



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE

SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL

Sincelejo, cuatro (4) de junio de dos mil quince (2015)

MAGISTRADO PONENTE: LUIS CARLOS ALZATE RÍOS

Sentencia No. 088

TEMAS:

ENTIDADES PÚBLICAS LIQUIDADAS,
LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR
PASIVA DENTRO DE LOS PROCESOS
JUDICIALES, FUNCIONES,
OBLIGACIONES Y
RESPONSABILIDADES DE LOS
PATRIMONIOS AUTÓNOMOS DE
REMANENTES CREADOS EN TORNO A
LA SUPRESIÓN Y LIQUIDACIÓN DEL
DE LA ENTIDAD EXTINTA
JURÍDICAMENTE - DERECHO DE
PETICIÓN - NÚCLEO ESENCIAL-
CARACTERÍSTICAS - NOTIFICACIÓN
COMO MATERIALIZACIÓN DEL
DERECHO FUNDAMENTAL DE
PETICIÓN

INSTANCIA:

SEGUNDA

Decide la Sala, la impugnación interpuesta por la parte accionante, en oposición a la sentencia proferida por el JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO – SUCRE, el día 30 de abril de 2015, en el proceso que en ejercicio de la ACCIÓN DE TUTELA instauró DORCA



LUZ SIERRA RUIZ en contra del PATRIMONIO AUTÓNOMO DE
REMANENTES DEL INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES
LIQUIDADO - P.A.R. I.S.S.

1. ANTECEDENTES:

1.1. La Demanda:

DORCA LUZ SIERRA RUÍZ presentó ACCIÓN DE TUTELA en contra del PATRIMONIO AUTÓNOMO DE REMANENTES DEL INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES LIQUIDADO - P.A.R. I.S.S., por la presunta vulneración de los derechos fundamentales de petición, debido proceso y acceso a la administración de justicia.

1.2. Reseña Fáctica:

Manifiesta la parte actora que, inició proceso ordinario laboral en contra del INSTITUTO DE LOS SEGUROS SOCIALES, con el fin de que se declarara el contrato realidad por servicios prestados con la entidad.

Así las cosas, el Juzgado Segundo Adjunto Laboral del Circuito de Sincelejo, dentro del proceso de radicado 00470-00, dictó sentencia el 25 de noviembre de 2011, en donde amparó las súplicas de la demanda, fallo que fue confirmado en todas sus partes por el Tribunal Regional de Descongestión de Santa Marta.

Aduce que, el 10 de abril del año 2014, presentó ante el I.S.S. EN LIQUIDACIÓN, escrito mediante el cual solicitó el cumplimiento de la sentencia que reconoció sus derechos prestacionales, anexando todos los documentos requeridos, por la suma de \$ 18.575.645.

Asegura que, desde hace más de un año radicó la solicitud, sin que estos hayan dado respuesta de fondo al asunto y mucho menos el cumplimiento a lo ordenado



por las vías ordinarias, a su vez a causa de la liquidación que ha sufrido el INSTITUTO DE LOS SEGUROS SOCIALES no ha podido iniciar procesos ejecutivos a fin de lograr el pago de las acreencias adeudadas por la entidad.

1.3. Las Pretensiones:

Solicita la parte actora se tutelen los derechos fundamentales invocados, y como consecuencia, se ordene al PATRIMONIO AUTÓNOMO DE REMANENTES DEL INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES LIQUIDADO - P.A.R. I.S.S. , el cumplimiento de las sentencias del 25 de noviembre de 2011, dictada por el juzgado segundo adjunto al primero laboral del circuito de Sincelejo, y la sentencia proferida por el Tribunal Regional de Descongestión con Sede en el Distrito Judicial de Santa Marta, de fecha 22 de marzo de 2013, conforme a la solicitud elevada el 10 de abril de 2014.

2. ACTUACIÓN PROCESAL:

Durante el trámite del proceso se surtieron las siguientes etapas:

- Presentación de la demanda: 16 de abril de 2015 (fol. 53).
- Admisión de la demanda: 20 de abril de 2015 (fol. 55).
- Notificaciones: 20 de abril de 2015 (fol. 56 a 60).
- Contestación a la demanda: 23 de abril de 2015 (fol. 62 a 68).
- Sentencia de primera instancia: 30 de abril de 2015 (fol. 114 a 122).
- Impugnación: 8 de mayo de 2015 (fol. 130 a 133).
- Concesión de la impugnación: 13 de mayo de 2015 (fol.137).
- En la oficina judicial- reparto: 15 de mayo de 2015 (fol. 1 C-2).
- Secretaría del Tribunal: 15 de mayo de 2015 (fol. 3 C-2).



2.1. CONTESTACIÓN A LA DEMANDA:

EL PATRIMONIO AUTÓNOMO DE REMANENTES DEL INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES LIQUIDADO - P.A.R. I.S.S., mediante escrito del 23 de abril de 2015, dio contestación a la acción de tutela en los siguientes términos:

Manifestó que, frente a la acción de tutela se presenta una inexistencia de un nexo de causalidad entre la presunta violación de derechos fundamentales y el accionar de la FIDUAGRARIA S.A. siendo improcedente su vinculación, teniendo en cuenta que la solicitud de cumplimiento de la sentencia judicial proferida por el Juzgado Segundo Adjunto al Primero Laboral del Circuito de Sincelejo el día 25 de noviembre de 2011, fue presentada por la señora DORCA LUZ SIERRA RUIZ ante el ISS HOY LIQUIDADO, por lo que asegura, se evidencia que no fue la FIDUAGRARIA S.A., quien conoció sobre dicha solicitud, lo que permite corroborar la inexistencia del nexo causal entre el hecho y la violación de derecho.

Así mismo señaló, que en lo concerniente a esta entidad, se configura una falta de legitimación en la causa por pasiva, pues no es la competente para conocer sobre la petición de la accionante, ya que la solicitud de fecha 10 de abril de 2014, mediante el cual requiere el cumplimiento a lo ordenado por el Juzgado Segundo Adjunto al Primero Laboral del Circuito de Sincelejo en sentencia proferida el día 25 de noviembre de 2011, la presentó ante el extinto I.S.S. EN LIQUIDACIÓN y se reitera que la FIDUAGRARIA S.A, ostenta únicamente la condición de vocera y administradora del denominado P.A.R. I.S.S. LIQUIDADO, por tal motivo resulta evidente la falta de legitimación en la causa a su cargo.

Concluye informando que, se dio cumplimiento a lo pretendido, ya que una vez consultados los aplicativos que fueron entregados por el ISS HOY LIQUIDADO, se pudo evidenciar que mediante Resolución Número 2760 del 11 de agosto de 2014, se dio respuesta a la petición invocada por la señora SIERRA



RUIZ, y adicionalmente, es preciso indicar que de conformidad con el artículo 6 del Decreto 553 de 2015, a partir del 31 de marzo de 2015, concluida la liquidación del Instituto de Seguros Sociales, la Fiduprevisora S.A., está encargada, única y exclusivamente de efectuar las labores de entrega al Patrimonio Autónomo de Remanentes y solo ostenta la condición de vocera y administradora del denominado P.A.R. ISS en Liquidación.

3. LA PROVIDENCIA RECURRIDA¹:

La Juez de primera instancia, resolvió declarar probada la falta de legitimación en la causa por pasiva en lo relacionado con la FIDUAGRARIA S.A, y denegar por improcedente la acción tutela, argumentando para ello que, de conformidad a los artículos 6° y 8° del Decreto 0553 de 2015, *“por medio del cual se adoptan las medidas del cierre de la liquidación del Instituto de los Seguros Sociales”*, esta entidad solo ostenta la calidad de vocera y administradora del denominado P.A.R. I.S.S en LIQUIDACIÓN, y por consiguiente carece de legitimidad para resolver sobre lo pretendido, toda vez que, dentro de sus funciones no se encuentra el pago de pasivos del ente liquidado.

4. LA IMPUGNACIÓN²:

La accionante inconforme con la decisión, impugna el fallo de la referencia, el 8 de mayo de 2015, argumentando que, conforme a lo destacado por el Acta final del proceso liquidatorio del I.S.S., dentro de las funciones de la FIDUAGRARIA S.A., además de ser la vocera y administradora del P.A.R.I.S.S., también ostenta las siguientes, *“ d) Atender los procesos judiciales, arbitrales y administrativos o de otro tipo en los cuales sea parte, tercero, interviniente y liticonsorte el Instituto de Seguros Sociales, ejercer la representación de la entidad en las acciones de tutela y otras acciones constitucionales que cursen al momento del cierre del proceso del proceso liquidatorio y las que se inicien con*

¹ Folio 114 a 122 C. Principal.

² Folio 131-132, C. Principal.



posterioridad, e) Efectuar el pago de las obligaciones remanentes y contingentes a cargo de instituto de los seguros sociales en liquidación”.

Solicitó el recurrente, que en vista a lo anterior, se revoque el fallo de primera instancia y se conceda el amparo de los derechos invocados.

5. ACTUACIONES SURTIDAS EN SEGUNDA INSTANCIA³.

En aras de salvaguardar el debido proceso de las partes al interior del proceso, esta Magistratura mediante auto del 19 de mayo de 2015, resolvió vincular de oficio al MINISTERIO DE SALUD Y DE LA PROTECCIÓN SOCIAL, atendiendo a que dicha entidad fue la encargada de la autorización del cierre liquidatorio del I.S.S., además de ser la receptora de los bienes y obligaciones de la liquidada, según acta final de liquidación que para tal efecto fue suscrita, al cual se le otorgó un término de 2 días para que se pronunciará sobre los hechos de la acción constitucional.

De manera extemporánea, esto el 27 de mayo de 2015, **MINISTERIO DE SALUD Y DE LA PROTECCIÓN SOCIAL⁴**, allega escrito, manifestando que no le constan los hechos expuestos en la demanda, y que no están legitimados por pasiva, en razón a que la única relación jurídica que estos tienen con el I.S.S. en liquidación es la de vinculación, igualmente anotó que para dirimir dicho trámite existen otros medios de defensa judicial, además de que no se demuestra la causación de un perjuicio irremediable que conlleve a la vulneración de los derechos fundamentales invocados por la accionante.

6. PROBLEMAS JURÍDICOS:

Con fundamento en los anteriores planteamientos de las partes, se formulan los siguientes:

³ Folio 4 C-2.

⁴ Folio 24 a 30 C-2.



¿Están legitimadas legalmente los patrimonios autónomos constituidos una vez liquidadas las entidades estatales, para responder por las obligaciones contraídas por las entidades públicas liquidadas?

De ser afirmativo lo anterior, se plantea, ¿vulnera el PATRIMONIO AUTÓNOMO DE REMANENTES DEL I. S. S. LIQUIDADO, el derecho de petición de la accionante, al no otorgarle una respuesta expresa material y de fondo frente a lo solicitado, argumentando para ello, su falta de legitimación en la causa para responder por las obligaciones de la entidad liquidada?

7. CONSIDERACIONES DE LA SALA:

Esta Sala es competente para conocer de la impugnación interpuesta en la presente Acción Constitucional, según lo establecido por el Decreto Ley 2591 de 1991 en su artículo 32, en Segunda Instancia.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 86 de la C.P. y el Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela puede ejercerse con el objeto de reclamar la protección inmediata de los Derechos Constitucionales Fundamentales, cuando estos se vean vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública, y procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, caso en el cual debe aceptarse su procedencia y amparar los derechos fundamentales, si hay lugar a ello.

Por su parte, el artículo 23 de la Constitución Política de 1991 consagra a favor de todas las personas, el derecho de presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de intereses general o particular y obtener pronta resolución.

Analizado lo anterior, para abordar el tema puesto a consideración de la Sala, se estudiará los siguientes temas: i) Entidades públicas liquidadas, legitimación en la



causa por pasiva dentro de los procesos judiciales, funciones, obligaciones y responsabilidades de los patrimonios autónomos de remanentes, creados en torno a la supresión y liquidación del de la entidad extinta jurídicamente-derecho de petición-núcleo esencial- El derecho de petición en general, ii) El núcleo esencial del derecho de petición su notificación como materialización del derecho y, iii) El caso concreto.

7.1. ENTIDADES PÚBLICAS LIQUIDADAS, LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA DENTRO DE LOS PROCESOS JUDICIALES, FUNCIONES, OBLIGACIONES Y RESPONSABILIDADES DE LOS PATRIMONIOS AUTÓNOMOS DE REMANENTES, CREADOS EN TORNO A LA SUPRESIÓN Y LIQUIDACIÓN DEL DE LA ENTIDAD EXTINTA JURÍDICAMENTE.

Con relación al tema del proceso liquidatorio de las entidades u organismos del Estado, se puede mencionar al respecto que, con la asunción de obligaciones en el caso de que los recursos entregados a la fiducia no alcancen para el pago de las condenas y pasivos de la entidad, tenemos que el artículo 52, parágrafo 1º y ss., de la Ley 489 de 1998, dispuso que en los actos de liquidación de las entidades, como las Empresas del Estado, se dispondrá sobre la subrogación de obligaciones y derechos de los organismos o entidades suprimidas o disueltas, la titularidad y destinación de bienes o rentas, los ajustes presupuestales necesarios, el régimen aplicable a la liquidación y de conformidad con las normas que rigen la materia, la situación de los servidores públicos.

Así mismo, el Decreto 414 de 2001, artículo 3º dispuso que si luego de terminado el proceso de liquidación de una entidad sobreviven a este procesos judiciales o reclamaciones, los mismos serán atendidos por la entidad que, de conformidad con el parágrafo 1º del artículo 52 de la Ley 489 de 1998, haya sido señalada en el acto que ordenó la liquidación como receptora de los inventarios de bienes y subrogataria de los derechos y obligaciones de la entidad liquidada.

Por su parte, el artículo 19 de la Ley 1105 de 2006 que modificó el artículo 35 del Decreto-ley 254 de 2000 dispuso que:



Jurisdicción Contencioso

Administrativa

“A la terminación del plazo de la liquidación, el liquidador podrá celebrar contratos de fiducia mercantil con una entidad fiduciaria por el cual se transferirá activos de la liquidación con el fin de que la misma los enajene y destine el producto de dichos bienes a los fines que en el inciso siguiente se indican. La entidad fiduciaria contratista formará con los bienes recibidos de cada entidad en liquidación un patrimonio autónomo.

La entidad fiduciaria destinará el producto de los activos que les transfiera el liquidador a pagar los pasivos y contingencias de la entidad en liquidación, en la forma que hubiere determinado el liquidador en el contrato respectivo, de conformidad con las reglas de prelación de créditos previstas en la ley....

Cumplido el plazo de la liquidación en el acta final de liquidación por la cual se pone fin a la existencia legal de la entidad y, cuando sea del caso, se indicarán los activos que se transfieren o que se encuentran en un patrimonio autónomo de conformidad con el presente artículo, así como los pasivos que se pagarán con cargo a dicho patrimonio autónomo, y las obligaciones que asuman otras entidades con sujeción a lo previsto en el presente decreto.

Si al terminar la liquidación existieren procesos pendientes contra la entidad, las contingencias respectivas se atenderán con cargo al patrimonio autónomo al que se refiere el presente artículo o a falta de este, el que se constituya para el efecto. Lo anterior sin perjuicio de los casos en que la Nación u otra entidad asuman dichos pasivos, de conformidad con la ley.” (Destacado y subrayas de la Sala)

A su vez, el artículo 32 del Decreto 254 de 2000 prevé que:

“En caso de que los recursos de la liquidación de un establecimiento público o de una empresa industrial y comercial del Estado del orden nacional no societaria sean insuficientes, las obligaciones laborales estarán a cargo de la Nación o de la entidad pública del orden nacional que se designe en el decreto que ordene la supresión y liquidación de la entidad. Para tal efecto se deberá tomar en cuenta la entidad que debía financiar la constitución de las reservas pensionales.

Así mismo, de acuerdo con lo dispuesto por el párrafo 6° del artículo 1° de la Ley 573 de 2000, la Nación podrá asumir o garantizar obligaciones de las entidades públicas del orden nacional, incluidas las derivadas de las cesiones de activos, pasivos y contratos que haya realizado la entidad en liquidación, actuaciones que no causarán el impuesto de timbre siempre y cuando se realicen entre entidades públicas.”

Ahora bien, en lo concerniente al tema puntual de la liquidación y supresión del Instituto de los Seguros Sociales, vale la pena mencionar que, dicha entidad creada mediante la Ley 90 de 1946, fue transformada en Empresa Industrial y Comercial del Estado por medio de Decreto 2148 de 1992, vinculado al



Ministerio de la Salud y la Protección social a través del Decreto Ley 4107 de 2011.

También es menester aclarar que, según acta final del proceso liquidatorio del I.S.S, el cierre se produjo el 31 de marzo del año 2015, quedando en firme la extinción jurídica de la entidad, la cual con anterioridad al cierre del proceso de supresión y liquidación había celebrado contrato de fiducia mercantil con la SOCIEDAD FIDUCIARIA DE DESARROLLO AGROPECUARIO S.A – FIDUAGRARIA S. A., donde se constituye el patrimonio autónomo de remanentes denominado P.A.R. I.S.S., y que a su vez, de conformidad a lo reglado por el Decreto 553 de 2015, *“Por medio del cual se adoptan medidas con ocasión del cierre de la liquidación del Instituto de Seguros Sociales - ISS en Liquidación y se dictan otras disposiciones”*, la FIDUAGRARIA S.A., asumió la representación legal de este.

Teniendo claro lo anterior, y atendiendo a que el punto materia de impugnación, no es otro que resolver sobre la existencia o no de falta de legitimidad en la causa por pasiva decretada por el *A quo* en favor de la FIDUAGRARIA S.A., denegando entonces las súplicas de la demanda, se detiene la Sala en este punto a fin de analizar lo siguiente:

Sea lo primero advertir que, el INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES “ISS” EN LIQUIDACIÓN, celebró contrato de fiducia mercantil con la FIDUAGRARIA S.A, cuyo objeto fue la constitución de un PATRIMONIO AUTÓNOMO DE REMANENTES DENOMINADO P.A.R. I.S.S., que se encarga según lo pactado en el acta de liquidación final, de atender las contingencias, responsabilidades y funciones de la entidad extinta.

De conformidad con lo establecido en el artículo 36 del Decreto Ley 254 de 2000, el proceso liquidatorio, que inicia con el decreto que suprime la entidad y ordena su liquidación, culmina con el acta final, y preceptúa el inciso penúltimo de la mencionada norma:



Jurisdicción Contencioso

Administrativa

*“El informe deberá ser presentado a la junta liquidadora, cuando sea del caso, al ministerio o departamento administrativo correspondiente o al representante legal respectivo, según sea el caso, para las observaciones pertinentes; si no se objetare en ninguna de sus partes **se levantará un acta que deberá ser firmada por el liquidador y adicionalmente por el representante legal de la entidad a la cual se traspasen los bienes y obligaciones de la liquidada.**”*
(Negrillas del despacho)

Queda pues claro con lo anotado, que tanto el ente liquidador constitutivo del patrimonio autónomo, y la entidad a la cual se traspasen los bienes y obligaciones de la liquidada, son los responsables y obligados a responder por los requerimientos de los usuarios.

En ese orden de ideas, la FIDUAGARIA S.A., en su calidad de administradora del Patrimonio Autónomo P.A.R. I.S.S., está obligada a responder por las obligaciones adquiridas de la entidad liquidada, conforme lo consagra el contrato de con cargo al patrimonio autónomo que en vista del contrato celebrado, se haya constituido, razón por la cual de antemano dichas se desprende la legitimación en la causa de la entidad vinculada, por lo que en este punto, el fallo recurrido debe ser revocado y debe abordarse el fondo del asunto.

7.1.1. El Derecho de Petición en General:

Reza y plantea la Constitución Política (Artículo 23) una regla general en cuanto al Derecho de Petición, consistente en que toda persona tiene derecho fundamental a presentar verbal o por escrito, peticiones respetuosas a las autoridades, por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución.

En reiterada jurisprudencia, el máximo órgano de la jurisdicción constitucional ha sostenido que en la pronta resolución de parte de la autoridad a quien se dirige la petición, es donde este derecho fundamental adquiere toda su dimensión (núcleo esencial) como instrumento eficaz de la participación democrática, ya que así recibe información y hace efectivo el resto de los derechos fundamentales y legales (Sentencia T- 495 de 1992).



Jurisdicción Contencioso

Administrativa

Así pues, la Corte ha considerado que las autoridades tienen la obligación de responder de manera oportuna, clara y precisa las solicitudes que ante ellas se formulen, es decir, la garantía eje del derecho de petición se satisface solo con las respuestas y tienen esta categoría, aquello que decide, concluye, afirma una realidad, satisface una inquietud, ofrece certeza al interesado (Sentencia T-439 de 1998).

Por su parte, la norma superior (artículo 23) no estipuló dentro de qué término las autoridades deben resolver prontamente, pero dicho tiempo o período para obtener la respuesta le fue dejado a la ley, cuestión esta que se encuentra regulada por las leyes especiales que han desarrollado el tema, con la particularidad que el aparte del Código Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), fue declarado inexecutable por parte de la CORTE CONSTITUCIONAL⁵ a partir del 31 de diciembre de 2014, por lo que las peticiones presentadas hasta dicha fecha se rigen por dicha normativa, interpretándose por parte de la Sala de Consulta del CONSEJO DE ESTADO⁶ que por el hecho de que no se ha sancionado y promulgado la ley estatutaria que regula el derecho de petición, a partir del 1 de enero de 2015 y hasta tanto no se expida la norma estatutaria en comento, la normativa aplicable es el aparte pertinente del Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984) que regula este derecho fundamental.

Por lo dicho, en el caso concreto, los plazos no son otros, que los consagrados en el artículo 14 del C.P.C.A. (15 días para derecho de petición en interés general y particular, 10 días para las peticiones de información y expedición de copias y 30 días para las consultas), en atención a que la petición fue elevada en vigencia del mencionado código (10 de abril de 2014).

⁵ En este punto, aclara la Sala que la norma aplicable es claramente la Ley 1437 de 2011, en atención a que su inexecutableidad declarada, fue diferida por la CORTE CONSTITUCIONAL hasta el 31 de diciembre de 2014 (Sentencia C-818 de 2011).

⁶ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL. Consejero ponente: ÁLVARO NAMÉN VARGAS. Concepto del 28 de enero de 2015. Radicación número: 11001-03-06-000-2015-00002-00(2243) Actor: MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO.



Por lo tanto, se revela vulneración de este derecho constitucional cuando no hay respuesta a la petición formulada, su resolución es tardía o no se aborda el fondo de la misma.

7.1.2. Núcleo esencial del derecho de petición:

En suma, de acuerdo con lo establecido por el artículo 23 de la Carta Política, el núcleo esencial del derecho de petición comprende la respuesta pronta y oportuna a la reclamación que se formula ante la respectiva autoridad, pues de nada serviría dirigirse a las autoridades si estas no resuelven o se reservan el sentido de lo decidido. Así pues, la respuesta, para que sea oportuna en los términos previstos en las normas constitucionales y legales, tiene que comprender y resolver el fondo de lo pedido y ser comunicada al peticionario, ya que el derecho fundamental del que se trata, comprende la posibilidad de conocer, transcurrido el término legal, la contestación de la entidad a la cual se dirigió la solicitud.

La Corte Constitucional, en sentencia T-848 de 2006 M.P. Jaime Córdoba Triviño, al respecto puntualizó:

“Cualquier desconocimiento injustificado de dichos plazos legales, en cualquiera de las hipótesis señaladas, acarrea la vulneración del derecho fundamental de petición.”

Ahora bien, en lo relativo al término para resolver las peticiones la autoridad pública no puede en un momento dado, excusarse manifestando que la no contestación del derecho de petición da lugar al fenómeno jurídico del silencio administrativo, ya que por su parte la Corte Constitucional, en sentencia T – 255 del 21 de mayo de 1996, expresa:

“El derecho de petición no queda satisfecho con el silencio Administrativo que algunas normas disponen, pues es apenas un mecanismo que la ley se ingenia para hacer posible el adelantamiento de la actuación, pero en ninguna forma cumple con las exigencias constitucionales y que responden a una necesidad material y sustantiva de resolución y no a una consecuencia meramente formal y procedimental...”



Jurisdicción Contencioso

Administrativa

Sobre el núcleo esencial del derecho de petición, ha dicho la Corte Constitucional:

“Esta Corte ha establecido que el derecho de petición cumple una doble función, cual es:⁷ (i) permite a los interesados elevar peticiones o solicitudes respetuosas a las autoridades administrativas, y/o a los particulares en los casos en que proceda, y (ii) asegura mediante la imposición de una obligación con cargo a la administración, la respuesta y/o resolución de dicha petición de manera oportuna, eficaz, de fondo y congruente con lo pedido⁸. Así las cosas, el núcleo esencial del derecho de petición reside en la obtención por parte del administrado de una respuesta pronta, suficiente y oportuna a lo solicitado, sin perder de vista, que en ningún momento su ejercicio conlleva obtener una respuesta positiva o de aceptación.

El Código Contencioso Administrativo establece como regla general, el deber de la administración de otorgar respuesta oportuna a las peticiones de interés particular formuladas por los interesados, en un término insoslayable de quince (15) días hábiles siguientes a la fecha de su recibo y que, en aquellos casos en que el trámite pueda exceder este plazo, o no fuere posible resolver en dicho término, surge la obligación de la autoridad de informar al administrado tal hecho e indicarle, a la vez, la fecha en que se resolverá o dará respuesta de fondo.”⁹

Respecto al tema, el Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo delineó una serie de requisitos que debe cumplir la respuesta emitida, a fin de no vulnerar el Derecho Fundamental de Petición, en tal sentido consideró:

“i) oportunidad, conforme a las reglas contenidas en el artículo 6º del Código Contencioso Administrativo que señala 15 días para resolver, y 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

⁷ Cfr. Sentencias T-911 de 2001 (M.P. Rodrigo Escobar Gil); T-381 de 2002 (M.P. Álvaro Tafur Galvis) y T-425 de 2002 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), entre otras.

⁸ Esta Corporación así lo delineó en Sentencia T-1160A de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), en los siguientes términos: “c) la respuesta debe cumplir con estos requisitos: 1. Oportunidad. “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”. En idéntico sentido, esta Corporación precisó que: “el derecho de petición comprende no sólo la manifestación de la administración sobre el objeto de la solicitud, sino también el hecho de que dicha manifestación constituya una solución pronta del caso planteado. El derecho fundamental a la efectividad de los derechos (C.P. Arts. 2º y 86) se une en este punto con el principio constitucional de la eficacia administrativa (art.209) (...) Por lo menos tres exigencias integran esta obligación. En primer lugar, la manifestación de la administración debe ser adecuada a la solicitud planteada....en segundo lugar, la respuesta debe ser efectiva para la solución del caso que se plantea...y finalmente, la comunicación debe ser oportuna...”

⁹CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-005 de 2011. M.P. MARÍA VICTORIA CALLE CORREA.



Jurisdicción Contencioso

Administrativa

la complejidad de la solicitud ii) Debe resolverse de fondo, clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado, lo cual no indica que la respuesta deba ser favorable y, iii) Ser puesta en conocimiento del peticionario.

....

En síntesis, el derecho de petición se garantiza cuando la administración responde de fondo, de manera clara y precisa y dentro de un plazo razonable la solicitud presentada, ello supone que las situaciones contrarias a los principios enunciados, son susceptibles de protección por el juez constitucional mediante fallo de tutela que ordene a la autoridad peticionada emitir una respuesta conforme a los lineamientos trazados”¹⁰(Negrillas del texto original).

Por lo dicho, recae en cabeza de la entidad que recibe la solicitud la obligación de emitir una respuesta oportuna y de fondo, atendiendo a los principios de suficiencia, congruencia y efectividad del derecho de petición, lo que no quiere decir que la respuesta tenga que ser positiva frente a lo solicitado, basta con que la misma se resuelva materialmente y satisfaga la necesidad, con sujeción a los requisitos antes mencionados.

Ahora bien, con relación al plazo para resolver la petición, claramente el artículo 14 del C.P.A.C.A., vigente para el momento de presentación de las solicitudes en el presente caso, establece como término para la resolución de las peticiones la regla general de los 15 días para peticiones en interés particular, como el presente caso, solo siendo viable el superar este término en la hipótesis consagrada en el párrafo del mismo artículo, indicando los motivos por lo que no es posible cumplir con el término legal y señalando un plazo razonable para resolver, que no podrá exceder el doble del inicialmente previsto. Por ello, una vez superado el plazo legal, se entra a vulnerar el núcleo esencial del derecho de petición.

Bastan las anteriores consideraciones constitucionales, legales y jurisprudenciales, para estudiar:

¹⁰CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO. ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. Sentencia del 02 de diciembre de 2010. CONSEJERO PONENTE: LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO REF: Expediente núm. 76001-23-31-000-2010-01809-01(AC) ACTOR: WILLIAM MARTINEZ CARDONA. DEMANDADO: MIN DEFENSA NACIONAL – EJÉRCITO NACIONAL.



8. EL CASO CONCRETO:

Dentro del *sub lite*, se tiene que, la actora busca mediante petición fechada del 10 de abril de 2014, el cumplimiento de las decisiones judiciales dictadas en sede ordinaria, por el Juzgado Segundo Adjunto al Primero Laboral del Circuito de Sincelejo, el 25 de noviembre del año 2011, donde se resolvió a su favor el reconocimiento de unos derechos prestacionales adeudados por el Instituto de Seguros Sociales I.S.S. liquidado, sentencia que fue confirmada en segunda instancia por el Tribunal Regional de Descongestión con Sede en el Distrito Judicial de Santa Marta, el 22 de marzo del año 2013 y la correspondiente condena en costas.

Como probanzas de los anteriores hechos, se allegaron al expediente:

- Copia de la solicitud de fecha 10 de abril de 2014, con sus respectivos soportes (folio 6 a 10 C. Ppal.).
- Copia de la Sentencia de Primera Instancia proferida por el Juzgado Segundo Adjunto al Primero Laboral del Circuito de Sincelejo, el 25 de noviembre del año 2011 (folio 14 a 29 C. Ppal.).
- Copia de la Sentencia de segunda instancia dictada por el Tribunal Regional de Descongestión con Sede en el Distrito Judicial de Santa Marta, el 22 de marzo del año 2013 (folio 30 a 44 C. Ppal.).
- Copia del auto de obediencia de lo dispuesto por el superior, de fecha 3 de octubre de 2013 (folio 45 C. Ppal.).
- Copia del auto de que fijó las agencias en derecho, de fecha 5 de noviembre de 2013 (folio 46 C. Ppal.).
- Copia de la liquidación de las costas, de fecha 26 de noviembre de 2013 (folio 47 C. Ppal.).
- Copia del auto que aprueba la liquidación de las costas, de fecha 9 de diciembre de 2013 (folio 48 C. Ppal.).



Ahora bien, de la contestación a la demanda hecha por la SOCIEDAD FIDUCIARIA DE DESARROLLO AGROPECUARIO S.A. FIDUAGRARIA S.A., se puede extraer, que su manifestación respecto a los hechos de la demanda gira en torno a su falta de legitimidad para conocer y resolver las peticiones del accionante, por cuanto esta solo ostenta la calidad de vocera y administradora del Patrimonio Autónomo de remantes P.A.R. I.S.S., y a su vez manifestó que, ya se había cumplido con la solicitud presentada, expidiendo la Resolución No. 2760 del 11 de agosto de 2014, la cual anexó al expediente (folio 96 a 98).

En atención a las anteriores disposiciones, pasa la Sala a resolver los planteamientos jurídicos determinados en precedencia:

En primer lugar, en lo relacionado con la falta de legitimación en la causa decretada por el *A quo* en su fallo de instancia a favor de la FIDUAGRARIA S.A administradora del P.A.R. I.S.S, considera esta Colegiatura que la decisión adoptada, esta errada a la luz del marco normativo y jurisprudencial que rige la materia, tal como se dejó anotado en los considerandos de esta providencia, como quiera que son claros los preceptos legales traídos a colación para anunciar que, **una vez terminada la liquidación de la entidad extinta, si existieren procesos pendientes contra esta, las contingencias respectivas se atenderán con cargo al patrimonio autónomo, tal como lo refiere el artículo 35 del Decreto Ley 254 de 2000.**

Igualmente, lo establecido por el artículo 36 *ibídem* cuando dice que, el proceso liquidatario, que inicia con el decreto que suprime la entidad y ordena su liquidación, **culmina con el acta final que es donde se protocoliza la responsabilidad que asume el ente liquidador y la entidad a la cual se traspasen los bienes y obligaciones de la liquidada.**

Sumado a esto, encontramos que de conformidad a los parámetros fijados en el acta final del proceso de liquidación y supresión del INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES se puede evidenciar entre varias funciones a cargo de la



Jurisdicción Contencioso

Administrativa

FIDUAGRARIA S.A administradora del P.A.R. I.S.S, la de: **i) Atender los procesos judiciales**, arbitrales y administrativos o de otro tipo en los cuales sea parte, tercero, interviniente y liticonsorte el Instituto de Seguros Sociales, **ejercer la representación de la entidad en las acciones de tutela y otras acciones constitucionales** que cursen al momento del cierre del proceso del proceso liquidatario y las que se inicien con posterioridad, **ii) Efectuar el pago de las obligaciones remanentes y contingentes a cargo de instituto de los seguros sociales en liquidación.**

Para mayor ilustración de lo anterior, la Sala trae a colación en lo más pertinente, las finalidades plasmadas en el acta final del proceso liquidatario del I.S.S. liquidado:

*“El INFORME FINAL Y RENDICIÓN DE CUENTAS DEL PROCESO LIQUIDATORIO DEL INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES EN LIQUIDACIÓN, atendió lo previsto en artículo 35 del Decreto 254 de 2000, al incluir dentro del texto del mismo los siguientes temas: **a) Administrativos y de gestión;** b) Laborales; c) Operaciones, comerciales y de mercado; d) Financieros; **e) Jurídicos;** f) Manejo y conservación de los archivos y memoria institucional y adicionalmente; y g) Actividades de empalme con las entidades receptoras de funciones.*

*De acuerdo con lo previsto en el artículo 35 del Decreto-ley número 254 de 2000, modificado por el artículo 19 de la Ley 1105 de 2006, y lo dispuesto en el Decreto número 2555 de 2010, el Instituto de Seguros - Sociales en Liquidación celebró el contrato de Fiducia Mercantil No. 015 de 2015 con FIDUAGRARIA S.A, cuyo objeto es la constitución de un Patrimonio Autónomo de Remanentes destinado a cumplir con las finalidades descritas en el clausulado respectivo, dentro de las que se destacan: (a) La recepción del derecho de propiedad, así como la administración y enajenación de los activos de propiedad del Instituto de Seguros Sociales en liquidación, **(b) La recepción del derecho de propiedad, y la administración de los activos monetarios y contingentes del instituto de Seguros Sociales en Liquidación,** (c) La cesión de los contratos y/o convenios que se encuentren vigentes a la fecha de cierre del proceso liquidatario que hayan sido suscritos por EL INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES EN LIQUIDACION y que identifique previamente el liquidador, asumiendo de esta manera el Patrimonio Autónomo de Remanentes -PAR- las obligaciones y derechos del cedente. **(d) Atender / los procesos judiciales, arbitrales y administrativos, o de otro tipo en los cuales sea parte, tercero, interviniente o litisconsorte el Instituto de Seguros Sociales en liquidación. Ejercer la representación de la entidad en las acciones de tutela y otras acciones constitucionales que cursen al momento del***



Jurisdicción Contencioso

Administrativa

cierre del proceso –liquidatorio y ; las que se inicien con posterioridad, (e) Efectuar el pago de las obligaciones remanentes y contingentes a cargo del Instituto de Seguros Sociales en liquidación en el momento que se hagan exigibles, (f) Asumir la administración del fondo para la conservación, guarda y depuración de los archivos a que hace alusión el artículo 39 del Decreto Ley 254 de 2000, ocupando la posición de cesionario del contrato celebrado por el ISS en Liquidación, (g) Sustituir al ISS en liquidación- en los convenios interadministrativos celebrados con COLPENSIONES, o los celebrados, con fondos privados para el pago de aportes a seguridad social en pensiones de trabajadores y los trabajadores del Instituto de Seguro Social, (h) Atender los gastos finales de la liquidación de conformidad con el plan de pagos establecido por el Liquidador-i) Asumir y ejecutar las demás obligaciones remanentes¹ a cargo del INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES EN LIQUIDACIÓN al cierre del proceso liquidatorio, que se Indiquen en tos términos de referencia, en éste contrato de fiducia mercantil o en la ley¹¹ (Destacado de la Sala).

Como pude observarse, es claro que la entidad llamada a responder por los requerimientos hechos por la actora es FIDUAGRARIA S.A., además que la misma entidad aclaró en su escrito de contestación, que de conformidad a lo establecido en artículo 6° del Decreto 553 de 2015, esta ostenta la representación legal del PATRIMONIO AUTÓNOMO DE REMANENTES P.A.R. I.S.S.

En este punto, se aclara que la tutela resulta ser, por regla general improcedente, cuando se pretende el cumplimiento de fallos judiciales¹², pues para ello se encuentra estatuido dentro de los ordenamientos procesales, el proceso ejecutivo, en donde se pueden practicar medidas cautelares desde los inicios del trámite, salvo que se demuestre perjuicio irremediable, que no es el caso bajo estudio, por lo que en este punto se aclara que no se ordena de forma expresa el cumplimiento de los fallos judiciales ordinarios.

Ahora bien, en lo que respecta al derecho de petición, y teniendo en cuenta lo dicho por el ente demandado sobre el cumplimiento a los requerimientos y solicitudes de la actora, aclara la Sala, que si bien es cierto y se expidió la Resolución No. 2760 del 14 de agosto de 2014, por medio del cual se liquida, reconoce y ordena el cumplimiento de la sentencia judicial dictada a su favor, en

¹¹ Folio 104 a 106 C. Ppal.

¹² Sentencia T-1053 de 2007



sede ordinaria, también lo es que de dicho acto administrativo no se aportó prueba de que haya sido notificado y puesto en conocimiento a la interesada, tal como reza las normas contenidas en los artículos 66 y ss. del C.P.A.C.A, siendo esto necesario para garantizar el cumplimiento de las reglas del debido proceso en cuanto permite la posibilidad de ejercer los derechos de defensa y de contradicción y; finalmente, la adecuada notificación hace posible la efectividad de los principios de celeridad y eficacia de la función pública al delimitar el momento en el que empiezan a correr los términos de los recursos y de las acciones procedentes.

Así las cosas, la misma jurisprudencia constitucional ha dicho que, la obligación de la entidad estatal no cesa con la simple resolución del derecho de petición elevado por un ciudadano, es necesario además que dicha solución remedie sin confusiones el fondo del asunto; que este dotada de claridad y congruencia entre lo pedido y lo resuelto; e igualmente, **que su oportuna respuesta se ponga en conocimiento del solicitante, sin que pueda tenerse como real, una contestación que sólo sea conocida por la persona o entidad de quien se solicita la información**¹³.

Lo anterior, por cuanto de forma clara, consta en el expediente que el ISS en liquidación, el 11 de noviembre de 2014, solicitó al apoderado de la actora autorizar notificación por correo electrónico (fol. 108 C. Ppal.), sin que exista prueba de que ello hubiere sido aceptado por esta parte, o prueba de que efectivamente se haya notificado la resolución por otros medios.

Por lo anterior, se ordenará al PATRIMONIO AUTÓNOMO DE REMANENTES DEL INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES LIQUIDADO - P.A.R. I.S.S., y a la SOCIEDAD FIDUCIARIA DE DESARROLLO AGROPECUARIO S.A. FIDUAGRARIA S.A como vocera y representante del mencionado patrimonio autónomo, que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta sentencia, proceda a notificar en debida forma a la actora DORCA LUZ SIERRA RUIZ, el acto administrativo

¹³ Ver sentencia T-149 de 2013. M.P. LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ.



contenido en la Resolución No. 2760 del 11 de agosto de 2014, por medio del cual se le reconoció y ordenó el pago de la sentencia judicial dictada en sede ordinaria a su favor.

En mérito de lo expuesto, la **SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE**, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA:

PRIMERO: REVÓQUESE la sentencia impugnada, esto es, la proferida el 30 de abril de 2015, por el JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO SUCRE. En su lugar TUTÉLESE el Derecho fundamental de Petición de DORCA LUZ SIERRA RUIZ, vulnerado por el PATRIMONIO AUTÓNOMO DE REMANENTES DEL INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES LIQUIDADO - P.A.R. I.S.S., de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta Sentencia

SEGUNDO: ORDÉNESE al PATRIMONIO AUTÓNOMO DE REMANENTES DEL INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES LIQUIDADO - P.A.R. I.S.S., y a la SOCIEDAD FIDUCIARIA DE DESARROLLO AGROPECUARIO S.A. FIDUAGRARIA S.A como vocera y representante del mencionado patrimonio autónomo, que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta sentencia, proceda a notificar en debida forma a la actora DORCA LUZ SIERRA RUIZ, el acto administrativo contenido en la Resolución No. 2760 del 11 de agosto de 2014, por medio del cual se le reconoció y ordenó el pago de la sentencia judicial dictada en sede ordinaria a su favor.

TERCERO: NOTIFÍQUESE, personalmente o por cualquier medio efectivo a los interesados en los términos del artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.



Jurisdicción Contencioso

Administrativa

CUARTO: ENVÍESE el expediente a la H. Corte Constitucional para su eventual revisión, dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia.

QUINTO: De manera oficiosa, por conducto de la Secretaria de este Tribunal, **ENVÍESE** copia de la presente decisión al Juzgado de origen

SEXTO: En firme este fallo, **CANCÉLESE** su radicación, y devuélvase el expediente al Juzgado de origen, previa anotación en el Sistema Informático de Administración Judicial Siglo XXI.

Se deja constancia que el proyecto de esta providencia fue discutido y aprobado por la Sala en sesión de la fecha, según consta en el acta N° 078.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados,

LUIS CARLOS ALZATE RÍOS

RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ