

Sentencia T-720/03

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. (...). 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 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." En sentencia T-1006 de 2001 esta Sala de Revisión adicionó a los anteriores supuestos dos más: 1) que la falta de competencia de la entidad ante quien se plantea no la exonera del deber de responder; y, 2) que ante la presentación de una petición, la entidad pública debe notificar su respuesta al interesado.

COMPETENCIA PARA RECONOCIMIENTO Y PAGO DE PENSIONES DE SERVIDORES O EXSERVIDORES PUBLICOS DEL NIVEL TERRITORIAL AFILIADOS AL ISS/DERECHO A LA PENSION DE JUBILACION DE EMPLEADO DE LA CVC Y DERECHO DE PETICION-Violación y término máximo de 4 meses para responder

La razón dada tanto por la CVC como por el ISS para negar el reconocimiento de la pensión al peticionario se refiere a la falta de competencia de esas entidades. No obstante, dichas entidades fundan su respuesta negativa en una interpretación particular de las normas que fijan su competencia para el reconocimiento de pensiones en el régimen de transición. Dicha respuesta no resuelve de fondo la solicitud del actor, sino que se convierte en un obstáculo que afecta su derecho de petición. En la sentencia T-1044 de 2001, esta Corporación se refirió expresamente a la competencia para el reconocimiento de pensiones establecida en el Decreto 2527 de 2000, en cabeza de los Fondos, Cajas o entidades públicas, de conformidad con el artículo 1º, inciso 3º. Por lo tanto, considera la Corte que la CVC ha vulnerado el derecho de petición en conexidad con el de seguridad social del accionante, pues no dio aplicación al Decreto 2527 de 2000, norma vigente, de efecto general, que fija una competencia que debe cumplirse en este caso, para resolver además de manera pronta la petición del accionante. La Corte, como se advirtió, no se pronunciará sobre los aspectos legales que involucra este asunto, ni sobre los requisitos de ley que haya o no cumplido el demandante. En amparo del derecho de petición, ordenará que la C.V.C. deje sin efecto las Resoluciones 005 de febrero 7 de 2003 y 068 de febrero 18 de 2003 y, en un término máximo de cuatro meses, contados a partir de la notificación de la presente sentencia, resuelva de fondo la petición sobre reconocimiento de la pensión del accionante. En el caso bajo estudio se aplicará un término máximo de cuatro meses y no el total de 6 meses previsto por el artículo 4 de la Ley 700 de 2001, dado que, según la jurisprudencia de esta Corporación, en el asunto bajo revisión la CVC ya utilizó el término de 15 días para atender preliminarmente la petición del actor y solicitarle toda la información pertinente.

Reiteración de Jurisprudencia

Referencia: expediente T-755651

Acción de tutela instaurada por JORGE ARTURO GALINDO contra el Instituto de Seguros Sociales y la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, C.V.C.

Magistrado Ponente:

Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Bogotá, D.C., veinte (20) de agosto de dos mil tres (2003).

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, en particular las contenidas en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución y el Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

1. El demandante interpuso acción de tutela contra el Instituto de Seguros Sociales y la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca -CVC, con el objeto de solicitar se ordene a esas entidades reconocer y pagar a su favor la pensión de jubilación a la que tiene derecho por haber cumplido con los requisitos de ley previstos para el régimen de transición.¹ El actor presentó ante el Instituto de Seguros Sociales - ISS, el 29 de octubre de 2001, la documentación requerida para el trámite y reconocimiento de su pensión, pero ésta le fue negada mediante Resolución 004686 de 11 de julio de 2002 del ISS. Según el ISS de acuerdo con lo previsto en el Decreto 2527 de 2000, el reconocimiento de dicha pensión le correspondía a la CVC y en consecuencia remitió la documentación necesaria a la CVC. Esta entidad a su vez, mediante Resolución 005 de enero 7 de 2003, negó el reconocimiento de la pensión solicitada argumentando que no era posible aplicar el Decreto 2527 de 2000, porque existían normas especiales aplicables a la CVC,² que prevalecían sobre el Decreto 2527 de 2000, a pesar de ser anteriores a éste.

2. El Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Cali, en sentencia de febrero 21 de 2003, consideró que la tutela no era el mecanismo para ordenar el reconocimiento de la prestación invocada, pero sí para amparar el derecho de petición. Por ello, ordenó que las entidades accionadas resolvieran los recursos que el demandante había interpuesto contra las resoluciones que negaron el trámite de su pensión de jubilación. El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santiago de Cali, revocó la anterior decisión tras considerar que el derecho de petición del accionante no había sido vulnerado porque la entidad había dado respuesta a su petición mediante la expedición de las Resoluciones 004686 (ISS) y 005 (CVC). Adicionalmente señaló, que como tales resoluciones habían sido objeto de recursos, se había

configurado un silencio administrativo que permitía al accionante acudir a la vía ordinaria.

3. La controversia que plantea el presente caso, acerca de la definición de la titularidad y reconocimiento de una pensión ante la administración, constituye en principio un asunto ajeno al ámbito de la jurisdicción constitucional en sede de tutela, por la naturaleza puramente legal de sus pretensiones.³ No obstante, en casos como el presente, es necesario que el juez de tutela verifique si el derecho de petición ha sido satisfecho en debida forma, de manera que comprenda y resuelva el fondo de lo solicitado, y haga efectivo el núcleo esencial de tal garantía.

La Corte Constitucional se ha pronunciado en múltiples oportunidades sobre el sentido y el alcance del derecho fundamental de petición.⁴ En sentencia T-377 de 2000, MP: Alejandro Martínez Caballero, se delinearon algunos supuestos fácticos mínimos de este derecho tal y como han sido precisados en la jurisprudencia de esta Corporación:

“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.

(...)

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 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.

En sentencia T-1006 de 2001 esta Sala de Revisión adicionó a los anteriores supuestos dos más: 1) que la falta de competencia de la entidad ante quien se plantea no la exonera del deber de responder;⁵ y, 2) que ante la presentación de una petición, la entidad pública debe notificar su respuesta al interesado.⁶

En el presente caso se observa que, aunque de manera tardía, las entidades accionadas dieron respuesta a su solicitud de pensión e informaron al peticionario de los recursos de ley.⁷ Ahora bien, siguiendo la línea jurisprudencial fijada por la Corte en casos similares, lo que debe verificar el juez constitucional, en aras del amparo integral del derecho de petición es si el contenido de las respuestas que se dieron al peticionario a través de las resoluciones que niegan su pensión, realmente satisfacen el derecho de petición y resuelven el fondo de lo pedido.⁸

La razón dada tanto por la CVC como por el ISS para negar el reconocimiento de la pensión al peticionario se refiere a la falta de competencia de esas entidades. No obstante, dichas entidades fundan su respuesta negativa en una interpretación particular de las normas que fijan su competencia para el reconocimiento de pensiones en el régimen de transición. Dicha

respuesta no resuelve de fondo la solicitud del actor, sino que se convierte en un obstáculo que afecta su derecho de petición.

Es esta actitud negligente de los entes estatales encargados del reconocimiento de prestaciones sociales lo que la Corte ha querido contener aplicando su doctrina según la cual “Las normas deben ser entendidas en su verdadera dimensión: son disposiciones establecidas para aclarar asuntos que faciliten el acceso al ciudadano al reconocimiento de su derecho; no pueden invocarse en perjuicio de un interesado, que es ajeno al debate interpretativo de tales normas; y, por ello, resulta impropio en un Estado de derecho someter a un ciudadano a soportar la falta de acuerdo entre las entidades sobre la aplicación de una disposición en particular, y obligándolo a acudir ante la jurisdicción, cuando lo que se debate no es si el interesado tiene el derecho o no, sino cuál es la entidad del Estado responsable del reconocimiento y pago de una pensión que en sí misma no ha sido el objeto de la controversia. En estos casos, quienes deben acudir a la jurisdicción, bien sea demandando las disposiciones por inconstitucionales o ilegales, o promoviendo un proceso ordinario ante la autoridad judicial competente, son las entidades enfrascadas en la controversia.”⁹

En la sentencia T-1044 de 2001, esta Corporación se refirió expresamente a la competencia para el reconocimiento de pensiones establecida en el Decreto 2527 de 2000, en cabeza de los Fondos, Cajas o entidades públicas, de conformidad con el artículo 1º, inciso 3º. Explicó esta sentencia:

“10 Actual competencia para reconocer y pagar pensiones de servidores o exservidores públicos del nivel territorial, afiliados al Instituto del Seguro Social

“En aspectos de derecho sustancial, conforme se indicó, se respetarán los principios y derechos relacionados anteriormente. El inconveniente radica en materia de competencia, ya que ella responde a ordenamientos de orden público.

“El artículo 18 del decreto 1513/98 adscribió al Seguro Social la competencia para reconocer y pagar pensiones a aquellos servidores o ex servidores públicos del nivel territorial afiliados al ISS.

“Posteriormente, el decreto 2527 de 2000 estableció:

“1. Cuando los empleados públicos y trabajadores oficiales de las entidades del orden nacional hubieren cumplido a 1º de abril de 1994, los requisitos para obtener el derecho a la pensión y no se les haya reconocido, aunque a la fecha de solicitud de dicha pensión estén afiliados a otra Administradora del Régimen de Prima Media.

“2. Cuando los empleados públicos y trabajadores oficiales de las entidades del orden territorial hubieren cumplido los requisitos para obtener en la entidad territorial del domicilio de la Caja, Fondo o entidad pública y la pensión no se les haya reconocido, aunque a la fecha de solicitud de dicha pensión estén afiliados a otra Administradora del Régimen de Prima Media.

“3. Cuando los empleados públicos y trabajadores oficiales que a la fecha de entrada en vigencia del sistema, a nivel nacional o territorial según el caso, hubieren cumplido veinte años de servicio o contaren con las cotizaciones requeridas en la misma entidad, Caja o Fondo Público, aunque a la fecha de solicitud de la pensión estén o no afiliados al Sistema General de Pensiones.

“También podrán hacerlo respecto de sus afiliados y en los mismos casos, las entidades a las cuales correspondan el reconocimiento de pensiones antes de la entrada en vigencia del Sistema General de Pensiones.

“En estos casos no se aplicará el literal c) del artículo 36 del Decreto 1748 de 1995 modificado por el artículo 15 del Decreto 1513 de 1998.”

De conformidad con las pruebas que obran en el expediente, el accionante efectivamente se encuentra en la circunstancia prevista en el numeral 3 del artículo 1º del Decreto 2527 de 2000, tal como lo señaló el Seguro Social mediante Resolución 004686 de 11 de julio de 2002, donde decidió remitir toda la documentación a la C.V.C. por ser la competente para tramitar la pensión del demandante, según el Decreto 2527 de 2000.

Ahora bien, la C.V.C. aduce en su Resolución 005 de febrero 7 de 2003 y en la 068 de febrero 18 de 2003 que existen normas especiales (Decretos 1275 y 1151 de 1997) para el trámite de la pensión de los extrabajadores de la C.V.C., y por ello, a pesar de que el Decreto 2527 de 2000 es posterior, no resulta aplicable al caso del accionante. La anterior conclusión contradice abiertamente la jurisprudencia de esta Corporación, que ya determinó que el

Decreto 2527 de 2000 es una norma vigente, de inmediato cumplimiento¹⁰ que implica la remisión de los expedientes que se estén tramitando en el Seguro Social a la Caja, Fondo o Entidad Pública, si se da cualquiera de los tres eventos contemplados anteriormente. Por consiguiente, de conformidad con los factores de competencia fijados por el Decreto 2527 de 2000, el Instituto de Seguros Sociales no está facultado para continuar tramitando una pensión cuando se presenta alguna de las circunstancias que determinan que la competencia corresponde a otra entidad.

En el caso bajo estudio se aplicará un término máximo de cuatro meses y no el total de 6 meses previsto por el artículo 4 de la Ley 700 de 2001,¹¹ dado que, según la jurisprudencia de esta Corporación, en el asunto bajo revisión la CVC ya utilizó el término de 15 días para atender preliminarmente la petición del actor y solicitarle toda la información pertinente.¹²

DECISIÓN.

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

RESUELVE

Primero.- REVOCAR las sentencias proferidas por el Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Cali y el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santiago de Cali. En consecuencia, CONCEDER la tutela por violación del derecho de petición en conexidad con el derecho a la seguridad social.

Segundo.- Para el cumplimiento de la tutela que se concede, se ordena que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta demanda, la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, deje sin efectos las resoluciones 005 de febrero 7 de 2003 y 068 de febrero 18 de 2003 y en el término de cuatro (4) meses, contados a partir de la notificación de la presente sentencia, de conformidad con la parte motiva de esta sentencia, resuelva de fondo la petición sobre reconocimiento de la pensión del accionante.

Tercero.- Por Secretaría, 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.

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado Ponente

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

1 El actor es servidor público del orden territorial, que tenía más de 20 años de servicio al momento de entrada en vigencia del sistema general de pensiones (01 de abril de 1994). (Folio 6 del expediente).

2 Decretos 1275 de 1994 y 1151 de 1997.

3 Ver, entre otras, las sentencias T-131 y T-169 de 1.996, M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa y la T-206 de 1.998, M.P. Dr. Fabio Morón Díaz.

4 Pueden consultarse, entre otras, las sentencias de la Corte Constitucional SU-166 de 1999, T-307 de 1999, T-377 de 2000, T-079 de 2001, T-129 de 2001, T-418 de 2001, T-1089 de 2001.

5 Corte Constitucional, Sentencia 219 de 2001, MP. Fabio Morón Díaz.

6 Corte Constitucional, Sentencia 249 de 2001, MP. José Gregorio Hernández Galindo.

7 Mediante las Resoluciones 004686 de julio 11 de 2002 (I.S.S.), (la cual no fue objeto de recursos por parte del accionante), y 005 (C.V.C.) se dio respuesta por parte del I.S.S. y de la C.V.C. respectivamente a la petición inicial relativa al reconocimiento de la pensión, y

mediante Resolución 068 de febrero 18 de 2003, se responde el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 005 de Enero 7 de 2003. (Cfr. Folio 82 del expediente).

8 T-294 de 2003. M. P. Alfredo Beltrán Sierra . Dijo la Corte: “Cuando una persona ha reunido o considera que ha reunido los requisitos de ley y solicita ante la entidad correspondiente el reconocimiento de la pensión, el derecho a obtener una respuesta de fondo constituye un derecho fundamental. En consecuencia, la no resolución de lo pedido puede vulnerar el derecho fundamental de petición en conexidad con el de la seguridad social y posiblemente otros derechos de igual naturaleza, según el caso concreto”

9 T-294 de 2003. M. P. Alfredo Beltrán Sierra, ya citada

10 En el caso de la sentencia T-1044 de 2001, se ordenó enviar el expediente por parte del Seguro Social al Fondo Territorial de Pensiones de Santander para que decida lo pertinente respecto de la pensión de que trata esta acción de tutela. M.P., doctor Marco Gerardo Monroy Cabra.

11 Ley 700 de 2001, Artículo 4º. “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 (6) 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.(...)”.

De conformidad con la sentencia T-326 de 2003, MP: Alfredo Beltrán Sierra, el término previsto en el artículo 4 de la Ley 700 de 2001 deberá ser contabilizado de la siguiente manera: “En estas condiciones, se reitera que 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.” Esta doctrina ha sido reiterada en otras sentencias. Ver T-1086 de 2002, MP. Rodrigo Escobar Gil (En esta ocasión la Corte tuteló el derecho de petición en materia de pensiones a una persona que había interpuesto recurso de apelación contra la reliquidación de su pensión de gracia sin que

habiendo transcurrido cuatro meses hubiera obtenido respuesta alguna. La Sala de Revisión señaló que tal solicitud se debió haber respondido en 15 días.) En el mismo sentido ver las sentencias T-795 de 2002, MP. Alfredo Beltrán Sierra y T-001 de 2003 MP. Marco Gerardo Monroy Cabra

12 En efecto, la CVC recibió del ISS toda la documentación del actor el día 19 de julio de 2002, y resolvió la petición de manera negativa el día 7 de enero de 2002.