

Sentencia T-795/02

DERECHO DE PETICION ANTE SEGURO SOCIAL-Vulneración por no resolver recursos administrativos

En este sentido, cuando se han interpuesto recursos para agotar la vía gubernativa y la administración omite resolverlos, se encuentra vulnerando el derecho de petición sin que se pueda aceptar como argumento la configuración del silencio administrativo negativo, ya que tal silencio no se puede tener como una verdadera manifestación de la administración, por el contrario deja entrever un sentimiento de inactividad.

Referencia: expediente T- 633.968

Acción de tutela instaurada por María de los Santos Padilla Correa contra Seguro Social Seccional Bolívar.

Procedencia: Tribunal Superior de Cartagena Sala Laboral.

Magistrado Ponente:

Dr. ALFREDO BELTRAN SIERRA

Bogotá D.C., veintiséis (26) de septiembre de dos mil dos (2002).

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Alfredo Beltrán Sierra, Manuel José Cepeda Espinosa y Jaime Córdoba Triviño, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en el proceso de revisión del fallo adoptado el veintiocho (28) de junio de dos mil dos (2002), por el Tribunal Superior de Cartagena Sala Laboral, dentro de la acción de tutela instaurada por la señora María de los Santos Padilla Correa contra el Seguro Social Seccional Bolívar.

La Sala de Selección No. 8 de la Corte Constitucional, por auto del veintinueve (29) de agosto del año en curso, eligió, para efectos de su revisión, el fallo de la referencia. El expediente llegó a la Corte Constitucional, por remisión que hizo el Tribunal Superior del Distrito Judicial

de Cartagena Sala Laboral, en virtud de lo ordenado por el artículo 31 del decreto 2591 de 1991.

I. ANTECEDENTES.

1. Hechos.

La actora por medio de apoderado expone los siguientes hechos:

1. Presentó recurso de reposición y en subsidio de apelación el 19 de septiembre de 2001, contra la Resolución 0002258 del 10 de septiembre de 2001, por medio de la cual el Seguro Social Seccional Bolívar le negó la pensión de invalidez a la actora y en su lugar, le reconoció la indemnización sustitutiva.

1. El recurso de reposición fue resuelto el 6 de febrero de 2002, mediante Resolución No. 00077 confirmando la decisión mencionada y, se concedió el recurso de apelación ante la Gerencia de Pensiones del Seguro Social, sin que se haya proferido pronunciamiento alguno.

1. Expone que es madre soltera, que no cuenta con medios económicos para vivir junto con sus menores hijos y que, las secuelas que le dejó el accidente de trabajo le producen cambios constantes en su estado de salud, tales como cefaleas y desequilibrio emocional, lo que la obliga acudir a controles médicos permanentes y le impide desempeñar una labor.

1. En los días 14 y 15 de febrero de 2002, la actora por medio de apoderado amplió los argumentos del recurso de apelación y aportó pruebas con el ánimo de demostrar que tiene el derecho a la pensión de invalidez desde el año 2000, con ocasión a la enfermedad que padece. Sin embargo, luego de haber transcurrido dos meses la entidad demandada, continúa guardando silencio respecto del recurso interpuesto.

2. Pretensiones y derechos presuntamente vulnerados.

Solicita la actora que se proteja el derecho de petición, ordenando al Seguro Social resolver el recurso de apelación interpuesto contra la resolución que le negó el derecho a la pensión de invalidez.

3. Sentencia de primera instancia.

El Juzgado 2 Laboral del Circuito de Cartagena mediante sentencia proferida el veinte (20) de mayo de dos mil dos (2002), decide negar el derecho de petición solicitado por la actora con ocasión del recurso de apelación que presentó en contra de la Resolución que le negó el derecho a la pensión de invalidez.

Las consideraciones hechas tuvieron como fundamento la sentencia T-170 de 2000 proferida por la Corte Constitucional, en la cual se dijo que al no tener un plazo establecido para resolver las peticiones pensionales se debe aplicar por analogía el término de cuatro meses previsto en el artículo 19 del Decreto 656 de 1994. Igualmente se dijo que en materia de reconocimiento de pensiones el plazo de 15 días es muy breve para que el Seguro Social adelante los trámites pertinentes y resuelva el derecho de petición en materia de reconocimiento de pensiones, por ello es más razonable adoptar el término de cuatro meses contenido en el decreto mencionado.

Para el caso de la actora, solo han transcurrido tres meses desde el momento en que se resolvió el recurso de reposición y se aceptó el de apelación, petición que requiere de un trámite interno y del estudio respectivo, por lo que se acoge el plazo de cuatro meses para resolver; motivo suficiente para negar la acción de tutela pues no se ha vencido el término establecido.

4. Impugnación.

El apoderado de la actora presentó escrito de impugnación el 23 de mayo de 2002, dentro del cual afirma que el plazo a que hace referencia el a quo con relación a la sentencia T-170 de 2000, es para resolver peticiones de reconocimiento pensional, pero uno distinto es el que se le debe aplicar al caso de la actora a quien ya se le negó el derecho a la pensión de invalidez y se encuentra pendiente de resolver el recurso de apelación, para el que sí existe

término y es el dos (2) meses contenido en el artículo 60 del C.C.A..

5. Sentencia de segunda instancia.

El Tribunal Superior de Cartagena, Sala Laboral, por medio de sentencia proferida el veintiocho (28) de junio de dos mil dos (2002), confirma la decisión del a quo pero bajo el argumento de haberse configurado el silencio administrativo negativo, de acuerdo con el artículo 60 del C.C.A., ya que el recurso de apelación se concedió el 6 de febrero de 2002 y aunque se hubiera practicado pruebas, el término de dos meses allí establecido, ya venció.

Por ello, consideró que el recurso ya se había resuelto en forma negativa y por tanto, podía el actor recurrir a la vía judicial para impugnar el acto ficto o presunto.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

Primera. Competencia.

La Sala Segunda de Revisión es competente para decidir sobre el asunto de la referencia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 241, numeral 9°, de la Constitución, y 33 y 34 del decreto 2591 de 1991.

Segunda. El asunto objeto de discusión.

Teniendo en cuenta que la actora considera vulnerado el derecho de petición por parte del Seguro Social Seccional Bolívar, luego de transcurrir más de dos meses, sin resolver el recurso de apelación interpuesto oportunamente. Entra la Sala de Revisión a decidir si, se vulnera o no el derecho de petición.

Tercera. Reiteración de jurisprudencia. Silencio administrativo negativo y vulneración del derecho de petición.

El Código Contencioso Administrativo plasma con relación al silencio administrativo negativo en su título I y en el art. 60 lo siguiente: "Transcurrido un plazo de dos (2) meses, contados a partir de la interposición de los recursos de reposición o apelación sin que se haya notificado decisión expresa sobre ellos, se entenderá que la decisión es negativa.

Por su parte, el derecho de petición consagrado constitucionalmente como derecho

fundamental, se encuentra definido por el art. 23 de la Constitución Política, en los siguientes términos: “Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución”.

En reiterada jurisprudencia la Corte Constitucional se ha pronunciado en el sentido de aclarar que la omisión en atender los recursos para agotar vía gubernativa vulnera el derecho de petición, por cuanto la administración está en el deber de resolverlos dentro del término señalado en la ley¹, pero en el evento en que no le sea posible, tal circunstancia no lo exime de la responsabilidad de informar al interesado sobre el trámite del recurso.

El artículo 23 de la Carta Política, ha sido motivo de permanente estudio por parte de la Corte Constitucional, señalado los puntos en los cuales se concreta la vulneración de este derecho fundamental, en efecto se dijo:

“En un fallo reciente², la Corte Constitucional resumió las reglas básicas que rigen el derecho de petición, tal y como han sido precisados en su jurisprudencia³:

“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.

“ ...

“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. Para este efecto, el criterio de razonabilidad del término será determinante, puesto que deberá tenerse en cuenta el grado de dificultad o la complejidad de la solicitud. Cabe anotar que la Corte Constitucional ha confirmado las decisiones de los jueces de instancia que ordenan responder dentro del término de 15 días, en caso de no hacerlo, la respuesta será ordenada por el juez, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes.

“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. sentencia T-1160^a de 2001.

En este sentido, cuando se han interpuesto recursos para agotar la vía gubernativa y la administración omite resolverlos, se encuentra vulnerando el derecho de petición sin que se pueda aceptar como argumento la configuración del silencio administrativo negativo, ya que tal silencio no se puede tener como una verdadera manifestación de la administración, por el contrario deja entrever un sentimiento de inactividad.

Para el caso en estudio, si el recurso de reposición fue resuelto el 6 de febrero de 2002, día en el que se concedió dar trámite a la apelación y la acción de tutela se presentó el 31 de mayo de 2002, ya habían transcurrido tres meses desde la interposición del recurso de apelación y la presentación de esta acción. Entonces atendiendo lo dispuesto por el artículo 60 del C.C.A. al que nos hemos referido antes, ya se había cumplido el tiempo para resolver el recurso de apelación interpuesto por la actora.

Así las cosas, se concede el derecho de petición invocado por la señora María de los Santos Padilla Correa, el cual ha sido infringido por el Seguro Social Seccional Bolívar al omitir resolver oportunamente el recurso de apelación presentado por ella, sin que como se explico anteriormente, sea procedente aceptar que el silencio de la administración se convierta en un silencio administrativo negativo, que exonere al Seguro Social de pronunciarse respecto

de un recurso debidamente interpuesto.

Por tanto, la Sala de Revisión, revocará la sentencia del 28 de junio de 2002, proferida por el Tribunal Superior de Cartagena, Sala Laboral, y en su lugar, concederá la tutela por violación al derecho fundamental de petición.

III. DECISIÓN.

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

RESUELVE:

Primero. REVOCAR el fallo proferido el veintiocho (28) de junio de dos mil dos (2002), por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena, sala Laboral, dentro de la acción de tutela instaurada por la señora María de los Santos Padilla Correa contra el Seguro Social Seccional Bolívar y en su lugar, CONCEDE el derecho de petición invocado por la actora de acuerdo a las razones expuestas en la parte motiva de este fallo.

Segundo: ORDENAR al gerente del Seguro Social Seccional Bolívar, o quien haga sus veces, proceda en el término de cuarenta y ocho (48) horas, contadas a partir de la notificación de la presente decisión, sino se hubiere hecho, proferir acto administrativo que resuelva de fondo el recurso de apelación interpuesto contra la resolución No. 2258 del 10 de septiembre de 2001, por medio de la cual, se negó pensión de invalidez a la actora..

Tercero: Por Secretaria General, líbrense las comunicaciones de que trata el artículo 36 del decreto 2591 de 1991.

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

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado Ponente

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 T-21 de 1998, T-1289, T-1483 de 2000, T-763 de 2001 entre otras.

2 Corte Constitucional, Sentencia T-1089/01, MP: Manuel José Cepeda Espinosa.

3 Estos criterios fueron delineados en la sentencia T-377 de 2000, MP: Alejandro Martínez Caballero.

4 Corte Constitucional, Sentencia T-377/00, MP: Alejandro Martínez Caballero.