



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO

JUZGADO DIECIOCHO LABORAL
DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN

Medellín, doce de octubre de dos mil veintidós

PROCESO	Acción de tutela
ACCIONANTE	Norha Elena Atehortua Fonnegra
ACCIONADO	Administradora Colombiana de Pensiones -COLPENSIONES-
RADICADO	05001 31 05 018 2022 00403 00
INSTANCIA	Primera
PROVIDENCIA	Sentencia 145 de 2022
DERECHOS INVOCADOS	Petición, igualdad, seguridad social.
DECISIÓN	Declara Improcedente extemporánea por anticipación

Conforme a lo dispuesto en el artículo 22 del Decreto 2591 de 1991, procede el Despacho a definir la viabilidad de la Acción de Tutela de la referencia.

ELEMENTOS FÁCTICOS

Manifiesta la accionante NORHA ELENA ATEHORTUA FONNEGRA que fue calificada por la entidad accionada con un porcentaje de pérdida de capacidad laboral de 50.98% por las patologías de N823 Fístula de la vagina al intestino grueso, Fístula recto vaginal recidivante, K295 Gastritis crónica, no especificada, Enfermedad común, M518 Otros trastornos especificados de los discos intervertebrales, G560 Síndrome del túnel carpiano, además que su cuadro clínico es severo, ha empeorado y los especialistas refieren que no puede volver a laborar, además de tener conceptos desfavorables de rehabilitación.

Refiere que el 22 de junio de 2022 radicó ante la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES -COLPENSIONES solicitud de reconocimiento de pensión, pero que la entidad accionada no ha dado aún respuesta de fondo que resuelva la petición, a pesar que se encuentra muy enferma y sin forma de sostenimiento económico, señala además que paga arrendamiento en un paraje cercano a Medellín y, que requiere de alimentación especial dado su cuadro clínico

SOLICITUD DE TUTELA Y DERECHOS INVOCADOS

Pretende la accionante que para que no se sigan violando los derechos fundamentales al mínimo vital, seguridad social y dignidad, que considera vulnerados por la Administradora Colombiana de Pensiones -COLPENSIONES se expida, si se cumplen los requisitos, resolución que otorgue su pensión de invalidez y así mismo se ordene el pago de la misma.

RESPUESTA DEL ENTE ACCIONADO

A través de auto del 28 de septiembre de 2022 se admitió la presente acción de tutela, ordenándose la notificación y concediéndole a la entidad accionada el término de dos (2) días para que rindiera informe respecto de los hechos de la tutela.

Estando dentro del término para hacerlo, la entidad accionada, ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES, rindió informe manifestando que validado el expediente administrativo se evidencia que la accionante radico el día 22 de junio de 2022, tramite de pensión de invalidez, el cual se encuentra en estudio por parte de la entidad, toda vez que de acuerdo a la normatividad vigente se encuentran en términos para dar respuesta de fondo a la solicitud, por lo cual una vez se cuente con el estudio pertinente del caso le será informado a la accionante.

Agrega que Colpensiones, ha obrado hasta la fecha de forma responsable y en derecho, sin que exista vulneración alguna a los derechos del ciudadano, por lo que el accionante debe agotar los procedimientos administrativos y judiciales dispuestos para tal fin y no reclamar su pretensión vía acción de tutela, ya que ésta solamente procede ante la inexistencia de otro mecanismo judicial.

Añade que lo solicitado por la accionante por vía de tutela, desnaturaliza este mecanismo de protección de carácter subsidiario y residual frente a los derechos invocados cuando no han sido sometidos a los procedimientos pertinentes e idóneos para su solución, desconociendo así la norma constitucional, ya que este no es el mecanismo para realizar este tipo de reconocimientos.

Luego de hacer un recuento de la jurisprudencia constitucional, discute además que, tratándose del reconocimiento y pago de prestaciones del sistema de seguridad social no pueden aplicarse los términos normales de una petición por todo lo que implica el estudio de ese reconocimiento de prestaciones

Concluye que la solicitud de la accionante versa sobre reconocimiento de pensión de invalidez, la cual fue radicada el 22 de junio de 2022, y Colpensiones a la fecha se encuentra en términos para dar trámite a la solicitud, por lo que la acción de tutela debe ser declarada improcedente.

TRÁMITE DE LA TUTELA

Una vez adelantado el trámite correspondiente, se observa que resulta procedente proferir decisión de fondo, toda vez que no se observa causal de nulidad que invalide el trámite de tutela y por ser este Despacho competente para conocer de la acción de tutela impetrada, de conformidad con lo previsto en el art. 86 C. P. de Colombia y el Decreto 2591 de 1991.

PROBLEMA JURÍDICO

Conforme a la situación fáctica planteada, corresponde al Despacho determinar si el término, contado a partir de la presentación de la solicitud -22 de junio de 2022-, establecido para que la Administradora accionada de respuesta a la petición en materia pensional se encuentra vencido

Se advierte desde ya, esta judicatura encuentra que resulta improcedente la acción de tutela en el caso particular, al no haber vencido todavía el plazo de ley con que cuenta COLPENSIONES para dar respuesta a la accionante respecto de la solicitud que en materia pensional presentó, en otras palabras, la acción de tutela es extemporánea por anticipación, tal como pasa a explicarse:

CONSIDERACIONES

El artículo 86 de la Constitución Política y el artículo 1° del Decreto 2591 de 1991, señalan que procede la acción de tutela para reclamar la protección inmediata a derechos fundamentales ante la vulneración o amenaza de la acción u omisión de cualquier autoridad pública o particulares que cumplan función pública. Un aparte de la norma es el siguiente:

Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces..., 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.

(...)

la ley establecerá los casos en los que la acción de tutela procede contra particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión.

De acuerdo a la disposición antes citada, debe indicarse que la tutela es procedente ante cualquier entidad pública de cualquier nivel o de un particular en los casos señalados jurisprudencialmente, con el fin de solicitar la protección de los derechos fundamentales que se consideren amenazados o vulnerados por ellas.

Por su parte el derecho de petición, se encuentra contemplado en el artículo 23 de la Constitución Política, estableciendo lo siguiente:

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.

A través de la Ley Estatutaria 1755 de 2015, se reguló lo concerniente al derecho de petición ante las autoridades y los particulares, así como los términos para resolver las distintas modalidades de peticiones en el artículo 14 de la siguiente forma:

Salvo norma legal especial y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción. Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones:

1. Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los diez (10) días siguientes a su recepción. Si en ese lapso no se ha dado respuesta al peticionario, se entenderá, para todos los efectos legales, que la respectiva solicitud ha sido aceptada y, por consiguiente, la administración ya no podrá negar la entrega de dichos documentos al peticionario, y como consecuencia las copias se entregarán dentro de los tres (3) días siguientes.

2. Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción.

PARÁGRAFO. Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad debe informar esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término señalado en la ley expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto

Ahora bien, frente al derecho de petición, la H. Corte Constitucional, ha establecido una línea jurisprudencial a través de la cual se indica que la Administración o un particular ante una petición presentada por cualquier persona, tiene la obligación de brindar una respuesta pronta y de fondo, ya que de no existir esta obligación se haría nugatorio el derecho a presentar peticiones, es decir, no tendría objeto contar con la posibilidad de presentar peticiones, si a su vez no se tuviera la seguridad de que se va a obtener una respuesta.

La obligación de la administración va más allá de dar una respuesta, pues esta debe tener las siguientes características para que se considere efectiva: 1) ser oportuna; 2) resolver de fondo, con claridad y precisión lo que se solicita y 3) debe ponerse en conocimiento del peticionario; de manera que, si no se cumple con alguno de ellos, se vulnera el derecho fundamental de petición.

Sobre estos elementos configuradores del derecho de petición, la H. Corte Constitucional se ha pronunciado entre otras, en sentencia T-140 de mayo de 2021, M.P. Cristina Pardo Schlesinger, en los siguientes términos:

(i) La pronta resolución constituye una obligación de las autoridades y los particulares de responder las solicitudes presentadas por las personas en el menor plazo posible, sin que se exceda el tiempo legal establecido para el efecto, esto es, por regla general, 15 días hábiles.
(...)

(ii) La respuesta de fondo hace referencia al deber que tienen las autoridades y los particulares de responder materialmente a las peticiones realizadas. Según esta Corte, para que no se

vulnere el derecho fundamental de petición, la respuesta debe observar las siguientes condiciones: a) claridad, esto es que la misma sea inteligible y que contenga argumentos de fácil comprensión; b) precisión, de manera que la respuesta atienda directamente a lo solicitado por el ciudadano y que se excluya toda información impertinente y que conlleve a respuestas evasivas o elusivas; c) congruencia, que hace referencia a que la respuesta esté conforme con lo solicitado; y por último, d) consecuencia en relación con el trámite dentro del cual la solicitud es presentada, de manera que, si la respuesta se produce con motivo de un derecho de petición elevado dentro de un procedimiento del que conoce la autoridad de la cual el interesado requiere la información, no basta con ofrecer una respuesta como si se tratara de una petición aislada o ex novo, sino que, si resulta relevante, debe darse cuenta del trámite que se ha surtido y de las razones por las cuales la petición resulta o no procedente.

(iii) La notificación de la decisión atiende a la necesidad de poner al ciudadano en conocimiento de la decisión proferida por las autoridades, ya que lo contrario, implicaría la desprotección del derecho de petición. La notificación en estos casos se traduce en la posibilidad de impugnar la respuesta correspondiente. Frente a este elemento del núcleo esencial de la petición, esta Corte ha explicado que es la administración o el particular quien tiene la carga probatoria de demostrar que notificó al solicitante su decisión, pues el conocimiento de ésta hace parte del intangible de ese derecho que no puede ser afectado.

Igualmente, la Alta Corporación ha clarificado que la respuesta al derecho de petición resulta suficiente si se cumple con los requisitos anteriores, sin que se implique la aceptación de lo que se pide, pues la respuesta puede ser positiva o negativa; tampoco puede la administración exonerarse de la obligación de dar respuesta por falta de competencia de la entidad a la que se presentó la misma y cuenta con los términos establecidos en la Ley Estatutaria 1755 de 2015 ya indicados.

Todo lo anterior, ha sido explicado por la Alta Corporación, entre otras en Sentencia T- 077 de marzo de 2018, M.P Antonio José Lizarazo Ocampo, de la siguiente forma:

1) El de petición es un derecho fundamental y resulta determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa.

2) Mediante el derecho de petición se garantizan otros derechos constitucionales, como los derechos de acceso a la información, la libertad de expresión y la participación política.

3) La respuesta debe satisfacer cuando menos tres requisitos básicos: (i) debe ser oportuna, es decir, debe ser dada dentro de los términos que establezca la ley; (ii) la respuesta debe resolver de fondo el asunto solicitado. Además de ello, debe ser clara, precisa y congruente con lo solicitado; y (iii) debe ser puesta en conocimiento del peticionario.

4) La respuesta no implica necesariamente la aceptación de lo solicitado, ni se concreta necesariamente en una respuesta escrita.

(...)

9) La presentación de una petición hace surgir en la entidad, la obligación de notificar la respuesta al interesado.

Debe tenerse en cuenta además que, a causa de la declaratoria del estado de emergencia, ordenada mediante Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, el presidente de la República en uso de sus facultades expidió el Decreto Legislativo 491 de 28 de marzo de 2020, que establece en su artículo 5° la ampliación de los términos para atender las peticiones durante la vigencia de la emergencia sanitaria. Mediante Ley 2207 del 17 de mayo de 2022 se derogó a partir del día siguiente de su promulgación el artículo 5 y 6 del Decreto Legislativo 491 de 28 de marzo de 2020.

En cuanto al derecho de petición en materia pensional y los términos para resolver, la Corte señaló en sentencia SU-975 de 2003, las diferentes situaciones que se podrían dar respecto de una petición de éste tipo.

“(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.

Copiosa es la jurisprudencia constitucional respecto de los términos para resolver un derecho de petición en materia pensional, es así como en Sentencia T-427/04, ha establecido:

“(…) Las entidades que hacen parte del Sistema General de Pensiones, ya sean públicas o privadas, cuentan con un término de seis (6) meses para hacer efectivo el derecho solicitado, el cual se concreta en el pago de la pensión respectiva. El mencionado término se distribuye así: quince (15) días para atender preliminarmente la petición y hacer las indicaciones que fueren pertinentes al solicitante; cuatro (4) meses para resolver la solicitud de reconocimiento de la pensión en concreto, de tal manera que se comience a pagar la pensión correspondiente a más tardar seis (6) meses después de que se hizo la solicitud. (...)”

Refiriéndose al mismo tema la Alta Corporación en Sentencia T-208/12 señaló que es clara la jurisprudencia al establecer que el desconocimiento de dichos términos, no sólo acarrea la vulneración del derecho fundamental de petición, sino también del derecho a la seguridad

social, al mínimo vital y a la vida digna.

“(…) Es claro que cuando a la entidad encargada de pensiones se le solicita el reconocimiento de dicha prestación, ella tiene cuatro meses para dar respuesta a la solicitud de fondo, y en todo caso seis meses para tomar las medidas necesarias para empezar a pagar las mesadas pensionales... En virtud de artículo 23 Superior, las personas tienen el derecho de presentar peticiones respetuosas a la administración y a recibir una respuesta que llene los requisitos planteados por la jurisprudencia en la materia. Dicho derecho cubre las solicitudes que se hagan en materia pensional, frente a las cuales la entidad tiene cuatro meses para dar una respuesta de fondo. Cuando dicho plazo se incumple, no sólo se vulnera el derecho de petición, sino que también se ponen en riesgo los derechos al mínimo vital, a la vida digna y a la seguridad social, frente a lo cual debe entrar el juez constitucional a proteger a la persona. (...)”

Posteriormente, el órgano de cierre constitucional en Sentencia T155-18 indicó:

“(…) Conforme con las normas y la jurisprudencia constitucional se tiene que: (i) Dentro de los quince (15) días siguientes a la interposición de una solicitud pensional, la administradora debe informar al peticionario sobre el estado en el que se encuentra su trámite, las razones por las cuales ha demorado la respuesta y la fecha en la que responderá de fondo sus inquietudes; (ii) Las solicitudes pensionales deben resolverse en un término no mayor a cuatro (4) meses, contados a partir de la presentación de la petición; (iii) Los fondos de pensiones cuentan con seis (6) meses, a partir de la solicitud, para adoptar todas las medidas necesarias que faciliten el pago efectivo de mesadas pensionales; (iv) La entidad debe emitir un pronunciamiento de fondo, es decir, que las solicitudes se resuelvan materialmente y, además, notificarlas al peticionario.(...)”

ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO

En esta acción de tutela se solicita la protección de los derechos fundamentales al mínimo vital, seguridad social y dignidad, que considera vulnerados por la Administradora Colombiana de Pensiones -COLPENSIONES ante la falta de expedición de la resolución que otorgue la pensión de invalidez y el pago de la misma, que fue solicitada a la entidad el 22 de junio de 2022.

Por su parte, la entidad accionada rindió informe indicando, en apretada síntesis que, la solicitud de la accionante versa sobre reconocimiento de pensión de invalidez, la cual fue radicada el 22 de junio de 2022, y Colpensiones a la fecha se encuentra en términos para dar trámite a la solicitud, por lo que la acción de tutela debe ser declarada improcedente.

En principio, no existe una vulneración o amenaza de los derechos fundamentales cuando una persona ha elevado una petición en materia pensional a la autoridad pública competente y no ha vencido todavía el plazo de ley con que cuenta dicha autoridad para dar respuesta pronta y oportuna a dicha petición.

Como se observa, el máximo plazo para decidir o contestar una solicitud relacionada con pensiones, en este caso de invalidez, es de cuatro meses, se establece, además, un término de seis meses no para decidir sobre las solicitudes en materia de pensión, como lo hace el artículo 9º del Decreto 656 de 1994, sino para adelantar los trámites necesarios para el reconocimiento y pago de las mesadas; es decir, para el desembolso efectivo del monto de las mismas.

Descendiendo al caso que ocupa la atención de esta judicatura, conforme a los apartes jurisprudenciales consignados en precedencia, las solicitudes de pensión por invalidez, vejez o muerte, deben resolverse de fondo en un término máximo de cuatro meses contados desde el momento en que se radique la respectiva petición; en este caso particular la solicitud pensional fue presentada ante la Administradora accionada el 22 de junio de 2022, entre tanto, la acción constitucional fue interpuesta el 28 de septiembre de 2022.

Siendo ello así, la acción de tutela instaurada por la accionante es prematura, en otras palabras, es extemporánea por anticipación, toda vez que no ha vencido todavía el plazo de ley con que cuenta COLPENSIONES para dar trámite a la solicitud.

Sin embargo, conforme con la interpretación que la jurisprudencia ha dado a los términos para resolver este tipo de solicitudes, advierte esta instancia que en efecto aparece vulnerado el derecho de petición de la señora NORHA ELENA ATEHORTUA FONNEGRA, pues al momento de presentar la tutela, si bien no habían transcurrido los cuatro (4) meses establecidos para resolver de fondo la petición, COLPENSIONES estaba en la obligación de hacerle saber a la 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, siendo obligada su tutela.

Debe recordarse que tal como se indicó, el derecho de petición apareja la obligación de la administración o particular de brindar una respuesta oportuna, de fondo, con claridad y precisión, que debe ser puesta en conocimiento del peticionario o peticionaria, sin que ello implique que sea positiva, es decir, accediendo a las pretensiones de la parte, ya que puede ser negativa y con ello se estaría dando respuesta en los términos indicados.

Como viene de decirse, la entidad accionada debe cumplir con los términos establecidos, en cada una de las etapas que comprende el proceso para dar respuesta a una petición en materia pensional, por consiguiente, se TUTELARÁ el derecho fundamental de petición de la accionante NORHA ELENA ATEHORTUA FONNEGRA, en consecuencia, se ORDENARÁ a la Administradora Colombiana de Pensiones - COLPENSIONES- que en el término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta providencia, si aún no lo hubiera

hecho, hacerle saber a la accionante el estado en que se encuentra su petición y señalarle a su vez la fecha en la que resolvería de fondo la solicitud elevada.

Finalmente, se advertirá que la inobservancia de lo aquí impartido generará las sanciones que por desacato impone el art. 52 del Decreto 2591 de 1991, se ordenará notificar la decisión en la forma establecida por el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991, indicándose a las partes que la misma puede ser impugnada dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación y que en caso de no impugnarse la acción, una vez el fallo alcance ejecutoria formal, se enviará lo actuado ante la H. Corte Constitucional a efectos de su eventual revisión.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, EL JUZGADO DIECIOCHO LABORAL DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN, administrando Justicia en nombre de la República y por mandato constitucional,

FALLA

PRIMERO. DECLARAR IMPROCEDENTE la acción de Tutela en cuanto a la pretensión de expedición de la resolución que otorgue la pensión de invalidez y el pago de la misma, conforme a lo explicado en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO. TUTELAR el derecho fundamental de petición a la señora NORHA ELENA ATEHORTUA FONNEGRA, de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

TERCERO. ORDENAR a la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES- que en el término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta providencia, si aún no lo hubiera hecho, hacerle saber a la accionante el estado en que se encuentra su petición y señalarle a su vez la fecha en la que resolvería de fondo la solicitud elevada el 22 de junio de 2022.

CUARTO. ADVERTIR que la inobservancia de lo aquí impartido generará las sanciones que por desacato impone el art. 52 del Decreto 2591 de 1991.

QUINTO. ORDENAR la notificación de este fallo en la forma establecida en el Artículo 30 del Decreto 2591 de 1991, advirtiéndole a las partes que el mismo puede ser impugnado dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación.

En caso de no impugnarse, una vez alcance ejecutoria formal, se enviará lo actuado ante la Honorable Corte Constitucional para a su eventual revisión.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.



ALBA MERY JARAMILLO MEJIA
JUEZA

ERG. -