

Sentencia T-847/05

DERECHO DE PETICION EN MATERIA PENSIONAL

Reiteración de jurisprudencia

Referencia: expediente T-1098128

Peticionario: Maria Fanny Coronado Morales

Entidad accionada: Instituto de los Seguros Sociales (ISS), Seccional Valle Del Cauca

Magistrado Ponente:

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

Bogotá, D. C., dieciséis (16) de agosto de dos mil cinco (2005).

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Rodrigo Escobar Gil - Presidente -, Marco Gerardo Monroy Cabra y Humberto Antonio Sierra Porto, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha pronunciado la siguiente,

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión de los fallos de tutela proferidos por el Juzgado Doce Civil del Circuito de Cali, en la acción de tutela instaurada por María Fanny Coronado Morales contra el Instituto de Seguros Sociales (ISS), Seccional Valle del Cauca.

I. ANTECEDENTES

Mediante escrito presentado el día 23 de febrero de 2005, la señora María Fanny Coronado Morales, solicita el amparo de sus derechos fundamentales a la seguridad social, mínimo vital, igualdad y debido proceso, presuntamente vulnerados por el Instituto de Seguros Sociales, Seccional Valle del Cauca.

La solicitud de amparo se sustenta en los siguientes:

1. Hechos

1. El día 26 de agosto de 2003, la señora María Fanny Coronado Morales presentó al Instituto de Seguros Sociales, Seccional Valle del Cauca, todos los documentos requeridos por obtener el reconocimiento de su pensión de vejez, como jubilada de la Fundación Hospital San José de Buga.

1. El pasivo pensional de ese Hospital, se encuentra respaldado por el contrato interadministrativo de concurrencia No. 000247, celebrado entre el Ministerio de Salud, la Gobernación del Valle del Cauca y el Hospital San José de Buga el 28 de diciembre de 2001.

1. Mediante comunicación de fecha 30 de enero de 2004 y en respuesta a la solicitud de información presentada por la fundación Servicios Jurídicos Sociales, el ISS señaló que si bien el Seguro Social debe otorgar las pensiones de vejez de los empleados del Hospital San José de Buga, en virtud del artículo 33 de la ley 100 de 1993, ello depende de que el empleador o la caja, según el caso, trasladen los bonos o títulos pensionales correspondientes, por lo que, en la actualidad, el ISS se encuentra realizando el procedimiento interno que le permitirá proceder de conformidad.

A la fecha de presentación de la acción de tutela, su situación no había sido resuelta. Como prueba, la accionante aportó copia de la tirilla de radicación, del contrato interadministrativo de concurrencia No. 000247 y de la respuesta del ISS a la comunicación dirigida por la entidad Servicios Jurídicos Sociales.

2. Solicitud

La demandante solicita que se protejan los derechos fundamentales que considera violados por la entidad accionada y que, en consecuencia, se ordene al ISS que de manera inmediata reconozca y pague, retroactivamente, la pensión de vejez a la que tiene derecho. Así también, solicita que se requiera al ISS, para que gestione directamente ante el Hospital San José de Buga, el Ministerio de Hacienda y la Gobernación del Valle, el trámite de los cobros

actuariales correspondientes.

3. Respuesta del ente accionado

Mediante auto de fecha 8 de marzo de 2005, el juzgado de primera instancia le notificó al ISS, Seccional Valle, la admisión de la acción de tutela para que en el término de dos días ejerciera su derecho de defensa. Pasado el término legal, la entidad no se pronunció.

II. DECISIONES JUDICIALES QUE SE REVISAN

2.1. Sentencia de Primera Instancia

Mediante sentencia de dieciséis de marzo de 2005, el Juzgado Doce Civil del Circuito de Cali denegó el amparo solicitado.

A tal decisión llegó el a quo después de considerar que la protección del derecho a la seguridad social de las personas por la vía de la acción de tutela, no entraña la posibilidad de reconocimiento de los derechos pensionales de las mismas, por lo que la accionante debe primero agotar el procedimiento previsto en la legislación. Por tal razón y atendiendo al carácter de subsidiariedad de la acción de tutela, el fallador, niega el amparo solicitado.

Ninguna de las partes impugnó esta decisión.

III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

Es competente esta Sala de la Corte Constitucional para revisar las decisiones proferidas dentro de la acción de tutela de la referencia, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Problema Jurídico

Procede esta Sala de Revisión a determinar si, en el presente caso, el Instituto de Seguros Sociales, Seccional Valle del Cauca, ha vulnerado los derechos fundamentales de petición, seguridad social, mínimo vital, igualdad y debido proceso de la accionante, al no haber

resuelto hasta el momento la petición presentada por la actora, mediante la cual solicita el reconocimiento de su pensión de vejez.

Como quiera que la entidad contra la cual se dirigió la acción no contestó el requerimiento que le hizo el juez de instancia con el fin de que diera contestación a los hechos expuestos en la presente tutela, ni justificó tal omisión, se dará aplicación a la presunción de veracidad, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991.

3. El derecho de petición en materia pensional; término para resolver la solicitud de reconocimiento de pensión.

De conformidad con reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional, el derecho de petición como derecho fundamental de aplicación inmediata, se concreta en la posibilidad que tiene toda persona de elevar peticiones respetuosas ante las autoridades públicas, y en la obligación de éstas de resolverlas de fondo dentro de los términos legales.

El núcleo esencial del derecho de petición viene dado por la pronta y oportuna solución de las peticiones formuladas, y por consiguiente la respuesta que debe reunir los requisitos de (i) suficiencia, lo cual supone la solución material de la petición a satisfacción de los requerimientos del solicitante, sin perjuicio de que la misma sea negativa a las pretensiones del peticionario¹; (ii) efectividad, que se relaciona con la solución real del caso planteado²; y (iii) congruencia, que significa la necesaria coherencia entre lo solicitado y lo resuelto, sin que ello excluya la posibilidad de suministrar información adicional que se relacione con el contenido de la petición³. Así mismo, la respuesta debe ser oportuna, brindar solución de fondo, clara, precisa y congruente con la petición formulada y ser puesta en conocimiento del peticionario, todo lo cual pretende preservar la efectiva realización del derecho constitucional consagrado, por lo que, la inobservancia de los requisitos que debe reunir la respuesta por parte de la autoridad pública, genera una vulneración del derecho fundamental de petición.

Estos requisitos adquieren especial relevancia cuando la solicitud se relaciona con derechos pensionales, ya que, por regla general, en estos casos la obtención de una respuesta de fondo a la petición formulada, se convierte en una garantía para la efectiva protección de otros derechos de carácter fundamental, tales como el derecho a la vida (artículo 11 C.P.), la dignidad humana (artículo 1 C.P.), la integridad física y moral (artículo 12 C.P.), o los derechos de las personas de la tercera edad (artículo 46 C.P.).

Por tal razón, la Corte Constitucional ha sido enfática al señalar que, en estos casos, la protección de los derechos fundamentales de los solicitantes demanda especial diligencia por parte de las autoridades, al momento de dar respuesta a la petición. En ese sentido, la jurisprudencia constitucional estableció el término para resolver las solicitudes en materia pensional, a partir de una interpretación integral de las normas que concurren en la configuración legal del derecho de petición referente a seguridad social en pensiones (C.C.A., Decreto 656 de 1994 y Ley 700 del 2001)⁴. Sobre el particular, 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.”⁵

Y posteriormente, en sentencia de unificación esta Corporación señaló de manera específica:

“...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.”⁶. (subraya fuera de texto)

En consecuencia, en materia pensional, las entidades que hacen parte del Sistema General de Pensiones, ya sean de carácter público o privado, cuentan con un término de seis (6) meses para hacer efectivo el derecho solicitado⁷, el cual se concreta en el pago de la pensión respectiva⁸, siempre que, en cada caso, se configuren los requisitos necesarios para acceder a la misma.

Establecido así el alcance del derecho de petición en materia pensional, esta Corporación pasa a realizar las consideraciones del caso.

4. Caso concreto

En el presente asunto, la acción de tutela se dirige, específicamente, a obtener del juez constitucional una decisión mediante la cual se ordene el reconocimiento y pago, de manera retroactiva, de la pensión de vejez de la accionante, prestación que ella solicito al Seguro Social el día 26 de agosto de 2003, sin que hasta el momento el ISS, Seccional Valle del Cauca, le haya dado respuesta alguna a su petición.

Sin embargo, observa la Corte que en el presente caso no existen elementos que permitan establecer si la actora tiene o no derecho a acceder a la pensión de vejez. En efecto, el Instituto de Seguros Sociales no le ha dado respuesta a la solicitud presentada por la accionante, ni ha verificado si cumple los requisitos legales necesarios para efectuar el reconocimiento de dicha prestación. Así, al no haberse adelantado el procedimiento administrativo correspondiente, ni haberse producido ningún tipo de pronunciamiento por parte de la entidad accionada, no puede esta Corporación entrar a determinar aspectos que, de suyo, debe indagar y establecer el ISS.

Ahora bien, a pesar de que 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, salvo la procedencia excepcional establecida por la jurisprudencia de ésta Corporación⁹, sí le compete al juez de la acción, por ésta vía, la verificación de los términos establecidos legalmente para dar respuesta a las peticiones dirigidas a obtener el reconocimiento y pago de derechos pensionales, así como el análisis del contenido mismo de la respuesta, toda vez que, tal como se señaló en el aparte de consideraciones generales, la entidad debe solucionar de fondo la petición planteada por el petente, siendo claro y preciso en su respuesta, lo cual no implica de ninguna manera que la misma deba ser positiva.

En el presente caso, obra en el expediente copia de una comunicación de fecha 30 de enero de 2004, mediante la cual el ISS dio respuesta a la solicitud de información presentada por la fundación Servicios Jurídicos Sociales, y en la que la entidad accionada afirma que si bien ella tiene a su cargo la obligación de otorgar las pensiones de vejez de los empleados del Hospital San José de Buga, ello depende de que el empleador o la caja, según el caso, trasladen los bonos o títulos pensionales correspondientes. Esa respuesta, que de manera general dio el ISS refiriéndose al conjunto de extrabajadores del Hospital señalado, resulta contraria a lo establecido por la jurisprudencia constitucional, con fundamento en el artículo 9º de la Ley 797 de 2003¹⁰, según el cual, los fondos encargados deberán reconocer la pensión en un tiempo no superior a cuatro (4) meses después de radicada la solicitud por el petitionario, con la correspondiente documentación que acredite su derecho, sin que puedan aducir que las diferentes cajas no les han expedido el bono pensional o la cuota parte del mismo.

Así, independientemente de las obligaciones que adquirieron las distintas entidades que suscribieron el contrato interadministrativo de concurrencia No. 000247, mediante el cual se aseguraron los fondos para el pago del pasivo prestacional de los trabajadores y extrabajadores del Hospital San José de Buga, para esta Corporación es claro que el Instituto de Seguros Sociales no puede retardar el trámite del reconocimiento de los derechos pensiones de los jubilados, argumentando que todavía se encuentra adelantando los trámites internos correspondientes para obtener el pago de los bonos y títulos pensionales de los extrabajadores del Hospital referido.

En efecto, la Corte Constitucional ha establecido de manera reiterada:¹¹

“1. El Seguro Social no puede negar el reconocimiento de una pensión en virtud de la no emisión oportuna del bono pensional, pues tal proceder comporta necesariamente la afectación de garantías superiores. En este sentido se ha afirmado que “Se afectan derechos fundamentales -especialmente el de dignidad, mínimo vital, seguridad social, derechos adquiridos- cuando la demora en la emisión del bono impide el acceso a una pensión de jubilación a la cual tiene derecho quien haya adquirido el status de jubilado.”¹²

2. La entidad que debe expedir y remitir¹³ al Seguro Social el bono pensional no puede negar o retardar esta labor, excusándose en las responsabilidades en cabeza del Seguro Social,¹⁴ sin dejar de ser copartícipe de la omisión vulneradora de los derechos fundamentales de las personas que han cumplido los requisitos para que se les reconozca y pague la pensión.¹⁵ De allí, que la liquidación y emisión de los bonos pensionales a la entidad que finalmente debe reconocer una pensión, ha sido ordenada por la Corte para proteger el derecho a la vida y la seguridad social de los peticionarios.¹⁶

3. En suma, la emisión, remisión y tramitación del bono pensional, no puede servir de excusa para desconocer los derechos de quien cumpliendo con los requisitos necesarios para acceder a la pensión de jubilación, de tiempo y edad, se vea abocado a que se le niega dicha prestación a través de una resolución con la disculpa de que no se ha expedido el bono correspondiente.”¹⁷

En conclusión, tal como lo ha establecido la Corte Constitucional, los trámites interadministrativos no pueden afectar los derechos pensionales de las personas, y por lo tanto, la no remisión de los bonos o títulos pensionales a que haya lugar, no podrá ser

alegada como excusa para que una entidad administradora del Sistema de Seguridad Social, en éste caso el Instituto de Seguros Sociales, niegue el reconocimiento y pago de la pensión de los jubilados.

Ahora bien, en el presente caso, el Instituto de Seguros Sociales no ha dado respuesta a la solicitud presentada por la señora María Fanny Coronado Morales, dirigida a obtener el reconocimiento de su pensión de vejez. Como consecuencia de lo anterior, y en armonía con la interpretación que la jurisprudencia constitucional ha dado a los términos para resolver este tipo de solicitudes, esta Corporación advierte la real vulneración del derecho de petición de la accionante, puesto que al momento de presentar la demanda de tutela había transcurrido mucho más del término legal para responder. En efecto, la solicitud elevada por la accionante fue presentada al Seguro Social el día 26 de agosto de 2003 y la acción de tutela se interpuso el 23 de febrero de 2005, luego de esperar respuesta por casi un año y seis meses.

Así, la conducta que resulta violatoria de los derechos fundamentales de la actora es la omisión o ausencia total de respuesta, por parte la entidad accionada, frente a su solicitud, omisión que, en si misma, comporta una vulneración del derecho de petición de la accionante, además de poner en peligro la efectividad de otros derechos fundamentales. Por tal razón, esta Corporación concederá la tutela solicitada por la parte actora, en lo referente al derecho de petición, y ordenará al Seguro Social, Seccional Valle del Cauca, que si no lo ha hecho aún, proceda dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta providencia a pronunciarse de fondo sobre el objeto de la petición elevada por la accionante, informándole de manera clara, precisa y concreta, el estado actual de su solicitud, así como el trámite que se le ha dado a la misma, sin que pueda aducir como excusa para retrasar el reconocimiento de la pensión de vejez de la actora, el no traslado de los bonos o títulos pensionales correspondientes.

IV. 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 el fallo de instancia proferido por el Juzgado Doce Civil del Circuito de Cali y en su lugar, y en su lugar CONCEDER la tutela del derecho fundamental de petición de la señora Maria Fanny Coronado Morales. En consecuencia, se ordena al Representante del Instituto de Seguros Sociales, Seccional Valle del Cauca que, si aún no lo ha hecho, responda en el término de cuarenta y ocho (48) horas, contadas a partir de la notificación de esta sentencia, la solicitud que respecto del reconocimiento de su pensión de vejez ha hecho la petente.

Segundo. ADVERTIR al Representante del Instituto de Seguros Sociales, seccional Valle del Cauca, que, si la señora María Fanny Coronado Morales cumple con los requisitos necesarios para acceder a la pensión de vejez, no podrá negar o condicionar el reconocimiento y pago de ese derecho al traslado de los bonos o títulos pensionales por parte de las entidades obligadas a ello, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente sentencia.

Tercero. PREVENIR al Seguro Social, Seccional Valle del Cauca, para que en el futuro se abstenga de incurrir en actuaciones que vulneren los derechos fundamentales de sus afiliados.

Cuarto. 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.

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

2 Sentencia T-220 de 1994, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

3 Sentencia T-669 de 2003, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

4 Sentencia T-588 de 2003 M. P. Eduardo Montealegre Lynett.

5 Sentencia T-326 de 2003, M.P. Alfredo Beltrán Sierra, reiterada, entre otras, en sentencia T-422 de 2003 M. P. Rodrigo Escobar Gil.

6 Sentencia SU - 975 de 2003, M. P. Manuel José Cepeda.

7 Ver, entre otras, la sentencia T-642 de 2003, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

8 En el caso de la solicitud de reconocimiento y pago de pensión de sobrevivientes, el artículo 1º de la ley 717 de 2001 fijó un término perentorio de dos meses. Esta situación fue reconocida, entre otras, en sentencia T-304 de 2003, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

9 Ver, entre otras, las sentencias T-489 de 1999, M.P. Martha Victoria Sáchica de Moncaleano, T-398 de 2001, M.P. Alvaro Tafur Galvis, y T-076 de 2003, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

10 Por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales.

11 Sentencia T-930 de 2003 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

12 Sentencia T-671 de 200 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

13 Ver entre otras las sentencias T-817 de 2001, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, y T-1014 del mismo año, M.P. Jaime Araujo Renteria.

14 Sentencia T-1044 de 2001 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

15 Sentencia T-1154 de 2001 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

16 Ver sentencias T-241 de 1998, M.P. Alejandro Martínez Caballero y T-337 de 2001 M.P. Alfredo Beltrán Sierra entre otras.

17 Sentencia T-050 de 2004. M.P. Jaime Cordoba Triviño