

Sentencia T-858/05

DERECHO DE PETICION-Competencia a nivel nacional del ISS

DERECHO DE PETICION EN MATERIA PENSIONAL-Términos

Acción de tutela instaurada por el señor Dagoberto Quesada Echavarría contra Seguro Social A.R.P..

Magistrado Ponente:

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Bogotá D. C., dieciocho (18) de agosto de dos mil cinco (2005).

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Alfredo Beltrán Sierra, Manuel José Cepeda Espinosa y Jaime Córdoba Triviño, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en el proceso de revisión de los fallos adoptados por el Juzgado Séptimo Laboral del Circuito de Cartagena y la Sala Laboral del Tribunal Superior de Cartagena, dentro del trámite de la acción de tutela instaurada por el señor Dagoberto Quesada Echavarría contra Seguro Social A.R.P. , en el asunto que originó la tutela de la referencia.

El expediente llegó a la Corte Constitucional, por remisión que hiciera la Secretaría de la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena, en virtud de lo ordenado por el artículo 31 del decreto 2591 de 1991.

I. ANTECEDENTES.

El actor por intermedio de apoderado judicial debidamente constituido al efecto, presentó acción de tutela el día once (11) de noviembre de dos mil cuatro (2004), ante el Juzgado Laboral del Circuito de Cartagena (Reparto), por los hechos que se resumen a continuación:

A. Hechos.

El demandante, señor Dagoberto Quesada Echavarría manifiesta haber laborado en las “Empresas Públicas Municipales de Cartagena” la que fue posteriormente sustituida por las “Empresas de Servicios Públicos Distritales de Cartagena, en Liquidación”.

Por haberse acogido al Plan de retiro voluntario de personal, le fue reconocida pensión vitalicia de jubilación a partir del 16 de octubre de 1993, con el compromiso de que, al llegar el demandante a la edad para obtener el reconocimiento de la pensión de vejez por parte del Seguro Social, éste quedaba obligado a iniciar los trámites respectivos para obtener el reconocimiento y pago de tal prestación.

Cumplida la condición, el señor Dagoberto Quesada Echavarría presentó ante el Seguro Social Seccional Bogotá, la documentación requerida con el fin de iniciar el trámite pertinente y obtener el posterior reconocimiento y pago de la prestación a la que manifiesta tener derecho. Tal documentación le fue recibida el 10 de enero de 2004, habiéndosele entregado el desprendible No. 29184 como constancia de tal entrega.

Afirma que, no obstante haber cumplido con los requisitos exigidos por el Seguro Social, acerca de los documentos solicitados, cada vez que indaga por la respuesta respecto de la petición efectuada, se le manifiesta que debe adjuntar otros documentos; sin que hasta el momento de la presentación de la acción haya sido posible obtener respuesta favorable alguna.

B. La demanda de tutela.

El actor considera que se han violado sus derechos fundamentales de petición, a la vida, a la igualdad, a la tercera edad, a la salud y a la seguridad social, por la demora de la entidad demandada en la resolución de su petición. En consecuencia solicita, se ordene al Seguro Social, que dentro de un término prudencial se resuelva la petición efectuada y se profiera la orden reconociendo la pensión de vejez que le corresponde.

C. Trámite procesal.

Admitida la acción, el Juzgado Séptimo Laboral del Circuito de Cartagena ordenó la notificación a la entidad demandada, a fin de que se pronunciara sobre los hechos que dieron origen a la tutela y adjuntara los documentos que pretendiera hacer valer.

D. Respuesta del Seguro Social.

No se obtuvo respuesta alguna, por parte del Seguro Social Seccional Cundinamarca y Bogotá, D.C.

E. Sentencia de primera instancia.

Mediante sentencia del seis (6) de diciembre de 2004, el Juzgado Séptimo Laboral del Circuito de Cartagena, denegó el amparo solicitado en la acción de la referencia, al considerar que “al no haberse presentado la solicitud de pensión en esta regional y sin embargo haberse solicitado que se ordene a esta la resolución de la pensión de vejez, mal podría este despacho proceder en el sentido solicitado ya que el accionado no es la persona que está incumpliendo y perjudicando al actor”. (Fls. 25 a 27 Cuaderno Principal).

F. Sentencia de segunda instancia.

Impugnado el fallo anterior, la Sala Laboral del Tribunal Superior de Cartagena en providencia de febrero dieciocho (18) de dos mil cinco (2005), confirmó el mismo. En su decisión sostuvo que existen otros medios de defensa a los cuales puede acudir el actor con el fin de obtener lo pretendido, como es la jurisdicción ordinaria laboral y que, mediante la acción de tutela no se puede alcanzar el reconocimiento de derechos pensionales.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

Primera. Competencia.

La Sala Segunda de Revisión es competente para decidir sobre el asunto de la referencia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 241, numeral 9°, de la Constitución, y 33 y 34 del decreto 2591 de 1991.

Segunda. Lo que se debate.

Como se desprende de los antecedentes, el actor considera vulnerados sus derechos fundamentales a la vida, a la igualdad, a la tercera edad, a la salud y a la seguridad social, por la demora de la entidad demandada en la resolución de su petición.

Tercera. Competencia nacional del Seguro Social. Descentralización de funciones.

Entidades como el Seguro Social que prestan sus servicios en la mayor parte del territorio nacional, han requerido que en los lugares donde operan, se creen seccionales con el fin de facilitar al usuario la realización de cualquier tipo de diligencias referidas con las actividades que desarrollan y así mismo obtener de aquellas la prestación y satisfacción de los servicios ofrecidos, en forma eficaz y oportuna.

Dicha descentralización y desconcentración de funciones no lleva a que la entidad pierda su unidad. En sentencia T-050 de 1995 M.P. Fabio Morón Díaz reiterada en sentencia T-302 de 2002 MP. Jaime Araujo Rentería y refiriéndose a la Caja Nacional de Previsión como entidad estatal que tiene influencia en la mayor parte del territorio nacional se indicó:

“... la Caja Nacional de Previsión Social es una entidad estatal que ejerce autoridad en todo el territorio, a través de sus seccionales, lo que no quiere decir que su personalidad jurídica pierda su unidad; por lo contrario, lo que se pretende con su organización en el territorio con descentralización y con desconcentración de funciones, no es otro fin que el de ofrecer una mejor prestación del servicio público.

“Así, en cualquier parte del territorio colombiano se pueden demandar los actos u omisiones de esta entidad, que se consideren violatorios de alguno de los derechos fundamentales.

“En el caso sometido a revisión, se establece que la peticionaria elevó una solicitud ante la Caja Nacional de Previsión Social-Seccional Atlántico-, el 20 de enero de 1992, con el fin de que se reconociera la sustitución pensional, empero, la oficina seccional Atlántico envió la documentación a la sede principal, porque es donde se resuelven ese tipo de peticiones, pero ello no significa que la ciudad de Santafé de Bogotá sea el lugar donde de deba demandar la omisión, porque como se anotó anteriormente, dicha entidad ejerce autoridad en todo el territorio nacional”.

Si bien es cierto la entidad aquí demandada no es la Caja Nacional de Previsión Social, los argumentos expuestos en esa oportunidad por esta Corporación, tienen plena aplicación al Seguro Social por ser una entidad del estado que presta sus servicios en la mayor parte del territorio colombiano.

En el presente caso se tiene que, siendo el Seguro Social una entidad del orden nacional con varias seccionales para la atención de sus usuarios, el juez a-quo ha debido tener en cuenta

tal circunstancia, y no esgrimir como argumento para negar la tutela, el hecho de que la petición no se hubiera dirigido a la Seccional de Bolívar.

De lo manifestado por la Jefe del Departamento de Pensiones del Seguro Social Seccional Bolívar se observa en forma indiscutible que la entidad accionada cumplió con la obligación de dar aviso y traslado de la acción interpuesta, enviándola a la seccional Cundinamarca, diligencia ignorada por el juez de conocimiento; luego si era procedente entrar a resolver de fondo el problema planteado.

Cuarta. El derecho de petición implica una respuesta de fondo de la misma.

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, por la naturaleza puramente legal de sus pretensiones.¹

Sin embargo, en casos como el que ocupa la atención de esta Sala el Juez de tutela tiene competencia para verificar si los términos establecidos legalmente para dar respuesta a los peticionarios han sido observados o no. En caso negativo, en aras de proteger el derecho constitucional fundamental de petición, debe ordenar a la respectiva autoridad dar una respuesta que resuelva de lo solicitado.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional se ha ocupado de fijar el sentido y alcance del derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, trazando algunas reglas básicas acerca de la procedencia y efectividad de esa garantía fundamental.

En Sentencia T-957 de 2004 MP. Manuel José Cepeda Espinosa, reiterada en sentencia T-434 de 2005 MP. Marco Gerardo Monroy Cabra, se sostuvo que el derecho de petición conduce a decidir de fondo la solicitud y no exclusivamente a otorgar una respuesta formal. Al respecto esta Corporación indicó:

“la Corte Constitucional se ha pronunciado en numerosas oportunidades sobre el contenido y el alcance generales del derecho de petición, en virtud del cual toda persona puede presentar peticiones respetuosas ante las autoridades, y obtener una pronta resolución. Según se ha precisado en la doctrina constitucional, esta garantía constitucional “consiste no sólo en el derecho de obtener una respuesta por parte de las autoridades sino a que éstas

resuelvan de fondo, de manera clara y precisa la petición presentada”. Asimismo, tal respuesta debe producirse dentro de un plazo razonable, el cual debe ser lo más corto posible, “pues prolongar en exceso la decisión de la solicitud, implica una violación de la Constitución”. Estas reglas jurisprudenciales son plenamente aplicables a las peticiones presentadas en materia pensional.” (subrayas y negrillas fuera de texto).

Quinta. Términos para dar respuesta por parte de las autoridades públicas a las solicitudes relacionadas con el reconocimiento o reajuste pensional.

En relación con el término para resolver las solicitudes de reconocimiento de derechos pensionales, la doctrina constitucional sintetizada en el fallo de unificación SU-975 de 2003, ha recurrido a la interpretación integral de varias normas que concurren en la configuración legal del derecho de petición, (artículo 6º del C.C.A., artículo 19 del Decreto 656 de 1994 y artículo 4º de la Ley 700 de 2001)² y ha configurado los siguientes plazos y reglas para que la autoridad pública resuelva de fondo la petición. Así se dijo que:

“(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.”³

Así pues, los plazos antes mencionados son de obligatorio cumplimiento cuando se trata de resolver peticiones tendientes a obtener el reconocimiento o reajuste y pago de un derecho pensional.

Sexta. Análisis del caso concreto.

Como aparece demostrado en el expediente, el señor Dagoberto Quesada Echavarría presentó ante el Seguro Social, Seccional Cundinamarca, solicitud de reconocimiento y pago de pensión de vejez el 9 de enero de 2004 e interpuso acción de tutela en razón a la no resolución de lo pedido, el 11 de noviembre de 2004, es decir que habían transcurrido diez (10) meses y dos (2) días.

En consecuencia, la Sala advierte que al momento de presentar la acción de tutela de la referencia, el término de cuatro meses para responder la solicitud de reconocimiento de la pensión ya había vencido, toda vez habían transcurrido diez (10) meses y dos (2) días- desde la fecha de la solicitud.

Por tal razón, la entidad demandada estaba en la obligación de hacerle saber al actor, la decisión de fondo sobre su solicitud de reconocimiento y pago de la pensión de vejez.

En este sentido y teniendo en cuenta las decisiones dadas al problema jurídico por los jueces que conocieron la tutela, la Sala estima necesario realizar dos precisiones. Primero, señalar que el juez de primera instancia erró en el fallo materia de revisión, por cuanto negó el amparo con base en una afirmación equivocada, relacionada con la petición, puesto que no se presentó ante la seccional de Bolívar del Seguro Social, sino ante la Seccional Bogotá. Por tal razón no se podía ordenar al Seguro Social Seccional Bolívar la resolución de la petición.

En consecuencia, esta Sala concederá la tutela solicitada por el señor Dagoberto Quesada Echavarría y ordenará al Seguro Social, en el evento de que aún no haya emitido decisión de fondo, lo haga en el plazo máximo de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de este fallo.

III. DECISIÓN.

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

RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR los fallos de fechas diciembre seis (6) de dos mil cuatro (2004) y febrero dieciocho(18) de dos mil cinco (2005) proferidos por el Juzgado Séptimo Laboral del Circuito de Cartagena y la Sala Laboral del Tribunal Superior de Cartagena, dentro de la acción de tutela interpuesta por el señor Dagoberto Quesada Echavarría contra Seguro Social A.R.P. y en su lugar CONCEDER el amparo solicitado.

SEGUNDO: ORDENAR al Gerente del SEGURO SOCIAL Seccional Cundinamarca-Bogotá, D.C. o quien haga sus veces, que si aún no lo ha hecho, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta providencia, profiera el acto administrativo correspondiente que resuelva de fondo lo solicitado por el señor Dagoberto Quesada Echavarría.

TERCERO : Por Secretaría General de la Corte, LÍBRESE la comunicación de 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.

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

Secretaria General

1 Ver,entre otras, las Sentencias T-131 y T-169 de 1996, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa y T-206 de 1998, M.P. Fabio Morón Díaz.

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

3 Corte Constitucional, SU-975 de 2003, MP. Manuel José Cepeda Espinosa.