

Sentencia T-632/01

DERECHO DE PETICION- Resolución de fondo/JUEZ DE TUTELA-Incompetencia para reconocimiento de pensión/DERECHO DE PETICION-Resolución sobre reconocimiento de pensión jubilación

DERECHO DE PETICION-Término para resolver/DERECHO DE PETICION ANTE EL SEGURO SOCIAL-Aplicación analógica de término de cuatro meses para resolver reconocimiento de pensiones legales.

Referencia: expediente T- 426167

Acción de tutela incoada por Francisco Javier Morales contra el Instituto de Seguros Sociales.

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME ARAUJO RENTERÍA

Bogotá, D.C., catorce (14) de junio de dos mil uno (2001).

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones 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, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión del fallo dictado en el asunto de la referencia por el Juzgado Octavo Laboral del Circuito de Medellín.

1. Hechos y solicitud de amparo

El señor Francisco Javier Morales formuló demanda en acción de tutela contra el Instituto de Seguros Sociales, solicitando la protección de su derecho a la vida, a la seguridad social y al pago oportuno de la pensión.

En punto a los hechos expresó el actor que hace nueve meses presentó ante el Seguro Social

solicitud de pensión por invalidez en virtud de enfermedad común, sin que a la fecha le hayan contestado.

La entidad demandada contestó reconociendo que el peticionario acredita un total de 996 semanas cotizadas, de las cuales 43 corresponden al último año anterior al estado de invalidez, cumpliendo de esta manera con los requisitos exigidos por el artículo 39 de la ley 100 de 1993, a efectos de acceder a la pensión de invalidez de origen común. Luego agregó que el tiempo laborado en las entidades públicas sin cotización al sistema general de pensiones del ISS, genera la expedición del bono pensional tipo B. Que en concordancia con esto existe un procedimiento para obtener la emisión del bono pensional, de suerte tal que mientras no se verifique esta emisión no le es dable al ISS reconocer la prestación.

2. Sentencia objeto de revisión

EL Juzgado Octavo Laboral del Circuito de Medellín, mediante sentencia del 5 de diciembre de 2000 negó por improcedente la acción incoada fundándose en que no se dan los presupuestos para ordenar el pago de las correspondientes mesadas pensionales.

A tales efectos el a quo afirmó que al juez de tutela no le corresponde señalar el contenido de las decisiones que deben adoptar las autoridades públicas, como la de reconocer una pensión. Luego agregó:

“El Instituto de Seguros Sociales da a entender mediante la comunicación remitida a este Despacho que el peticionario sí tiene derecho al reconocimiento de la prestación que solicita pero que es necesario (sic) la emisión de un bono pensional tipo B, por el actor haber laborado en varias entidades públicas sin cotización al Sistema General de Pensiones del Instituto de Seguros Sociales y que solo cuando dicho bono se expida es que el I.S.S. puede entrar a reconocer la prestación solicitada”.

Bajo tales parámetros concluyó el juez de instancia expresando que mientras no se resuelva el derecho pensional y los términos del mismo, el juez constitucional carece de competencia para ordenar el pago de las mesadas pensionales. Aserto que reforzó transcribiendo la parte pertinente de la sentencia T-038/97 de esta Corporación.

CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y FUNDAMENTOS DE LA DECISION

3. Competencia.

La Corte Constitucional es competente para revisar el fallo de instancia proferido en el trámite de este proceso, en virtud de los artículos 86 y 241 de la Carta Política; corresponde a la Sala Primera de Revisión de Tutelas adoptar la decisión respectiva, según el reglamento interno y el auto de la Sala de Selección Número 3 del 13 de marzo de 2001.

4. El problema jurídico planteado

Corresponde a la Sala determinar si la acción de tutela constituye el instrumento procesal adecuado para que la demandante obtenga el reconocimiento de la pensión de invalidez que reclama el actor.

2.1. El Derecho de Petición y el reconocimiento pensional

Sobre este particular la Corte Constitucional se pronunció en sentencia T-038 de 1997 diciendo:

“La Corte Constitucional ha considerado que la protección del derecho a la seguridad social de las personas no entraña la posibilidad de reconocimiento de los derechos pensionales de las personas por parte del juez de tutela.

“La acción de tutela es un instrumento idóneo para solicitar el pago de una pensión ya reconocida por la institución de seguridad social respectiva. Sin embargo, cuando se trata de una pensión que aún no ha sido reconocida, el particular tiene derecho a obtener una decisión por parte de la administración con base en su derecho fundamental de petición, sin que ello lo libere de la obligación de cumplir con el trámite legal previsto para el reconocimiento.

“En efecto, al Juez de tutela no le corresponde señalar el contenido de las decisiones que deban tomar las autoridades públicas en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, como la de reconocer una pensión, pues fuera de carecer de competencia para ello, no cuenta con los elementos de juicio indispensables para resolver sobre los derechos por cuyo reconocimiento y efectividad se propende. En este sentido ha sido clara la jurisprudencia de la Corporación en indicar que “los fallos emitidos en materia de acción de tutela no tienen virtualidad para declarar derechos litigiosos, menos aún cuando de estos se

predica su carácter legal”.

“El Juez de la tutela no puede, entonces, reemplazar a la autoridad competente para resolver aquello que le autoriza la ley, sino que su accionar es un medio de protección de derechos propios de la persona humana en su primacía. Por ello, no es pertinente como así ocurre en el presente asunto, formular la acción de tutela, por cuanto supone desconocer los medios ordinarios para dirimir controversias acerca de la titularidad de una pensión de jubilación.

“Así pues, cuando se está frente a una solicitud de reconocimiento de una pensión que no ha recibido respuesta oportuna, el juez de tutela no está facultado para ordenar la expedición del respectivo acto administrativo, pues ello corresponde exclusivamente a la autoridad administrativa. Pero lo que sí debe hacer el juez constitucional, es proceder a determinar si los términos establecidos legalmente para dar respuesta al peticionario han sido observados o no, y en caso desfavorable, en aras de proteger el derecho constitucional fundamental de petición, debe ordenar a la respectiva autoridad dar una respuesta que comprenda y resuelva el fondo de lo solicitado, de manera que haga efectivo el núcleo esencial del derecho, cual es la resolución pronta y oportuna de la cuestión que el particular ha sometido a examen.

“De otro lado, el derecho constitucional fundamental de petición sería inocuo si no se obtiene un pronunciamiento eficaz y oportuno con respecto al mismo. Lo que hace efectivo el derecho es que la respuesta contenga una decisión de fondo, pues de nada serviría el derecho de petición, si la misma Constitución no consagrara el correlativo deber de las autoridades de proferir pronta resolución”.

“3.1. El artículo 23 de la Constitución Política, señala: “Todas las personas tiene derecho a presentar solicitudes respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta respuesta”. Derecho éste que, a diferencia de otros ordenamientos como el español, está clasificado como derecho fundamental, por cuanto a través de él, se logra que entre la administración y los administrados exista un vínculo que permita a estos últimos contar con un mecanismo que sirva de límite a los poderes de aquélla, al tiempo que propicia la participación en la gestión de ésta, y facilita el ejercicio y satisfacción de otros derechos individuales o colectivos.

“3.2. Abundante ha sido la jurisprudencia de la Corte Constitucional en relación con la naturaleza, alcance e importancia de este derecho fundamental, cuyo núcleo esencial puede concretarse en dos aspectos: i) en una pronta respuesta por parte de la autoridad ante la cual ha sido elevada la solicitud y, ii) en una respuesta de fondo a la petición planteada, sin importar que la misma sea favorable o desfavorable a los intereses del peticionario.

“Ha de entenderse, entonces, que existe vulneración del núcleo esencial de este derecho, cuando la entidad correspondiente no emite una respuesta en un lapso que, en los términos de la Constitución, se ajuste a la noción de “pronta resolución”, o, cuando la supuesta respuesta se limita a evadir la petición planteada, al no dar una solución de fondo al asunto sometido a su consideración.

“3.3. En cuanto al primer aspecto, es necesario precisar que en razón de la naturaleza del derecho de petición, y por tratarse de un aspecto que toca directamente con el núcleo esencial de éste, corresponderá única y exclusivamente al legislador fijar los términos dentro de los cuales los distintos entes han de resolver las solicitudes que en interés general o particular le sean presentadas. Términos que, en razón de la esencia misma de los asuntos que le dan origen, deben ser razonables, a efectos que la respuesta, en sí misma, pueda satisfacer los requerimientos formulados.

“Lo anterior significa que el señalamiento de los términos en que han de resolverse las peticiones, por tratarse de un aspecto esencial del derecho de petición, no puede ser objeto de regulación por cada uno de los entes que componen la administración, como de aquellos particulares que cumplen una función pública o presten un servicio público, dado que esta atribución es exclusiva del legislador. En efecto, corresponde a éste, en uso del principio de configuración legislativa, señalar en cada caso, si así lo considera conveniente, o de forma general, términos claros en los que ha de darse respuesta de fondo a las distintas peticiones que presenten los administrados, así como los procedimientos que se deben agotar para el efecto.

“La fijación de estos plazos, estará determinada por la naturaleza misma del asunto que da origen a la solicitud, en donde ha de tenerse en cuenta los trámites que ha de agotar la entidad correspondiente para contestar en debida forma la petición planteada. En este sentido, los principios de razonabilidad y proporcionalidad jugarán un papel preponderante

en la labor que el legislador está llamado a realizar, a fin de darle contenido a la expresión “pronta resolución” que emplea la Constitución para fijar los elementos constitutivos de este derecho.

“...la ley puede establecer términos especiales de mayor amplitud para ciertas peticiones y si, dentro de ellos se responde, no se vulnera la Carta, ni el derecho fundamental del que se trata. (Cfr. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-264 del 7 de julio de 1993). Claro, siempre y cuando el término más amplio lo establezca directamente el legislador, único autorizado para hacerlo, y no la propia Administración, pues si esto último ocurre, ella modifica inconstitucionalmente el término legal y atropella el derecho fundamental de petición, como lo ha advertido esta Sala respecto de la fijación arbitraria y generalizada de un término de varios meses en materia de trámites sobre pensiones en la Caja Nacional de Previsión. (Cfr. sentencias T-392 y 672 de 1997 de 1997).

“3.4. Dentro de este contexto, ha de entenderse que 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. Al respecto se ha afirmado en la jurisprudencia constitucional:

“El artículo 6o. del (Código Contencioso Administrativo), establece que las peticiones de carácter general o particular, se resolverán o contestarán dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de su recibo. Así mismo, prevé que en ese mismo término, la administración debe informar al solicitante, cuando sea del caso, su imposibilidad de dar una respuesta en dicho lapso, explicando los motivos y señalando el término en el cual se producirá la contestación. Norma que por lo general no se cumple en ninguna entidad,

hecho que se traduce en un desconocimiento del derecho de petición.

“Si bien la citada norma, no señala cuál es el término que tiene la administración para contestar o resolver el asunto planteado, después de que ha hecho saber al interesado que no podrá hacerlo en el término legal, es obvio que dicho término debe ajustarse a los parámetros de la razonabilidad, razonabilidad que debe consultar no sólo la importancia que el asunto pueda revestir para el solicitante, sino los distintos trámites que debe agotar la administración para resolver adecuadamente la cuestión planteada. Por tanto, ante la ausencia de una norma que señale dicho término, el juez de tutela, en cada caso, tendrá que determinar si el plazo que la administración fijó y empleó para contestar la solicitud, fue razonable, y si se satisfizo el núcleo esencial del derecho de petición: la pronta resolución.

“Algunos autores han considerado que el término que tiene la administración para contestar una solicitud, cuando no lo ha podido hacer en el lapso de los quince (15) días señalados en el artículo 6o. del C.C.A, es el término para la configuración del silencio administrativo negativo, es decir, tres (3) meses, pues, transcurrido dicho lapso, se entiende denegada la solicitud, según lo establece el artículo 40 del Código Contencioso. En opinión de la Sala, éste podría ser un criterio que podría tenerse en cuenta, sin embargo, deben analizarse otros factores, como por ejemplo, la complejidad de la solicitud, pues no debe olvidarse que la figura del silencio administrativo negativo, es sólo un mecanismo que el legislador ha puesto al alcance del solicitante, para que sea el juez contencioso quien resuelva de fondo la solicitud que, por el silencio de la administración, se presume denegada. Además, la configuración del silencio administrativo, no exime a la administración de su obligación de resolver la petición.

“Con fundamento en lo expuesto, no es válida la conducta de las entidades públicas que, argumentando cúmulo de trabajo, la espera de documentación que no le correspondía aportar al solicitante, e.t.c., retardan injustificadamente una respuesta, pues ello, a todas luces desconoce el derecho de petición. En este punto, es necesario tener en cuenta que el peticionario no debe correr con la negligencia y falta de organización de algunas entidades públicas y de sus funcionarios, quienes amparados en la falta de una norma que imponga términos precisos para resolver, se abstienen de contestar rápida y diligentemente, hecho éste que no sólo causa perjuicios al solicitante sino a la administración misma” (sentencia T-076 de 1995, T-373 y T-672 de 1997, T-308, T-309 y T-310 de 1998, entre otras).

“3.5. Con fundamento en lo expuesto en los numerales anteriores, es claro que pueden coexistir normas de carácter legal que establezcan lapsos diversos y superiores al señalado en forma general en el Código Contencioso Administrativo para dar respuesta a las diversas peticiones que eleven las personas. Normas éstas que, en últimas, deben garantizar el núcleo esencial del derecho de petición, en lo que la pronta respuesta se refiere.

“3.6. En el caso sometido a estudio, se afirma que el Seguro Social no ha desconocido el derecho de petición del señor Ramírez Giraldo, por cuanto existe norma expresa que lo faculta para resolver las solicitudes relacionadas con pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia en un término máximo de cuatro (4) meses.

“La norma a la que se hace referencia, es al artículo 19 del decreto 656 de 1994, por el cual se establece el régimen jurídico y financiero de las sociedades que administren fondos de pensiones. El mencionado artículo, faculta al Gobierno Nacional para establecer plazos y procedimientos para que las administradoras de fondos de pensiones decidan las solicitudes que sobre las diversas clases de pensiones que se les presenten, plazo que en ningún caso puede ser superior a cuatro (4) meses. Al tiempo que el artículo 21 del mismo decreto, impone sanciones en el evento en que dicho término sea incumplido, sanción que consiste en el pago de una pensión provisional hasta tanto exista un reconocimiento definitivo de la prestación.

“3.7. El Gobierno hasta la fecha no ha reglamentado esta norma, pese a su importancia. Sin embargo, es claro que el artículo en comento consagra un límite máximo que no sólo obliga al Gobierno sino a las sociedades administradoras de pensiones, pues el mencionado precepto sirve de parámetro-límite tanto a la función reglamentaria de aquél como a la discrecionalidad de éstas al momento de decidir sobre esta clase de solicitudes. Así las cosas, la inexistencia de reglamentación sobre los plazos y procedimientos de que trata la norma en mención, no impide su aplicación, en cuanto ella determina el límite máximo para dar respuesta a las solicitudes sobre reconocimiento de pensión, en cualquiera de sus modalidades.

“3.8. Lo expuesto hasta aquí, aunado a la facultad que tiene el legislador de establecer plazos diversos al señalado en el artículo 6 del Código Contencioso Administrativo, en relación con el término para dar respuesta a las peticiones que presenten los administrados

en interés particular o general, como el que se señala en el decreto 656 de 1994, nos llevaría a concluir que para el momento en que el actor instauró la acción de tutela de la referencia, aún no habían transcurrido los cuatro (4) meses de que ella trata, para que el Seguro Social decidiera la solicitud de pensión ante él radicada.

“3.9. Sin embargo, esta Sala debe precisar que el decreto 656 de 1994 no tiene como destinatario al Seguro Social. Veamos.

“El decreto 656 de 1994 fue dictado en uso de las facultades extraordinarias concedidas al Presidente de la República en el artículo 139 de la ley 100 de 1993, entre otras cosas, para establecer el régimen jurídico y financiero de las sociedades administradoras de fondos de pensiones. Estas sociedades, son aquellas que por disposición del artículo 90 de la ley 100 de 1993, tienen por objeto administrar los fondos de pensiones del régimen de ahorro individual con solidaridad, constituido por el ahorro individual que efectúan sus afiliados y por los rendimientos que éste produce. Este régimen es diverso al que administra el Seguro Social, denominado régimen solidario de prima media con prestación definida, artículo 52 de la 100 de 1993, que se basa en unas cotizaciones previamente establecidas por la ley, en donde la cuantía de la pensión también está preestablecida por el legislador.

“Así las cosas, es claro que el decreto 656 de 1994 tiene como únicos destinatarios a las sociedades administradoras de fondos del régimen de ahorro individual y no al Seguro Social.

“3.10. Significa lo anterior que mientras el legislador no establezca un plazo específico para que el Seguro Social resuelva las solicitudes pensionales que le presenten sus afiliados, éste sigue rigiéndose en materia de derecho de petición por el artículo 6 del Código Contencioso Administrativo, según el cual la respuesta a las peticiones en carácter particular o general, deben ser resueltas en el término de quince (15) días. La solicitud de pensión es una petición de carácter particular.

“3.11. Lo anterior evidencia la necesidad e importancia de una regulación expresa en esta materia, no sólo en cuanto a la fijación de un plazo sino a un procedimiento, que permitan tanto al Seguro Social como a sus afiliados, tener certeza sobre el término que debe emplear éste para absolver peticiones de esta clase, sobre todo cuando de su decisión, depende el goce de otros derechos que, según las circunstancias de cada caso, podría involucrar

derechos de carácter fundamental. La reglamentación de esta materia, entonces, permitirá que principios como los de igualdad, eficacia y eficiencia que imperan la función administrativa tengan plena ejecución.

“3.12. Así, mientras el legislador cumple su función de establecer un término razonable en que entidades como el Seguro Social deben emplear para dar respuesta a las solicitudes que sus afiliados, específicamente en materia de reconocimiento de pensiones, ha de entenderse que esta entidad debe aplicar por analogía el lapso contenido en el artículo 19 del decreto 656 de 1994, según el cual las solicitudes de pensión deben resolverse de fondo en un término máximo de cuatro (4) meses desde el momento en que se radique la respectiva petición. Hecho éste que tendrá que ser informado al solicitante en el lapso al que hace referencia el artículo 6 del Código Contencioso Administrativo.

“De esta manera, no sólo se protege el núcleo esencial del derecho de petición, sino que se salvaguarda el derecho a la igualdad entre quienes han optado por un régimen de pensión diverso al que administra el Seguro Social, y aquellos que han seleccionado éste. Dado que para los primeros existe una norma expresa que no sólo contempla un término máximo de respuesta, sino una sanción específica por su desconocimiento, sanción que está establecida en beneficio del solicitante”.

2.2. Solución al problema planteado

Con arreglo a todo lo anterior la Sala destaca, de una parte, la improcedencia de la presente demanda en cuanto mira al reconocimiento pensional por parte del juez de tutela, y de otra, el quebrantamiento del derecho de petición en contra del peticionario. Siendo claro frente a esto último que el demandante presentó ante el ISS su solicitud pensional hace más de cuatro meses, sin que a la fecha de formulación de su demanda tutelar se hubiese producido alguna respuesta por parte de la entidad demandada, tal como ésta lo reconoció en su escrito de respuesta ante el a quo. Es decir, de acuerdo con el acervo probatorio no cabe duda de que el ISS no se ha pronunciado de fondo en cuanto a si al peticionario le asiste o no el derecho a obtener su pensión de invalidez. Por lo mismo, aunque el actor no aludió al derecho de petición, dado el carácter fundamental del mismo y su evidente quebrantamiento, la Sala procederá a tutelararlo en la forma en que luego se verá.

Consecuentemente la Sala revocará el fallo de primera instancia resolviendo en su lugar lo

pertinente,

IV. DECISION.

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,

R E S U E L V E :

Primero.- REVOCAR la sentencia del 5 de diciembre de 2000 proferida por el Juzgado Octavo Laboral del Circuito de Medellín, por la cual se denegó la tutela impetrada por el señor Francisco Javier Morales contra el Instituto de Seguros Sociales.

Segundo.- CONCEDER la tutela del derecho fundamental de petición, y en consecuencia, ordenar al Instituto de Seguros Sociales, que si todavía no lo ha hecho, en el término de las 48 horas siguientes a la notificación de esta providencia resuelva sobre la petición de reconocimiento y pago de la pensión de invalidez formulada por el señor Francisco Javier Morales.

Tercero.- Por Secretaría, líbrese la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado Ponente

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

MARTHA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

999 entre otras.

d M.P. Alejandro Martínez Caballero

d C-17