

Sentencia T-645/07

DERECHO DE PETICION-Consagración constitucional/DERECHO DE PETICION-Reglas jurisprudenciales

DERECHO DE PETICION EN MATERIA PENSIONAL-Regulación

SEGURIDAD SOCIAL EN PENSIONES-Marco constitucional

DERECHO DE PETICION ANTE EL SEGURO SOCIAL-Vulneración por no resolver oportunamente

Referencia: expediente T-1634800

Peticionario: Miguel Ángel Pulgarin

Monsalve

Accionado: Instituto de Seguros Sociales

Magistrado Ponente:

Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA

Bogotá, D.C., dieciséis (16) de agosto de dos mil siete (2007)

La Sala Quinta de Revisión de tutelas de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Humberto Antonio Sierra Porto, Nilson Pinilla Pinilla y Marco Gerardo Monroy Cabra, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión de la providencia proferida en única instancia por el Juzgado Trece Laboral del Circuito de Medellín el veintiuno (21) marzo de 2007.

I. ANTECEDENTES

## A. SOLICITUD

El señor Miguel Ángel Pulgarin Monsalve, promovió acción de tutela el día 5 de marzo de 2007 contra el Instituto de Seguros Sociales, con el fin de solicitar la protección de su derecho fundamental de petición, con fundamento en los siguientes

## B. HECHOS

1. El señor Miguel Ángel Pulgarin Monsalve y su señora esposa, recibían en partes iguales el pago de la pensión de sobrevivientes causada por la muerte de su hijo Guillermo de Jesús Pulgarin Cifuentes.
2. Afirma el accionante que al fallecer su señora esposa el 9 de julio de 2006, se dirigió al Instituto de Seguros Sociales para solicitar el reconocimiento del 100% de la pensión de sobrevivientes, al considerar ser el único beneficiario de la pensión.
3. Por último indica que al no recibir el pago de la pensión que correspondía a su esposa, interpuso derecho de petición ante el Instituto de Seguros Sociales el día 6 de febrero de 2007, con el fin de solicitar el pago de ella, sin que a la fecha en que interpuso la acción de tutela el día 5 de marzo de 2007 haya obtenido respuesta.

## C. Pretensiones del accionante

Con fundamento en los anteriores hechos el señor Miguel Ángel Pulgarin Monsalve, solicita la protección del derecho fundamental de petición y en consecuencia, se ordene al Instituto de Seguros Sociales responder la solicitud de reconocimiento de la pensión de sobrevivientes como único beneficiario.

## D. Actuaciones procesales

Mediante auto del ocho (8) de marzo de 2007, el Juzgado Trece Laboral del Circuito de Medellín (Antioquia) admitió la demanda interpuesta y dio traslado a la entidad demandada, para que en el término de cuarenta y ocho (48) horas ejerciera su derecho de defensa y contradicción.

## E. Traslado y contestación de la demanda.

El Instituto de Seguros Sociales pese haber sido notificada el día 12 de marzo de 2007, guardó silencio sobre los hechos de la demanda.

## I. PRUEBAS

A continuación se relacionan las pruebas que reposan en el expediente:

1. Copia del derecho de petición que presentó el señor Miguel Ángel Pulgarin Monsalve ante el Instituto de Seguros Sociales el día 6 de febrero de 2007.

1. Copia de la cédula de ciudadanía.

## I. DECISIÓN JUDICIAL

### 1. Única Instancia

El Juzgado Trece Laboral del Circuito de Medellín (Antioquia), mediante providencia del veintiuno (21) de marzo de 2007, negó el amparo del derecho fundamental de petición, al considerar que la acción de tutela es improcedente para reclamar sumas de dinero.

Indica el juez de instancia, que la pretensión principal de la acción de tutela es satisfacer el pago oportuno y el reintegro de las mesadas dejadas de cancelar, razón por lo cual el accionante puede acceder a otros mecanismos de protección distintos de la acción de tutela, como la acción ejecutiva ante la jurisdicción contenciosa administrativa.

## IV. CONSIDERACIONES

### 1. Competencia

La Sala Quinta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, en desarrollo de las facultades conferidas por los artículos 86 y 241, numeral 9° de la Constitución Política, y los artículos 31 al 36 del Decreto 2591 de 1991, es competente para revisar la sentencia única

de instancia proferida por el Juzgado Cuarto del Circuito Judicial Administrativo de Bucaramanga (Santander) el 27 de febrero de 2007.

## 2. Problema Jurídico

La Sala se ocupará de analizar si el Instituto de Seguros Sociales vulneró el derecho fundamental de petición del señor Miguel Ángel Pulgarin, al no haber resuelto la petición de pensión de sobrevivientes dentro de los 2 meses siguientes a su radicación.

3. El derecho de petición en materia de pensiones. Deber de la entidad de informar, en el término de 15 días, sobre el trámite dado a los escritos relativos a sustitución pensional y de dar respuesta de fondo en el término de dos meses. Reiteración de jurisprudencia

La constitución política en su artículo 23 consagra el derecho de petición en los siguientes términos:

“Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales.”

En esos términos la Corte Constitucional en reiteradas ocasiones se ha pronunciado sobre el derecho fundamental de petición y sobre su protección a través de la acción de tutela cuando el mismo ha sido vulnerado. Así mismo, ha definido las reglas básicas que orientan tal derecho, y al respecto señaló:

“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 6º 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 ordena 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 (...)”<sup>1</sup>.

Ahora bien, para concretar el alcance del derecho de petición en materia de pensiones, la Corte ha realizado una interpretación sistemática de las normas que regulan ese derecho en materia de seguridad social en pensiones (Decreto 656 de 1994 y artículo 4 de la Ley 700 de 2001) y lo dispuesto en el Código Contencioso Administrativo<sup>2</sup>. En ese orden ha señalado que para hacer efectivo ese derecho fundamental las entidades públicas o privadas que administran el Sistema General de Pensiones tienen un término máximo de seis meses para tramitar y comenzar a pagar las pensiones. Términos que están distribuidos así: 15 días para atender preliminarmente la petición y hacer las indicaciones pertinentes, cuatro meses para resolver la solicitud de petición en concreto y seis meses para comenzar a pagar efectivamente la pensión<sup>3</sup>.

Sobre este punto la Corte Constitucional en la Sentencia SU- 975 de 2003<sup>4</sup> sostuvo lo siguiente:

“...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”.

En lo que se refiere a las pensiones de sobrevivientes – que es el caso objeto de estudio- el término máximo que opera para resolver sobre el reconocimiento del derecho a la pensión es de dos meses contados a partir de la radicación de la solicitud, pues así lo dispone la Ley 717 de 2001 que se ocupó específicamente sobre las pensiones de sobrevivientes<sup>5</sup>.

Pero, no obstante, de acuerdo con la jurisprudencia descrita, una cosa es resolver de fondo una petición en la cual se solicita una sustitución pensional o pensión de sobreviviente, para lo cual la entidad tiene dos meses, y otra muy distinta es la obligación que tiene ésta para, dentro de los 15 días siguientes a la radicación del escrito respectivo, atender en forma preliminar la petición y hacer las indicaciones pertinentes al interesado<sup>6</sup>.

Cualquier desconocimiento injustificado de los plazos descritos, en alguna de las hipótesis señaladas, acarrea la vulneración del derecho fundamental de petición, y si el término incumplido es el de dos meses, se amenaza también el derecho a la seguridad social<sup>7</sup>.

En efecto, la finalidad de la sustitución pensional es proteger a la familia por cuanto con ella se pretende garantizar a los beneficiarios del causante el acceso a los recursos necesarios para su subsistencia en condiciones dignas y con un nivel de vida similar al que llevaban antes del fallecimiento del pensionado<sup>8</sup>.

#### 4. Caso Concreto

En el caso objeto de revisión el señor Miguel Ángel Pulgarin Monsalve y su señora esposa eran beneficiarios de la pensión de sobrevivientes de su hijo Guillermo de Jesús Pulgarin Cifuentes. Indica el accionante que al fallecer su esposa el 9 de junio de 2007, solicitó de manera verbal al Instituto de Seguros Sociales el reconocimiento de la totalidad de la pensión, por ser el único beneficiario sobreviviente.

Al no tener respuesta a su solicitud, el demandante interpone derecho de petición ante el Instituto de Seguros Sociales el día 6 de febrero de 2007 con el objeto de solicitar el reconocimiento de la totalidad de la pensión de sobrevivientes.

Ahora bien de acuerdo a las normas y la jurisprudencia estudiada, la Sala no comparte los

argumentos expuestos por el juez de instancia, al ser evidente que el Instituto de Seguros Sociales no respondió de forma preliminar la petición dentro de los 15 días establecidos, ni de fondo dentro de los dos meses siguientes a su radicación.

La ley 717 de 2001, en su artículo 1° dice lo siguiente: “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.”

En efecto y de acuerdo al material probatorio que obra en el expediente, la Sala encuentra que el Instituto de Seguros Sociales no dio respuesta preliminar ni de fondo a la petición del accionante, al haber transcurrido más de 15 días contados a partir de la presentación de la petición el día 6 de febrero y la fecha en que se presentó la acción de tutela el día 5 de marzo de 2007.

Así las cosas, la Sala para garantizar el derecho fundamental de petición dará aplicación al principio de veracidad consagrado en el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991 según el cual, “si el informe no fuere rendido dentro del plazo correspondiente, se tendrán por ciertos los hechos y se entrará a resolver de plano, salvo que el juez estime necesaria otra averiguación previa.” En este contexto, el Instituto de los Seguros Sociales, no rindió el informe correspondiente al juez de instancia y teniendo en cuenta que la carga de la prueba de la contestación de la petición corresponde al demandado, debe concluirse que, a la fecha de presentación de la tutela y en la actualidad, no se ha resuelto la petición.

Por las razones expuestas, debe concluirse que el Instituto de Seguros Sociales vulneró el derecho fundamental de petición y, por consiguiente, debe accederse al amparo solicitado. Por ello, se revocará el fallo de única instancia del Juzgado Trece Laboral del Circuito de Medellín del 21 de marzo de 2007 y, en su lugar, se ordenará al Instituto de Seguros Sociales que, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de este fallo, si aún no lo ha hecho, se pronuncie de fondo sobre petición de reconocimiento de la pensión de sobrevivientes del señor Miguel Ángel Pulgarin Monsalve.

## V. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Quinta de revisión de la Corte Constitucional, administrando

justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución

RESUELVE:

PRIMERO. REVOCAR la sentencia de única instancia del Juzgado Trece Laboral del Circuito de Medellín (Antioquia), del veintiuno (21) de marzo de 2007, por las razones expuestas en la presente providencia. En su lugar CONCEDER la tutela en cuanto al derecho de petición presentado por el señor Miguel Ángel Pulgarin Monsalve.

SEGUNDO. ORDENAR al Departamento de Pensiones del Seguro Social que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de este fallo, si aún no lo ha hecho, se pronuncie de fondo sobre la petición de reconocimiento de la pensión de sobreviviente, realizada por el señor Miguel Ángel Pulgarin Monsalve.

TERCERO LÍBRESE por Secretaría la comunicación que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

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

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

- 1 Corte Constitucional. Sentencia T-377 del 3 de abril de 2000 (M.P. Alejandro Martínez Caballero).
- 2 Corte Constitucional. Sentencia T-170 del 24 de febrero de 2000 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra) y T-01 del 16 de enero de 2003 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra).
3. Corte Constitucional. Sentencias T-325 y 326 del 24 de abril de 2003 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra).
- 4 . Corte Constitucional. Sentencia SU-975 del 23 de octubre de 2003 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).
- 5 Sentencias T-304 del 10 de abril de 2003 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra) y T-273 del 23 de marzo de 2004 (M.P. Jaime Araujo Rentería).
- 6 Sentencias T-1170 del 4 de diciembre de 2003 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra) y T-182 del 3 de marzo de 2004 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).
- 7 . Corte Constitucional. Sentencia SU-975 de 2003, ya citada.
8. Sentencias C-002 del 20 de enero de 1999 (M.P. Antonio Barrera Carbonell), C-1176 del 8 de noviembre de 2001 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra) y T-813 del 3 de octubre de 2002 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra). Sobre el carácter fundamental del derecho a la pensión de sobrevivientes se puede consultar la Sentencia T-304 del 10 de abril de 2003 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra)..
- 9 Sentencia T-401 de 2004 M.P. Rodrigo Escobar Gil.