

Sentencia T-551/05

DERECHO DE PETICION EN MATERIA PENSIONAL-Términos

Referencia: expediente T-1068883

Acción de tutela instaurada por MARGARITA CLARO JURE contra el INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES - SECCIONAL SANTANDER - GERENCIA DE PENSIONES

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Bogotá, D. C., veinticinco (25) de mayo 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 proceso de revisión del fallo proferidos por el JUZGADO PRIMERO (1) PENAL DEL CIRCUITO DE OCAÑA, en única instancia, dentro del trámite de la acción de tutela iniciada por MARGARITA CLARO JURE contra el INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES - SECCIONAL SANTANDER - GERENCIA DE PENSIONES (en adelante, ISS), representado legalmente por la Señora SONIA JUDITH MENDOZA GONGORA

I. ANTECEDENTES

Mediante escrito presentado el día 19 de enero de 2005, la señora MARGARITA CLARO JURE, de 55 años de edad, solicita a través de su apoderado el Señor GABRIEL EMILIO QUINTERO RINCON, el amparo de su derecho fundamental de petición así como de sus derechos fundamentales al debido proceso y al mínimo vital, consagrados en los artículos 23, 29 y 53 de la Constitución Política.

La solicitud de amparo se sustenta en el siguiente:

1. Hecho.

En agosto 27 de 2004, la Señora CLARO formuló derecho de petición ante el ISS solicitando ordenar el reconocimiento y pago de su pensión de invalidez por riesgo común sin que, hasta la fecha de radicación de la presente acción de tutela, haya recibido respuesta alguna al respecto.

Con fundamento en lo anterior, hace la siguiente:

2. Solicitud

El actor dentro del presente trámite de tutela exhorta a la autoridad judicial para que ordene a la entidad accionada resolver en un término improrrogable el petitum que le ha sido debidamente formulado.

3. Trámite de instancia.

3.1 Mediante auto de veinticuatro (24) de enero de dos mil cinco (2005), el JUZGADO PRIMERO PENAL DEL CIRCUITO DE OCAÑA admite la presente acción de tutela y corre traslado a la Señora MENDOZA, Jefe del Departamento de Pensiones del Instituto de Seguros Sociales - Seccional Santander para que se pronuncia en relación con lo solicitado por el actor.

3.2 Surtido el trámite descrito, la mentada ciudadana solicitó al juez de la causa que declare improcedente la acción de tutela interpuesta por la señora CLARO requiriéndola, a su vez, para que anexe copia del desprendible de radicación del trámite pensional correspondiente.

Como sustento a dicha solicitud, la entidad demandada adujo que no existe en su sistema de información y registro de solicitudes "evidencia de radicación de la documentación completa de pensión por parte de la tutelante."

4. Pruebas relevantes que obran en el expediente.

- Poder otorgado por la Señora CLARO al Señor QUINTERO para que , en su nombre y representación, formule acción de tutela en contra del ISS (folio 4)
- Copia del escrito de petición presentado por la accionante ante el ISS (folios 5 y 6)
- Copia del Poder otorgado por la Señora CLARO al Señor QUINTERO para que, en su nombre y representación, formule derecho de petición de pensión de invalidez ante el ISS (folio 7)
- Copia del Dictamen N° 239/2004 de calificación de la pérdida de la capacidad laboral de la Señora CLARO en un porcentaje de 63.05 (folios 10, 11)
- Copia de declaración juramentada de la Señora CLARO en el sentido de no percibir pensión de jubilación de ninguna entidad oficial, ni privada (folio12)

Copia de la cédula de ciudadanía de la Señora CLARO (folio 13)

- Copia de aceptación por parte de la Señora CLARO de la pérdida parcial de su capacidad laboral en los términos del dictamen N° 239/2004 (folio 14)
- Escrito de contestación de la tutela suscrito por la Señora MENDOZA (folio 20)
- Copia de la constancia de radicación del escrito de petición presentado por la Señora CLARO contra el ISS (folio 23)

II. LAS SENTENCIA QUE SE REVISA

Mediante sentencia de febrero cuatro (4) de dos mil cinco (2005), el JUZGADO PRIMERO PENAL DEL CIRCUITO DE OCAÑA resuelve declarar improcedente la acción de tutela interpuesta por la Señora CLARO ante el ISS

A tal decisión llega al considerar que:

“el término que tiene el Seguro para decidir esa solicitud es de cuatro (4) meses porque así lo dispuso el art. 33 de la ley 797 del 29 de enero de 2003 que dice:

(...)

Pero resulta que en este caso la petición de pensión por invalidez, se radicó el 22 de octubre de 2004, por lo que el término de cuatro (4) meses vence el día 21 del mes de febrero, que está cursando, y como hoy es el día 4, no ha vencido aún el plazo señalado en la ley 797 de 2003 para que el I.S.S. decida la solicitud de pensión cuya no resolución fue la razón de que se interpusiera esta acción de tutela”

III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE.

1. Competencia

Esta Corte es competente para revisar el fallo de tutela dictado en la acción iniciada por MARGARITA CLARO JURE contra el INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES - SECCIONAL SANTANDER - GERENCIA DE PENSIONES, de conformidad con lo previsto en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política, los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991 y por lo dispuesto en Auto de la Sala de Selección Número TRES (3) de marzo once (11) de dos mil cinco (2005).

2. Problema Jurídico

Procede esta Sala de Revisión a determinar si en el presente caso el ISS ha vulnerado el derecho fundamental de petición de la accionante, por no dar respuesta preliminar ni de fondo a su solicitud de reconocimiento y pago de pensión de invalidez, por riesgo común.

3. Consideraciones generales

El contenido y alcance del derecho fundamental de petición

En relación con el artículo 23 Superior, la Corte Constitucional señaló en la sentencia T-377 de 2001 los criterios que deben tener en cuenta todos los operadores jurídicos al momento de aplicar esta garantía fundamental:

“a) El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa. Además, porque mediante él se garantizan otros

derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión.

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

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

d) Por lo anterior, la respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita.

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

f) La Corte ha considerado que cuando el derecho de petición se formula ante particulares, es necesario separar tres situaciones: 1. Cuando el particular presta un servicio público o cuando realiza funciones de autoridad. El derecho de petición opera igual como si se dirigiera contra la administración. 2. Cuando el derecho de petición se constituye en un medio para obtener la efectividad de otro derecho fundamental, puede protegerse de manera inmediata. 3. Pero, si la tutela se dirige contra particulares que no actúan como autoridad, este será un derecho fundamental solamente cuando el Legislador lo reglamente.

g) 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.

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

i) El derecho de petición también es aplicable en la vía gubernativa, por ser ésta una expresión más del derecho consagrado en el artículo 23 de la Carta. Sentencias T-294 de 1997 y T-457 de 1994. "2

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

"La falta de competencia de la entidad ante quien se plantea el derecho de petición no la exonera del deber legal de responderlo."3

"Cabe recordar que en relación con el derecho de petición, no basta que se expida la respuesta, sino que además, es necesario que ésta se notifique de manera oportuna al interesado."4

Violación del derecho de petición en materia pensional. reiteración de jurisprudencia.

Ahora bien, para fijar el contenido del derecho de petición en materia de pensiones, la Corte ha recurrido a una interpretación sistemática de las normas que regulan el ejercicio del derecho de petición en materia de seguridad social en pensiones (C.C.A., Decreto 656 de 1994 y Ley 700 del 2001).5 Sobre el punto, en la sentencia T-326 de 2003, M.P. Alfredo Beltrán Sierra, la Corte afirmó:

"...las entidades públicas o privadas del Sistema General de Pensiones para hacer efectivo el derecho solicitado, cuentan, en total, con un término máximo de seis meses para tramitar y comenzar a pagar la pensión respectiva, que se distribuyen así: quince días para atender preliminarmente la petición y hacer las indicaciones que fueren pertinentes al solicitante; cuatro meses para resolver la solicitud de la petición en concreto, de tal manera que se comience a pagar la pensión correspondiente a más tardar seis meses después de que se hizo la solicitud inicial."6 (negritas fuera de texto)

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

“6) los plazos con que cuenta la autoridad pública para dar respuesta a peticiones de reajuste pensional elevadas por servidores o ex servidores públicos, plazos máximos cuya inobservancia conduce a la vulneración del derecho fundamental de petición, son los siguientes:

(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.” (negritas fuera de texto)

4. Caso concreto.

En el caso bajo revisión, la Señora CLARO interpuso derecho de petición de pensión de

invalidez por riesgo común ante el ISS en octubre veintidós (22) de dos mil cuatro (2004) según consta en folios 5, 6 y 23 del expediente T-1068883 el cual hasta la fecha del fallo de tutela del Juzgado Primero Penal del Circuito de Ocaña, no había sido resuelto aún, en ningún sentido.

No obstante lo anterior, dicho Despacho Judicial decidió que no se configuraba vulneración alguna del derecho de Petición de la accionante por cuanto el término con el que legalmente contaba la entidad demandada para contestar su solicitud era de cuatro (4) meses, contados a partir del día de radicación del escrito respectivo el cual, en consecuencia, se encontraba vigente al momento de dictar la sentencia correspondiente.

Considera esta Sala que tal determinación desconoce los criterios jurisprudenciales fijados por esta Corporación, ya reseñados en el numeral anterior, pues en atención a ellos la accionada estaba en la obligación de hacerle saber a la actora dentro de los quince (15) días siguientes a la recepción de su petición, el estado en que se encontraba la misma, señalándole además la fecha en que se resolvería de fondo, sin que así hubiera procedido.

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

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

Es claro, entonces, que se debe revocar la decisión del Juez de Instancia y, en su lugar, acceder a las pretensiones de la Señora CLARO en el sentido de ordenar al Seguro Social que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta decisión se pronuncie de fondo sobre el objeto de la petición presentada por la demandante, si aún no lo hubiere hecho.

IV. DECISIÓN.

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

RESUELVE:

Primero. REVOCAR la sentencia proferida por el Juzgado Primero Penal del Circuito de Ocaña y, en su lugar, TUTELAR el derecho de petición de la accionante.

Segundo. ORDENAR al Instituto de Seguros Sociales - Seccional Santander que, si aún no lo ha hecho, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta providencia proceda a pronunciarse de fondo sobre el objeto de la petición formulada por la Señora MARGARITA CLARO JURE en escrito radicado en octubre 22 de 2004.

Tercero. PREVENIR al I.S.S. para que en el futuro se abstenga de incurrir en actuaciones que vulneran el derecho fundamental de petición de sus afiliados por inobservancia de los términos vigentes sobre la materia.

Cuarto. Por Secretaría, líbrense la comunicación de que trata el artículo 36 del decreto 2591 de 1991

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

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado Ponente

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

- 1 Reiterada de Jurisprudencia en Sentencias T-1089 y T-1160A de 2001.
- 2 Corte Constitucional, Sentencia T-377 de 2000, M.P. Alejandro Martínez Caballero.
- 3 Corte Constitucional, Sentencia T-219 de 2001, M.P. Fabio Morón Díaz
- 4 Corte Constitucional, Sentencia T-249 de 2001, M.P. José Gregorio Hernández.
- 5 Sentencia T-588 de 2003 M. P. Eduardo Montealegre Lynett.
- 6 Reiterada en sentencia T-422 de 2003 M. P. Rodrigo Escobar Gil.