

Sentencia T-513/07

DERECHO DE PETICION EN MATERIA PENSIONAL-Términos para resolver

INDEMNIZACION SUSTITUTIVA DE PENSION DE VEJEZ-Finalidad/INDEMNIZACION SUSTITUTIVA DE PENSION DE VEJEZ-Naturaleza jurídica

INDEMNIZACION SUSTITUTIVA-Falta de regulación legal expresa respecto de los términos para resolver sobre su reconocimiento/INDEMNIZACION SUSTITUTIVA-Aplicación por analogía de los mismos términos en materia pensional

DERECHO DE PETICION EN INDEMNIZACION SUSTITUTIVA DE PENSION DE VEJEZ-Respuesta de fondo, clara, precisa y congruente

Referencia: expediente T-1568715

Accionante: Digna Emérita Díaz de Santana

Demandado: Seguro Social Pensiones

Magistrado Ponente:

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

Bogotá D. C., nueve (9) de julio de dos mil siete (2007)

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra y Nilson Pinilla Pinilla, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión del fallo proferido por el Juzgado Treinta y Dos Civil del Circuito de Bogotá, dentro de la acción de tutela instaurada por Digna Emérita Díaz de Santana contra el Seguro Social Pensiones.

I. ANTECEDENTES

1. Fundamentos Fácticos y Pretensiones

El seis de febrero de 2007 la señora Digna Emérita Díaz de Santana instauró acción de tutela contra el Seguro Social – Pensiones, por la presunta vulneración de su derecho de petición, como quiera que el 10 de enero de 2007 radicó ante dicha entidad solicitud de reconocimiento de la prestación correspondiente a la indemnización sustitutiva, sin que a la fecha de presentación de la acción de amparo hubiera obtenido respuesta.

La petición que da lugar a la presente acción de tutela se elevó como consecuencia de la negativa que el 29 de septiembre de 2006 el Seguro Social – Pensiones diera a la solicitud de pensión de vejez que la accionante presentó el 15 de agosto del mismo año.

La actora considera, con base en jurisprudencia de esta Corporación, que la falta de respuesta oportuna por parte de la entidad demandada vulnera su derecho fundamental de petición, como quiera que su ejercicio genera en la entidad a la que se dirige, el deber de dar una respuesta adecuada, pronta, completa, oportuna y efectiva al ciudadano.

En consecuencia el actor solicita al juez constitucional que ampare su derecho fundamental de petición y que, en consecuencia, ordene al Seguro Social – Pensiones que decida de fondo la petición instaurada el 10 de enero de 2007, relacionada con el reconocimiento y pago de la indemnización sustitutiva a que cree tener derecho.

2. Pruebas que Obran en el Expediente.

En el expediente de tutela reposan las siguientes pruebas:

* Resolución del 29 de septiembre de 2006 del Seguro Social – Pensiones por la cual se niega la prestación por vejez solicitada por la asegurada Digna Emérita Díaz de Santana. (Folio 3)

* Copia de la solicitud de indemnización sustitutiva. (Folio 4)

II. SENTENCIA ÚNICA DE INSTANCIA

Mediante providencia del veintiuno de febrero de 2007, el Juzgado 32 Civil del Circuito de Bogotá resolvió negar el amparo solicitado por la accionante por considerar que no se había vencido el término que la entidad accionada tenía para decidir sobre su petición.

En efecto, puso de presente que, según las leyes 700 de 2001 y 797 de 2003 y la jurisprudencia constitucional, en materia pensional se cuenta con un término de cuatro meses para resolver de fondo las peticiones formuladas y, en el caso de que la respuesta sea favorable, se cuenta con un término máximo de seis meses para adelantar las diligencias para efectuar el pago.

De esta forma, bajo la consideración de que la petición se radicó el siete de enero de 2007, el término para decidir vence el siete de mayo del mismo año, por lo que al momento de fallar el caso, éste se encontraba vigente y no se había concretado ninguna vulneración al derecho fundamental de petición de la accionante.

Ninguna de las partes impugnó la decisión.

III. CONSIDERACIONES

1. Competencia.

Es competente esta Sala de la Corte Constitucional para revisar la decisión proferida dentro de la acción de tutela de la referencia, con fundamento en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34 y 35 del Decreto 2591 de 1991.

2. Problema Jurídico.

Corresponde a la Sala determinar si el Seguro Social - Pensiones vulneró el derecho fundamental de petición de la accionante, como quiera que, a la fecha de interposición de la acción de tutela, no había resuelto la solicitud de reconocimiento de la indemnización sustitutiva por ella presentada. Para tal efecto la Sala reiterará la jurisprudencia que esta Corporación ha establecido ampliamente en materia del núcleo esencial del derecho de petición y de los términos para responder con que cuentan las autoridades competentes en asuntos de derechos prestacionales en el Sistema de Pensiones.

3. Derecho de Petición: Términos para resolver en Materia Pensional.

El artículo 23 de la Constitución Política radica en cabeza de todas las personas el derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución, a la vez que defiere en el legislador la tarea de reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas.

Sobre la posibilidad que tienen las personas de elevar peticiones ante particulares, la Corte ha señalado lo siguiente:

“[C]uando 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.”¹

De otra parte, esta Corporación ha precisado que el ejercicio del derecho de petición, de raigambre fundamental, permite materializar otros derechos constitucionales como el acceso a la información, la libertad de expresión y la participación política. De igual forma, la jurisprudencia constitucional ha señalado que el núcleo esencial del derecho de petición consiste en la obtención de una respuesta oportuna, de fondo, clara, precisa y congruente, la cual debe ser notificada al peticionario².

Así, en materia del derecho de petición, la Corte ha establecido que hacen parte de su núcleo esencial:

“(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”³.

Ahora bien, respecto de los términos con que cuentan las entidades encargadas de resolver solicitudes de reconocimiento de prestaciones en el sistema de seguridad social en pensiones, esta Corporación, en decantada jurisprudencia y a través de una interpretación sistemática de las normas pertinentes contenidas en el Código Contencioso Administrativo, el Decreto 656 de 1994 y la Ley 700 de 2001, ha establecido la obligación de dar respuesta a las peticiones dentro de los quince días siguientes al momento de su formulación, período en el que, si no es posible decidir de fondo por la complejidad de la materia, deberá indicarse el plazo en el que se satisfará el núcleo esencial del derecho de petición que, en todo caso, no podrá exceder de cuatro meses. Finalmente, ha indicado la Corte que, en caso de que la respuesta sea favorable, en el sentido del reconocimiento de la prestación debida, el plazo máximo para tramitar el pago efectivo de la prestación solicitada es de seis meses, contados desde el momento en que se elevó la petición.

Sobre los términos para dar respuesta a las peticiones en materia pensional, ha dicho la Corte:

“(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.

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.”⁴

Así las cosas, la Sala concluye que en materia pensional –por lo menos en los casos de reconocimiento, reajuste y reliquidación de pensión de vejez, invalidez y de sobrevivientes-, permanece incólume el término de quince días para dar respuesta a las peticiones formuladas ante las entidades responsables, no obstante lo cual es posible que éstas, en atención a la dificultad de la materia y previa notificación al peticionario durante el lapso indicado, dispongan de un término superior que, en todo caso, no puede exceder de cuatro meses, para satisfacer el núcleo esencial del derecho de petición, a través de una respuesta de fondo, clara y congruente; contando además con un término adicional de dos meses para hacer efectivo el pago de la pensión en caso de que se haya reconocido la misma.

4. Indemnización Sustitutiva de la Pensión de Vejez: Naturaleza Jurídica y Término para Resolver Solicitudes de Reconocimiento.

La indemnización sustitutiva de la pensión de vejez es una prestación económica que se reconoce a favor de los afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Pensiones, en el momento en que cumplen con la edad mínima para pensionarse, pero aún no reúnen el requisito de las semanas mínimas de cotización⁵, y se declaran en imposibilidad de seguir cotizando al sistema, de manera que no se causa el derecho al reconocimiento y pago de la pensión de vejez⁶.

Esta prestación económica, que se encuentra consagrada en el artículo 37 de la Ley 100 de 1993⁷, ha sido comprendida por esta Corporación como el derecho de reclamar, en sustitución de las pensiones de invalidez, vejez o de sobrevivientes, una indemnización equivalente a las sumas cotizadas debidamente actualizadas⁸. También ha sido reconocida como una especie de ahorro que el trabajador hace durante una parte de su vida laboral, como consecuencia de los aportes que realiza al Sistema Integral de Seguridad Social en Pensiones, de suerte que se traduce en una garantía frente a las contingencias de vejez,

invalidez y muerte, en el evento en que el afiliado no logre cumplir con las semanas mínimas de cotización para adquirir su derecho a la pensión⁹.

La jurisprudencia constitucional ha señalado que el derecho al reconocimiento “de la pensión de invalidez, o en su defecto de la indemnización sustitutiva, se encuentra en conexidad con el derecho a la vida, la integridad física, el trabajo y la igualdad, entre otros, por cuanto a través de dicha prestación, lo que pretende el Estado es dar cumplimiento al mandato constitucional que impone como deber el de garantizar a todos los habitantes “el derecho irrenunciable a la seguridad social”¹⁰.

De otra parte, esta Corporación ha precisado el alcance del contenido del artículo 37 en referencia, en el sentido de que la consagración de la indemnización sustitutiva no comporta ni la obligación de seguir trabajando hasta completar el mínimo de semanas cotizadas, ni la carga de tener que renunciar a la expectativa de completar el tiempo de cotización, bajo la necesidad imperiosa de tramitar el reconocimiento de la indemnización sustitutiva, una vez alcanzada la edad mínima para acceder a la pensión de vejez¹¹.

Por el contrario, la solicitud de reconocimiento de la indemnización sustitutiva, que implica la renuncia a la pensión de vejez, es una decisión libre del afiliado que puede ser tomada en cualquier tiempo, como quiera que esta Corporación ha reconocido el carácter imprescriptible de dicha prestación.

Sobre el particular, señaló la Corte:

“[C]abe precisar que el derecho a la indemnización sustitutiva, como las demás prestaciones consagradas en el sistema general de pensiones, es imprescriptible, en el sentido de que puede ser reclamada en cualquier tiempo¹². Así, la indemnización sustitutiva, sólo se sujeta a las normas de prescripción desde el momento en que ha sido reconocida por la entidad responsable, previa solicitud del interesado, quien, como se anotó, puede libremente optar bien por elevar el requerimiento para el reconocimiento de esta prestación, o bien por continuar cotizando hasta cumplir los requisitos para acceder a la pensión de vejez”¹³.

Ahora bien, respecto del término con que cuentan las entidades responsables para responder las solicitudes de reconocimiento y pago de la indemnización sustitutiva, es pertinente precisar que esta Corporación, en Sentencia T-981 de 2003, señaló que en el caso de esta

específica prestación, frente a la ausencia de regulación expresa sobre la materia, eran igualmente aplicables los términos establecidos en materia pensional como consecuencia de la aplicación analógica y sistemática de las normas consagradas en el Código Contencioso Administrativo, el Decreto 656 de 1994 y la Ley 700 de 2001¹⁴.

Si bien en el presente caso la Sala reitera la solución que en dicha providencia adoptó la Corte, es pertinente precisar, respecto de los términos para decidir que, por regla general, las entidades responsables cuentan con quince días para dar respuesta a la solicitud de reconocimiento de la indemnización sustitutiva, no obstante lo cual, en atención a la complejidad de la materia, es posible que en dicho lapso indiquen la imposibilidad de atender el requerimiento y precisen la fecha en que tendrá lugar la efectiva realización del derecho de petición.

Sobre el particular, señaló esta Corporación:

“En relación con la oportunidad de la respuesta, esto es, con el término que tiene la administración para resolver las peticiones formuladas, por regla general, se acude al artículo 6__ del Código Contencioso Administrativo que señala 15 días para resolver. De no ser posible, antes de que se cumpla con el término allí dispuesto y ante la imposibilidad de dar una respuesta en dicho lapso, la autoridad o el particular deberá explicar los motivos y señalar el término en el cual se realizará la contestación. Para este efecto, el criterio de razonabilidad del término será determinante, puesto que deberá tenerse en cuenta el grado de dificultad o la complejidad de la solicitud. Cabe anotar que la Corte Constitucional ha confirmado las decisiones de los jueces de instancia que ordenan responder dentro del término de 15 días, en caso de no hacerlo, la respuesta será ordenada por el juez, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes”¹⁵. (Subraya y negrilla fuera de texto)

En efecto, son el grado de dificultad y la complejidad de la materia a resolver los criterios que definirán la extensión de la dilación en la respuesta, para cuya determinación no existen reglas estrictas y predeterminadas, sino que serán las particularidades de cada caso concreto las que indiquen la necesidad de extender en el tiempo la realización del núcleo esencial del derecho de petición.

Ahora bien, en materia de pensiones, si bien se reconoce la complejidad en la determinación de los derechos prestacionales, el legislador y la jurisprudencia constitucional han señalado

términos perentorios de los cuales no puede exceder la respuesta debida, en atención a la conexidad, en esta específica materia, del derecho de petición con los derechos a la seguridad social y el mínimo vital, entre otros.

En este sentido ha señalado la Corporación:

“En sentencia T-170 de 2000, M.P. Alfredo Beltrán Sierra, acudió como parámetro normativo al artículo 6 del Código Contencioso Administrativo.¹⁶ A falta de otros plazos legales y mientras el legislador expidiera la correspondiente normatividad, la Corte optó por aplicar la norma general que regula el derecho de petición y que dispone un plazo de 15 días para dar respuesta a las peticiones de carácter general o particular. No obstante, la Corte fue consciente de la dificultad de un término de tiempo tan corto para resolver sobre peticiones pensionales, asunto que por su complejidad fáctica y normativa amerita un plazo mayor. Por ello, la Corte dejó en claro que el plazo de 15 días podía extenderse hasta cuatro meses, esto mediante aplicación analógica del artículo 19 del Decreto 656 de 1994,¹⁷ disposición que fija un plazo máximo para responder peticiones en materia pensional por parte de las entidades administradoras de pensiones, siempre y cuando la administración informara al interesado sobre la imposibilidad de resolver de fondo su petición dentro del plazo general dispuesto por el Código Contencioso Administrativo para responder peticiones”¹⁸. (Subraya y Negrilla fuera de texto)

Así las cosas, en los casos de solicitud de reconocimiento de indemnización sustitutiva, la Sala reitera la aplicación extensiva que en la Sentencia T-981 de 2003 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett) se hiciera de los términos que la jurisprudencia constitucional ha indicado en materia pensional, esto es, quince días para responder o, en razón de la complejidad de la solicitud, para informar al interesado el término de la respuesta, que en todo caso no podrá ser superior a cuatro meses, término en el que se deberá dar una solución de fondo, que en caso de ser positiva dará lugar a dos meses adicionales para hacer efectivo el pago de la prestación solicitada.

5. Caso Concreto.

En el presente caso, se tiene que el 10 de enero de 2007 la accionante elevó una petición de reconocimiento de indemnización sustitutiva, sin que a la fecha de interposición de la acción de tutela, esto es, el seis de febrero de 2007, el Seguro Social – Pensiones hubiera dado

respuesta a la misma.

Siguiendo la jurisprudencia constitucional reiterada en esta providencia, se encuentra que en el presente caso existe una clara vulneración del derecho fundamental de petición de la actora, como quiera que transcurrió un término superior a quince días sin que la entidad demandada respondiera de fondo la solicitud, diera información sobre el estado de la petición o informara el término en el que iba a dar solución de fondo a la petición formulada.

Así las cosas, la Sala tutelaré el derecho fundamental de petición de la accionante y ordenará a la entidad demandada que, si no lo ha hecho, dé respuesta a la solicitud elevada de manera que satisfaga el derecho de petición mediante una respuesta de fondo, clara, precisa y congruente, en atención a que, adicionalmente, desde el momento de la formulación de la petición hasta la fecha han transcurrido más de cuatro meses, por lo que ya se encuentra vencido el término máximo para responder.

IV. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Cuarta 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 Treinta y Dos Civil del Circuito de Bogotá por las razones expuestas en esta providencia y, en su lugar, CONCEDER la tutela del derecho de petición de la señora Digna Emérita Díaz de Santana.

SEGUNDO: ORDENAR al Seguro Social Pensiones que dentro del término perentorio de cuarenta y ocho (48) horas, contadas a partir de la notificación de esta providencia, responda, si aún no lo ha hecho, la solicitud de reconocimiento y pago de la prestación económica por concepto de indemnización sustitutiva, elevada por la accionante el 10 de enero de 2007 y qué, si no lo ha hecho, disponga

TERCERO: Líbrense las comunicaciones de que trata el artículo 36 del decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Cópiese, notifíquese, insértese en la gaceta de la Corte Constitucional y Cúmplase.

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado Ponente

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Corte Constitucional, Sentencia T-1160 A de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

2 Cfr. Corte Constitucional, Sentencias T-1160 A de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, T-51 de 2007, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

3 Corte Constitucional, Sentencia T-350 de 2006, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

4 Corte Constitucional, SU-975 de 2003, MP. Manuel José Cepeda Espinosa.

5 De acuerdo con el artículo 33 de la Ley 100 de 1993, para tener el derecho a la pensión de vejez, el afiliado debe reunir los siguientes requisitos: i) Haber cumplido cincuenta y cinco (55) años de edad si es mujer o sesenta (60) años si es hombre y ii) haber cotizado un mínimo de mil (1.000) semanas en cualquier tiempo.

6 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia T-972 de 2006, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

7 ART. 37.—Indemnización sustitutiva de la pensión de vejez. Las personas que habiendo cumplido la edad para obtener la pensión de vejez no hayan cotizado el mínimo de semanas exigidas, y declaren su imposibilidad de continuar cotizando, tendrán derecho a recibir, en sustitución, una indemnización equivalente a un salario base de liquidación promedio

semanal multiplicado por el número de semanas cotizadas; al resultado así obtenido se le aplica el promedio ponderado de los porcentajes sobre los cuales haya cotizado el afiliado.

8 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-624 de 2003, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

9 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia T-981 de 2003, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

10 Ver entre otras las sentencias T-888/01, T-609/02, T-259/03 y T-495/03.

11 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia T-972 de 2006, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

12 Sobre la imprescriptibilidad de los derechos prestacionales de la seguridad social en pensiones y la posibilidad de reclamarlas en cualquier tiempo ver, entre otras, las Sentencias C-230 de 1998, M.P. Hernando Herrera Vergara y C-624 de 2003, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

13 Corte Constitucional, Sentencia T-972 de 2006, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

14 Cfr. Corte Constitucional, T-981 de 2003, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

15 Corte Constitucional, Sentencia T-1160 A de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

16 C.C.A. ART. 6º—Las peticiones se resolverán o contestarán dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de su recibo. Cuando no fuere posible resolver o contestar la petición en dicho plazo, se deberá informar así al interesado, expresando los motivos de la demora y señalando a la vez la fecha en que se resolverá o dará respuesta. || Cuando la petición haya sido verbal, la decisión podrá tomarse y comunicarse en la misma forma al interesado. En los demás casos será escrita.

17 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.”

18 Corte Constitucional, Sentencia T-602 de 2004, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.