

Sentencia T-766/00

DERECHO DE PETICION-Pronta resolución y decisión de fondo

DERECHO DE PETICION-Término de quince días no es aplicable a pensión de sobreviviente que se origina en riesgo profesional

El término de 15 días hábiles que señala el artículo 6º del Código Contencioso Administrativo no es aplicable a la pensión de sobrevivientes que se origina en el riesgo profesional, como quiera que la entidad administradora del riesgo está obligada a cumplir con el trámite que disponen las normas que regulan el tema, el cual excede del término general que señala el Código Contencioso Administrativo. Sin embargo, ello no significa que, ante la ausencia normativa del término para resolver, la administradora de riesgos profesionales está autorizada a no responder una solicitud o a resolver en el plazo que ella considera pertinente; puesto que, como se explicó en precedencia, el artículo 23 de la Carta exige, como garantía ineludible del derecho de petición, la respuesta oportuna de una solicitud respetuosamente presentada ante las autoridades.

DERECHO DE PETICION-Facultad del legislador para establecer plazos diversos al señalado en el Código Contencioso Administrativo/DERECHO DE PETICION ANTE EL SEGURO SOCIAL- Aplicación analógica de término de cuatro meses para resolver reconocimiento de pensiones legales

Referencia: expediente T- 289.267

Magistrado Ponente:

Dr. ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Santa Fe de Bogotá, veintidós (22) de junio de dos mil (2000)

La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido Sentencia en la acción de tutela interpuesta por Clara Inés Peláez Sánchez contra el Seguro Social.

I. ANTECEDENTES

## 1. Hechos

- El 15 de junio de 1999, murió el compañero permanente de la accionante en un hecho ocurrido, aparentemente, en el taxi donde laboraba.
- En razón a que la persona que falleció estaba afiliada al sistema de riesgos profesionales en el Seguro Social, la accionante solicitó a esa entidad el reconocimiento de la “pensión por muerte”. Sin embargo, la actora no informó la fecha exacta de esa solicitud ni allegó copia de la misma, simplemente manifestó que presentó la solicitud en agosto de 1999.
- El 18 de noviembre de 1999, la accionante requirió al Jefe del Departamento ATEP del Seguro Social la información sobre “si el fallecimiento de mi compañero permanente fue un accidente de trabajo” (Folio 6).
- A la fecha de presentación de la acción de tutela, diciembre 16 de 1999, el Seguro Social no ha dado respuesta a las solicitudes de la accionante.
- Finalmente, la accionante informa que tiene dos hijos y que el sustento familiar derivaba del trabajo de su compañero permanente, por lo que atraviesa una situación económica difícil que urge la respuesta del Seguro Social.

## 2. La Solicitud

La accionante afirma que el Seguro Social transgrede sus derechos de petición, vida y seguridad social. Por ello, solicita que el juez constitucional ordene a la entidad accionada que “proceda a dar respuesta mediante acto administrativo al derecho de petición por muerte de mi cónyuge”

## 3. Sentencia objeto de revisión

Mediante providencia del 29 de diciembre de 1999, el Juzgado 4º Penal Municipal de Medellín decidió negar el amparo solicitado. A su juicio, la violación del derecho de petición ha sido superada, pues la entidad contestó explicando los motivos por los cuales no ha podido definir la profesionalidad del evento. Por consiguiente, el juez tiene “claro que el demandado ha procedido conforme a claras disposiciones legales vigentes y mal haría el juez de tutela en entrometerse en asuntos del gaje de otras autoridades, como en este caso lo es el derecho

administrativo”

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. La accionante presentó, ante el Seguro Social, solicitud de reconocimiento de las prestaciones económicas derivadas de la muerte de su compañero permanente. Después de, aproximadamente, tres meses, la entidad accionada no ha resuelto la solicitud de la actora. El juez de instancia negó la solicitud, por cuanto consideró que la información que el seguro presentó ante el juzgado demostró que el hecho fue superado. Por lo tanto, la Sala deberá resolver si el seguro social vulneró el derecho de petición de la accionante.

Derecho de petición, contenido y oportunidad de la respuesta

2. La jurisprudencia reiterada de la Corte Constitucional<sup>1</sup>, ha señalado que el núcleo esencial del derecho fundamental de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión planteada en la solicitud. De ahí pues que la respuesta debe cumplir con estos requisitos: a) oportunidad b) Debe existir resolución de fondo, clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado c) Debe darse a conocer al peticionario. Por lo tanto, si no se cumple con estos requisitos se incurre en una vulneración del derecho constitucional fundamental de petición.

Así pues, una respuesta de fondo es una resolución material de lo planteado, por lo que “no se admiten respuestas evasivas, o la simple afirmación de que el asunto se encuentra “en trámite”, pues ello no se considera una respuesta”<sup>2</sup>. Por consiguiente, “la respuesta aparente pero que en realidad no niega ni concede lo pedido, desorienta al peticionario y le impide una mínima certidumbre acerca de la conducta que debe observar frente a la administración y respecto de sus propias necesidades o inquietudes: no puede hacer efectiva su pretensión, pero tampoco tiene la seguridad de que ella sea fallida”<sup>3</sup>.

3. Pues bien, el Seguro Social comunicó al juez constitucional que “se están recopilando los documentos y las pruebas que estos casos ameritan ... motivos por los cuales no ha sido posible a la fecha definir la profesionalidad del evento antes mencionado”. En consecuencia, la Sala considera que esa información no puede considerarse una respuesta de fondo que amerite un hecho superado, tal y como lo afirmó el A quo, razón por la cual esta sentencia corrige la decisión de instancia.

4. De otra parte, la jurisprudencia constitucional también ha sostenido que la respuesta de una solicitud debe ser oportuna, esto es, debe presentarse dentro del plazo que establece la normatividad para resolver el asunto planteado. En efecto, por regla general, el término que tiene la administración para resolver las peticiones formuladas, es el que establece el artículo 6º del Código Contencioso Administrativo, esto es, de 15 días hábiles para resolver. No obstante, ello no significa que todas las peticiones deban resolverse en el término señalado en el Código Contencioso, puesto que si existe disposición aplicable que señala un plazo diferente, el término que se aplica será el especial.

Así las cosas, la Sala entra a averiguar si el Seguro Social vulneró el derecho de petición de la actora al no resolver oportunamente su solicitud de reconocimiento de las prestaciones económicas derivadas del accidente de trabajo de su compañero permanente.

Término para resolver las peticiones sobre reconocimiento de prestaciones económicas por accidente de trabajo.

5. De acuerdo con el artículo 7º del Decreto 1295 de 1994 “todo trabajador que sufra un accidente de trabajo o una enfermedad profesional tendrá derecho al reconocimiento y pago de las siguientes prestaciones económicas: a) subsidio por incapacidad temporal; b) indemnización por incapacidad permanente parcial; c) pensión de invalidez; d) pensión de sobrevivientes, y e) auxilio funerario”. Por su parte, el artículo 49 de la Ley 100 de 1993 señala que “si como consecuencia del accidente de trabajo o de la enfermedad profesional sobreviene la muerte del afiliado, o muere un pensionado por riesgos profesionales, tendrán derecho a la pensión de sobrevivientes las personas descritas en el artículo 47 de la Ley 100 de 1993, y sus reglamentarios”.

De igual manera, los artículos 252 y 46 de la Ley 100 de 1993 preceptúan los requisitos para acceder a la pensión de sobrevivientes, y, entre otros, el Decreto 1889 de 1994, determina el trámite de la prestación. Así, dentro del procedimiento para reconocer el derecho, el artículo 4º del Decreto 1530 de 1996 señala que cuando un trabajador fallece como consecuencia de un accidente de trabajo o de una enfermedad profesional, el empleador y el comité paritario de salud ocupacional, adelantarán una investigación encaminada a determinar las causas del evento. Esa investigación deberá iniciarse dentro de los 15 días calendario siguientes al evento. Una vez concluida la averiguación, los investigadores remitirán la información a la

Administradora de Riesgos Profesionales, quien la evaluará y emitirá concepto.

De lo anterior es posible colegir dos premisas que llevan a una conclusión: La primera, las normas en cita no disponen términos específicos para resolver la petición de reconocimiento de la pensión de sobrevivientes, ni para adelantar la investigación sobre las causas de siniestro, pues es razonable sostener que la averiguación depende de la situación fáctica concreta, de la colaboración del empleador y de la complejidad de la prueba. Así mismo, no existe disposición expresa que señale un término para que la Administradora de Riesgos Profesionales emita el concepto sobre si existió accidente o enfermedad profesional. En segundo lugar, el trámite de las prestaciones económicas derivadas de un accidente de trabajo debe cumplir con las formalidades tendientes a esclarecer la existencia del riesgo profesional y las propias del reconocimiento de una pensión.

6. En este contexto, una conclusión se impone: el término de 15 días hábiles que señala el artículo 6º del Código Contencioso Administrativo no es aplicable a la pensión de sobrevivientes que se origina en el riesgo profesional, como quiera que la entidad administradora del riesgo está obligada a cumplir con el trámite que disponen las normas que regulan el tema, el cual excede del término general que señala el Código Contencioso Administrativo. Sin embargo, ello no significa que, ante la ausencia normativa del término para resolver, la administradora de riesgos profesionales está autorizada a no responder una solicitud o a resolver en el plazo que ella considera pertinente; puesto que, como se explicó en precedencia, el artículo 23 de la Carta exige, como garantía ineludible del derecho de petición, la respuesta oportuna de una solicitud respetuosamente presentada ante las autoridades.

Por lo anterior, la Sala considera que, tal y como ya lo había dicho esta Corporación, el término de 4 meses que señala el artículo 19 del Decreto 656 de 1994, también es aplicable para la resolución de la petición de reconocimiento de las prestaciones económicas derivadas de los riesgos profesionales. Al respecto, la Corte manifestó:

“para la Sala es claro que la naturaleza misma de la solicitud de pensión, por los trámites internos que ella impone para su reconocimiento o denegación, hace del término de quince (15) días, un plazo muy breve para que la entidad resuelva en debida forma sobre éste. Razón por la que ha de entenderse que como en dicho término no puede darse una

respuesta de fondo, núcleo esencial del derecho de petición, el Seguro Social ha de informar al solicitante si la documentación allegada está completa y en caso contrario señalar la que hace falta, así como advertir el término que empleará para resolver de fondo la solicitud. Término éste que debe ser igualmente razonable. Razonabilidad que queda a la discrecionalidad del funcionario, y que en su momento ha de ser evaluada por el juez de tutela, cuando tenga que resolver sobre la existencia o no de vulneración del derecho de petición en un caso concreto. Por tanto, se puede afirmar que la inexistencia de un término exacto señalado directamente por el legislador, genera, en si mismo, inequidades entre los diversos afiliados al sistema de seguridad social.

3.11. Lo anterior evidencia la necesidad e importancia de una regulación expresa en esta materia, no sólo en cuanto a la fijación de un plazo sino a un procedimiento, que permitan tanto al Seguro Social como a sus afiliados, tener certeza sobre el término que debe emplear éste para absolver peticiones de esta clase, sobre todo cuando de su decisión, depende el goce de otros derechos que, según las circunstancias de cada caso, podría involucrar derechos de carácter fundamental. La reglamentación de esta materia, entonces, permitirá que principios como los de igualdad, eficacia y eficiencia que imperan la función administrativa tengan plena ejecución.

3.12. Así, mientras el legislador cumple su función de establecer un término razonable en que entidades como el Seguro Social deben emplear para dar respuesta a las solicitudes que sus afiliados, específicamente en materia de reconocimiento de pensiones, ha de entenderse que esta entidad debe aplicar por analogía el lapso contenido en el artículo 19 del decreto 656 de 1994, según el cual las solicitudes de pensión deben resolverse de fondo en un término máximo de cuatro (4) meses desde el momento en que se radique la respectiva petición. Hecho éste que tendrá que ser informado al solicitante en el lapso al que hace referencia el artículo 6 del Código Contencioso Administrativo”4

7. Pues bien, en el asunto sub iudice la Sala encuentra que no existe certeza de la fecha en que la actora solicitó, por primera vez, la pensión de sobrevivientes, como quiera que simplemente existe la manifestación de la accionante de que presentó la solicitud, en agosto de 1999. Por su parte, la actora interpuso la tutela el 16 de diciembre de 1999. Como se observa, la fecha de la petición es un hecho fundamental que debe ser aportado por quien alega su protección, pues la iniciación del término para la resolución de una petición se

convierte en una carga probatoria mínima, razonable y determinante para el éxito de la pretensión por vía constitucional. Ahora, en razón a que el único elemento de juicio con que cuenta la Sala para conocer la fecha de la petición es la manifestación de la actora de que la presentó en el mes de agosto de 1999, se concluye que, la acción de tutela fue interpuesta antes del término exigible para la resolución de la petición de reconocimiento de la prestación económica, como quiera que los cuatro meses se vencerían el 31 de diciembre de 1999 y la acción de tutela se presentó el 16 de diciembre de ese mismo año.

Por lo expuesto, la Sala negará el amparo solicitado, no sin antes advertir que, aun tratándose de los mismos sujetos involucrados, el transcurrir del tiempo constituye un hecho jurídico nuevo que puede ser evaluado por el juez constitucional si se interpone otra acción de tutela.

### III. DECISIÓN

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

#### RESUELVE:

Primero.- CONFIRMAR el fallo proferido por el Juzgado 4º Penal Municipal de Medellín, el 29 de diciembre de 1999, dentro de la acción de tutela de la referencia.

Segundo. LÍBRESE por Secretaría la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORÓN DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Pueden consultarse las sentencias T-12 de 1992, T-419 de 1992, T-172 de 1993, T-306 de 1993, T-335 de 1993, T-571 de 1993, T-279 de 1994, T-414 de 1995, T-529 de 1995, T-604 de 1995, T-614 de 1995, SU-166 de 1999, T-307 de 1999, entre muchas otras.

2 Sentencia T-165 de 1997. M.P. José Gregorio Hernández Galindo

3 Sentencia T-206 de 1997. M.P. José Gregorio Hernández Galindo

4 Sentencia T-170 de 2000. M.P. Alfredo Beltrán Sierra