COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia T/650/08

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de tutela
Referencia	T/650/08
Expediente	—
Fecha	2003-09-23
Sala	Sala Novena
Magistrado ponente	Dra CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Derecho De Peticion En Materia Pensional
- Pension De Invalidez Para De Los Miembros De La Fuerza Publica
- Pension De Invalidez Para Los Miembros De La Fuerza Publica

Resumen del caso (según la propia sentencia)

Actor pudo interponer los recursos en la vía gubernativa o puede acudir a la vías administrativas y judiciales apropiadas y aptas para acceder a la pensión argumento o prueba que sustente la urgencia actual de la prestación económica y

Texto completo

T-650-08 REPÚBLICA DE COLOMBIA Sentencia T-650/08 DERECHO DE PETICION EN MATERIA PENSIONAL -Naturaleza y términos para hacerlo efectivo PENSION DE INVALIDEZ PARA DE LOS MIEMBROS DE LA FUERZA PUBLICA -Requisitos PENSION DE INVALIDEZ- Improcedencia de tutela porque contra el acto que contestó su derecho de petición el actor pudo interponer los recursos en la vía gubernativa o puede acudir a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho PENSION DE INVALIDEZ PARA LOS MIEMBROS DE LA FUERZA PUBLICA-Improcedencia de tutela porque el accionante cuenta con otras vías administrativas y judiciales apropiadas y aptas para acceder a la pensión PENSION DE INVALIDEZ PARA LOS MIEMBROS DE LA FUERZA PUBLICA -Improcedencia de tutela porque el actor no presenta ningún argumento o prueba que sustente la urgencia actual de la prestación económica y ha dejado pasar más de dos años y medio para reclamar Referencia:

expediente T-1842208 Acción de tutela instaurada por Carlos Emiro Sánchez Bernate contra la Dirección General de la Policía Nacional, Grupo de Prestaciones Sociales.

Magistrada Ponente: Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ Bogotá, D.C., primero (1º) 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, en particular las contenidas en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución y el Decreto 2591 de 1991, profiere la siguiente SENTENCIA Dentro del proceso de revisión de los fallos dictados por la Sala Cuarta de decisión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla y la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en el trámite de la acción de tutela interpuesta por Carlos Emiro Sanchez Bernate contra la Dirección General de la Policía Nacional, Grupo de Prestaciones Sociales.

I. ANTECEDENTES. Mediante escrito presentado el día 17 de octubre de 2007, el señor Carlos Emiro Sánchez Bernate solicita el amparo de los derechos fundamentales a la dignidad humana, al mínimo vital, a la vida, el derecho de petición, a la familia y el debido proceso, presuntamente vulnerados por el Grupo de Prestaciones Sociales de la Policía Nacional.

Como sustento de la solicitud, se invocan los siguientes: 1. Hechos: - Indica que se desempeñó como agente profesional de la Policía Nacional desde el 18 de febrero de 1991 hasta el 29 de noviembre del año 2002.

- Aclara que fue retirado del servicio por haber sido declarado no apto por la Junta Médico Laboral y el Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar y de Policía, quienes fijaron una pérdida de la capacidad laboral del 49% debido a una " depresión reactiva " que tenía seis años de evolución.

- Señala que en razón a su retiro quedaron pendientes los exámenes médico especializados que determinaran en forma definitiva su situación médico laboral y que, por no tener el tiempo mínimo de cotización, no pudo acceder a la pensión.

- Agrega que debido a lo anterior su cónyuge, la señora Rosina Castro, se ha hecho cargo de todas las necesidades del hogar. - Relata que posteriormente, guiado por su esposa, se practicó los exámenes de retiro en la Dirección Nacional de Sanidad - Área de Medicina Laboral Clínica Regional Caribe Atlántico, en donde se omitió la remisión a los especialistas respectivos. Un año después, el 19 de mayo de 2003, la Junta Médico Laboral determinó que su pérdida de capacidad laboral ascendía a un 21.69%, " sin totalizarsele (sic) la disminución que ya presentaba o sea Cuarenta y nueve (49%) por ciento y bajo valoración de depresión reactiva ".

- Aclara que las inconsistencias del anterior dictamen llevaron a que se " adicionara " un nuevo concepto que fue rendido el 17 de junio de 2003, bajo el número 2309, en el que se concluyó " en forma definitiva " una disminución de capacidad laboral de setenta punto sesenta y nueve por ciento (70.69%).

- Considera que teniendo en cuenta el último de los dictámenes, la Ley 923 de 2004 y el Decreto 4433 del mimo año, reúne los requisitos para acceder a la pensión por invalidez, por lo que elevó petición ante la Dirección General de la Policía Nacional la cual, después de haber transcurrido más de 20 días, no había sido respondida.

2. Respuesta de la demandada. El área de prestaciones sociales de la Secretaría General de la Policía Nacional, a través de escrito presentado con posterioridad al fallo proferido en primera instancia, se opuso a las pretensiones de la acción de tutela presentada por el señor Carlos Emiro Sánchez Bernate. Para el efecto, informó que a través de la Resolución 03321 de 2004 le fue reconocida la indemnización respectiva por incapacidad, conforme a lo establecido en el Decreto 1796 de 2000, norma que estaba vigente para el momento de su retiro de la institución. Además, aclaró que el Decreto 4433 de 2004, norma citada en la tutela por el actor, no estableció efectos retroactivos y empezó a regir a partir del 31 de diciembre de 2004. Finalmente, adjuntó copia de la respuesta al derecho de petición presentado por el señor Sanchez Bernate, fechado 01 de octubre de 2007, en el que le niegan la prestación.

II. DECISIONES OBJETO DE REVISIÓN 1. Avocó conocimiento de la demanda, en primer lugar, la Sala Cuarta de Decisión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla, quien denegó la protección de los derechos invocados. Para el efecto reiteró la jurisprudencia constitucional relativa a las peticiones elevadas ante la administración, específicamente en lo relativo a las pensiones. A partir de ello y luego de hacer énfasis en los términos de los que dispone la autoridad para resolver una solicitud, concluyó que no se ha vulnerado ninguno de los derechos invocados pues la demandada no ha desconocido el lapso con que cuenta para resolver de fondo sobre el reconocimiento pensional.

2. Como contrapartida, el actor presentó y sustentó la impugnación de la anterior providencia. Anotó que la entidad demandada no había dado respuesta a la acción de tutela y que tampoco había respondido la petición que le había elevado hace dos meses. Estimó que su solicitud no sería atendida, es decir, que no le sería reconocida la pensión, y resaltó que el único mecanismo a su alcance, dada la precariedad en la que se encuentra, es el amparo constitucional.

3. Así las cosas, correspondió conocer de la acción tutelar en segunda instancia, a la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia. Ésta confirmó la negativa de protección de los derechos fundamentales, pues comprobó que el motivo que originó la acción de tutela ya había sido superado, es decir, ya se había efectuado la respuesta al derecho de petición elevado por el actor ante la Policía Nacional.

III. PRUEBAS En el trámite de la acción de tutela en comento obran las siguientes pruebas: · Fotocopia de la petición elevada por el actor ante el Director General de la Policía Nacional el 27 de agosto de 2007 (folios 07 a 10).

· Fotocopia de la tirilla de envío de la petición, expedida por la empresa "servientrega", el 30 de agosto de 2007 (folio 16). · Fotocopia de la reiteración del derecho de petición que elevó el actor ante el Director General de la Policía Nacional el 07 de noviembre de 2007 (folio 55).

· Fotocopia del oficio 16970 del 01 de octubre de 2007, en el que el Jefe de Grupo de Pensionados de la Policía Nacional da respuesta a la petición elevada por el señor Sanchez Bernate (folio 62).

IV. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS JURÍDICOS 1. Competencia Es competente esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional para revisar los fallos mencionados, de conformidad con lo establecido en los artículos 86, inciso tercero, y 241 numeral noveno de la Constitución Política y en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Presentación del caso y planteamiento del problema jurídico. El actor fue retirado de la Policía Nacional debido a que fue declarado no apto para el servicio. De hecho, con posterioridad la autoridad competente fijó que la pérdida de su capacidad laboral ascendía a un 70.69%. Teniendo en cuenta estas circunstancias, la entrada en vigencia de la Ley 923 de 2004 y que en la actualidad su esposa carga con todas las exigencias del hogar, solicitó a la demandada, a través de derecho de petición, el reconocimiento y pago de su pensión por invalidez. Sin embargo, dicha petición no obtuvo respuesta y, como consecuencia, presentó acción de tutela de sus derechos fundamentales a la dignidad humana, al mínimo vital, a la vida, el derecho de petición, a la familia y al debido proceso.

En respuesta, la demandada destacó que al momento de su retiro al actor se le canceló la indemnización correspondiente y que, además, las normas legales que él invoca sólo empezaron a regir a partir del 31 de diciembre de 2004. Finalmente informó que el derecho de petición había sido respondido señalando las razones que sustentan la negativa de reconocimiento y pago de la pensión de invalidez.

Por su parte, los jueces en cada instancia negaron la protección de los derechos fundamentales invocados. El a-quo señaló cuáles son los parámetros que rigen el ejercicio del derecho de petición en materia pensional y concluyó que la entidad demandada no ha desconocido los términos para dar una respuesta al actor. Más adelante, el Tribunal de segunda instancia comprobó que al derecho de petición ya se le había dado respuesta e infirió que los hechos que sustentaron la solicitud de protección constitucional ya se habían superado, por lo que la acción de tutela debía denegarse por carencia actual del objeto.

En atención a lo expuesto a esta Sala le corresponde establecer cuál es la naturaleza y cuáles son las condiciones bajo las cuales se hace efectivo el derecho de petición, haciendo énfasis en el régimen y en el aspecto pensional de los miembros de la Policía Nacional. Para este efecto estudiará (i) la naturaleza y los parámetros de ejercicio y protección del derecho de petición, especialmente en materia pensional y, más adelante, (ii) los pormenores legales que en la actualidad rigen el acceso a la pensión de invalidez por parte de los miembros de la policía nacional.

3. Derecho de petición. Naturaleza y términos para hacerlo efectivo. Derecho de petición en material pensional. Reiteración de jurisprudencia.

3.1. El artículo 23 de la Constitución Política, consagró el derecho de petición como la facultad que tiene toda persona para presentar solicitudes respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y obtener de ellas una

pronta resolución. Por tanto -ha reiterado la jurisprudencia- el núcleo esencial de este derecho no se limita a la simple obtención de respuesta por parte de la entidad a la cual se ha dirigido el solicitante, sino que " reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión " [1] .

De hecho, la Corte ha insistido en que este derecho tiene como naturaleza o énfasis la creación de espacios que permitan la participación de los ciudadanos en las decisiones que les afectan o interesan [2] . En la sentencia T-1160A de 2001 [3] se relacionaron las características generales de éste, de la siguiente manera:

" a) El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa. Además, porque mediante él se garantizan otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión.

b) El núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión, pues de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta no resuelve o se reserva para sí el sentido de lo decidido.

c) La respuesta debe cumplir con estos requisitos: 1. oportunidad 2. debe resolverse de fondo, clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado 3. ser puesta en conocimiento del peticionario. Si no se cumple con estos requisitos se incurre en una vulneración del derecho constitucional fundamental de petición.

d) Por lo anterior, la respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita. e) Este derecho, por regla general, se aplica a entidades estatales, esto es, a quienes ejercen autoridad. Pero, la Constitución lo extendió a las organizaciones privadas cuando la ley así lo determine.

f) La Corte ha considerado que cuando el derecho de petición se formula ante particulares, es necesario separar tres situaciones: 1. Cuando el particular presta un servicio público o cuando realiza funciones de autoridad. El derecho de petición opera igual como si se dirigiera contra la administración. 2. Cuando el derecho de petición se constituye en un medio para obtener la efectividad de otro derecho fundamental, puede protegerse de manera inmediata. 3. Pero, si la tutela se dirige contra particulares que no actúan como autoridad, este será un derecho fundamental solamente cuando el Legislador lo reglamenta.

g). En relación con la oportunidad de la respuesta, esto es, con el término que tiene la administración para resolver las peticiones formuladas, por regla general, se acude al artículo 6º del Código Contencioso Administrativo que señala 15 días para resolver. De no ser posible, antes de que se cumpla con el término allí dispuesto y ante la imposibilidad de dar una respuesta en dicho lapso, la autoridad o el particular deberá explicar los motivos y señalar el término en el cual se realizará la contestación.

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

"i) 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. Sentencias T-294 de 1997 y T-457 de 1994." [4] 3.2.

Ahora bien, sobre el trámite que se le debe dar a las solicitudes encaminadas a obtener el reconocimiento de una pensión, la Corte Constitucional en sentencia T-273 de 2004 [5] señaló que las entidades públicas o privadas del Sistema General de Pensiones cuentan con un lapso máximo de seis meses para tramitar la solicitud. Durante dicho intervalo, ha definido la jurisprudencia, debe darse respuesta de fondo al requerimiento prestacional, conforme a unas etapas que garantizan el análisis de la solicitud por parte de la administración. Así, los primeros 15 días de este período la entidad debe ofrecer al solicitante atención preliminar y está llamada a hacerle las indicaciones que sean pertinentes o necesarias para atender su solicitud. A partir de este término, la entidad debe resolver la solicitud en los cuatro (4) meses siguientes, de tal manera

que, en caso de que resulte procedente, la prestación económica se empiece a pagar en un lapso no mayor a seis meses después de que ésta haya sido presentada.

Además, vale la pena anotar, el término perentorio de seis meses establecido para el reconocimiento y pago de las mesadas pensionales también fue determinado por el Legislador en la Ley 700 de 2001. En ésta fijó como sanción que aquellos funcionarios que no tramiten las solicitudes presentadas en los términos de la ley, incurrirán en causal de mala conducta que, además, dará origen a la solidaridad en el pago de las eventuales indemnizaciones moratorias. De hecho, señala la ley, en aquellos casos en los cuales el solicitante haya tenido que acudir a instancias judiciales para obtener el reconocimiento de la pensión, el funcionario deberá pagar las costas judiciales que hayan sido causadas en tal proceso.

Sobre este punto, vale la pena tener en cuenta la sentencia SU-975 de 2003 [6] , en la que se definieron los términos que rigen la respuesta a partir de la interpretación sistemática de las normas que regulan el ejercicio del derecho de petición en materia de seguridad social en pensiones (Código Contencioso Administrativo, Decreto 656 de 1994 y Ley 700 del 2001), los cuales deben respetarse por todas las entidades encargadas para resolver solicitudes de reconocimiento de la prestación [7] , conforme a los siguientes lineamientos:

“ Del anterior recuento jurisprudencial queda claro que los plazos con que cuenta la autoridad pública para dar respuesta a las peticiones de reajuste pensional elevadas por servidores o ex servidores públicos, plazos máximos cuya inobservancia conduce a la vulneración del derecho fundamental de petición, son los siguientes:

“ (i) 15 días hábiles para todas las solicitudes en materia pensional –incluidas las de reajuste- en cualquiera de las siguientes hipótesis: a) que el interesado haya solicitado información sobre el trámite o los procedimientos relativos a la pensión; b) que la autoridad pública requiera para resolver sobre una petición de reconocimiento, reliquidación o reajuste un término mayor a los 15 días, situación de la cual deberá informar al interesado señalándole lo que necesita para resolver, en qué momento responderá de fondo a la petición y por qué no le es posible contestar antes; c) que se haya interpuesto un recurso contra la decisión dentro del trámite administrativo.

“ (ii) 4 meses calendario para dar respuesta de fondo a las solicitudes en materia pensional, contados a partir de la presentación de la petición, con fundamento en la aplicación analógica del artículo 19 del Decreto 656 de 1994 a los casos de peticiones elevadas a Cajanal;

“ (iii) 6 meses para adoptar todas las medidas necesarias tendientes al reconocimiento y pago efectivo de las mesadas pensionales, ello a partir de la vigencia de la Ley 700 de 2001.

“ Cualquier desconocimiento injustificado de dichos plazos legales, en cualquiera de las hipótesis señaladas, acarrea la vulneración del derecho fundamental de petición. Además, el incumplimiento de los plazos de 4 y 6 meses respectivamente amenazan la vulneración del derecho a la seguridad social. Todos los mencionados plazos se aplican en materia de reajuste especial de pensiones como los pedidos en el presente proceso”.

Son diversos los casos en los cuales esta Corte ha utilizado las subreglas señaladas. Por ejemplo, en la sentencia T-583 de 2004 [8] la Corte estudió el caso de una persona que radicó ante Cajanal, una solicitud de reconocimiento de su pensión de gracia, sin que esa entidad, una vez transcurridos seis meses, hubiera dado respuesta a su petición. En esa oportunidad, esta Corporación amparó los derechos constitucionales alegados, señalando lo siguiente:

“La demandante señala que radicó sus documentos desde hace seis meses con el objeto de obtener el reconocimiento de su pensión de gracia, pero indica que la entidad accionada no ha resuelto su solicitud. El juzgado de única instancia denegó el amparo solicitado, aduciendo que tan sólo habían transcurrido 139 días, tiempo que no supera los seis meses como plazo máximo para que Cajanal resolviera la solicitud interpuesta.

Como puede observarse, de las pruebas que obran en el expediente, se colige que la accionante en efecto radicó su petición de reconocimiento de pensión, el veintitrés (23) de septiembre de dos mil tres (2003), interpuso la acción de tutela el veintiseis (26) de enero de dos mil cuatro (2004) y fue admitida por el Juzgado Treinta Civil del Circuito el treinta (30) de enero de dos mil cuatro (2004). Si bien es cierto que, como lo señala el juez de tutela, aún no han transcurrido seis meses desde que la demandante solicitó ante Cajanal su pensión de gracia, éste no es el término que debe tenerse en cuenta para establecer si a la actora le ha sido vulnerado el derecho fundamental de petición.

Como ha sido señalado con insistencia, los términos establecidos por la jurisprudencia constitucional señalan que la entidad a la cual se ha solicitado el reconocimiento de un derecho pensional, cuentan con quince (15) días para informar al peticionario sobre el trámite iniciado a su petición; cuatro meses (4) para decidir definitivamente sobre el derecho pensional y seis meses (6) para comenzar el pago de la pensión, si es el caso que ésta fue reconocida.

En este orden de ideas, puede observarse que han transcurrido más de cuatro meses desde el momento en que la accionante presentó su solicitud de reconocimiento de pensión, hasta que interpuso la tutela, sin que la entidad demandada se pronuncie sobre la solicitud de reconocimiento de pensión. Por lo tanto, a la demandante se le ha vulnerado su derecho fundamental de petición, por lo cual ésta Sala procederá a revocar el fallo proferido por el Juzgado Treinta Civil de Circuito de Bogota, y en su lugar concederá el amparo solicitado, ordenando a Cajanal, que si no lo ha hecho aún, resuelva de fondo la solicitud de pensión que le presentó la señora Rosa Elvira Arcos Gómez.” Asimismo, en la sentencia T-422 de 2003 [9] , la Sala quinta de revisión de esta Corporación estudió una acción de tutela, interpuesta por una persona que había radicado una petición relacionado con un derecho pensional ante CAJANAL. La Corte, si bien constató que aún no habían transcurrido cuatro meses desde el momento en el cual el actor interpuso la acción de tutela y la fecha en la cual elevó su solicitud ante la entidad, consideró que la entidad había vulnerado el derecho fundamental de petición del actor, pues dentro de los quince días posteriores a la solicitud, debía habérsele informado sobre el trámite que ésta había surtido. Al respecto, señaló lo siguiente:

“En armonía con la interpretación que la jurisprudencia reciente ha dado a los términos para resolver este tipo de solicitudes, se advierte en este caso que en efecto aparece vulnerado el derecho de petición del señor ABSALÓN PALOMINO ARTEAGA, puesto que al momento de presentar la tutela, si bien no habían transcurrido los cuatro (4) meses establecidos por la jurisprudencia [10] para resolver de fondo la petición, la entidad accionada estaba en la obligación de hacerle saber al accionante 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 la fecha en la que resolvería de fondo la solicitud elevada. Así pues, el término preliminar de quince días señalado por la jurisprudencia ya había vencido al momento de presentar la tutela y por ello se entiende conculcado el derecho de petición en su núcleo esencial.

“ Los términos establecidos por la jurisprudencia reciente de esta Corporación [11] son aplicables igualmente a la solicitud de reliquidación de pensión, pues tal como lo sostuvo el juez de primera instancia, si bien el trámite previsto en el artículo cuarto (4) de la Ley 700 de 2001, apunta al reconocimiento del derecho y ulterior pago de la prestación, la petición de reliquidación sí involucra un nuevo estudio de la solicitud, constancias de trabajo, factores salariales, aprobaciones, sustanciaciones etc, que igualmente quedan cobijados por el espíritu de la Ley 700 de 2001 condensado en su epígrafe al señalar que “se dictan medidas tendientes a mejorar las condiciones de vida de los pensionados”.

“ Considerando que a la fecha de esta sentencia, ya han transcurrido los términos para que la entidad accionada resuelva de fondo la solicitud de reliquidación de la pensión del accionante, la Corte concederá la tutela solicitada por el señor ABSALÓN PALOMINO ARTEAGA, y ordenará a la Caja Nacional de Previsión Social que, si no lo ha hecho aún, proceda dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta sentencia, a proferir un acto administrativo que resuelva de fondo la petición elevada por el tutelante.” Por supuesto, los términos adscritos al núcleo esencial del derecho de petición también se extienden a las prestaciones especiales previstas para los miembros de la

fuerza pública [12] . Ahora bien, teniendo en cuenta que la presente acción no fue presentada solamente en razón a la ausencia de respuesta a la petición que elevó el actor sino que adicionalmente también se puso de presente, como principal argumento, que la negativa al reconocimiento prestacional implicaba el desconocimiento de una sentencia de constitucionalidad, la Sala pasará a estudiar cuáles son las características del régimen pensional por invalidez vigente para el personal que integra las fuerzas militares y la policía nacional, haciendo especial énfasis en el momento en que éste empezó a surtir efectos.

4. Requisitos para acceder a la pensión de invalidez por parte de los miembros de la fuerza pública. Efectos retroactivos de la Ley 923 de 2004.

4.1. En aplicación del artículo 150 , numeral 19, literal e) de la Constitución Política, el 30 de diciembre de 2004 el Congreso de la República expidió la Ley 923 de 2004, "[m] ediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que deberá observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen pensional y de asignación de retiro de los miembros de la Fuerza Pública ". En esta Ley el legislador estableció el marco básico que rige el reconocimiento y pago de las prestaciones de los miembros de la fuerza pública, a saber, el régimen, los reajustes y las actualizaciones aplicables a la asignación de retiro, la pensión de invalidez y sus sustituciones, y la pensión de sobrevivientes.

En particular, sobre la pensión de invalidez, el artículo 3, numeral 3.5, de dicha ley dispuso lo siguiente: " 3.5. El derecho para acceder a la pensión de invalidez, así como su monto, será fijado teniendo en cuenta el porcentaje de la disminución de la capacidad laboral del miembro de la Fuerza Pública, determinado por los Organismos Médico-Laborales Militares y de Policía, conforme a las leyes especiales hoy vigentes, teniendo en cuenta criterios diferenciales de acuerdo con las circunstancias que originen la disminución de la capacidad laboral. En todo caso no se podrá establecer como requisito para acceder al derecho, una disminución de la capacidad laboral inferior al cincuenta por ciento (50%) y el monto de la pensión en ningún caso será menor al cincuenta por ciento (50%) de las partidas computables para la asignación de retiro ".

En desarrollo de tal disposición, el Decreto 4433 de 2004, expedido el 31 de diciembre de 2004, reguló los diferentes eventos que pueden generar la pérdida de capacidad laboral para los miembros de la fuerza pública. De hecho, tal y como lo estableció la Ley 923, éste definió las diferentes prestaciones a las que se tiene derecho a causa de la invalidez, de acuerdo a los grados de discapacidad, empezando con el reconocimiento de una prestación cuando se identifique una " incapacidad permanente parcial igual o superior al 50% e inferior al 75% ". En efecto, en el artículo 32 del decreto en mención se consigna el monto de dicha pensión y se relacionan los diferentes requisitos a tener en cuenta para proceder a su reconocimiento, de la siguiente manera:

" Artículo 32. Reconocimiento y liquidación de la incapacidad permanente parcial en combate o actos meritorios del servicio. El personal de Oficiales, Suboficiales y Soldados de las Fuerzas Militares, y de Oficiales, Suboficiales, Miembros del Nivel Ejecutivo y Agentes de la Policía Nacional, que adquieran una incapacidad permanente parcial igual o superior al cincuenta por ciento (50%) e inferior al setenta y cinco por ciento (75%) ocurrida en combate, o actos meritorios del servicio, o por acción directa del enemigo, o en tareas de mantenimiento o restablecimiento del orden público o en conflicto internacional, o en accidente ocurrido durante la ejecución de un acto propio del servicio, tendrá derecho a partir de la fecha del retiro o del vencimiento de los tres meses de alta cuando se compute como tiempo de servicio y mientras subsista la incapacidad a que el Tesoro Público les pague una pensión mensual, que será reconocida por el Ministerio de Defensa Nacional o por la Dirección General de la Policía Nacional, según el caso, equivalente al cincuenta por ciento (50%) de las partidas dispuestas en el presente decreto, siempre y cuando exista declaración médica de no aptitud para el servicio y no tenga derecho a la asignación de retiro.

” 4.2. Ahora bien, agregado a lo anterior es necesario destacar que la Ley 923, que –recordemos- fue promulgada el 30 de diciembre de 2004, definió una vigencia especial, con alcances retroactivos, aplicable a dicho régimen de prestaciones de la fuerza pública respecto de las pensiones de invalidez y de sobrevivencia. Específicamente, en su artículo 6º, dicha norma dispuso que los requisitos y las condiciones y por tanto, los beneficios adscritos a dicha ley se extienden a los hechos que hubieren ocurrido, en misión del servicio o en simple actividad, desde el 07 de agosto de 2002 [13] .

Dicha disposición, es decir, la norma que fija los alcances retroactivos de la Ley 923 de 2004 a partir del 07 de agosto de 2002, fue demandada por inconstitucional ante esta Corporación. El demandante en dicha acción consideró que la ley vulneraba el derecho a la igualdad, entre otros, pues discriminaba, impidiendo el acceso a la pensión por invalidez, a todos aquellos que se hubieren afectado en su salud o en su capacidad laboral antes de esa fecha, “ a pesar de encontrarse en iguales condiciones fácticas y jurídicas frente a aquellos que resultaron lesionados en fecha posterior a la señalada ”.

La Corte, a través de la sentencia C-924 de 2005 [14] declaró la exequibilidad de la expresión “(…) desde el 7 de agosto del 2.002 (…)” y concluyó que los efectos retroactivos contenidos en dicha disposición no son contrarios al derecho a la igualdad. Para el efecto, la Corte examinó cuáles son los antecedentes legislativos de la norma y estudió qué régimen estuvo vigente hasta su entrada en vigencia. Sobre este análisis identificó que tal regla no estaba presente en el proyecto presentado por el gobierno sino que había sido agregada por el legislador con el siguiente propósito:

“[e] l objetivo de esa adición fue el de que las previsiones del nuevo régimen contenido en el proyecto de ley se aplicasen no solo hacia el futuro, sino que beneficiasen también a quienes se hubiesen situado en los supuestos de hecho de la norma a partir de la fecha señalada por el legislador, esto es, el siete de agosto de 2002 ”.

Bajo esas pautas, la Corte fijó, como primera conclusión, que dicha disposición no restringe el acceso prestacional de los miembros de la fuerza pública sino que, al contrario, lo amplía, pues de no existir la norma los beneficios del nuevo régimen sólo aplicarían a quienes hubieran perdido su capacidad laboral después del 30 de diciembre de 2004. Más adelante, la Sala Plena determinó que tampoco es contrario a la Carta Política que el legislador defina un régimen prestacional más favorable que solamente rija hacia el futuro [15] y, enseguida, concluyó que tampoco desconoce el derecho a la igualdad la extensión retroactiva de los efectos de dicho régimen desde una fecha determinada, ya que tal determinación atiende principios como la equidad, la proximidad y las limitaciones de orden presupuestal [16] .

Así las cosas, este Tribunal razonó que una ley puede fijar efectos retroactivos, siempre que no desconozca los derechos adquiridos o no genere consecuencias lesivas para sus destinatarios y, en general, atienda las siguientes condiciones:

“ Tal como se ha señalado, es posible que una ley tenga efectos retroactivos, pero siempre y cuando de ello no se deriven consecuencias lesivas para sus destinatarios.

[17] En determinados supuestos, entonces, el legislador puede considerar esa posibilidad, lo cual cae dentro de su ámbito de configuración para establecer la vigencia de la ley, sin que quepa decir, sin embargo, que ello obedece a un imperativo constitucional.

“ Ese margen de discrecionalidad legislativa no se asimila a la arbitrariedad y, por consiguiente, siempre debe haber una razón suficiente detrás de las opciones legislativas.

“ En el presente caso se trataba de ampliar la cobertura en el tiempo de un beneficio de contenido prestacional. Tales beneficios, por definición, se encuentran vinculados a las posibilidades financieras del Estado para reconocerlos. La jurisprudencia constitucional ha avanzado en la delimitación del ámbito de los derechos de contenido prestacional y de su carácter progresivo. En este campo, por consiguiente, no cabe una dialéctica de todo o nada, porque siempre es posible avanzar en materia de cobertura y de condiciones y tales avances están supeditados a la capacidad efectiva de asumirlos. El mandato del artículo 48 de la Constitución sobre el carácter progresivo de la seguridad social, comporta

que, el Estado, en la medida de lo posible, debe, no sólo ampliar la cobertura de los servicios, sino avanzar en el contenido y en la calidad de las prestaciones.

“ En ese contexto, mientras no se trate de limitaciones que comporten retrocesos, para cuyo establecimiento se requiere la presencia de muy especiales condiciones y de una carga argumentativa muy sólida, es posible que por consideraciones presupuestales, determinados beneficios de contenido prestacional no se apliquen en un momento dado a todos aquellos que podrían considerarse como potenciales beneficiarios de los mismos.

El límite en tales eventos estaría dado por la estimación más o menos ajustada del margen presupuestal disponible, condición que ahora viene impuesta por la legislación de presupuesto, conforme a la cual el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el marco fiscal de mediano plazo.

[18] ” . Finalmente, la Corte advirtió que el gobierno debía reglamentar el alcance y la aplicación retroactiva del nuevo régimen prestacional aplicable a la fuerza pública, teniendo en cuenta que el Decreto 4433 de 2004 no incluyó un desarrollo específico del articulo 6º de la Ley 923. En particular, la Sala Plena llamó la atención sobre la obligación de definir “ las condiciones en las cuales tales personas pueden acceder al nuevo régimen, las compensaciones que quepa hacer en materia de prestaciones y la manera de establecer el grado de invalidez a efectos del reconocimiento de la pensión ”.

4.3. Particularmente, dado el evidente vínculo que existe entre la aplicación del régimen pensional y el vigor del derecho fundamental al mínimo vital, esta Corporación ha precisado, a través de la revisión de la acción de tutela, que la aplicación retroactiva de los beneficios contenidos en la Ley 923 de 2004 también puede implicar la vigencia de otros derechos, como el debido proceso, y de principios como la legalidad y la favorabilidad laboral. En efecto, tal fue la conclusión a la que se llegó en las sentencias T-685 de 2007 [19] y T-595 del mismo año [20] . En la primera de ellas una ciudadana de 71 años exigía al Ministerio de Defensa el acrecimiento de su mesada pensional conforme al artículo 6º de la ley en mención. Sobre este punto, como fundamento para conceder el amparo de los derechos fundamentales, vale la pena destacar las siguientes consideraciones:

“ Por lo anterior, es claro para la Sala que el Ministerio accionado al expedir las resoluciones No.2537 del 3 de octubre de 2006 y No.376 del 6 de marzo de 2007, mediante las cuales negó a la peticionaria el derecho al acrecimiento de su pensión de sustitución y ordenó la extinción de la porción de la pensión que le correspondía a su fallecido cónyuge, vulneró el derecho fundamental al debido proceso de la accionante, desconoció el principio de legalidad y el principio de favorabilidad en la interpretación y aplicación de las normas laborales, puesto que siendo la ley 904 de 2004 y su decreto reglamentario 4433 del mismo año, las disposiciones que le resultan más favorables a su situación, decidió negar su derecho con base en el Decreto 1211 de 1990 que no contempla dicho beneficio.

” Asimismo, en la sentencia T-841 de 2006 [21] esta Sala de Revisión reiteró la importancia de la aplicación del término establecido en el artículo 6º de la Ley 923 de 2004, como fórmula que beneficia los derechos de población vulnerable, a saber, las personas con discapacidad física o psíquica [22] .

Bajo tales premisas, es decir, las condiciones mínimas bajo las cuales se debe atender el derecho de petición sobre el reconocimiento de una pensión y el marco legal que rige las prestaciones de la fuerza pública, la Sala de Revisión pasará a analizar las solicitud de protección de los derechos fundamentales presentada por el señor Carlos Emiro Sanchez Bernate.

5. Caso concreto. 5.1. El actor se desempeñó como agente profesional de la Policía Nacional desde 1991 hasta el 29 de noviembre de 2002, fecha en la que fue retirado de la institución por ser considerado no apto para el servicio en razón a la pérdida de su capacidad laboral [23] .

De acuerdo al dictamen médico respectivo, el porcentaje de su discapacidad ascendió al 70.69% y, como consecuencia, decidió acudir a la Dirección General de la Policía Nacional, a través de derecho de petición de fecha 30 de agosto de 2007 [24] , en el que requirió el reconocimiento y pago de la pensión por invalidez, conforme a la Ley 923 de 2004 y el Decreto 4433 de 2004. Sin embargo, para el 17 de octubre de 2007 el actor no había recibido respuesta, por lo que se vio obligado a interponer el amparo de los derechos fundamentales a la dignidad humana, al mínimo vital, a la vida, al derecho de petición, a la familia y al debido proceso.

La entidad demandada se opuso a las pretensiones del amparo. Aunque reconoció el vínculo y el servicio que prestó el actor a la Policía Nacional, aclaró que a la fecha de su desvinculación estaba vigente el Decreto 1796 de 2000 que exigía, como requisito para acceder a la pensión por invalidez, una discapacidad mayor al 75%. Agregó que conforme a dicha norma a éste le fue reconocida una " indemnización por incapacidad " que fue " incluida en la Nómina global No. 31/2004 ". Finalmente allegó copia del oficio con el que dio respuesta al derecho de petición del actor, negando el reconocimiento de la prestación con los mismos argumentos anotados y haciendo énfasis en la ausencia de efectos retroactivos del Decreto 4433. Este oficio, vale la pena anotar, tiene como fecha de elaboración 01 de octubre de 2007.

Las dos autoridades judiciales que conocieron del amparo constitucional invocado por el señor Sánchez Bernate denegaron la protección de los derechos fundamentales.

Ambas redujeron el alcance de la acción a la ausencia de respuesta oportuna del derecho de petición y, aunque por vías diferentes, las dos concluyeron que tal derecho no había sido desconocido. La primera instancia reiteró la jurisprudencia de unificación que define los lapsos temporales que la administración debe atender para responder las solicitudes pensionales y concluyó que ninguno de dichos términos había sido trasgredido. La segunda, por su parte, comprobó que a la petición del actor se le había dado respuesta y destacó que, por tanto, no existía vulneración actual de dicho derecho.

5.2. Pues bien, es claro a esta altura que el derecho de petición que el actor presentó ante la entidad demandada ya fue contestado. Esta circunstancia, teniendo en cuenta que la tutela no es el medio apropiado para cuestionar los fundamentos de fondo con los que se resuelve la solicitud, conlleva a que esta Sala de Revisión, al igual que el Tribunal de segunda instancia, infiera que los hechos a partir de los cuales se sustentaba la vulneración del derecho ya fueron superados en la actualidad.

Sin embargo, como objeción a los planteamientos que sustentan la decisión de primera instancia, la Sala no puede pasar por alto que la entidad demandada no atendió con diligencia la primera de las etapas previstas para satisfacer ese derecho. En efecto, recordemos que conforme a la sentencia SU-975 de 2003, la entidad contaba con un lapso preliminar de 15 días en el cual debía informar al actor el curso que se le daría a la solicitud y efectuar las indicaciones que fueran pertinentes o necesarias para atenderla. En el presente caso dicho intervalo no se observó ya que a la solicitud elevada el 30 de agosto de 2007 se procedió a darle respuesta definitiva, la cual excede, en todo caso, los 15 días preliminares en los que se debió haber informado al señor Sanchez Bernate sobre el trámite que se le daría a su requerimiento prestacional.

Así pues, no obstante concluir que no existe vulneración actual del derecho de petición, la Sala comprueba que los términos previstos para dar trámite a la solicitud pensional del actor fueron transgredidos, por lo que prevendrá a la Dirección General de la Policía Nacional para que adopte las medidas administrativas que sean necesarias para que, en adelante, cada requerimiento prestacional sea atendido conforme a los términos establecidos en la sentencia SU-975 de 2003.

5.3. Ahora bien, adicional a lo anterior es necesario indicar que aunque el actor en el curso de este proceso, especialmente en la impugnación, señaló que la acción de tutela era el único instrumento a su alcance para que le fueran protegidos los demás derechos invocados, la Sala, en respuesta, considera que éste cuenta con otras vías administrativas

y judiciales apropiadas y aptas para acceder a la pensión por invalidez en los términos de la Ley 923 de 2004 y su decreto reglamentario 4433 del mismo año.

En efecto, la Sala destaca que contra el acto que contestó su derecho de petición el actor pudo interponer los recursos de reposición o apelación o, una vez se agotada la vía gubernativa, puede acudir a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho. La Sala no desconoce la especial protección radicada en cabeza del actor en razón a su discapacidad pero, sin embargo, no encuentra razones que hagan imprescindible la operatividad de la tutela como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable en preferencia de los demás medios de defensa judicial. Al contrario, en perjuicio de la procedibilidad del amparo, no es posible desestimar que el señor Sánchez Bernate ha dejado pasar más de dos años y medio para reclamar su pensión desde la fecha en que fue promulgada la Ley 923 de 2004. Sobre este particular, el actor no presenta ningún argumento o prueba que sustente la urgencia actual de la prestación económica sino que tan solo se limita a afirmar que su cónyuge ha venido soportando hasta el momento, con todos los gastos del hogar.

Tales evidencias, en definitiva, impiden que la presente acción opere como medio o mecanismo para censurar el acto administrativo que negó la pensión por invalidez. Como consecuencia, esta Sala procederá a confirmar los fallos de instancia, en los que se denegó la protección de los derechos fundamentales invocados por el señor Sanchez Bernate.

V. DECISIÓN En mérito de lo expuesto, la Sala Novena de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución Política, RESUELVE Primero. CONFIRMAR los fallos proferidos por la Sala Cuarta de Decisión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla, el 09 de noviembre de 2007, y por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, el 22 de enero de 2008, que denegaron la acción de tutela interpuesta por el señor Carlos Emiro Sánchez Bernate.

Segundo. PREVENIR a la Dirección General de la Policía Nacional para que adopte las medidas administrativas que sean necesarias para que, en adelante, cada derecho de petición sea atendido conforme a los términos establecidos en la sentencia SU-975 de 2003.

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 INÉS VARGAS HERNÁNDEZ Magistrada JAIME ARAÚJO RENTERÍA Magistrado MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA Magistrado MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ Secretaria General [1] Sentencia T-567 de 1992 [2] Vid. Constitución Política, art. 2º.

[3] M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa. [4] Sentencia T-377 de 2000, MP: Alejandro Martínez Caballero. [5] M.P.: Jaime Araújo Rentería. Esta sentencia a su vez reitera lo dicho en las sentencias T-326 de 2003 y T-422 de 2003.

[6] MP. Manuel José Cepeda Espinosa [7] Cfr. Sentencias T-147 de 2006 (MP. Manuel José Cepeda Vargas), T-134 de 2006 (MP. Álvaro Tafur Galvis), T-968 de 2005 (MP.

Marco Gerardo Monroy Cabra), T-144 de 2005 (MP. Jaime Córdoba Triviño), T-427 de 2004 (MP. Eduardo Montealegre Lynett), T-259 de 2004 (MP. Clara Inés Vargas Hernández), T-588 de 2003 (MP. Eduardo Montealegre Lynett), T-325, T-326, T-335 de 2003 (MP. Alfredo Beltrán Sierra), T-488 de 2003 (MP. Rodrigo Escobar Gil), T-1011 de 2002 (MP. Jaime Córdoba Triviño), T-463 de 2002 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra), T-1244 de 2001 (MP. Rodrigo Escobar Gil), T-316 de 2001 (MP. Eduardo Montealegre Lynett), T-170 de 2003 (MP. Alfredo Beltrán Sierra) entre otras.

[8] M.P. Clara Inés Vargas Hernández. [9] M.P. Rodrigo Escobar Gil [10] Sentencias T-326 y T-325 de 2003 M.P. Alfredo Beltrán Sierra. [11] Ibídem.

[12] Vid. sentencia T-1197 de 2001, M.P.: Rodrigo Uprimny Yepes. [13] El artículo 6º de la Ley 923 de 2004 textualmente dispone lo siguiente: “ ARTÍCULO 6o .

El Gobierno Nacional deberá establecer el reconocimiento de las pensiones de invalidez y sobrevivencia originadas en hechos ocurridos en misión del servicio o en simple actividad desde el 7 de agosto de 2002, de acuerdo con los requisitos y condiciones de la presente ley ”.

[14] M.P.: Rodrigo Escobar Gil. [15] Sentencia C-924 de 2005, argumento jurídico 4. De este razonamiento vale la pena tener en cuenta el siguiente apartado: “ De este modo, en la medida en que con anterioridad a la expedición de la Ley 923 de 2004, el régimen pensional de los integrantes de la fuerza pública consagraba medidas de protección para quienes sufriesen distintos grados de invalidez o para los beneficiarios del personal que falleciese por causa de actos de misión del servicio o en simple actividad, no cabe decir que establecer un nuevo régimen en la materia, en el que se fijen condiciones que puedan considerarse más favorables, y que no se aplique a quienes estaban vinculados por el régimen anterior, resulte contrario al principio de igualdad ”.

[16] Ibíd, argumento jurídico 5. De este apartado se hace necesario destacar lo siguiente: “ Al fijar el siete de agosto de 2002 como fecha partir de la cual se aplicarían las condiciones de la nueva ley, se atendía, por una parte a consideraciones de proximidad, de tal manera que, quienes más recientemente se hubiesen visto situados en los supuestos previstos en la nueva ley pudiesen beneficiarse de las condiciones fijadas en ella, y por otra parte, a las limitaciones de orden presupuestal, que hacían imposible ampliar de manera indefinida la cobertura retroactiva del nuevo régimen.

” [17] En la Sentencia C-619 de 2001 la Corte expresó que “… en materia de regulación de los efectos del tránsito de legislación, la Constitución solo impone como límites el respeto de los derechos adquiridos, y el principio de favorabilidad y de legalidad penal. Por fuera de ellos, opera la libertad de configuración legislativa.” [18] Artículo 7º, Ley 819 de 2003 [19] M.P.:

Jaime Córdoba Triviño. [20] M.P.: Jaime Córdoba Triviño. [21] M.P.: Clara Inés Vargas Hernández. [22] No obstante, aunque en dicho caso el amparo de los derechos fundamentales fue concedido, se hace necesario aclarar que en esa providencia la Sala de Revisión concluyó que el actor no se encontraba cobijado por la ley 923 debido a que su discapacidad se había estructurado antes del 07 de agosto de 2002.

[23] La fecha de retiro se encuentra relacionada por el actor y también fue informada por la entidad demandada a través del escrito en el que dio respuesta a la tutela.

[24] Folios 16 a 20.

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 12 de octubre de 2026 desde el texto oficial publicado por la Corte Constitucional. Es informativa: el texto que vale es el que publica la Corte Constitucional.