, 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 Quinto Laboral del Circuito y la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín, para resolver el amparo constitucional invocado por la señora Amanda de Jesús Restrepo de Ruiz en contra del Seguro Social Seccional Antioquia.

I. ANTECEDENTES

1. La demanda de tutela

La accionante reclama la protección de los derechos fundamentales a la igualdad, a la salud, a la seguridad social y el de petición, pues a pesar de que adquirió el status de pensionada en el mes de enero de 2004, no ha sido incluida en la nómina de pensionados del Seguro Social ni vinculada al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Sostiene que “(...) a través de apoderado debidamente autorizado, mediante escrito entregado el 12 de abril de 2004, le solicité al ISS, el pago de la pensión de sobrevivientes,

judicialmente dispuesta y el pago de las costas judiciales. Así mismo, le pedí que me incluyera en la nómina de pensionados de la entidad, para que así diera cumplimiento a la sentencia proferida en mi favor por la jurisdicción. (...) [h]an transcurrido más de once (11) meses de ejecutoriada la sentencia del Juzgado Décimo (10º) Laboral del Circuito de Medellín y mas de ocho (08) meses de haber solicitado el pago de la pensión de sobrevivientes, [y aún] el Seguro Social no ha resuelto mi petición”.

Pretende que el juez de tutela (1) ordene al Seguro Social que responda su derecho de petición del 12 de abril de 2004; (2) disponga el cumplimiento de la Sentencia proferida por el Juzgado Doce Laboral del Circuito de Medellín; que ordena el pago de la pensión de sobrevivientes a partir del 20 de marzo de 1999; (3) imparta al Seguro la orden de incluirla en la Nómina de Pensionados, dado “que me encuentro totalmente desprotegida económicamente”; (4) e igualmente ordene a la entidad demandada, su vinculación al Sistema General de Seguridad Social en Salud como afiliada de una Entidad Promotora de Salud y (5) disponga que el Seguro Social cancele las mesadas pensionales adeudadas.

Para el efecto, allega al expediente copia del derecho de petición referido anteriormente.

2. Argumentos de la defensa

La entidad de la referencia a pesar de haber sido requerida por el Juez de primera instancia, para que ejerciera su derecho de defensa, no intervino en el presente asunto.

3. Decisión judicial objeto de revisión

3.1 Decisión de primera instancia

Mediante fallo proferido el 14 de diciembre de 2004, el Juzgado Quinto Laboral del Circuito de Medellín negó el amparo solicitado, en consideración a que de conformidad con la jurisprudencia constitucional, la acción de tutela es improcedente cuando existen otros mecanismos de defensa judicial que permiten, como en el presente asunto, el cobro de las mesadas pensionales adeudadas, así como los demás y los respectivos intereses de mora pretendidos.

3.2 Impugnación

La señora Amanda de Jesús Restrepo de Ruiz impugnó la decisión anterior, argumentando que en cuanto nada dijo el Fallador respecto de la vulneración de su derecho de petición, por lo que reclama su amparo y en consecuencia, se ordene a la accionada resolver de fondo su solicitud del 12 de abril de 2004.

3.3 Decisión de segunda instancia

La Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín, a través de Fallo del 14 de febrero de 2005 confirmó la decisión impugnada e hizo la advertencia de que “la demandante no cumplió con su carga probatoria (Art. 177 del C.P. Civil) de demostrar que realmente ella elevó una petición respetuosa al Instituto accionado y que la misma no le respondió”.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

La Corte Constitucional, a través de esta Sala, es competente para revisar la sentencia proferida en el asunto de la referencia, en desarrollo de las facultades conferidas en los artículos 86 y 241, numeral 9o. de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33 al 36 del Decreto 2591 de 1991 y, en cumplimiento del auto del 7 de abril de 2005¹, expedido por la Sala de Selección de Tutelas Número Cuatro de esta Corporación.

2. Materia sujeta a revisión

La señora Amanda de Jesús Restrepo de Ruiz reclama el amparo constitucional de sus derechos fundamentales a la igualdad, la salud, la seguridad social y de petición, en la medida en que la accionada los vulnera al preterir contestar la petición que elevó el 12 de abril de 2004, en la que requería a la entidad para que diera cumplimiento a la decisión judicial que reconoció su status de pensionada y ordenó el pago de la prestación a partir del 20 de marzo de 1999.

Por otra parte, los jueces de instancia negaron la tutela por considerarla improcedente, dada la existencia de otro mecanismo de defensa judicial para reclamar el pago de las mesadas pensionales adeudadas, como lo es el proceso ejecutivo laboral.

En estos términos, la Sala resolverá sobre la pertinencia del amparo constitucional deprecado, al estar comprometidos los derechos fundamentales de la actora, en la medida en que el Seguro Social no ha dispuesto su inclusión en nómina de pensionados y ni la ha vinculado al Sistema General de Seguridad Social en Salud, en cumplimiento de la sentencia proferida por el Juzgado Doce Laboral del Circuito de Medellín en su contra.

De manera que, la procedencia de la acción de tutela será verificada en atención a la jurisprudencia constitucional según la cual “el cumplimiento de las sentencias judiciales además de ser una garantía dentro de un Estado de Derecho es una obligación a cargo de las entidades que han sido condenadas y, por tanto, la vía ejecutiva, no debe constituir un procedimiento normal, si no excepcional para la administración.”² , por lo que el Juez constitucional está en la obligación de proteger los derechos fundamentales vulnerados con la omisión de la entidad de previsión social.

3. El derecho de petición en materia pensional. El incumplimiento de sentencias judiciales ejecutoriadas que ordenan la inclusión en nómina de pensionados y la vinculación al Sistema General de Seguridad Social en Salud, vulnera los derechos fundamentales y torna procedente el amparo constitucional

En el Estado Social de Derecho toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas ante las autoridades administrativas y, a que el funcionario competente emita una respuesta acorde con los principios constitucionales que rigen la función administrativa (arts. 13 y 209).

Ahora bien, la Corte ha precisado que el reconocimiento de derechos pensionales por parte de entidades públicas o privadas supone el ejercicio del derecho de petición, el que será satisfecho no solo con el reconocimiento, sino además, con su materialización, por ende con el cumplimiento de todos aquellos trámites necesarios para que el titular del derecho haga efectivo el goce del mismo.

El núcleo esencial del derecho de petición tratándose del reconocimiento de las prestaciones pensionales por sobrevivencia, supone entonces, que en el iter administrativo se expidan los actos de trámite para llegar al acto administrativo definitivo de reconocimiento pensional dentro de los plazos perentorios previstos en la Ley, de tal manera que el establecimiento de plazos garantiza el pleno ejercicio del derecho de petición y preserva los principios

constitucionales de igualdad, eficacia y eficiencia que enmarcan la función administrativa.

La jurisprudencia constitucional indica que “[e]l establecimiento de plazos para resolver los asuntos atinentes al reconocimiento de los derechos pensionales proporciona al aspirante la certeza de saber cuándo obtendrá una resolución de su solicitud de reconocimiento y el tiempo máximo en el que de adquirir el derecho, éste será satisfecho, lo que preserva los principios constitucionales de igualdad, de eficacia y de eficiencia que enmarcan tal actuación.” 3.

Por el contrario, el desconocimiento de los términos por parte de las entidades administrativas de previsión social afecta no solo el derecho de petición sino también el debido proceso administrativo –art. 29 C.P.-, en la medida en que las autoridades administrativas están sujetas a los principios constitucionales que rigen su función –art. 209 C.P.- y al principio del derecho que obliga a todo sujeto procesal a cumplir con diligencia los términos que rigen su actuación.

El plazo para la contestación de los derechos de petición dirigidos a autoridades de seguridad social que tienen a su cargo la administración de fondos de pensiones, depende del tipo de solicitud que se eleva. Para el efecto, es necesario aclarar que tanto la inclusión en nómina, como la vinculación al Sistema General de Seguridad Social del pensionado, son actos de ejecución del iter administrativo de reconocimiento pensional.

El derecho de petición en materia de reconocimiento pensional es regulado por el ordenamiento en los términos que enseguida se reseñan:

a) El artículo primero (1º) de la Ley 717 de 20014 establece que “(...) 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.”5.

b) El artículo 4º de la Ley 700 de 2001 determina que “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.”.

Por su parte, la Corte ha fijados los siguientes criterios a saber:

a) En la sentencia aplicación analógica del plazo fijado en el artículo 6° del Código Contencioso Administrativo –quince (15) días- para la resolución de recursos interpuestos ante decisiones que resuelven sobre el reconocimiento o no reconocimiento de una pensión y para el caso de que se presenten derechos de petición en los cuales se solicite, simplemente, información acerca del estado del trámite adelantado en materia de pensión o copias sobre documentos ya existentes dentro del expediente de la solicitud de pensión⁶.

b) La Sentencia de Unificación SU-975 de 20037, señaló que las entidades de seguridad social tienen “(...) 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.”.

De manera que los derechos de petición presentados dentro del trámite administrativo de reconocimiento pensional de sobreviviente deben ser decididos por las entidades de Previsión Social así: i) cuentan con un plazo total de 6 meses, para definir la solicitud de reconocimiento pensional, hasta llegar a hacer efectivo el pago de las mesadas respectivas; ii) la definición de la solicitud de reconocimiento pensional de sobreviviente dentro de los dos (2) meses siguientes a la radicación de la misma por el peticionario y iii) los recursos de impugnación propuestos en contra de los actos administrativos emitidos dentro del iter administrativo de reconocimiento pensional, así como la contestación de las peticiones presentadas con el objeto de obtener información acerca del trámite y las orientadas a que se expidan copias de la documentación que obra en el expediente de la solicitud, y por último, el informe al interesado, luego de la radicación de la solicitud de reconocimiento, señalándole la documentaria que necesita para resolver de fondo; el tiempo que demorará

en contestar y el por qué de una eventual demora, deberán ser resueltos en el término de 15 días hábiles –art. 6° del Código Contencioso Administrativo–.

Ahora bien, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que tanto la inclusión en nómina como la vinculación al Sistema General de Seguridad Social “(...) [son actos de ejecución previstos] en el ordenamiento administrativo y fiscal de la Nación”, que “(...) no [pueden ser demandados] por la misma vía” y en consecuencia, “(...) el único medio judicial de defensa para [su] protección (...)”⁸ viene a ser la acción de tutela⁹.

Con todo, el reconocimiento pensional no solo se concede a través de acto administrativo emitido por la entidad pública o privada encomendada por la ley para tal efecto, sino también mediante decisión judicial, supuesto bajo el cual esta Corporación ha advertido que “el cumplimiento de las sentencias judiciales además de ser una garantía dentro de un Estado de Derecho es una obligación a cargo de las entidades que han sido condenadas y, por tanto, la vía ejecutiva, no debe constituir un procedimiento normal, si no excepcional para la administración.”¹⁰.

Al mismo tiempo, en Sentencia T-631 de 2003¹¹ esta Corporación sostuvo que en relación con la procedencia de la acción de tutela para exigir el cumplimiento de decisiones judiciales ejecutoriadas¹² que generan obligaciones de hacer, lo que sigue:

“(...) [l]a Corte ha considerado que la acción es procedente cuando lo dispuesto en la sentencia cuyo cumplimiento se exige genera una obligación de hacer, como la de reintegrar a un trabajador. Asimismo, la Corporación ha señalado que por regla general la acción no procede cuando se pretende el cumplimiento de una sentencia que genera una obligación de dar, como la de pagar una suma de dinero. Esta distinción encuentra fundamento en el esquema de garantías y derechos constitucionales vigente, en la naturaleza de las obligaciones que tienen origen en lo ordenado por los jueces ordinarios, y en la pertinencia y viabilidad de los mecanismos diseñados por el legislador para forzar el cumplimiento de las sentencias ejecutoriadas.

4. En efecto, si se trata de una obligación de hacer, la ejecución de lo ordenado por el juez ordinario requiere de meros actos de trámite. La procedencia de la tutela cuando se trate de este tipo de obligaciones y no se hayan establecido recursos judiciales alternativos, se muestra entonces congruente con la exigencia constitucional de que los derechos sean

protegidos y garantizados (art. 2° CP), puesto que si no se pudiese exigir el cumplimiento de lo ordenado en sentencias judiciales, los derechos de las personas reconocidos o declarados en las mismas no serían efectivamente garantizados por el Estado. Así, el cumplimiento de lo resuelto por los jueces es una garantía constitucional y, al mismo tiempo, un derecho de carácter subjetivo que se deduce del artículo 29 de la Constitución. De modo que el incumplimiento de lo ordenado en sentencias ejecutoriadas no sólo atenta contra el Estado de derecho sino que, además, vulnera el derecho fundamental al debido proceso.

5. En cambio, si se trata de una obligación de dar, la ejecución de la sentencia no puede ser obtenida mediante acción de tutela, ya que el legislador ha previsto mecanismos idóneos para lograr que se cumpla lo ordenado en la sentencia que la origina y, por esta vía, ha salvaguardado la garantía constitucional del cumplimiento de las sentencias ejecutoriadas, siendo necesario resaltar que dentro de estos mecanismos destaca el proceso ejecutivo.

6. Con todo, la Corte ha precisado que aún en el evento en que sea pertinente el proceso ejecutivo para reclamar la satisfacción de una obligación de hacer cuyo origen sea una sentencia judicial ejecutoriada, la tutela será procedente si se observa que el incumplimiento conlleva la vulneración de derechos fundamentales y que la vía ejecutiva no tiene la misma efectividad que aquella, tal el caso del reintegro de un trabajador. Y, en esta línea de reflexión, la Corte ha considerado procedente la acción de tutela en aquellos casos en los que se ha exigido el cumplimiento de sentencias que reconocen pensiones, como quiera que si el juez de tutela se abstiene de ordenar la inclusión en nómina de los peticionarios convalida la afectación del mínimo vital de los mismos, lo cual constituye una excepción a la regla según la cual la tutela es improcedente si persigue el cumplimiento de sentencias que generan obligaciones de dar.”.

Así las cosas, el amparo constitucional procede para restablecer los derechos fundamentales de la accionante, como quiera que las entidades de Previsión Social estando obligadas, omiten efectuar los actos administrativos necesarios para dar cumplimiento a la decisión judicial que reconoce su status de pensionada, a fin de que entre a disfrutar efectivamente de la misma.

En conclusión, las decisiones del 14 de diciembre de 2004 y del 14 de febrero de 2005, proferidas por el Juzgado Quinto Laboral del Circuito y por la Sala Laboral del Tribunal

Superior del Distrito Judicial de Medellín tendrán que ser revocadas y como quedó explicado se impartirá orden que asegure el restablecimiento de los derechos fundamentales de petición, del debido proceso administrativo, de la seguridad social y al pago oportuno de la pensión de sobreviviente de la accionante.

III. DECISION

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

RESUELVE:

Primero.- REVOCAR, por las razones expuestas en este Fallo, las Sentencias proferidas el 14 de diciembre de 2004 y el 14 de febrero de 2005, por el Juzgado Quinto Laboral del Circuito y la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín, y en su lugar, CONCEDER la protección de los derechos de petición, a la vida en condiciones dignas, a la seguridad social, al pago oportuno de la pensión de jubilación a la señora Amanda de Jesús Restrepo de Ruiz.

Segundo.- ORDENAR al SEGURO SOCIAL SECCIONAL ANTIOQUIA, para que, si a la fecha de la notificación de este fallo no ha incluido en nómina de pensionados ni vinculado al Sistema General de Seguridad Social en Salud a la accionante, lo haga en el término perentorio e improrrogable de cuarenta y ocho (48) horas a partir de la notificación de la presente providencia, so pena de incurrir en las sanciones que contempla el artículo 52 del decreto 2591 de 1991.

Tercero. 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.

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado Ponente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Mediante Auto del 15 de abril de 2005, la Sala de Selección Número Cuatro de la Corte Constitucional corrigió el Auto de Sala del 7 de abril del mismo año, que cometió un error, entre otros, en la enunciación del nombre de la aquí accionante.

2 Cfr. Sentencia T-267 de 2004, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

3 Respecto del debido proceso administrativo y las formas propias de tal actuación, se pueden consultar las sentencias T-391 de 1997, M.P. José Gregorio Hernández Galindo y T-1313 de 2000, M.P. Fabio Morón Díaz.

4 Por la cual se establecen términos para el reconocimiento de las pensiones de sobrevivientes.

5 Antes de la entrada en vigencia de la Ley 717 de 2001, se aplicaba analógicamente el artículo 19 del Decreto 656 de 1994, para resolver las peticiones de reconocimiento pensional de sobreviviente, el cual establecía que la decisión de las solicitudes relacionadas con pensiones por vejez, invalidez y sobrevivencia, en ningún caso podían exceder de cuatro (4) meses.

6 Criterio establecido por esta Corporación en la Sentencia T-170 de 2000, M.P. Alfredo Beltrán Sierra, en los términos que se siguen: “Mientras el legislador no fije un término distinto al señalado en el artículo 6 del Código Contencioso Administrativo para dar respuesta a las solicitudes elevadas a la administración para determinados casos o en forma general, los organismos estatales y los particulares que presten un servicio público, han de observar el término de quince (15) días establecido en esta norma. Término que, tal como se ha indicado en algunos pronunciamientos de esta Corporación, pese a ser de obligatorio

cumplimiento, puede ser ampliado de forma excepcional, cuando la administración, en razón de la naturaleza misma del asunto planteado, no pueda dar respuesta en ese lapso, evento en cual así habrá de informárselo al peticionario, indicándole, además de las razones que la llevan a no responder en tiempo, la fecha en que se estará dando una contestación que satisfaga el segundo aspecto del derecho de petición, cual es la respuesta de fondo. Término éste que ha de ser igualmente razonable”.

7Corte Constitucional, Magistrado Ponente Manuel José Cepeda Espinosa.

8 Se pueden consultar las sentencias T-135 y T-447 de 1993, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

9 Cfr. Sentencia T-1009 de 2003, M.P. Álvaro Tafur Galvis. En relación a la procedencia de la tutela para ordenar la inclusión en nómina del beneficiario de una pensión, se pueden estudiar, entre otras, las sentencias T-447 de 1993, T-372 de 2002 y T-304 de 2003, en especial la Sentencia T-496 de 1993, en cuyas consideraciones sostuvo la Corte que “ (...) es en principio procedente la tutela como mecanismo de protección de los derechos fundamentales cuando una decisión de hacer o no hacer (no de dar) por parte del Estado, consignada en una providencia judicial o acto administrativo es desconocida por una autoridad pública por ser este un acto de trámite o ejecución que no tiene recursos judiciales alternativos en la jurisdicción contenciosa para su defensa. Por esta vía se arriba a la siguiente conclusión: el juez de tutela puede ordenar lo que la jurisdicción contenciosa no puede por la vía ordinaria: que la administración haga o no haga algo...”.

10 Cfr. Sentencia T-267 de 2004, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

11 M.P. Jaime Araujo Rentería.

12 Respecto del “principio de inmediatez y tramitomanía”, estudiar la Sentencia T-012 de 1992, M.P. José Gregorio Hernández Galindo, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz. En relación con la procedencia de la tutela para el cumplimiento de sentencias que reconocen derechos pensionales y ordenan la inclusión en nómina de pensionados y el pago de la respectiva prestación, se pueden consultar, entre otras, las sentencias T-264 de 1998, M.P. Fabio Morón Díaz; T-107 de 1999, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, T-937 de 1999, M.P. Carlos Gaviria Díaz; T-1063 de 2000, M.P. Álvaro Tafur Galvis y T-498 de 2002, M.P. Marco

Gerardo Monroy Cabra.