

Sentencia T-880/10

DERECHO DE PETICION EN MATERIA PENSIONAL-Reiteración de jurisprudencia

DERECHO DE PETICION EN MATERIA PENSIONAL-Términos para resolver escritos o solicitudes

DERECHO DE PETICION EN MATERIA PENSIONAL-Vulneración por ISS al no responder después de 7 meses de presentada la petición

Acción de tutela interpuesta por Pedro Pablo Rubiano Torres contra el Instituto de Seguros Sociales (ISS).

Magistrado Ponente:

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Bogotá, D.C., (4) de noviembre de dos mil diez (2010).

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Jorge Iván Palacio Palacio, Nilson Pinilla Pinilla y Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente:

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión del fallo dictado por el Juzgado Catorce Civil del Circuito de Bogotá (Cundinamarca), en la acción de tutela instaurada por el señor Pedro Pablo Rubiano Torres contra el Instituto de Seguros Sociales (ISS).

I. ANTECEDENTES.

Por intermedio de representante judicial el señor Pedro Rubiano interpuso la presente acción de tutela contra el ISS, por considerar vulnerado su derecho fundamental de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, ante la ausencia de respuesta relacionada con su presunto derecho a la pensión de vejez.

1. Hechos.

1.1 El señor Pedro Pablo Rubiano Torres a través de apoderada judicial, manifiesta que en julio de 2009 solicitó su pensión de vejez ante el Instituto de Seguros Sociales, ya que para esa fecha había cumplido con los requisitos legales para el reconocimiento de dicha prestación.

1.2 Señala que el ISS le informó a su poderdante que debía completar algunas semanas de cotización para el reconocimiento de la pensión, razón por la cual procedió a completar las semanas faltantes y así cumplir el requerimiento hecho.

1.3 Comenta que en diciembre de 2009 su poderdante presentó nuevamente la documentación pertinente al ISS, demostrando en esta ocasión el cumplimiento de los requisitos exigidos por la entidad.

Por ello, el 21 de abril del presente año, envió derecho de petición al Instituto de Seguros Sociales, solicitando la definición de su situación pensional, petición que no ha sido resuelta pese haberse cumplido el término para dar respuesta de fondo.

1.4 Agrega, que el señor Rubiano Torres, en diferentes oportunidades y a través de distintos medios se ha comunicado con la entidad accionada, recibiendo como respuesta que su solicitud se encuentra en estudio, sin ser definida.

Por lo expuesto, solicita que se ordene a la entidad demandada dar respuesta de fondo y congruente a su petición de reconocimiento de pensión de vejez dentro de las 48 horas siguientes al fallo de tutela que ampare dicha pretensión.

2. Trámite procesal.

El 27 de mayo de 2010, el Juez Catorce Civil del Circuito de Bogotá admitió la presente acción de tutela y ordenó comunicar a la entidad demandada, con el fin de que en el término de dos (2) días ejerciera su derecho de defensa.¹

Vencido el término señalado por el juzgado, el Instituto de Seguros Sociales no hizo pronunciamiento alguno acerca de la acción de tutela presentada en su contra.

II. DECISION JUDICIAL OBJETO DE REVISIÓN.

1. Única de Instancia.

El Juzgado Catorce Civil del Circuito de Bogotá (Cundinamarca), mediante sentencia del 4 de junio de 2010, negó el amparo solicitado. Después de pronunciarse sobre el derecho de petición y los precedentes que la Corte Constitucional ha señalado al respecto, concluyó que no es dable aplicar al caso concreto el término de quince (15) días para resolver la petición estudiada, toda vez que el motivo central del escrito de fecha 21 de abril de 2010, es la de obtener respuesta de la solicitud de pensión de vejez radicada en diciembre, siendo por tanto el término aplicable de seis (6) meses, contados a partir de su presentación.

En ese orden de ideas, teniendo en cuenta que la accionante no allegó copia de haber elevado la solicitud de reconocimiento y pago de pensión de vejez, al parecer presentada en diciembre de 2009, no encontró acreditado la radicación de la solicitud de pensión de vejez, para verificar si el plazo con que cuenta la entidad para dar respuesta, transcurrió o no.

Dicha decisión judicial no fue impugnada.

2. Pruebas.

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

* Derecho de Petición, presentado ante el instituto de Seguro Sociales, con fecha de recibo del veintiuno (21) de abril de 2010. (Folios 2 y 3).

III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

1. Competencia.

Esta Corte es competente para conocer el fallo materia de revisión, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Planteamiento del problema jurídico.

Conforme a los antecedentes expuestos, corresponde a esta Sala de Revisión establecer si el

Instituto de Seguros Sociales – Seccional Cundinamarca, vulnera o no el derecho de petición del señor Pedro Pablo Rubiano Torres, al no contestar la solicitud elevada el 21 de abril de 2010, para obtener el reconocimiento de su presunto derecho a la pensión de vejez.

Para resolver el anterior problema jurídico la Sala reiterará la jurisprudencia de esta Corporación en relación con (i) el derecho de petición en materia pensional y (ii) los plazos máximos para resolver escritos o solicitudes de petición en materia de pensiones. Sobre la base de lo anterior, (iii) abordará la solución del caso concreto con el fin de concluir si hay lugar o no a la protección invocada.

En vista que el tema sometido a revisión ha sido ampliamente reiterado por esta Corporación, la Sala fundamentará brevemente su decisión.²

3. El derecho de petición en materia pensional.

La Constitución Política de 1991, en su artículo 23, consagra el derecho a presentar peticiones respetuosas como una de las principales vías de acceso a la información en un Estado Social y Democrático de Derecho.³ El mencionado derecho esencial en reiteradas oportunidades ha sido protegido por esta Corporación, casos en los que se ha indicado que la autoridad correspondiente debe contestar integralmente dentro de los límites temporales establecidos en el ordenamiento jurídico y la jurisprudencia.

Al respecto, la Corte Constitucional en amplia jurisprudencia ha reiterado las características que tiene el derecho de petición. Por ejemplo, en la Sentencia T-377 de 2000 se fijaron las reglas y los parámetros que deben ser tenidos en cuenta por las autoridades y los jueces de tutela al momento de procurar la protección inmediata y efectiva del derecho de petición, estableciendo, entre otros, los siguientes que se reiteran conforme al precedente:⁴

(i) El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa.

(ii) Mediante el derecho de petición se garantizan otros derechos constitucionales, como los derechos de acceso a la información, a la participación política y a la libertad de expresión, entre otros.

(iii) El núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la

solicitud, pues de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta no responde o retiene la información.

(iv) La respuesta debe ser oportuna, de fondo, clara, precisa y congruente con lo solicitado.

(iv) La respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta de forma escrita.

(v) La figura del silencio administrativo no libera a la administración de la obligación de resolver oportunamente la petición, pues su objeto es distinto, ya que en sede constitucional el silencio administrativo es la prueba incontrovertible de que se ha violado el derecho de petición.

(vi) 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.

(vii) Adicionalmente, es pertinente tener en cuenta que el derecho fundamental de petición, en principio aplica a las entidades estatales, esto es, a quienes ejercen autoridad. No obstante, la Constitución lo amplió de forma expresa a las organizaciones privadas cuando la ley así lo determine.

Por ello, la Corte ha considerado que cuando el derecho de petición se formula ante particulares, es necesario separar tres situaciones: (a) cuando el particular presta un servicio público o cuando realiza funciones de autoridad. Evento en el que el derecho de petición opera igual como si se dirigiera contra la administración; (b) cuando el derecho de petición se constituye en un medio para obtener la efectividad de otro derecho fundamental, puede protegerse de manera inmediata; y (c) si la tutela se dirige contra particulares que no actúan como autoridad, este será un derecho fundamental solamente cuando el Legislador así lo reglamente.

De otra parte, en relación con la oportunidad de la respuesta, es decir, con el término que tiene la administración para resolver las peticiones, por regla general se parte del artículo 6º del Código Contencioso Administrativo, que establece quince (15) días para resolver las solicitudes. Ahora, en el evento de no ser posible dar respuesta en término, antes de que se cumpla el mismo la autoridad o el particular obligado deberá explicar los motivos y señalar el

momento en que notificará la respuesta definitiva. Para este fin, el criterio de razonabilidad del término será determinante, puesto que deberá tenerse en cuenta el grado de complejidad de la solicitud específica y contemplar que se trata de un derecho fundamental de rango constitucional.

De la misma forma, la jurisprudencia constitucional ha resaltado que la doctrina según la cual el núcleo esencial del derecho de petición comprende no sólo el derecho a presentar peticiones respetuosas, sino además el derecho a contar dentro del término previsto por la ley, con una respuesta de fondo, clara y precisa, es también aplicable a las peticiones en materia pensional.

Sobre el particular, en la Sentencia T-957 de 2004, se determinó:

“[L]a 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’⁵. Asimismo, tal respuesta debe producirse dentro de un plazo razonable, el cual debe ser lo más corto posible⁶, ‘pues prolongar en exceso la decisión de la solicitud, implica una violación de la Constitución’⁷. Estas reglas jurisprudenciales son plenamente aplicables a las peticiones presentadas en materia pensional”. (Subrayado por fuera del texto original).

En conclusión, la respuesta a un derecho de petición por la autoridad pública o privada correspondiente, no debe limitarse a una simple formalidad, pues es preciso especificar que una respuesta de fondo a una petición implica un análisis completo y detallado de los hechos y del marco jurídico que regula la materia, lo cual debe conducir a una contestación suficiente que asegure que el derecho de petición se ha respetado y que el ciudadano ha obtenido la correspondiente respuesta, ya sea negativa o positiva a sus expectativas conforme al caso concreto.

4. Términos para resolver escritos o solicitudes de petición en materia de pensiones.

La jurisprudencia constitucional ha precisado que el juez de tutela es competente para

estudiar si los términos legales para dar respuesta a las peticiones en materia de pensiones han sido respetados y, en caso negativo, para proteger el derecho fundamental de petición y ordenar a la entidad correspondiente que conteste efectivamente la solicitud.

Como se manifestó, el artículo 6º del Código Contencioso Administrativo establece que las peticiones deben contestarse dentro de los 15 días siguientes a la fecha de su recibo. Sin embargo, esta Corporación en Sentencia SU-975 de 2003, aplicando una interpretación integral de los artículos 19 del Decreto 656 de 1994, 4º de la Ley 700 de 2001, 6º y 33 del Código Contencioso Administrativo, señaló que, cuando la solicitud verse sobre pensiones, las autoridades deben observar los siguientes términos que corren transversalmente y que su inobservancia genera una vulneración del derecho de petición. En la referida providencia de unificación, cuyos criterios continúan vigentes, se estableció:

“(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 en 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 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.”

Conforme al precedente, el desconocimiento injustificado de los plazos antedichos, en cualquiera de las hipótesis señaladas, conlleva irreversiblemente a la vulneración del derecho fundamental de petición. Por tanto, corresponde como primera medida a las autoridades y en segundo plano al juez constitucional verificar que las respuestas a las solicitudes de petición se den dentro de los términos reiterados.

5. Caso Concreto.

5.1 Compete a la Sala Quinta de Revisión establecer si el Instituto de Seguros Sociales – Seccional Cundinamarca, vulnera o no el derecho de petición del señor Pedro Pablo Rubiano Torres, al no contestar la solicitud elevada el 21 de abril de 2010, para obtener el reconocimiento de su presunto derecho a la pensión de vejez.

El interesado, a través de apoderada judicial, interpuso la presente acción de tutela contra el ISS el 25 de mayo de 2010 por estimar vulnerado su derecho fundamental de petición. Dicha acción fue conocida por el Juzgado 14 Civil del Circuito de Bogotá, despacho que mediante providencia del 4 de junio de 2010 negó el amparo solicitado, por considerar que la entidad demandada se encontraba dentro del término de los seis (6) meses reconocidos jurisprudencialmente para dar respuesta, los cuales a su juicio empezaron a correr desde que el accionante presentó la documentación faltante para el reconocimiento de su pensión, es decir, en diciembre de 2009. Dicha providencia no fue objeto de impugnación.

5.2 Como fue estudiado por el juez único de instancia, al momento de la interposición de la presente acción de tutela, es decir al 25 de mayo de 2010,⁸ no habían transcurrido los seis (6) meses máximos estimados por la jurisprudencia constitucional para adoptar todas las medidas necesarias tendientes al reconocimiento y pago efectivo de las mesadas pensionales, ya que se parte del hecho probado que la petición se interpuso el 21 de abril de 2010.⁹

No obstante, la entidad demandada estaba en la obligación de hacerle saber al solicitante, dentro de los quince (15) días siguientes a la radicación de su solicitud, el estado en que se encontraba su petición y señalarle a su vez con argumentos razonables la fecha en la que resolvería de fondo la misma.

De este modo, el término inicial de quince (15) días señalado por la ley y reiterado por la jurisprudencia ya había vencido al momento de presentar la tutela, motivo por el que se tiene probado que en el caso sometido a revisión se vulneró el derecho fundamental de petición del señor Rubiano Torres.

Sin embargo, advirtiendo la Sala que ha transcurrido alrededor de siete (7) meses desde la presentación de la petición y el momento de expedición de la presente sentencia, sin que se

tenga noticia de la respuesta, considera esta Sala que dicha omisión por parte del ISS desconoce los principios que deben regir todas las actuaciones de la administración y confirma la violación del derecho fundamental de petición del actor, que está a la expectativa de su derecho a la pensión por vejez.

5.3 En consecuencia, esta Sala revocará la sentencia única de instancia sometida a revisión, en el sentido de tutelar el derecho de petición, para que se resuelva la solicitud de reconocimiento de la pensión de vejez. Por tanto ordenará al ISS que, si aún no lo hubiere hecho, en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de esta sentencia, responda de fondo la petición pensional de fecha 21 de abril de 2010 presentada a través de apoderada por el señor Pedro Pablo Rubiano Torres y le informe, dentro del mismo término, la respectiva decisión.

Con todo y de acuerdo a la jurisprudencia constitucional reiterada en esta providencia, la Sala advertirá al Instituto de Seguros Sociales que, en el evento de tener derecho el señor Pedro Rubiano Torres a la pensión de vejez, deberá cancelarla, a más tardar dentro de los dos (2) meses siguientes a la fecha en que se resuelva de fondo la solicitud.

IV. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución

RESUELVE:

PRIMERO.- REVOCAR el fallo proferido por el Juzgado Catorce Civil del Circuito de Bogotá del 4 de junio de 2010 dentro del asunto de la referencia. En su lugar, CONCEDER el amparo del derecho fundamental de petición del señor Pedro Pablo Rubiano Torres.

SEGUNDO.- ORDENAR al Instituto de Seguros Sociales o a quien haga sus veces que, si aún no lo hubiere hecho, en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de esta sentencia, responda de fondo la petición pensional de fecha 21 de abril de 2010 presentada a través de apoderada por el señor Pedro Pablo Rubiano Torres y le informe, dentro del mismo término, la respectiva decisión.

TERCERO.- ADVERTIR al Instituto de Seguros Sociales que, en el evento de tener derecho el

señor Pedro Rubiano Torres a la pensión de vejez, deberá cancelar, a más tardar dentro de los dos (2) meses siguientes a la fecha en que se resuelva de fondo la solicitud.

CUARTO.- LÍBRENSE las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese y cúmplase.

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado Ponente

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

Ausente en comisión

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MÉNDEZ

Secretaria General

1 Auto de admisión y comprobante de comunicación obrantes a folio 8 y 9 del cuaderno de primera instancia.

2 Conforme a lo dispuesto en el artículo 35 del Decreto 2591 de 1991, que trata sobre las decisiones en sede de revisión que pueden ser “brevemente justificadas”, en distintas ocasiones, y en especial tratándose de casos de reiteración de jurisprudencia que suscitan problemas jurídicos como los planteados en el asunto de la referencia, algunas salas de la Corte han justificado brevemente sus decisiones, criterio que será aplicado en el presente caso.

3 Artículo 23 de la Constitución Política: “Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución.”

4 En cuanto al tema de la protección constitucional del derecho de petición, pueden consultarse, entre muchas otras, las Sentencias que reiteran los criterios que se exponen en esta providencia, tales como la T-419/92, T-172/93, T-279/94, T-414/95, T-130/96, T-260/97, T-116/98, SU-166/99, T-307/99, T-170/00, T-079/01, T-563/01, T-072/02, T-588/03, SU-975/03, T-026/04, T-957/04, T-434/05, T-011/06, T-027/07, T-395/08, T-471/09, T-016/10, T-077/10, T-147/10.

5 Ver entre otras las sentencias de la Corte Constitucional, T-481/92. La Corte tuteló los derechos del actor quien instauró acción de tutela contra el Instituto de Seguros Sociales, pues a pesar de haber cumplido con los pasos para el reconocimiento de una pensión por invalidez, la administración no le había respondido luego de más de tres años. T-076/95. El actor presentó el 10. de marzo de 1994 la documentación necesaria para que la Caja de Previsión Social de Santafé de Bogotá le reconociera la pensión de invalidez, como consecuencia de una afección cardíaca que le disminuyó su capacidad laboral en un 76% a 80%, según dictamen médico. A la fecha de presentación de la acción de tutela, agosto 31 de 1994, la entidad acusada no había dado ninguna respuesta al actor. T-491/01. En este fallo la Corte Constitucional encontró que la negativa del I.S.S. de reconocer al actor la pensión de jubilación por la no emisión del bono pensional por parte de la entidad competente, vulneraba los derechos del accionante, en especial el derecho de petición y eventualmente el derecho a la pensión de jubilación en su calidad de componente del derecho al trabajo.

6 Corte Constitucional, Sentencia T-481/92.

7 Sentencia T-1160A de 2001.

8 Conforme a la constancia de reparto obrante a folio 06 del cuaderno único de instancia, la presente acción de tutela fue presentada el 25 de mayo de 2010.

9 La Corte constata que el accionante presentó el 21 de abril de 2010 escrito de petición al ISS y que en el mismo aparece sello de recibido de la entidad con la mencionada fecha, como consta a folio 2 y 3 del cuaderno único de instancia.