

Sentencia T-1128/08

DERECHO DE PETICION-Alcance y contenido de la respuesta

DERECHO DE PETICION EN MATERIA PENSIONAL-Términos para respuesta oportuna

DERECHO DE PETICION EN MATERIA PENSIONAL-Término de seis meses para resolver solicitudes en concreto y pago de la prestación correspondiente

ACCION DE TUTELA Y DERECHO DE PETICION EN MATERIA PENSIONAL-Procedencia por incumplimiento de los plazos para resolver de fondo las solicitudes elevadas

Referencia: expediente: T-1.987.512

Accionante: Nelson Darío Rodríguez Riaño en representación de Pilar Milena Rodríguez Riaño.

Accionado: Seguro Social -Pensiones-, Seccional Cundinamarca

Magistrado Ponente:

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

Bogotá, D. C., doce (12) de noviembre de dos mil ocho (2008).

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Rodrigo Escobar Gil, Mauricio González Cuervo y Marco Gerardo Monroy Cabra, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha pronunciado la siguiente,

SENTENCIA

En el trámite de revisión del fallo de tutela proferido por el Juzgado Cuarenta y Cuatro Penal del Circuito de Bogotá; en relación con la acción de amparo constitucional instaurada por el señor Nelson Darío Rodríguez Riaño en representación de su hermana Pilar Milena Rodríguez Riaño contra el Seguro Social -Pensiones-, Seccional Cundinamarca.

I. ANTECEDENTES

1.1. Demanda, fundamentos y pretensiones

El señor Nelson Darío Rodríguez Riaño, obrando en representación de su hermana Pilar Milena Rodríguez Riaño, interpuso acción de tutela para proteger sus derechos fundamentales a la vida digna, a la seguridad social, al mínimo vital, al debido proceso y de petición, los cuales considera vulnerados por la negativa del Seguro Social -Pensiones-, Seccional Cundinamarca, de dar respuesta a los derechos de petición que ha elevado solicitando el pago de las mesadas pensionales adeudadas a su hermana así como la reactivación en nómina de pensionados.

1.1.1. Al respecto, se resaltan los siguientes hechos:

a. Afirma el señor Nelson Darío que su hermana Pilar Milena, padece de retraso mental leve moderado.

b. Dice el señor Rodríguez Riaño que mediante Resolución N° 019681 del 12 de septiembre de 2003, el Seguro Social le reconoció la calidad de representante legal de su hermana Pilar Milena y ordenó la reactivación de la pensión de sobrevivientes a que ella tenía derecho y el pago de las mesadas atrasadas toda vez que después del fallecimiento de su progenitora Cecilia Stella Riaño, pensionada, se le había suspendido el pago de dicha prestación social.

c. Según el petente en la Resolución N° 019681 del 12 de septiembre de 2003, si bien el Seguro Social ordenó reactivar en la nómina de pensionados a su hermana Pilar Milena a partir de abril de 2001 desconoció el pago de las mesadas pensionales del periodo comprendido entre febrero de 2000 y marzo de 2001.

d. Ante tal omisión, el señor Rodríguez Riaño interpuso varios derechos de petición solicitando el pago de las mesadas pensionales del periodo comprendido entre febrero de 2000 y marzo de 2001 sin que a la fecha de interposición de la acción de tutela haya obtenido respuesta.

e. Así mismo, afirma el demandante que el Seguro Social al cumplir su hermana Pilar Milena la mayoría de edad -el 23 de agosto de 2005-, fue excluida de la nómina de pensionados. Por esta razón, debió iniciar un proceso de interdicción por enfermedad mental, el cual fue tramitado en el Juzgado Octavo de Familia de Bogotá y el Tribunal Superior del Distrito

Judicial de Bogotá, Sala de Familia. a. Afirma el señor Nelson Darío que su hermana Pilar Milena, padece de retraso mental leve moderado.

f. Finalmente, indica el accionante que una vez fue nombrado curador de los bienes de Pilar Milena, el 20 de diciembre de 2007, elevó al Seguro Social otro derecho de petición solicitando esta vez, la reactivación en nómina de pensionados de su hermana pero la entidad demandada tampoco profirió ninguna respuesta.

1.1.2. Para el accionante, la negativa del Seguro Social en responder los diversos derechos de petición que se han elevado, solicitando en primer término, el pago de las mesadas pensionales del periodo comprendido entre febrero de 2000 y marzo de 2001 y en segundo lugar, la reactivación en nómina de pensionados de su hermana, vulnera sus derechos fundamentales, pues desconoce que se trata de una persona con discapacidad mental que requiere del pago de la pensión de sobrevivientes para la satisfacción de sus necesidades básicas y para proporcionarse los controles y tratamientos médicos que requiere.

1.1.3. Como pretensión de la demanda, el actor le pide al juez de tutela conceder el amparo definitivo de los derechos fundamentales a la vida digna, a la seguridad social, al mínimo vital, al debido proceso y de petición de Pilar Milena Rodríguez Riaño y en consecuencia, le solicita se ordene al Seguro Social -Seccional Cundinamarca-, tomar las medidas necesarias para: (i) la reactivación inmediata de su hermana en la nómina de pensionados del ISS, (ii) el pago de los aportes a la EPS Famisanar, (iii) el pago del retroactivo generado desde el 23 de agosto de 2005 hasta la fecha y el pago de las mesadas pensionales del periodo comprendido entre febrero de 2000 y marzo de 2001.

1.2. Oposición a la demanda de tutela.

Mediante Auto de mayo 9 de 2008, el Juzgado Cuarenta y Cuatro Penal del Circuito de Bogotá, admitió la acción de tutela y ordenó oficiar al Seguro Social, Seccional Cundinamarca, para que rindiera informe sobre los hechos narrados por el accionante. Sin embargo la entidad demandada no hizo ningún pronunciamiento al respecto.

II. TRAMITE PROCESAL.

2.1. Primera Instancia.

El Juzgado Cuarenta y Cuatro Penal del Circuito de Bogotá, mediante providencia del 21 de mayo de 2008, concedió la solicitud de amparo interpuesta por el señor Nelson Darío Rodríguez Riaño como representante legal de su hermana Pilar Milena al considerar que el Seguro Social, Seccional Cundinamarca, desconoció la obligación que tiene de emitir una respuesta pronta y de fondo sobre los asuntos planteados por los administrados.

Señala que “a la fecha han transcurrido más de 4 años, sin obtener respuesta alguna a su primera solicitud (27 de noviembre de 2003) y 5 meses de radicado su último derecho de petición (20 de diciembre de 2007), sin obtener respuesta alguna, desconociendo, evidentemente, el término con que leglamente contaba para resolver, acorde con lo que la respecto ha unificado la Corte Constitucional...”.

III. MATERIAL PROBATORIO

Dentro del expediente contentivo de la presente acción de tutela, se encuentran como pruebas relevantes, las siguientes:

- Copia de la Resolución N° 019681 del 12 de septiembre de 2003 proferida por el Jefe del Departamento de Atención al Pensionado Seccional Cundinamarca . (Folio 7).
- Derechos de petición elevados ante el Seguro Social de fechas : 27 de noviembre de 2003, 30 de julio y 18 de agosto, 22 de octubre de 2004, 16 de marzo y 1 de noviembre de 2005 por medio de los cuales se solicita el pago de las mesadas pensionales del periodo comprendido entre febrero de 2000 y marzo de 2001 (Folios 9 al 14).
- Copia de la Sentencia proferida en primera instancia por el Juzgado Octavo de Familia de Bogotá dentro del proceso de interdicción por enfermedad penal de pilar Milena Rodríguez Riaño. (Folio 20).
- Copia de la Sentencia proferida en segunda instancia por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá dentro del proceso de interdicción por enfermedad penal de pilar Milena Rodríguez Riaño. (Folio 28).
- Copia del registro civil de nacimiento de Pilar Milena Rodríguez Riaño (folio 38).
- Copia del registro civil de nacimiento del señor Nelson Darío Rodríguez Riaño(folio 39).

-Copias de la cédulas de ciudadanía de los señores Nelson Darío y Pilar Milena Rodríguez Riaño (folio 40).

IV. FUNDAMENTOS JURÍDICOS.

1. Competencia.

Es competente esta Sala de la Corte Constitucional para revisar la decisión proferida dentro de la acción de tutela de la referencia, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Problema Jurídico.

Conforme con lo expuesto, el asunto de fondo que en esta oportunidad le corresponde definir a esta Sala, es si el Seguro Social, -Seccional Cundinamarca-, vulneró el derecho de petición de la ciudadana Pilar Milena Rodríguez Riaño al no darle respuesta a las solicitudes elevadas para obtener el pago de las mesadas pensionales del periodo comprendido entre febrero de 2000 y marzo de 2001 y la reactivación en nómina de pensionados

3. Consideraciones generales. Derecho de petición. . Esta Corporación ha sostenido reiteradamente que la Administración tiene la obligación de emitir una respuesta pronta y de fondo sobre los asuntos planteados por los administrados. Precisamente, esta Corporación ha señalado el alcance del ejercicio y contenido del derecho de petición en los siguientes términos:

“(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 posible²; (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 particulares³; (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 petición⁴ 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 gubernativa⁵; (ix) la falta de competencia de la entidad ante quien se plantea, no la exonera del deber de responder;⁶ y (x) ante la presentación de una petición, la entidad pública debe notificar su respuesta al interesado(...).⁷

Ahora bien, la Corte en la Sentencia SU-975 de 2003⁸ en relación con el contenido del derecho fundamental de petición en materia de solicitudes de derechos pensionales, fijó los siguientes plazos y reglas para que la autoridad pública resuelva de fondo las solicitudes elevadas:

“... los plazos con que cuenta la autoridad pública para dar respuesta a 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.”

Cuando se trata de solicitudes que pretenden el reconocimiento o el reajuste de derechos pensionales, la Corte ha señalado de manera enfática que dicho asunto constituye en principio un asunto ajeno al ámbito de la jurisdicción constitucional en sede de tutela⁹.” En estos casos, la competencia del juez de tutela se circunscribe a la verificación de los términos establecidos legalmente para proferir una respuesta a las solicitudes elevadas por los peticionarios.

4. Caso concreto.

La presente acción fue incoada por el señor Nelson Darío Rodríguez en representación de su hermana Pilar Milena, quien padece de retraso mental leve moderado, porque los distintos derechos de petición que ha elevado ante el Seguro Social, Seccional Cundinamarca, (27 de noviembre de 2003, 30 de julio y 18 de agosto, 22 de octubre de 2004, 16 de marzo y 1 de noviembre de 2005) solicitando el pago de las mesadas pensionales del período comprendido entre febrero de 2000 y marzo de 2001 no han sido resueltos.

Igualmente, la entidad demandada, tampoco ha proferido ninguna respuesta en relación con la solicitud que elevó el señor Rodríguez Riaño, el 20 de diciembre de 2007, pidiendo la reactivación en nómina de pensionados de su hermana a quien le fue suspendido el pago de la mesada pensional el 23 de agosto de 2005 al alcanzar la mayoría de edad.

El señor Nelson Darío Rodríguez Riaño solicita se ordene al Seguro Social -Seccional Cundinamarca: (i) la reactivación inmediata de su hermana en la nómina de pensionados del ISS, (ii) el pago de los aportes a la EPS Famisanar, (iii) el pago del retroactivo generado desde el 23 de agosto de 2005 hasta la fecha y el pago de las mesadas pensionales del periodo comprendido entre febrero de 2000 y marzo de 2001.

De conformidad con la información allegada por el accionante en sede de revisión, se tienen que el Seguro Social, Seccional Cundinamarca, profirió el 9 de junio de 2008 la Resolución N°

024405 “por medio de la cual se resuelve una solicitud de prestaciones Económicas, en el Sistema General de Pensiones de Prima Media con Prestación Definida”10.En dicha resolución, la entidad demandada, entre otros aspectos resolvió:

“ARTICULO PRIMERO: Aceptar el señor NELSON DARIO RODRIGUEZ RIAÑO, identificado con Cédula de Ciudadanía N° 79.466.541 como GUARDADOR de PILAR MILENA RODRIGUEZ RIAÑO, identificada con la C.C. N° 1030.539.745 y representada, de acuerdo a lo expuesto en la parte motiva del presente acto administrativo.

ARTICULO SEGUNDO: ACTIVAR la pensión de sobrevivientes a partir del 23 de agosto de 2005 a favor de PILAR MILENA RODRIGUEZ RIAÑO, identificada con la C.C. N° 1.030.539.745, en calidad de hija del causante ISAIAS RODRIGUEZ AVILA y representada por el señor NELSON DARIO RODRIGUEZ RIAÑO, identificado con la cédula de ciudadanía N° 79.466.541, por las razones expuestas en la parte motiva de esta Resolución, la cual quedará en los siguientes términos y cuantías.

A partir	Vlr Pensión	Retroactivo
01 Septiembre de 2005	\$856.463	\$3.425.852
01 enero de 2006	\$898.001	\$10.776.012
01 enero de 2007	\$938.231	\$11.258.772
01 enero de 2008	\$991.616	\$5.949.696

ASEGURADO FALLECIDO ISAIAS RODRIGUEZ RIAÑO

VALOR RETROACTIVO \$31.410.332

PRIMA RETROACTIVA.....\$5.520.543

Total retroactivo PILAR \$36.930.875

El valor del retroactivo a favor de PILAR MILENA RODRIGUEZ RIAÑO en calidad de hija del asegurado fallecido y representada legalmente por el señor NELSON DARIO RODRIGUEZ RIAÑO, identificado con cédula de ciudadanía N° 79.466.541 asciende a la suma de TREINTA

Y SEIS MILLONES NOVECIENTOS TREINTA MIL OCHOCIENTOS SETENTA Y CINCO PESOS MONEDA CORRIENTE (\$36.930.875) será incluido en la nómina del mes de julio, con pago en el mes de agosto de 2008, a través del Banco SUDAMERIS -SEGUNDA QUINCENA CENTRAL DE PAGOS Cuenta N° 79466541.

ARTICULO TERCERO.: Girar a favor de PILAR MILENA RODRIGUEZ RIAÑO, la suma de \$3.759.673, según comprobantes de reintegros N° 63258 y 63256.

(...)

ARTICULO QUINTO: Los descuentos de salud se efectuarán a partir del ingreso a nómina a la EPS FAMISANAR, DE CONFORMIDAD CON LO CONTEMPLADO POR EL ARTÍCULO 204 DE LA Ley 100 de 1993 modificado por el artículo 10 de la Ley 1122 de 2007.

(...)"

A pesar de lo anterior, para la Sala no es posible en este caso, declarar la carencia actual de objeto por existencia de un hecho superado, toda vez que no obstante el Seguro Social profirió la Resolución N° 024405 del 9 de junio de 2008, resolviendo lo solicitado por el accionante en los distintos derechos de petición, dicha decisión fue consecuencia de una orden judicial y no de una actuación voluntaria de la entidad demanda tendiente a reestablecer los derechos fundamentales de la ciudadana Pilar Milena Rodríguez Riaño. En esta medida el fallo de instancia que tuteló los derechos fundamentales invocados en la acción de tutela de la referencia deberán mantenerse, por cuanto constituyen el sustento jurídico de la decisión adoptada por la mencionada empresa¹¹.

En relación con el asunto sub examine la Corte encuentra que efectivamente el amparo del derecho de petición de la ciudadana Pilar Milena Rodríguez Riaño, resultaba procedente, pues la entidad demandada incumplió ampliamente los plazos que de conformidad con la jurisprudencia constitucional contaba para resolver de fondo la solicitudes elevadas. Tardó más de 4 años, para proferir una respuesta en relación con la primera solicitud (27 de noviembre de 2003) y 6 meses respecto del último derecho de petición (20 de diciembre de 2007).

V. DECISIÓN

En virtud de lo anterior, la Sala habrá de confirmar el fallo proferido por el Juzgado Cuarenta y Cuatro Penal del Circuito de Bogotá, 21 de mayo de 2008 dentro de la acción de tutela instaurada por el ciudadano Nelson Darío Rodríguez Riaño en calidad de representante legal de su hermana Pilar Milena Rodríguez Riaño contra el Seguro Social -Seccional Cundinamarca-, por las razones expuestas en esta providencia.

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

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR el fallo proferido por el Juzgado Cuarenta y Cuatro Penal del Circuito de Bogotá, 21 de mayo de 2008 dentro de la acción de tutela instaurada por el ciudadano Nelson Darío Rodríguez Riaño en calidad de representante legal de su hermana María Milena Rodríguez Riaño contra el Seguro Social -Seccional Cundinamarca-, por las razones expuestas en esta providencia.

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

Cópiese, notifíquese, insértese en la gaceta de la Corte Constitucional y Cúmplase.

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 El señor Nelson Darío Rodríguez Riaño elevó al Seguro Social, varios derechos de petición, en las siguientes fechas: 27 de noviembre de 2003, 30 de julio y 18 de agosto, 22 de octubre de 2004, 16 de marzo y 1 de noviembre de 2005.

2 Sentencia T-481 de 1992, M.P. Jaime Sanín Greiffenstein.

3 Al respecto véase la sentencia T-695 de 2003, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

4 Sentencia T-1104 de 2002, M.P. Manuel José Cepeda.

5 Sentencias T-294 de 1997 y T-457 de 1994.

6 Sentencia 219 de 2001, M.P. Fabio Morón Díaz.

7 Sentencia 249 de 2001, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

8 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

9 Véase, Sentencia T-958 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

10 Dicha resolución se encuentra en los folios 12 a 17 del segundo cuaderno del expediente T-1987512.

11 Véase, Sentencia T-1089 de 2007. M.P. Rodrigo Escobar Gil.