

Expediente T-1828163

Sentencia T-646/08

PRESUNCION DE VERACIDAD EN TUTELA-Aplicación cuando demandado guarda silencio

DERECHO DE PETICION-Contenido y alcance

DERECHO DE PETICION-Elementos

DERECHO DE PETICION EN MATERIA PENSIONAL-Términos para respuesta oportuna

DERECHO DE PETICION EN MATERIA PENSIONAL-Vulneración por el Seguro Social por omisión en responder de fondo la solicitud de reconocimiento de la pensión de invalidez

Referencia: expediente T-1828163

Acción de tutela interpuesta por José Arquímedes Camacho Zapata contra el Instituto del Seguro Social (ISS).

Magistrada Ponente:

Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Bogotá, D.C., primero (1) de julio de dos mil ocho (2008).

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

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión del fallo proferido por el Juzgado Quinto (5) Laboral del Circuito de Cali, en el trámite de la acción de tutela iniciada por José Arquímedes Camacho Zapata contra el Instituto del Seguro Social (ISS).

I. ANTECEDENTES

El accionante, interpuso acción de tutela contra el ISS, por considerar vulnerado su derecho fundamental de petición; por la ausencia de respuesta de dicha entidad a la solicitud de reconocimiento de pensión de invalidez a la que asegura tener derecho.

Para fundamentar su solicitud de amparo, puso de presente los siguientes:

1. Hechos.

Manifestó que el 2 de noviembre de 2006, radicó ante una oficina del Instituto del Seguro Social, solicitud para pensión por invalidez, “al reunirse a cabalidad todos los requisitos exigidos, en donde se me expidió el respectivo desprendible”, fecha desde la cual no se le ha dado ninguna respuesta sobre su derecho a la pensión.

Igualmente sostiene que es una “persona sumamente pobre y no tengo recursos y no puedo

desempeñar labor alguna, estoy viviendo de la caridad de las personas de buen corazón que me colaboran”.

Por lo brevemente expuesto, solicita el amparo de su derecho fundamental de petición y pide que se ordene de inmediato “que se me reconozca el derecho a la pensión por invalidez. Conforme a los documentos que se presentaron en la presente calificación de invalidez”. “Teniendo en cuenta que con la omisión de los hechos narrados, se le ha violado o desconocido el derecho a la salud, a la vida, la seguridad social derecho fundamental instituido en nuestra carta magna”.

2. Trámite procesal.

El 21 de septiembre de 2007, el Juzgado Quinto (5) Laboral del Circuito de Cali, ordenó correr traslado de la acción de tutela al Instituto del Seguro Social, entidad que vencido el término para tal efecto, no hizo pronunciamiento alguno acerca de la acción de tutela presentada en su contra.

II. DECISIÓN JUDICIAL OBJETO DE REVISIÓN.

El 5 de octubre de 2007, el Juzgado Quinto (5) Laboral del Circuito de Cali, denegó el amparo solicitado.

En criterio del juez, las afirmaciones del accionante en cuanto a su derecho a la pensión y su situación económica, se tratan de: “(...) razones alegadas, sin sustento probatorio, no constituyen un argumento suficiente que justifique entrar a suplantar a la entidad encargada del reconocimiento de la pensión del accionante por parte del juez constitucional, pues tales alegatos, sin prueba, no demuestran por si solas (sic) la existencia de un perjuicio irremediable, máxime si se tiene en cuenta que no existe certeza respecto del derecho que le asiste al actor de reclamar lo pretendido”.

La sentencia no fue impugnada.

III. Pruebas.

El material probatorio que obra en el expediente, es el siguiente:

Fotocopia de la cedula de ciudadanía del accionante (folio 5).

1. Fotocopia de un desprendible a favor del señor Camacho Zapata, expedido el 2 de noviembre de 2006. (folio 6).

IV. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

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 en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Problema jurídico.

De acuerdo con la situación fáctica planteada, corresponde a esta Sala de Revisión determinar si el Instituto del Seguro Social, vulnera o no el derecho fundamental de petición del señor José Arquímedes Camacho Zapata, al no haber decidido la solicitud de reconocimiento y pago de la pensión de invalidez presentada el 2 de noviembre de 2006.

Para efectos de resolver el anterior problema jurídico, la Sala reiterará su jurisprudencia relacionada con: (i) la presunción de veracidad en materia de tutela cuando la autoridad demandada no rinde el informe solicitado por el juez constitucional; (ii) el contenido, alcance y fin del derecho de petición; (iii) los términos para resolver peticiones relacionadas con la pensión y por último; (iv) el análisis del caso concreto.

3. Presunción de veracidad en materia de tutela cuando la autoridad demandada no rinde el informe solicitado por el juez constitucional. Reiteración de jurisprudencia.

El artículo 20 del Decreto-Ley 2591 de 1991, consagra la presunción de veracidad como un instrumento para sancionar el desinterés o negligencia de la autoridad pública o el particular contra quien se ha interpuesto la acción de tutela, en aquellos eventos en los que el juez requiere cierta información (art. 19 Decreto 2591 de 1991) y aquella no es allegada dentro del plazo respectivo o simplemente no llega, dicha negligencia tiene como consecuencia que los hechos narrados por el accionante en la demanda de tutela sean tenidos como ciertos.[1]

“ARTICULO 19. INFORMES. **El juez podrá requerir informes al órgano o a la autoridad contra quien se hubiere hecho la solicitud** y pedir el expediente administrativo o la documentación donde consten los antecedentes del asunto. La omisión injustificada de enviar esas pruebas al juez acarreará responsabilidad. (...)”



“ARTICULO 20. PRESUNCION DE VERACIDAD. **Si el informe no fuere rendido dentro del plazo correspondiente, se tendrán por ciertos los hechos y se entrará a resolver de plano,** salvo que el juez estime necesaria otra averiguación previa”.

Subrayas y negrillas fuera del texto original.

Conforme a lo anterior y teniendo en cuenta que el Instituto del Seguro Social, contra quien se dirigió la presente acción no contestó el traslado que le hizo el Juzgado Quinto (5) Laboral del Circuito de Cali, se dará aplicación a la presunción de veracidad. En consecuencia, los hechos expuestos por el demandante se asumirán como ciertos.

4. Contenido, alcance y fin del derecho de petición. Reiteración de jurisprudencia.

La Constitución de 1991 contempla el derecho de petición, de la siguiente manera:



“ARTICULO 23. Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales”.[2]

Sobre el contenido y alcance del derecho fundamental de petición, la Corte ha dicho que la respuesta a las solicitudes de petición comprende la correlativa obligación por parte de las autoridades, de otorgar una respuesta clara, de fondo, oportuna y congruente.

De la misma se ha manifestado en numerosas sentencias sobre lo que significan los tópicos señalados en negrilla y de la misma forma ha señalado la posibilidad de acudir ante la administración o en ciertos casos ante los particulares cuando ejercen funciones públicas, la posibilidad de presentar solicitudes respetuosas, sobre la base del derecho a obtener una respuesta oportuna y a que en la misma se resuelva de fondo sobre la solicitud presentada[3].

Para la Corte, una respuesta es suficiente cuando resuelve materialmente la petición y satisface los requerimientos del solicitante, sin perjuicio de que la respuesta sea negativa a las pretensiones del peticionario[4]. Sin embargo, la contestación será efectiva, si la respuesta soluciona el caso que se plantea[5] (artículos 2, 86 y 209 de la C.P.) y congruente si existe coherencia entre lo pedido y lo respondido, de tal manera que la solución a lo solicitado verse sobre lo preguntado y no sobre otros temas, sin que se excluya la posibilidad de suministrar información adicional que se encuentre relacionada con la petición propuesta[6].

Al respecto esta Corporación en las Sentencias T-377 de 2000 y T-1060A de 2001, manifestó 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[7]; (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[8]; (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[9] 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[10]; (ix) la falta de competencia de la entidad ante quien se plantea, no la exonera del deber de responder;[11] y (x) ante la presentación de una petición, la entidad pública debe notificar su respuesta al interesado”. [12]

Negrillas fuera del texto original.

Como puede verse, los componentes elementales del derecho de petición que protege la Carta Fundamental de 1991, consisten en (i) la pronta contestación de las peticiones formuladas ante la autoridad pública o privada según sea el caso, respuesta que debe reunir (ii) los requisitos de suficiencia, efectividad y congruencia para que se entienda que ha resuelto de fondo y satisfecho la solicitud del interesado.[13]

Por otra parte, en lo que atañe a la finalidad de la petición, la Corte ha considerado que la Carta Política no establece límite alguno, salvo que se trate de información sometida a reserva.

5. Términos para resolver peticiones relacionadas con la pensión. Reiteración de jurisprudencia.

En cuanto al tema de los términos a los cuales deben sujetarse las entidades que están encargadas de tramitar las solicitudes encaminadas al reconocimiento de la pensión, la Sala Plena de esta corporación, después de realizar un amplio recuento jurisprudencial unificó su jurisprudencia, en la Sentencia SU-975 de 2003, determinando lo siguiente:

“(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.

“(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”. [14]

Estas reglas ya habían sido expuestas entre otras, en las Sentencias T-170 de 2000, T-001 de 2003, T-325 de 2003, T-422 de 2003, T-588 de 2003, y fue el precedente sobre las cuales la Sala Plena a través de una interpretación sistemática de la Ley 700 de 2001, de lo expuesto en el Código Contencioso Administrativo y en el Decreto 656 de 1994, estableció los criterios transcritos.

De lo anterior y con el ánimo de sintetizar lo dicho por la jurisprudencia se puede concluir que, cuando el derecho de petición es ejercido frente a entidades o personas a cuyo cargo existe la obligación de reconocimiento y pago de pensiones, los términos constitucionales para resolver sobre las peticiones son los siguientes: (i) de quince (15) días hábiles (cuando se trata de recursos en el trámite administrativo o de peticiones de información general sobre el trámite adelantado), (ii) de cuatro (4) meses (cuando se trata de peticiones enderezadas al reconocimiento de pensiones) y (iii) de seis (6) meses (cuando se trata de peticiones o de trámites enderezados al pago efectivo de las mesadas).

En razón a los anteriores criterios, esta Sala de Revisión, se ha pronunciado sobre el tema, en las Sentencias T-259 de 2004, T-363 de 2004, T-499 de 2004, T-734 de 2004, T-1017 de 2004, T-1018 de 2004, T-371 de 2005, T-411 de 2005 y T-470 de 2005, T-1213 de 2005, T-051 de 2007, entre otras, en las cuales se ha amparado el derecho de petición de los accionantes, que en los diferentes casos, no recibieron respuesta por parte de las entidades encargadas de resolver sus solicitudes en materia pensional, dentro de los plazos señalados anteriormente.

6. Análisis del caso Concreto.

6.1. En el caso que se revisa, corresponde a esta Sala, establecer si el Instituto del Seguro Social, vulnera o no el derecho fundamental de petición del señor José Arquímedes Camacho Zapata, al no haber decidido la solicitud de reconocimiento y pago de la pensión de invalidez presentada el 2 de noviembre de 2006.

El accionante sostiene que en la antedicha fecha, radicó ante una oficina del Instituto del Seguro Social, solicitud para pensión por invalidez, “al reunirse a cabalidad todos los requisitos exigidos, en donde se me expidió el respectivo desprendible”, fecha desde la cual no se le ha dado ninguna respuesta sobre su derecho a la pensión.

El Juzgado único de instancia, denegó el amparo solicitado argumentando que las razones alegadas por el actor, no cuentan con sustento probatorio que justifique entrar a suplantar a la entidad encargada del reconocimiento de la pensión del accionante por parte del juez constitucional, pues tales alegatos, sin prueba, no demuestra la existencia de un perjuicio irremediable, en la medida que contempló que no existe certeza respecto del derecho a la pensión que le asiste al actor de reclamar lo pretendido.

La entidad demandada no contestó el traslado por el juez de instancia, motivo por el cual la Sala ve necesario, antes de abordar el fondo del asunto, aplicar lo contemplado por el artículo 20 del Decreto-Ley 2591 de 1991, lo cual tiene como consecuencia, que los hechos narrados por el accionante en la demanda de tutela sean tenidos como ciertos.

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

En armonía con lo anterior y conforme a los antecedentes y jurisprudencia constitucional reseñada en la parte considerativa de esta providencia, estima la Sala que en el presente caso se vulnera el derecho fundamental de petición del accionante, como procede a demostrarse a continuación.

En el presente caso, el señor Camacho Zapata en la demanda de tutela solicitó que se le reconociera el derecho a la pensión por invalidez, y el amparo en este sentido fue denegado por el juzgado único de instancia, por no encontrarse material probatorio que lo orientase sobre el tema pensional ni la configuración de un perjuicio irremediable, también es cierto que uno de los derechos alegados por el mismo fue el de petición, en la medida que así lo manifestó y de la misma forma lo enlistó como uno de sus derechos vulnerados[15]. La Sala comparte los argumentos del fallador único de instancia en el sentido de denegar el amparo en lo relativo al reconocimiento de la pensión, pero analizará aquello referido al derecho de petición.

En esta medida, esta Sala advierte que el juez único de instancia, desconoció la jurisprudencia de esta corporación que versa sobre el contenido y alcance del derecho de petición, ya que la única prueba que fuera aportada por el accionante señala que efectivamente éste presentó ante la entidad accionada petición relacionada con el reconocimiento de su pensión. En efecto reposa a folio (6) fotocopia de un comprobante identificado con el No. 13259, expedido el 02 de Nov de 2006, a nombre del señor Camacho Zapata José A, "centro de decisiones Bella vista", desprendible que ante la ausencia de respuesta a la presente acción por parte de la entidad accionada, en la que desvirtuara su veracidad, por lo contemplado en el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991, se tiene por cierto.

Entonces, partiendo del hecho que el señor Camacho Zapata presentó el 02 de noviembre de 2006, petición encaminada al reconocimiento de su pensión y a que radicó la presente acción de tutela el 20 de septiembre de 2007,[16] al rompe se encuentran superados los términos reconocidos por esta Corporación para que una entidad encargada del reconocimiento y pago de una pensión decida sobre la misma[17]. Como se puede ver se pasó por alto que en los trámites de reconocimiento de pensiones, en este caso de invalidez, la entidad tiene la obligación de

informar al peticionario, dentro de los quince (15) días siguientes al momento de interponer la solicitud, cuál ha sido el trámite que se le ha dado a su petición y si la documentación que allegó está completa, y en caso de no ser así, informarle claramente cuáles documentos debe aportar o que necesita para resolver, en que momento responderá de fondo a la petición y por qué no le es posible contestar antes.

Con todo, la administración contaba con (4) meses calendario, a partir de la presentación de la petición, para dar respuesta de fondo (Art. 1 Ley 717 de 2001) y no lo realizó.

En este orden de ideas, en el momento en que fue interpuesta la presente acción de tutela, la entidad aún no había dado respuesta al actor sobre el estado de su solicitud. En consecuencia, fue vulnerado el derecho fundamental de petición del demandante, por lo cual era procedente el amparo del mismo.

Ahora bien, no entiende la Sala porque para el juez de instancia a pesar de señalar que las razones alegadas por el accionante "no constituyen argumento suficiente, que justifiquen a entrar a suplantar a la entidad encargada del reconocimiento de la pensión del accionante por parte del juez constitucional" (folio 17). Si bien ello resulta acertado, y la respuesta no implica aceptación de lo solicitado, lo cierto es que nunca se produjo respuesta, ni negativa ni positiva a la solicitud del actor, lo cual constituye una violación al derecho de petición como ya se anotó anteriormente.

En consecuencia, considerando que a la fecha de la presente sentencia han transcurrido los términos para que sea resuelta de fondo la solicitud de reconocimiento de la pensión del accionante, por las razones y en los términos de esta sentencia se ordenará, a la entidad demandada, si aun no lo hubiere hecho, que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta sentencia, proceda a proferir un acto administrativo que resuelva de fondo la petición elevada por el tutelante.

V. 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 Política,

RESUELVE

PRIMERO.- REVOCAR el fallo proferido el cinco (5) de octubre de 2007, por el Juzgado Quinto (5) Laboral del Circuito de Cali, que denegó el amparo solicitado por José Arquímedes Camacho Zapata en el asunto de la referencia.

En su lugar, CONCEDER, por las razones y en los términos de esta Sentencia, el amparo al derecho fundamental de petición del accionante.

SEGUNDO.- ORDENAR al Instituto del Seguro Social (ISS), que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta Sentencia, si aún no lo hubiere hecho, proceda a proferir un acto administrativo que resuelva de fondo la petición elevada por el señor José Arquímedes Camacho Zapata.

TERCERO.- LÍBRESE por Secretaria General 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 INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada Ponente

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

[1] Al respecto se pueden ver las Sentencias T-644 de 2003, T-911 de 2003, T-1074 de 2003, T-1213 de 2005, entre otras.

[2] De la misma forma debe contemplarse que el artículo 85 de la Carta Política contempla el artículo 23 como derecho de aplicación inmediata.

[3] Sobre los distintos temas abordados por esta Corporación tratando situaciones derivadas del derecho de petición pueden verse las Sentencias: T-481/92, T-457/94, T-294/97, T-1160A/01, T-294/03, T-392/03, T-625/04, T-411/05, T-256 de 2007, T-562- 2007, T-181 de 2008, entre muchas otras.

[4] Sentencias T-1160A/01, T-581/03, entre otras.

[5] Sentencia T-220/94.

[6] Ver las sentencias T-669/03 y T-350/06.

[7] Sentencia T-481 de 1992.

[8] Al respecto véase la sentencia T-695 de 2003.

[9] Sentencia T-1104 de 2002.

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

[11] Sentencia 219 de 2001.

[12] Sentencia 249 de 2001.

[13] Sentencia T-048 de 2007.

[14] Sentencia SU- 975/03.

[15] Folio 3.

[16] Folio 1 acta individual de reparto.

[17] Es de recordar, que cuando el derecho de petición es ejercido frente a entidades o personas a cuyo cargo existe la obligación de reconocimiento y pago de pensiones, los términos

constitucionales para resolver sobre las peticiones son: (i) de quince (15) días hábiles (cuando se trata de recursos en el trámite administrativo o de peticiones de información general sobre el trámite adelantado), (ii) de cuatro (4) meses (cuando se trata de peticiones enderezadas al reconocimiento de pensiones) y (iii) de seis (6) meses (cuando se trata de peticiones o de trámites enderezados al pago efectivo de las mesadas).



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones

ISSN 2256-1633

Última actualización: 31 de agosto de 2019

