

República de Colombia
Tribunal Administrativo de Antioquia



Sala Segunda de Oralidad
Magistrada Ponente: Beatriz Elena Jaramillo Muñoz

Medellín,

REFERENCIA:	ACCIÓN DE TUTELA – APELACIÓN DE SENTENCIA
DEMANDANTE:	BERNARDO ANTONIO HERNÁNDEZ SUÁREZ
DEMANDADO:	INSTITUTO DE SEGURO SOCIAL en liquidación – PENSIONES Y ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES-COLPENSIONES
RADICADO:	05001-33-33-023-2012-00396-01
SENTENCIA:	Nº
INSTANCIA:	SEGUNDA
DECISIÓN:	Modifica decisión.
ASUNTO:	Derecho De petición-término para resolver las solicitudes en materia pensional.

Procede la Sala a resolver la impugnación interpuesta por la parte accionante contra la sentencia proferida por el Juzgado Veintitrés (23) Administrativo Oral del Circuito de Medellín el día cuatro (4) de diciembre de dos mil doce (2012), por medio de la cual se decidió tutelar el derecho fundamental de petición del accionante.

ANTECEDENTES

El señor **Bernardo Antonio Hernández Suárez** quien actúa en nombre propio, manifestó que el día 17 de julio de 2012 presentó ante el Instituto de Seguros Sociales Seccional Antioquia un derecho de petición, solicitando el reconocimiento de una pensión de invalidez por cumplir con los requisitos exigidos por la Ley 797 de 2003, que la misma Ley establece que la entidad cuenta con un término de cuatro (4) meses para su reconocimiento y a la fecha los términos están vencidos, pues ha transcurrido más de cuatro (4) meses y no le ha dado respuesta alguna, manifiesta que depende de ese ingreso por lo que pone en riesgo además su mínimo vital y no cuenta con ningún otro tipo de ingreso económico para solventar su sustento.

PETICIÓN

El libelista solicita se le ampare sus derechos fundamentales al, mínimo vital, dignidad humana e igualdad y en consecuencia, se ordene al Instituto de Seguro Social-Pensiones y/o COLPENSIONES conceder la pensión de invalidez a la que considera tener derecho.

Anexó a la demanda copia de la cédula de ciudadanía¹, de la solicitud ante el ISS², reporte de semanas cotizadas en pensiones³ y del dictamen sobre la determinación de la pérdida de capacidad laboral⁴.

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

Luego de la notificación a las entidades accionadas **Administradora Colombiana de Pensiones –COLPENSIONES-** y el **Instituto de Seguros Sociales en liquidación –ISS**, tal como consta a folios 18 y 19 respectivamente del expediente, éstas dejaron vencer en silencio el término establecido para pronunciarse sobre los hechos de la presente acción de tutela.

SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

El cuatro (4) de diciembre de dos mil doce (2012) el Juzgado Veintitrés (23) Administrativo Oral del Circuito de Medellín profirió sentencia y concedió la tutela con fundamento en que la solicitud del accionante consistente en el reconocimiento y pago de su pensión de invalidez, el término para resolver dicha solicitud es de cuatro (4) meses contados a partir de su presentación y una vez revisado el expediente encontró que la solicitud elevada el 17 de julio de 2012 han transcurrido más de 4 meses pasando el término legal vulnerando el derecho fundamental de petición, por ello ordenó al Instituto de Seguros Sociales en liquidación que en el término de cinco (5) días hábiles contados a partir de la notificación de la sentencia remitir con destino a COLPENSIONES el expediente administrativo del señor **Bernardo Antonio Hernández Suárez** para que esta entidad (Colpensiones) en un término de cuarenta y cinco (45) días hábiles contados a partir del recibo efectivo del expediente que remita el ISS proceda a resolver de fondo la solicitud de fecha

¹ Folio 7

² Folio 8 y 9

³ Folio 10 y 11

⁴ Folio 12

17 de julio de 2012 y que hace referencia al reconocimiento y pago de la pensión de invalidez.

LA IMPUGNACIÓN

El accionante señor **Bernardo Antonio Hernández Suárez** mediante su apoderado impugnó el fallo de primera instancia por considerar que el término concedido a la entidad encargada de resolver su petición es un plazo demasiado largo, puesto que al otorgarle a Colpensiones el término de cuarenta y cinco (45) días, que en días calendario se traduce a 2.5 meses más que necesitaría que esperar para obtener una respuesta.

CONSIDERACIONES

Por ser superior jerárquico del despacho judicial que profirió la sentencia impugnada por la parte accionada, el Tribunal Administrativo de Antioquia, es el competente para resolver la impugnación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991.

Problema jurídico

La Sala procederá a estudiar de fondo la tutela impetrada por el señor **Bernardo Antonio Hernández Suárez** para lo cual analizará los derechos invocados en el libelo introductor y finalmente determinar si realmente se presentó vulneración a derecho fundamental alguno a partir de la situación fáctica presentada.

La acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política reglamentado mediante el Decreto 2591 de 1991 que en el artículo 1º establece: "**Toda persona** tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe en su nombre, **la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales**, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos que señala este decreto", (Resaltos fuera de texto) **la cual procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial**, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

La Sala advierte que el derecho fundamental de petición se consagra como tal en el artículo 23 de la Constitución Nacional que establece:

“Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales” (Subrayas fuera del texto)

De la norma constitucional transcrita se observa que la formulación de una petición implica correlativamente para la autoridad ante la cual se presenta, la obligación de dar respuesta oportuna y de fondo a la solicitud del peticionario, 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*⁵.

Para que la respuesta sea efectiva debe cumplir con los siguientes requisitos: 1. oportunidad; 2. debe resolver de fondo la petición, ser clara, precisa y congruente con lo solicitado; 3. debe ser puesta en conocimiento del peticionario⁶. El no cumplimiento de estos requisitos implica la vulneración del derecho fundamental de petición.

La respuesta no implica aceptación de lo solicitado, pues la competencia del juez de tutela se limita a la verificación de los términos establecidos legalmente para dar respuesta a las solicitudes elevadas por los peticionarios.⁷

Por su parte el artículo 14º del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, indica que las peticiones elevadas a las autoridades públicas se resolverán dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de su recibo.

Caso concreto

En el caso bajo estudio, el señor **Bernardo Antonio Hernández Suárez** en nombre propio y en ejercicio de la acción de tutela pretende en concreto la protección de los derechos fundamentales al mínimo

⁵ Corte Constitucional, Sentencia T-1150 de 2004, MP: HUMERTO ANTONIO SIERRA PORTO, 17 de noviembre de 2004, Exp. T - 961534

⁶ Corte Constitucional, Sentencia T-1160ª de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁷ Ver, entre otras, las Sentencias T-131 y T-169 de 1.996, MP. Vladimiro Naranjo Mesa y la T-206 de 1.998, MP. Fabio Morón Díaz.

vital y la dignidad humana que considera vulnerados al no obtener por parte del INSTITUTO DE SEGURO SOCIAL – PENSIONES y/o COLPENSIONES una respuesta a su solicitud de reconocimiento y pago de su de pensión de invalidez a la que considera tiene derecho por cumplir los requisitos para ello.

En efecto, se tiene debidamente demostrado que el 17 de julio de 2012 el señor **Bernardo Antonio Hernández Suárez** presentó ante el Instituto de Seguros Sociales, solicitud para el reconocimiento y pago de su pensión de invalidez, según indica en los hechos de la acción y así lo reafirma con el escrito de petición⁸.

Se evidenció además que, en el caso bajo examen, el accionante tiene 44 años de edad y padece de VIH SIDA, lo que le impide desenvolverse adecuadamente en el ámbito laboral y según certificado de calificación de la incapacidad laboral realizada por el ISS, tiene un 51.12% de pérdida de la misma, encontrándose en situación de discapacidad⁹.

Respecto del diagnóstico de VIH SIDA, considerado por la Corte Constitucional como enfermedad crónica, congénita o degenerativa, en sentencia T-432 de 2011 expresó:

“5.3. En esta misma línea, la corte en la sentencia T- 710 de 2009, señaló al analizar un caso de una persona enferma de VIH - SIDA lo siguiente:

“(…) la jurisprudencia de esta Corporación ha valorado positivamente el hecho de que, no obstante las especiales circunstancias que rodean a las personas contagiadas de VIH-SIDA, las mismas continúen trabajando y cotizando al sistema hasta tanto el progreso de la enfermedad les impida seguir con su vida laboral, situación ésta frente a la cual se ven precisados ineludiblemente, de solicitar la pensión de invalidez y someterse a una calificación de su discapacidad. En estos eventos, la Corte constitucional ha considerado que no tener en cuenta los aportes hechos con posterioridad a la determinación de la invalidez y permitir que el sistema se beneficie de dichas cotizaciones, resulta contrario a los lineamientos constitucionales.”

Ahora bien, se tiene qué, frente a la solicitud de reconocimiento pensión de invalidez ningún pronunciamiento hubo por parte de las entidades accionadas al respecto, por lo que el Juzgado Veintitrés (23) Administrativo Oral del Circuito de Medellín encontró vulnerado el derecho fundamental de petición y por ello decidió tutelar éste

⁸ Folio 8 y 9

⁹ Folio 12 frente y vuelto

derecho al señor **Bernardo Antonio Hernández Suárez** y en consecuencia ordenó al **Instituto de Seguros Sociales** que en un término de cinco (5) días contadas a partir de la notificación de esa providencia remita el expediente administrativo del accionante y a su vez ordenó a **COLPENSIONES** proceder a resolver de fondo la solicitud presentada el diecisiete (17) de julio de dos mil doce (2012) por el accionante, para lo cual le concedió un término de cuarenta y cinco (45) días siguientes al recibo del expediente administrativo del señor **Hernández Suárez**.

El artículo 14 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo indica que todas las peticiones, salvo norma legal especial, se resolverán dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de su recibo, y de otro lado, si bien es cierto ello, la Corte Constitucional en la Sentencia de Unificación 975 del 2003, ha dispuesto que por aplicación analógica del artículo 19 del Decreto 656 de 1994, es obligación de todas las entidades a cuyo cargo se encuentra el reconocimiento y pago de las pensiones, resolver de fondo las respectivas solicitudes de pensión en un término máximo de cuatro (4) meses, contado desde el momento en que se radique la respectiva petición. Por lo que las autoridades encargadas de resolver la petición, deben sujetarse a las disposiciones legales indicadas y resolver con eficacia y celeridad las peticiones que se formulen.

Así las cosas, se evidencia que lo pretendido por el accionante con la acción de tutela, debía ser resuelto en forma coherente, oportuna y de fondo por el competente, que de acuerdo a la normatividad prevista en nuestro ordenamiento jurídico, inicialmente era el Instituto de los Seguros Sociales y no lo ha hecho, por lo que el accionante cuenta con una mera expectativa de su derecho.

Reiterada ha sido la jurisprudencia constitucional, al indicar cómo se debe proteger el derecho fundamental de petición.

1. Para que se considere protegido el derecho de petición se debe dar una respuesta en **término oportuno**. Ese término, como se trata de resolver una pensión de invalidez, es de cuatro (4) meses, según se indicó en cuartillas precedentes.

2. La respuesta debe ser de **fondo, clara y precisa**, debe resolver lo planteado, por ende la información sobre estado del trámite no se entiende resolución de fondo y no satisface el derecho de petición.

3. Por último, la decisión que decide de fondo lo solicitado, de manera oportuna, **debe ser notificada al interesado**. Al respecto se dijo, en la sentencia T-779/00, magistrado ponente Alejandro Martínez Caballero:

“1. Alcance del derecho de petición. La autoridad no lo satisface limitándose a actuar dentro de su competencia. Debe comunicar la respuesta al solicitante.

(...)

Pero además debe distinguirse entre el derecho que tiene el peticionario a la respuesta, en virtud de la garantía constitucional, y el desarrollo interno que, en las dependencias de la Administración, tenga el curso de la petición formulada.

En efecto, si la petición busca que la autoridad actúe en el ámbito de sus atribuciones o deberes, cumple su función obrando de inmediato, pero eso no la libera de su obligación de informar al peticionario sobre lo actuado y acerca de los resultados de la actividad emprendida.

Desde luego, como ya lo ha señalado la Corte, esto no es aplicable a las autoridades judiciales en el curso de los procesos, ya que éstos se rigen por las normas legales propias de cada uno, sin que sea lo adecuado impulsarlos mediante la formulación de peticiones en cada uno de los momentos procesales.¹⁰ (Subrayas del despacho)

Es necesario destacar entonces que, una verdadera respuesta, si bien no tiene que ser siempre favorable a las pretensiones del peticionario, sí debe cumplir con los requisitos de ser oportuna, resolver de fondo lo solicitado **de manera clara**, precisa y congruente, además de ser puesta en conocimiento al peticionario.¹¹

Como consecuencia de lo anterior, se deduce, que el máximo plazo para decidir o contestar la solicitud relacionada con pensiones de invalidez **es de cuatro (4) meses**, y para el caso sub-judice, resulta evidente que éste término está más que vencido, puesto que al momento de la presentación de la acción de

¹⁰ Sentencia T-178/00. Magistrado Ponente: José Gregorio Hernández Galindo

¹¹ Ver, entre otras, sentencias T-047/2008, T-305/1997, T-490/1998 y T-180/2001.

tutela¹², y teniendo en cuenta que la solicitud de reconocimiento de la pensión de invalidez se radicó en el Instituto del Seguro Social el 17 de julio de 2010, según se indica en el oficio obrante a folios 8 y 9 y de donde se colige que la entidad contaba con el término legal que iba hasta el día 17 de noviembre de 2012, para resolver la petición que le formuló el accionante, referente al reconocimiento y pago de su pensión de invalidez por la pérdida de su incapacidad en un 51,12% según indicó el dictamen sobre la determinación de la pérdida de la capacidad laboral.¹³

Respecto de lo anterior, tratándose de **personas en situación de discapacidad** la Constitución de 1991 establece una especial protección especial a las personas con discapacidad, los incisos 2º y 3º del artículo 13 de la Carta Política, que señalan que :*“El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados”*, además que: *“El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan”*.

A su vez, el artículo 47 de la Carta Política establece: *“El Estado adelantará una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a quienes se prestará la atención especializada que requieran”*; en el mismo sentido, el artículo 54 superior preceptúa de manera expresa que el Estado debe: *“... garantizar a los minusválidos el derecho a un trabajo acorde con sus condiciones de salud”*, y el artículo 68, determina en su último inciso que: *“la erradicación del analfabetismo y la educación de personas con limitaciones físicas o mentales, o con capacidades excepcionales, son obligaciones especiales del Estado”*.

De lo anterior se evidencia que en la Constitución Política se otorga una especial protección a todas las personas que por sus condiciones particulares se encuentran en situación de debilidad manifiesta, como es el caso del accionante, con el fin de atenuar las diferencias entre los sujetos de especial protección y las otras personas.

¹² 21 de noviembre de 2012.

¹³ Folio 12 frente y vuelto

Así las cosas y teniendo en cuenta lo anterior, y que por tratarse de los derechos de personas protegidas constitucionalmente, como lo son los discapacitados, los trámites no deben hacerse extensos, sino al contrario darles agilidad para la efectiva protección de los derechos de estas personas, por ello resulta evidente que el Instituto de Seguro Social –Pensiones- vulneró el derecho fundamental de petición al señor **Bernardo Antonio Hernández Suárez** al no responderlo en el término de ley, por lo que, en este sentido la Sala **modificará** el ordinal 3º de la sentencia proferida en primera instancia por el Juzgado Veintitrés (23) Administrativo Oral del Circuito de Medellín, en el sentido de ordenar a la Administradora de Pensiones –**COLPENSIONES**, para que ésta en el término de un(1) mes contado a partir del recibo efectivo del expediente administrativo del señor **Bernardo Antonio Hernández Suárez** proceda a resolver de fondo, de forma clara, precisa y concreta el derecho de petición que presentó el accionante en fecha 17 de julio de 2012¹⁴, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

De otro lado, como ya se enunció en la providencia de primera instancia la orden deberá ser cumplida por COLPENSIONES, sin perjuicio de las obligaciones que correspondan al Instituto de Seguros Sociales, de conformidad con lo establecido en los incisos 3 y 4 del artículo 3º del Decreto 2013 del 2012, y el así:

*“Excepcionalmente, con el objeto de no afectar la prestación del servicio público en pensiones, y por un término no superior a seis (6) meses, el Instituto de Seguros Sociales en Liquidación seguirá ejerciendo la defensa en las acciones de tutela relacionadas con la administración del Régimen de Prima Media con Prestación Definida, que se encuentren en curso al momento de entrada en vigencia del presente decreto. **El cumplimiento de los fallos de tutela relacionados con la Administración del Régimen de Prima Media con Prestación Definida corresponde a COLPENSIONES.***

Una vez notificadas las órdenes de tutela el Instituto de Seguros Sociales en liquidación procederá de inmediato a comunicar a COLPENSIONES el contenido de la decisión y suministrará los soportes y documentos necesarios que aún se encuentren en su poder para que COLPENSIONES proceda a su cumplimiento. De lo anterior, el Instituto de Seguros Sociales en liquidación informará al Juez competente”. (Subrayas y resaltos fuera de texto)

A su vez el artículo 35 del mismo decreto dispuso:

¹⁴ Folio 8 y 9

“Artículo 35. De los procesos judiciales. De conformidad con el artículo 25 del Decreto número 254 de 2000, modificado por la Ley 1450 de 2011, el Instituto de Seguros Sociales en liquidación, deberá presentar ante la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, un inventario de todos los procesos judiciales y demás reclamaciones que cursen al momento de entrada en vigencia del presente decreto.

El Instituto de Seguros Sociales en liquidación continuará atendiendo los procesos judiciales en curso derivados de su gestión como administradora del régimen de prima media con prestación definida, por el término de tres (3) meses, contados a partir de la entrada en vigencia del presente decreto. Vencido dicho término, los procesos deberán ser entregados a Colpensiones entidad que continuará con el trámite respectivo.”

Lo anterior, en atención al proceso de supresión y liquidación del que es objeto el Instituto de Seguros Sociales.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA –SALA SEGUNDA DE ORALIDAD-**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley

FALLA

PRIMERO: MODIFICAR el ordinal 3º de la Sentencia del cuatro (4) de diciembre de dos mil doce (2012), proferida por el Juzgado Veintitrés (23) Administrativo Oral de Medellín, y en su lugar dispone:

Se **ORDENA** a la Administradora Colombiana de Pensiones **COLPENSIONES** que en el término improrrogable de un (1) mes contado a partir del recibo del expediente administrativo del señor **Bernardo Antonio Hernández Suárez**, proceda a resolver de forma clara, precisa y concreta el derecho de petición presentado por él ante el Instituto de Seguros Sociales el día 17 de julio de 2012 referente al reconocimiento y pago de su pensión de invalidez. Respuesta que deberá ser notificada en debida forma a la dirección que aparezca registrada en el escrito petitorio, esto es, Calle 54 A N° 80-74 apto 306 de Medellín. Sin perjuicio de las obligaciones que correspondan al Instituto de Seguros Sociales.

SEGUNDO: CONFIRMAR en todo lo demás la sentencia recurrida.

TERCERO. Notifíquese esta providencia en la forma indicada en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

CUARTO. Dentro de los 10 días siguientes a la ejecutoria de esta Sentencia, se remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE, CÚMPLASE Y DEVUÉLVASE.

Esta providencia se discutió y aprobó en Sala de la fecha como consta en el Acta N° ____

Los magistrados

BEATRIZ ELENA JARAMILLO MUÑOZ

JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ

GONZALO JAVIER ZAMBRANO VELANDIA