

DERECHO DE PETICION EN MATERIA PENSIONAL-Términos

Situados en el ámbito concreto de las solicitudes relacionadas con el reconocimiento y pago de la pensión de jubilación, la jurisprudencia desarrollada precisa cuáles son los plazos tanto para dar respuesta a las peticiones como para proceder al desembolso efectivo cuando a ello hubiere lugar. De esta manera, a partir de la vigencia de la Ley 700 de 2001 se identifican tres momentos distintos, para cada uno de los cuales operan términos también diferentes que sin embargo no son acumulables.

ESCISION DEL INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES Y CREACION DE EMPRESAS SOCIALES DEL ESTADO-Caso en que demandante cumplió edad para pensión después de la escisión

La entidad adelantó algunas diligencias previas a la expedición del acto administrativo, pero luego consideró que con motivo de la escisión del Instituto y la creación de algunas Empresas Sociales del Estado que operó en virtud del Decreto 1750 de 2003, perdió competencia para continuar con el trámite que venía llevando a cabo. A juicio del Seguro, como la accionante cumplió la edad de 50 años después de la escisión de la empresa, cuando laboraba en la planta de personal de la E.S.E. Luis Carlos Galán Sarmiento, era dicha entidad la encargada del reconocimiento y pago de la mencionada prestación, aunque la E.S.E. atribuía al Seguro Social la responsabilidad en este sentido. Esa discrepancia de criterios terminó por afectar el derecho de petición de la accionante, pues vencido el plazo de seis (6) meses señalado en la Ley 700 de 2001 en lo relativo al reconocimiento y pago de la pensión de jubilación, ni siquiera contaba con un acto que reconociera o negara su pensión, justo lo que la llevó a acudir a la acción de tutela. Sin embargo, a pesar de la evidente vulneración del derecho de petición, durante el trámite de revisión ante la Corte la E.S.E. Luis Carlos Galán Sarmiento expidió la Resolución. En el acto administrativo la entidad reconoció la pensión.

ACCION DE TUTELA-No se está ante un hecho superado por cuanto aunque se reconoció pensión no se ha cancelado

Podría pensarse que se está en presencia de un hecho superado porque finalmente fue reconocida la prestación social, lo cual supondría que la acción de tutela pierde su relevancia constitucional frente a los derechos invocados. No obstante, esa apreciación es acertada sólo de manera parcial, pues si bien es cierto que ya se dictó el respectivo acto administrativo, también lo es que en momento alguno la entidad acreditó el pago de las mesadas debidas, lo cual, según fue explicado unas líneas atrás, debió ocurrir dentro de los seis (6) meses siguientes a la presentación de la solicitud a la entidad.

ACCION DE TUTELA-No se está ante un hecho superado por cuanto aún existen inconvenientes para atención en servicio médico

De acuerdo con la información que suministró la accionante a la Corte Constitucional, a pesar de haber sido afiliada a la EPS del Seguro Social aún tiene problemas de acceso al servicio médico, derivados precisamente de la falta de pago de su mesada, ya que no puede acreditar que los descuentos por ese concepto se han realizado en debida forma. Todo ello compromete también su derecho a la salud y a la vida en condiciones dignas habida cuenta de la cirrosis hepática que padece.

Referencia: expediente T-937430

Acción de tutela instaurada por María Margarita González contra el Seguro Social Seccional Cundinamarca y la Empresa Social del Estado “Luis Carlos Galán Sarmiento”.

Magistrada Ponente:

Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Bogotá, D.C., diez (10) de mayo de dos mil cinco (2005).

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Clara Inés Vargas Hernández, Jaime Araújo Rentería y Alfredo Beltrán Sierra, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión de los fallos dictados por el Juzgado Tercero (3) de Menores de Bogotá y la Sala de Familia del Tribunal Superior de Bogotá, dentro de la acción de tutela promovida por María Margarita González contra el Seguro Social Seccional Cundinamarca y la Empresa Social del Estado “Luis Carlos Galán Sarmiento”.

I. ANTECEDENTES

Mediante escrito presentado el 6 de abril de 2004 la señora María Margarita González interpuso acción de tutela contra el Seguro Social, Seccional Cundinamarca, por considerar vulnerados sus derechos de petición, a la seguridad social y al mínimo vital. Durante el trámite de la primera instancia el juzgado de conocimiento ordenó vincular también a la Empresa Social del Estado “Luis Carlos Galán Sarmiento”.

1. Hechos

Comenta la accionante que en escrito del 25 de junio de 2003, reiterado el 26 de septiembre del mismo año, dirigido al Jefe del Departamento de Recursos Humanos del Instituto de Seguros Sociales, solicitó el reconocimiento y pago de la pensión de jubilación, por haber laborado más de 20 años con entidades públicas, en concreto la Caja Nacional de Previsión Social, el Instituto de Seguros Sociales y, con motivo de la escisión de éste último, la Empresa Social del Estado “Luis Carlos Galán Sarmiento”.

Sin embargo, advierte que a la fecha de ejercer la acción de tutela aún no había obtenido respuesta de fondo a su solicitud, a pesar del prolongado periodo de tiempo transcurrido y de haber requerido en varias oportunidades a la entidad. En este sentido, dice que ha sido sometida a numerosos trámites administrativos con motivo de una discrepancia sobre cuál es la entidad obligada a reconocer su pensión, pero sin obtener una respuesta de fondo y definitiva.

Sostiene que es divorciada, mayor de 50 años, que no posee medios económicos para sufragar sus necesidades básicas, que tiene obligaciones con el Fondo de CAJANAL, debe pagar la cuota del apartamento, los servicios públicos, la administración y, además, presenta una lesión en la columna que le impide trabajar. En escritos allegados posteriormente a través de su apoderada, la accionante informa de su delicado estado de salud, en particular debido a la cirrosis hepática que le fue diagnosticada en época reciente.

Por todo lo anterior, solicita que se ordene al Seguro Social, Seccional Cundinamarca, reconocer y pagar la pensión de jubilación y ordenar sea incluida en la lista de afiliados al servicio médico como jubilada de la entidad.

2. Respuesta del Seguro Social.

Reynaldo Ramírez Restrepo, obrando en su condición de Gerente Seccional Cundinamarca del Seguro Social, solicita que se deniegue el amparo en lo que tiene que ver con la entidad a la cual representa.

Sostiene que efectivamente la accionante presentó un escrito el 25 de junio de 2004 (sic) en donde se observa que en realidad no se trata de un derecho de petición “(ya que no se invoca allí el artículo 23 de la Constitución Política de Colombia) sino de una solicitud formal que presenta la accionante a este departamento para iniciar el trámite de reconocimiento de la pensión de jubilación”.

Explica que mediante el Decreto 1750 de 2003 se escindió el Instituto de Seguros Sociales de la Vicepresidencia de Prestación de Servicios de Salud, de manera que todas las Clínicas y Centros de Atención Ambulatoria que la conformaban se convirtieron en Empresas Sociales del Estado. Así mismo, señala que el citado decreto consagró la continuidad de la relación laboral de los servidores vinculados a la Vicepresidencia de Prestaciones de Servicios de Salud del Seguro Social, junto con los de las Clínicas y Centros de Atención Ambulatoria, y que en el caso de la accionante pasó a formar parte de la planta de personal de la nueve E.S.E. Luis Carlos Galán Sarmiento.

Afirma que la señora María Margarita González cumplió el requisito de la edad (50 años) solamente el 9 de agosto de 2003, “es decir después de la escisión del ISS (Junio 26 de 2003) tiempo en que ya la accionante pertenecía por virtud de los efectos del Decreto 1750 de 2003 a la planta de personal de la ESE Luis Carlos Galán Sarmiento”.

Por lo anterior, considera que el Seguro Social perdió competencia para seguir conociendo del trámite de la pensión solicitada, por lo que procedió a remitir el expediente a la referida E.S.E., “entidad legalmente autorizada para decidir de fondo la pretensión de la actora.”

Finaliza diciendo que en virtud de las anteriores disposiciones legales el Seguro Social “solo reconocerá las pensiones de jubilación de aquellos servidores que acreditaron la totalidad de los requisitos (edad y tiempo) exigidos para el otorgamiento de la pensión de jubilación prevista en la Convención Colectiva de Trabajadores suscrita entre el ISS y SINTRASEGURIDADSOCIAL, antes de la entrada en vigencia el (sic) Decreto Ley 1750 de 2003”.

3.- Respuesta de la Empresa Social del Estado “Luis Carlos Galán Sarmiento”.

El señor Faruk Urrutia Jalilie, actuando en su calidad de Gerente General y representante legal de la Empresa Social del Estado Luis Carlos Galán Sarmiento, solicita que se deniegue el amparo tutelar.

Comienza aclarando que el derecho de petición presentado el 25 de junio de 2003 está dirigido al departamento de Recursos Humanos del Seguro Social, por lo que considera que le compete a aquella institución dar las explicaciones pertinentes y ejercer el derecho de defensa.

Explica luego que la Empresa Social del Estado “Luis Carlos Galán Sarmiento” y el Seguro Social son personas jurídicas diferentes, autónomas e independientes y por ello dicha E.S.E no puede dar fe ni constancia de los hechos ocurridos en el Seguro Social ni de los sucedidos en fecha anterior a la creación de la Empresa (junio 26 de 2003).

Así mismo, señala que la entidad que representa sólo tiene por objeto la prestación de servicios de salud, pues el legislador no instituyó a la Empresas Sociales del Estado como entidades públicas pagadoras de pensiones, con la excepción del Seguro Social que es una EPS y además administra el sistema de pensiones del régimen de prima media con prestación definida.

Aduce que de acuerdo con la información suministrada por la Jefe de División de Recursos Humanos de la E.S.E, no reposa en los archivos solicitud de pensión de la señora María Margarita González de Hernández, pues la única petición que se recibió por parte de aquélla corresponde a un escrito donde solicitaba constancia de las normas legales que la cobijan como empleada pública en la E.S.E, la cual fue atendida por la Jefe de la División de Recursos Humanos de la empresa el 16 de octubre de 2003.

Sostiene que la E.S.E., desde el 22 de abril de 2004, está esperando que el Seguro Social envíe el expediente de la pensión de jubilación de la señora María Margarita González.

Por último, expresa que le corresponde al Seguro Social reconocer la pensión de jubilación a la señora María Margarita González, “conforme al proyecto de resolución del ISS y cuota parte pensional aceptada por CAJANAL y, de esta forma, resolver de fondo el derecho de petición de la accionante”.

4. Pruebas

Del material probatorio allegado al expediente durante el trámite en las instancias la Sala destaca los siguientes documentos:

- Copia del Derecho de Petición, de fecha 25 de junio de 2003, en el que se solicita el reconocimiento y pago de la pensión de jubilación al Seguro Social Seccional Cundinamarca (folio 7 cuaderno original).
- Copia del derecho de petición, de fecha 26 de septiembre de 2003, dirigido a la Dirección General, al Jefe de Personal y al departamento de Recursos Humanos del Seguro Social, en el que solicita el reconocimiento de la Pensión de Jubilación (folio 13 cuaderno original).
- Copia de la renuncia al cargo de Auxiliar de Servicios Asistenciales Grado 14 presentada por la accionante, el 19 de diciembre de 2003, ante la E.S.E. Luis Carlos Galán Sarmiento, en la que manifiesta que adoptó tal determinación para poder acceder al disfrute de la pensión de jubilación a partir del 30 de diciembre de 2003 (folio 21 y 48 cuaderno original).
- Copia del acto en el que el Gerente General de la E.S.E Luis Carlos Galán Sarmiento acepta la renuncia presentada por la accionante (folio 22 cuaderno original).
- Copia de la certificación laboral de empleadores de CAJANAL (folio 8 del cuaderno original).
- Copia de la circular No 572 de fecha 25 de noviembre de 2003, que modificó la circular No 558 del 5 de agosto de 2003 (folio 18 cuaderno original).

- Copia de la consulta hecha por la Oficina de Pensiones Empleados del Seguro Social a la Coordinadora Grupo Sustanciación y Reconocimiento de CAJANAL, sobre la cuota

- parte pensional de la señora María Margarita González (folio 23 y 50 cuaderno original).
- Copia de la Resolución No 0000513 del 20 de enero de 2004, expedida por CAJANAL, a través de la cual aceptó la Cuota Parte Pensional consultada por el Seguro Social (folio 24 y 52 cuaderno original).
 - Copia del Proyecto de Resolución del Seguro Social, “Por la cual se pretende reconocer pensión de jubilación a GONZALEZ DE HERNÁNDEZ MARIA MARGARITA” (folio 69 cuaderno original)
 - Copia de la Proyección de Pagos del año 2004, expedida por el Fondo Nacional de Ahorro en que se aprecia que la señora María González de Hernández registra un crédito con dicho ente teniendo en ese entonces un saldo de \$15. 574.736 (folio 28 cuaderno original).
 - Copia de un Recibo de pago emitido por el Fondo Nacional de Ahorro a favor de la señora María González, del crédito que tiene con la entidad, en el que se observa que en el mes de diciembre de 2003 tenía un saldo de \$15.544.812 y para esa época debía pagar una cuota de \$75.600 mensuales (folio 29 cuaderno original).
 - Copia de los resultados del TAC de columna Lumbosacra realizado a la señora María González el 2 de febrero de 2004 en la Clínica San Pedro Claver (folio 32 cuaderno original).
 - Original de certificación expedida por el médico Jairo Antonio Orozco, de fecha 11 de mayo de 2004, en la que se certifica que la señora María Margarita González padece Cirrosis Hepática y por tanto, “se debe contemplar su estado de salud como crítico y sujeto a tratamiento intensivo médico” (folio 22 cuaderno de impugnación).
 - Copia de remisión de expedientes para trámite de pensión de jubilación a la E.S.E Luis Carlos Galán Sarmiento, entre ellos el de la accionante, el cual fue recibido el 21 de abril de 2004 (folio 73 cuaderno original).

II. DECISIONES JUDICIALES OBJETO DE REVISIÓN

2.1.- Primera Instancia

Del presente asunto conoció el Juzgado Tercero de Menores de Bogotá, que en providencia del 30 de abril de 2004 concede el amparo. Observa que desde el 25 de junio de 2003 la accionante elevó solicitud para el reconocimiento y pago de la pensión de jubilación, la cual fue atendida inicialmente mediante oficio 1930 del 19 de diciembre de 2003; además, que el 26 de septiembre de 2003 presentó ante el Seguro Social derecho de petición a fin de obtener el reconocimiento de la pensión de jubilación, el cual fue contestado mediante oficio 15749 de fecha 2 de diciembre de 2003. De igual forma señala que el Seguro Social elaboró un proyecto de resolución de pensión, consultada a CAJANAL para obtener el pago de la cuota parte y que luego sería aceptada por esta última.

Por lo antes relatado, el Despacho no se explica cómo el Seguro Social no continuó con el trámite respectivo a pesar de que el bono pensional ya había sido reconocido por CAJANAL, guardando silencio desde el 20 de enero de 2004 hasta el 20 de abril de 2004, fecha en que, después de ser notificada la presente acción de tutela, decide remitir todo el expediente a la E.S.E. Luis Carlos Galán Sarmiento para que allí se decida de fondo el asunto.

Indica que si bien el Seguro Social no era el competente para el reconocimiento de la pensión de jubilación de la señora María González, “lo cierto es que adelantó el trámite

respectivo, no solo recepcionando la petición de la accionante, sino elaborando un proyecto de resolución solicitado el bono pensional por parte de CAJANAL. Posteriormente guardó silencio sobre el expediente y, no comunicó nada a la afectada, el trámite quedó suspendido sin comunicar a la E.S.E. lo sucedido, sin remitir a la E.S.E. el expediente para que continuara oportunamente el trámite de la pensión de jubilación, con lo que se demuestra la negligencia de los funcionarios del I.S.S”.

Considera que con dicha actitud también se vulneran los derechos al debido proceso administrativo y a la seguridad social de la accionante, pues no ha podido recibir el servicio de salud por parte de ninguna EPS, “estando probado que su salud se encuentra afectada”.

Señala que el Seguro Social debió responder de fondo el derecho de petición informando sobre la situación de incompetencia y enviando el expediente con la documentación laboral completa a la E.S.E para que dicha entidad pudiera adelantar los trámites necesarios a fin de reconocer la pensión. En consecuencia, ordena al Seguro Social allegar a la E.S.E Luis Carlos Galán Sarmiento todo el expediente que trate sobre la pensión de jubilación de la accionante.

Por otro lado, ordena a la E.S.E que una vez reciba el expediente, en el menor tiempo posible decida sobre la pensión de jubilación de la señora María González y su inclusión en la nómina de pago.

Impugnación

Faruk Urrutia Jalilie, obrando en calidad de Gerente General y representante legal de la Empresa Social de Estado Luis Carlos Galán Sarmiento, impugnó el fallo del a quo al considerar que la E.S.E. no vulneró los derechos fundamentales de la señora María González porque nunca se radicó ante la Empresa la solicitud de pensión.

Sostiene que el numeral 2° de la parte resolutive del fallo de primera instancia vulnera el derecho de petición y el derecho al debido proceso porque no se permitió que el Seguro Social culmine el trámite administrativo y defina de fondo la solicitud de pensión mediante el acto administrativo respectivo. Igualmente, estima que se coartó el principio de favorabilidad de la accionante si se tiene en cuenta que el derecho de pensión de jubilación patronal convencional es más favorable que la pensión de jubilación.

Expresa que la decisión contenida en el numeral 3° de la parte resolutive de la providencia de primera instancia traslada la responsabilidad de morosidad con que actuó el Seguro Social y castiga a la E.S.E. “reduciendo el plazo para definir el derecho de pensión, de 4 meses previsto por la ley 797 de 2003 (artículo 9) a menos de un (1) mes; además prejuzga y declara, por vía de tutela, un derecho patrimonial en discusión, que sólo puede ser declarado por la vía ordinaria judicial”.

Solicita que se exonere de responsabilidad a la E.S.E Luis Carlos Galán Sarmiento revocando los numerales 2° y 3° del fallo de primera instancia, y en su lugar se ordene al Seguro Social que resuelva de fondo la solicitud.

2.2.- Segunda Instancia

La Sala de Familia del Tribunal Superior de Bogotá, en providencia del 8 de junio de

2004, revocó el numeral 3° del fallo del a quo al considerar que la Empresa Social del Estado Luis Carlos Galán Sarmiento fue creada, a partir del Decreto 1750 de 2003, como una persona jurídica autónoma e independiente del Instituto de Seguros Sociales.

Expone que bajo la anterior premisa cualquier solicitud elevada al Seguro Social no puede tenerse por recibida por la E.S.E., porque si la accionante elevó la solicitud o reclamación para el reconocimiento de la pensión de jubilación ante el Seguro Social y la misma no le fue contestada, los derechos fundamentales que resulten conculcados de tal actuación no pueden imputársele a otra entidad.

Agrega que si en el fallo del a quo se concluyó que la E.S.E. no vulneró los derechos de la actota no procedía imponerle carga alguna, pues resulta “incongruente que luego de hallar que E.S.E. Luis Carlos Galán Sarmiento no ha conculcado derecho fundamental alguno de la accionante, se le imponga que allegado el expediente relacionado con la reclamación de pensión de la señora MARÍA MARGARITA GONZÁLEZ DE HERNÁNDEZ decida sobre el reconocimiento y pago de la misma y que si debe reconocerla, incluya en nómina a la citada dentro del mes inmediatamente siguiente a la notificación del fallo, para que ella pueda beneficiarse en el menor tiempo posible de su afiliación al Sistema de Seguridad Social en Salud.”

De esta manera considera que la orden dada en el numeral 3° del fallo del a quo debe ser revocada, pues no se podía obligar a la E.S.E a tramitar, resolver e incluir en nómina a la accionante, cuando fue el Seguro Social quien fue negligente y moroso en el trámite de la reclamación.

Por último, señala que no puede afectarse la actuación administrativa que debe seguir en la E.S.E, y menos cercenar de antemano los términos y las oportunidades establecidas para adelantar cada uno de los pasos previos al acto administrativo a través del cual se desate la reclamación, ya que de esa manera se vulnera el debido proceso de la entidad.

III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia.

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

2.- Actuaciones adelantadas durante el trámite de revisión.

Mediante auto del nueve (9) de julio de dos mil cuatro (2004) la Sala de Selección Número siete de la Corte Constitucional escogió para revisión el asunto de la referencia y, previo el reparto de rigor, dispuso su envío a la Sala Novena de Revisión.

Remitido el asunto al despacho de la Magistrada Sustanciadora, por auto del siete (7) de octubre de 2004 la Sala ordenó poner en conocimiento de las entidades demandadas la adición de la demanda de tutela que durante el trámite de impugnación presentó la señora María Margarita González.

De la documentación allegada a la Corte durante el trámite de revisión, tanto por las entidades vinculadas como por la propia peticionaria, la Sala destaca lo siguiente:

- Copia de la Resolución No 2714 de 3 de marzo de 2005, proferida por la Empresa Social del Estado Luis Carlos Galán Sarmiento, mediante la cual el Gerente General de la entidad reconoce la pensión de jubilación a la señora María Margarita González de Hernández a partir del 30 de diciembre de 2003. En la misma se señala que los valores reconocidos en aquella serán incluidos en la nómina del mes de abril de 2005. También contempla que los descuentos para el Sistema General de Seguridad Social en Salud se efectuarán a través de la división de Recursos Humanos de la E.S.E. Luis Carlos Galán Sarmiento (folio 114 y 125 del expediente)
- Original de escrito dirigido a esta Corporación, de fecha 6 de abril de 2005, en que la señora María Margarita González de Hernández solicita que se ordene a la E.S.E. la emisión de una nómina adicional a fin de que le sea prestado el servicio de salud, pues requiere del desprendible de pago para ser atendida. Alega que se ha deteriorado su estado de salud debido a la enfermedad catastrófica que le fue diagnosticada: Cirrosis Hepática.

Así mismo, informa que a pesar del acto administrativo ha tenido que esperar sesenta (60) días para obtener el pago de su pensión, pues según información de la Gerencia de la E.S.E en mención, sólo existe una nómina que es pagadera los 30 de cada mes. Y más adelante comenta que se efectuó la afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud pero el servicio no le ha sido prestado por no aportar el desprendible de pago (folio 122 del expediente).

- Copia del formulario único de afiliación e inscripción a la EPS Seguro Social-Trabajadores Dependientes y Servidores Públicos (folio 132 del expediente)
- Copia del Formulario de vinculación o actualización al Sistema General de Pensiones-Seguro Social Pensiones (folio 133 del expediente).

3.- Problema jurídico

Teniendo en cuenta la información descrita, debe la Sala establecer si ante la negativa al reconocimiento y pago de la pensión de jubilación que reclama la señora María Margarita González, alguna de las entidades ha vulnerado sus derechos de petición, a la seguridad social, a la salud o al mínimo vital.

Para tal fin la Corte comenzará por reiterar su jurisprudencia en torno al derecho de petición, particularmente en lo referido al reconocimiento y pago de mesadas pensionales, para luego analizar su relación con otros derechos fundamentales y a partir de ello abordar el estudio del asunto concreto de la señora González.

4.- El derecho de petición en materia pensional. Reiteración de jurisprudencia.

Sobre el alcance del derecho fundamental de petición, reconocido de forma expresa en el artículo 23 de la Constitución, la Corte ha tenido oportunidad de pronunciarse en numerosas sentencias para explicar que comprende, además de la posibilidad de acudir ante la administración o en ciertos casos ante los particulares para elevar solicitudes respetuosas, el derecho a obtener una respuesta oportuna y a que en la misma se resuelva de fondo sobre la solicitud presentada.[1] Al respecto esta Corporación ha explicado lo siguiente:

“(i) El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa, garantizando a su vez otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión; (ii) el núcleo

esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión; (iii) la petición debe ser resuelta de fondo, de manera clara, oportuna, precisa y congruente con lo solicitado; (iv) la respuesta debe producirse dentro de un plazo razonable, el cual debe ser lo más corto posible[2]; (v) la respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita; (vi) este derecho, por regla general, se aplica a entidades estatales, y en algunos casos a los particulares[3]; (vii) el silencio administrativo negativo, entendido como un mecanismo para agotar la vía gubernativa y acceder a la vía judicial, no satisface el derecho fundamental de petición pues su objeto es distinto. Por el contrario, el silencio administrativo es la prueba incontrovertible de que se ha violado el derecho de petición; (viii) el derecho de petición también es aplicable en la vía gubernativa[4]; (ix) la falta de competencia de la entidad ante quien se plantea, no la exonera del deber de responder;[5] y (x) ante la presentación de una petición, la entidad pública debe notificar su respuesta al interesado”.

Situados en el ámbito concreto de las solicitudes relacionadas con el reconocimiento y pago de la pensión de jubilación, la jurisprudencia desarrollada precisa cuáles son los plazos tanto para dar respuesta a las peticiones como para proceder al desembolso efectivo cuando a ello hubiere lugar.[8] De esta manera, a partir de la vigencia de la Ley 700 de 2001 se identifican tres momentos distintos, para cada uno de los cuales operan términos también diferentes que sin embargo no son acumulables, así:

(i) La Administración cuenta con quince (15) días hábiles contados a partir de la fecha de recibo de la solicitud para informar al ciudadano sobre el trámite surtido, en cualquiera de los siguientes eventos:

“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.”[9]

(ii) La Administración debe, en un término máximo de cuatro (4) meses que se comienza a contar desde la presentación formal de la solicitud, resolver de fondo las peticiones de reconocimiento, reliquidación o reajuste de las pensiones de jubilación, esto es, definir mediante la expedición del correspondiente acto administrativo si asiste o no el derecho reclamado.

(iii) Por último, la Administración cuenta con un plazo de seis (6) meses para adoptar la totalidad de las medidas tendientes al pago efectivo de la pensión de jubilación, si el derecho fuere reconocido, que también se calcula desde el momento en el cual se radica ante la entidad la petición respectiva.

De esta manera, en ningún caso las entidades comprometidas con el reconocimiento y pago de pensiones, o de sus reliquidaciones y reajustes, pueden exceder el término de seis (6) meses para realizar los desembolsos respectivos a quienes asista el derecho a la referida prestación. Proceder en sentido contrario riñe con el derecho fundamental de petición además de comprometer el legítimo ejercicio de otros derechos de igual naturaleza.

5.- La amenaza de otros derechos fundamentales cuando no se atienden en debida forma las solicitudes pensionales.

En la reciente sentencia T-411 de 2005, MP. Clara Inés Vargas Hernández, al analizar un asunto

de similares características al que ahora ocupa la atención de la Corte, esta Sala de Revisión dejó en claro que cuando una entidad no define al ciudadano si tiene o no derecho a la prestación reclamada, además de una clara afrenta al artículo 23 Superior se amenazan otros derechos de la persona como la seguridad social o la vida en condiciones dignas.[10] Sobre el particular dijo lo siguiente:

“La obligación de atender las solicitudes elevadas por los ciudadanos cobra especial relevancia cuando se trata de asuntos ligados a la seguridad social en pensiones, pues por lo general están comprometidos derechos de personas que requieren una especial atención del Estado dadas las condiciones de debilidad a las que se ven abocadas a raíz del normal deterioro de las condiciones físicas producto del paso de los años. Es por ello que de una efectiva respuesta depende, en alto grado, la garantía de otros derechos fundamentales como el mínimo vital, la vida en condiciones dignas y la seguridad social en casos de conexidad.

(...)

Así las cosas, si una persona eleva una solicitud de reconocimiento y pago de su pensión de vejez y por circunstancias que le resultan extrañas no se le define materialmente su situación, además de verse comprometido el derecho de petición se amenaza el ejercicio de su otros derechos como la vida en condiciones dignas y la seguridad social.

(...)

Cuando ello acontece, debe el juez constitucional, como defensor de la Constitución, corregir esas actuaciones indebidas y encausar la actuación de la administración por las sendas de la plena garantía y eficacia de los derechos fundamentales. En esa medida, sus atribuciones en el ámbito de la acción de tutela no pueden concebirse únicamente para establecer si se ha dado una respuesta a la solicitud presentada, sino que es preciso indagar si en realidad la administración la ha resuelto materialmente, esto es, si reconoció o denegó la pensión en el marco normativo vigente”

De acuerdo con lo anterior, corresponde al operador jurídico hacer una valoración integral tanto de los hechos como de los derechos involucrados en un asunto de tutela, pues la afectación de alguno puede amenazar el ejercicio legítimo de otros derechos no expresamente invocados en la solicitud de tutela.

Hechas estas breves consideraciones la Sala procederá ahora al análisis del asunto sometido a revisión.

6.- Caso concreto.

La Corte observa que los días 25 de junio y 26 de septiembre de 2003 la señora María Margarita González solicitó al Seguro Social el reconocimiento y pago de su pensión de jubilación. La entidad adelantó algunas diligencias previas a la expedición del acto administrativo, pero luego consideró que con motivo de la escisión del Instituto y la creación de algunas Empresas Sociales del Estado que operó en virtud del Decreto 1750 de 2003, perdió competencia para continuar con el trámite que venía llevando a cabo.

A juicio del Seguro, como la accionante cumplió la edad de 50 años después de la escisión de la empresa, cuando laboraba en la planta de personal de la E.S.E. Luis Carlos Galán Sarmiento, era dicha entidad la encargada del reconocimiento y pago de la mencionada prestación, aunque la

E.S.E. atribuía al Seguro Social la responsabilidad en este sentido.

Esa discrepancia de criterios terminó por afectar el derecho de petición de la accionante, pues vencido el plazo de seis (6) meses señalado en la Ley 700 de 2001 en lo relativo al reconocimiento y pago de la pensión de jubilación, ni siquiera contaba con un acto que reconociera o negara su pensión, justo lo que la llevó a acudir a la acción de tutela.

Sin embargo, a pesar de la evidente vulneración del derecho de petición, durante el trámite de revisión ante la Corte la E.S.E. Luis Carlos Galán Sarmiento expidió la Resolución No. 2714 del 3 de marzo de 2005, “Por la cual se concede pensión de jubilación a GONZÁLEZ DE HERNÁNDEZ MARIA MARGARITA”. En el acto administrativo la entidad reconoció la pensión en cuantía de \$1'271.910.00 mensuales y ordenó un pago retroactivo por valor de \$25'664.867.00.

Podría pensarse que se está en presencia de un hecho superado porque finalmente fue reconocida la prestación social, lo cual supondría que la acción de tutela pierde su relevancia constitucional frente a los derechos invocados.[11] No obstante, esa apreciación es acertada sólo de manera parcial, pues si bien es cierto que ya se dictó el respectivo acto administrativo, también lo es que en momento alguno la entidad acreditó el pago de las mesadas debidas, lo cual, según fue explicado unas líneas atrás, debió ocurrir dentro de los seis (6) meses siguientes a la presentación de la solicitud a la entidad (junio 26 de 2003).

Además, de acuerdo con la información que suministró la accionante a la Corte Constitucional, a pesar de haber sido afiliada a la EPS del Seguro Social aún tiene problemas de acceso al servicio médico, derivados precisamente de la falta de pago de su mesada, ya que no puede acreditar que los descuentos por ese concepto se han realizado en debida forma. Todo ello compromete también su derecho a la salud y a la vida en condiciones dignas habida cuenta de la cirrosis hepática que padece.

Así las cosas, la Corte revocará la sentencia proferida por el Tribunal Superior de Bogotá y en su lugar concederá el amparo de los derechos de petición, a la vida en condiciones dignas, a la salud y a la seguridad social de la señora María Margarita González de Hernández. En consecuencia, ordenará a la Empresa Social del Estado “Luis Carlos Galán Sarmiento” que, en el término máximo de diez (10) días, contados a partir de la notificación de la presente providencia y si aún no lo hubiere hecho, proceda al pago de las mesadas pensionales adeudadas a la accionante.

Valga aclarar finalmente, que esta decisión no implica una definición de las relaciones entre el Seguro Social y las E.S.E. respecto de sus pensionados.

IV.- DECISIÓN.

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

RESUELVE

Primero.- REVOCAR el fallo proferido por el Tribunal Superior de Bogotá en el asunto de la referencia. En su lugar CONCEDER el amparo de los derechos de petición, a la vida en condiciones dignas, a la salud y a la seguridad social de la señora María Margarita González de Hernández.

Segundo.- ORDENAR a la Empresa Social del Estado “Luis Carlos Galán Sarmiento” que, en el término máximo de diez (10) días, contados a partir de la notificación de la presente providencia y si aún no lo hubiere hecho, proceda al pago de las mesdadas pensionales adeudadas a la accionante.

Tercero.- Por Secretaría General 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.

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada Ponente

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

[1] Cfr., entre muchas otras, las sentencias T-481 de 1992, T-457 de 1994, T-294 de 1997, T-1160A de 2001, T-294 de 2003, T-392 de 2003, T-625 de 2004 y T-411 de 2005.

[2] Sentencia T-481 de 1992, MP. Jaime Sanín Greiffenstein.

[3] Sentencia T-695 de 2003, MP. Alfredo Beltrán Sierra.

[4] Sentencias T-294 de 1997 y T-457 de 1994.

[5] Sentencia T- 219 de 2001, MP. Fabio Morón Díaz.

[6] Sentencia T-1104 de 2002, MP Manuel José Cepeda

[7] Sentencia T-952 de 2004, MP. Marco Gerardo Monroy, donde la Corte reitera los planteamientos centrales de la sentencia T-1160 A de 2001, MP. Manuel José Cepeda.

[8] Cfr., Sentencias T-377 de 2000, MP. Alejandro Martínez Caballero, T-325 de 2003, MP. Alfredo Beltrán Sierra, T-392 de 2003, MP. Clara Inés Vargas Hernández, SU-975 de 2003, MP. Manuel José Cepeda, y T-411 de 2005, MP. Clara Inés Vargas Hernández.

[9] Sentencia SU-953 de 2003, MP. Manuel José Cepeda.

[10] En aquella oportunidad la Corte concedió el amparo a una persona que casi dos años después de haber solicitado el reconocimiento y pago de su pensión de jubilación aún no había obtenido respuesta material a su petición, pues diversas entidades alegaban carecer de competencia para pronunciarse frente a la prestación reclamada.

[11] Cfr. Sentencias T-186 de 1995, MP. Hernando Herrera Vergara, T-509 de 2000, MP. Álvaro

Tafur Gálvis, T-957 de 2000, MP. Alfredo Beltrán Sierra, T-1052 de 2002, MP. Clara Inés Vargas Hernández, T-013 de 2003, MP. Manuel José Cepeda y T-327 de 2005, MP. Humberto Sierra Porto.



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones

ISSN 2256-1633

Última actualización: 5 de febrero de 2021 - Diario Oficial No. 51567 - Enero 24 de 2021

