



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE

SALA SEGUNDA DE DECISIÓN

Sincelejo, catorce (14) de febrero de dos mil trece (2013)

MAGISTRADO PONENTE: LUIS CARLOS ALZATE RÍOS

Sentencia No. 015

TEMAS:

DERECHO DE PETICIÓN – NÚCLEO
ESENCIAL - PRESUNCIÓN DE
VERACIDAD POR LA OMISIÓN A
PRESENTAR EL INFORME REQUERIDO
- LÍMITE, COMPETENCIA Y
RESPONSABILIDAD JURÍDICA DE LOS
TRÁMITES ADMINISTRATIVOS
PENSIONALES ENTRE EL INSTITUTO
DE SEGUROS SOCIALES EN
LIQUIDACIÓN Y LA
ADMINISTRADORA DEL RÉGIMEN DE
PRIMA MEDIA COLPENSIONES

INSTANCIA:

SEGUNDA

Decide la Sala la impugnación interpuesta por la parte accionante en oposición a la sentencia de fecha 10 de diciembre de 2012, proferida por el JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO-SUCRE, en el proceso que en ejercicio de la Acción Constitucional de Tutela instauró NEILA ROSA CARRASCAL RÍOS, actuando en nombre propio en contra del INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES - ISS y COLPENSIONES, con la finalidad de obtener la protección de su derecho fundamental de petición.



1.1 La Demanda:

NEILA ROSA CARRASCAL DE RÍOS presentó Acción de Tutela en contra del INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES - COLPENSIONES, por la presunta vulneración de su derecho fundamental de petición.

1.2. Reseña Fáctica:

Manifiesta la actora, que el día 28 de septiembre de 2012, presentó DERECHO DE PETICIÓN ante el INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES -COLPENSIONES, donde solicitó se le entregara la indemnización sustitutiva o devolución de dineros por haber cotizado durante varios años.

Asegura que han transcurrido más de quince (15) días que concede el Código Contencioso Administrativo y aun no me han contestado la solicitud enviada.

1.3. Las Pretensiones:

La accionante solicita que se ordene al INSTITUTO DE SEGURO SOCIALES - COLPENSIONES, o quien corresponda, resolver en el término de 48 horas la petición elevada ante dicha entidad

2. ACTUACIÓN PROCESAL

Durante el trámite del proceso se surtieron las siguientes etapas:

- Presentación de la Demanda: 27 de noviembre de 2012 (fol. 4).
- Admisión de la demanda: 29 de noviembre de 2012 (fol. 6).
- Notificación a las partes: 30 de noviembre de 2012 (fol. 8 y ss).
- Contestación a la demanda: 7 de diciembre de 2012 (10 y ss).
- Sentencia de primera instancia: 10 de diciembre de 2012 (fol. 28 y ss).



Jurisdicción Contencioso

Administrativa

- Notificación a las partes: 11 de diciembre de 2012 (fol. 35 y ss.).
- Impugnación: 18 de diciembre de 2012 (fol. 37 y ss.).
- Concesión de la impugnación: 30 de enero de 2013 (fol. 62.).
- En la oficina judicial (reparto): 31 de enero de 2013 (fol. 68.).
- Secretaria del Tribunal: 1 de febrero de 2013 (fol. 2 c-2)
- Admisión y notificación de la admisión de la impugnación: 4 de febrero de 2013 (fol. 3 y ss c-2).
- Vinculación oficiosa al Instituto de Seguros Sociales- ISS en Liquidación: 4 de febrero de 2013 (fol. 3. c-2).

3. LA PROVIDENCIA RECURRIDA

La Jueza de primera instancia concedió el amparado solicitado por la parte accionante, por considerar que existió una clara vulneración del derecho constitucional fundamental de petición por parte de la entidad accionada.

4. LA IMPUGNACIÓN

La parte accionada impugnó la sentencia en mención el día 24 de enero de 2013, argumentando que el Decreto 2011 con fecha de entrada en vigencia del 28 de septiembre de 2012, autorizó la entrada en operación de la Administradora Colombiana de Pensiones, y a su vez, el Decreto 2013 de la misma fecha, dispuso la supresión y liquidación del ISS, por lo que a partir del 1 de octubre de 2012 el ISS habría perdido toda competencia para pronunciarse respecto de cualquier solicitud pensional, desde esta fecha del Régimen de Prima Media con Prestación Definida, encontrándose esta a cargo de COLPENSIONES de forma exclusiva.

Afirma que el Decreto 2013 de 2012 en su artículo 3, incisos 4 y 5, establecen que el INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES tiene la obligación de entregar y suministrar a COLPENSIONES el insumo necesario, junto con la copia del fallo



Jurisdicción Contencioso

Administrativa

de tutela, y la remisión de los expediente administrativos e información completa a la nueva Administradora del Régimen de Prima Media para su cumplimiento.

Por lo anterior, manifiesta que entre COLPENSIONES y el INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES en liquidación se suscribió un acuerdo de nivel de servicios, el que permite la entrega inmediata de expedientes pensionales que tuvieran un trámite judicial, sea tutela o proceso de otra índole, con el fin dar cumplimiento de manera prioritaria el mandato constitucional contemplado en el artículo 48 de la C.P. Sin embargo, el acuerdo suscrito no ha finalizado porque el ISS ha hecho entrega de la totalidad de los expedientes, por lo que se solicita que por analogía se de aplicación al artículo 8 de la Ley 153 de 1987 y el artículo 21 de la Ley 1437 de 2011, en virtud de que los términos para decidir se deben contar a partir del día siguiente de la recepción del expediente y no a partir de la notificación del fallo.

Expresa que aun se ha recibido el expediente administrativo de la accionante, que contenga la información suficiente para resolver de fondo la solicitud pensional presentada ante el ISS, generando una situación de imposibilidad material para responder de fondo lo solicitado, razón por la cual la vinculación de esta entidad se hace necesaria, con el fin de que se le ordene entregar de manera rápida y ágil el expediente para resolver la solicitud.

Adicionalmente, fundamenta que el término otorgado para cumplir el fallo de tutela no es prudente, teniendo en cuenta debe realizar el estudio de la solicitud desde cero, generándose una desigualdad con relación a la entidad de donde proviene la vulneración del derecho, por cuanto el ISS tuvo el término de ley para definir y no cumplió, trasladando las consecuencias de su negligencia a la impugnante, de manera que se requiere un término mayor y más adecuado el cual empiece a contabilizarse desde la entrega del expediente por parte del INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES a COLPENSIONES.



En virtud de lo anterior solicita se conceda un término de 2 meses para resolver la solicitud de la actora, desde la entrega del expediente.

5. PROBLEMAS JURÍDICOS PRINCIPALES

De acuerdo con los antecedentes planteados, corresponde a esta Sala determinar si:

¿Se vulnera el derecho fundamental de petición, al no recibir dentro de los plazos legales, decisión expresa, material y de fondo, frente a la petición elevada ante una entidad pública?

Siendo positivo lo anterior, se plantea igualmente ¿Cuál de las entidades accionadas de conformidad a sus competencias, tiene la responsabilidad legal de dar respuesta a la solicitud presentada por la actora?

6. 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.

Antes de entrar a resolver sobre el fondo de la situación, es menester que la Sala se pronuncie sobre la particularidad del tema puesto a consideración, habida cuenta que nos encontramos frente a un caso que reviste cierta complejidad, como quiera que por un lado, uno de los entes accionados, el INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES, por una parte, no fue vinculado a la presente acción en primera instancia, y por otra, se encuentra en proceso de liquidación; y de otro, COLPENSIONES entró a suplir las funciones del primero en su administración del régimen de prima media.

En primer lugar, es importante resaltar que por la anterior transición, la petición de donde se pretende derivar la vulneración del derecho fundamental, fue



Jurisdicción Contencioso

Administrativa

presentada ante el INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES, sin que en primera instancia se haya notificado a esta entidad. Por ello, esta Corporación al asumir la competencia en segunda instancia, decidió por auto del 31 de enero de 2013, vincular y notificar a la mencionada entidad, con el fin de no conculcar el debido proceso de ella, tal como lo ha entendido la CORTE CONSTITUCIONAL, quien ha considerado contrario a la naturaleza sumaria y expedita de la acción de tutela el aplicar las normas del Código de Procedimiento Civil sobre integración del contradictorio (artículo 83) que daría lugar a la nulidad del trámite para su vinculación en primera instancia¹, sino simplemente darle la oportunidad en segunda instancia al vinculado de pronunciarse sobre la decisión a adoptar, a fin de materializar tanto las características de rapidez del trámite, con su derecho de defensa, tal como se ha realizado en el presente trámite.

Por otro lado, con relación a la transición entre las dos entidades demandadas, si bien es cierto, dicho procedimiento atañe variedad de trámites internos mientras ellas llegan a su cabal manejo administrativo, tanto de liquidación como de operatividad, también lo es que dichos procedimientos no pueden estar por encima del derecho que le asiste al afiliado, como quiera que estas situaciones deben de ser superadas por las entidades encargadas de prestar el servicio, de conformidad a los límites y responsabilidades según el deber legal que les ocupe, sin que ello se convierta en una carga para los administrados, ya que es un deber la coordinación de ambas, para conocer hasta donde llegan sus competencias, de conformidad a la regulación normativa de liquidación, así como la que regule la entrada en operación de la actual administradora, y así definir sus responsabilidades frente a las obligaciones que les corresponden, que para el caso es el de dar una respuesta oportuna, expresa, material y de fondo al afiliado que presenta la solicitud a instancias de una de las dos entidades.

¹ Sobre el tema en comento, puede mirarse la siguiente providencia: *"El precedente citado, es perfectamente aplicable a los supuestos de hechos planteados en el presente caso, en el que el juez de segunda instancia no decide la impugnación presentada, sino que declara la nulidad de lo actuado, por no haberse vinculado a una entidad contra la cual no se presentó la demanda. Dicha decisión resulta contraria a la finalidad de la acción de tutela y a los principios de garantía efectiva de los derechos fundamentales, de primacía de los derechos inalienables de las personas y de informalidad, sumaria y celeridad del trámite de esta acción constitucional."* CORTE CONSTITUCIONAL, Auto 059 del 6 de abril de 2011, M.P. JUAN CARLOS HENAO PÉREZ.



Jurisdicción Contencioso

Administrativa

Por ello, es deber entonces de estas instituciones accionadas coordinar entre ellas la forma, los medios y las directrices para la solución de las necesidades del afiliado, sin colocar trabas y mediar excusas para la pronta resolución de lo solicitado; de lo contrario estarían atentando contra los derechos fundamentales de ellos, e inaplicando los principios de la función administrativa².

Aclarado lo anterior, pasa la Sala a ocuparse del fondo de la situación planteada.

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 amenazados, si hay lugar a ello.

Tal como se desprende de la lectura del mismo escrito introductorio de la presente acción, se percibe claramente que el derecho fundamental pretendido como violado es el de Petición y hacia este básicamente se contraerá el análisis.

6.1. 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

² Artículos 209 de la C.P. y 3 de la Ley 489 de 1998.



Jurisdicción Contencioso

Administrativa

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).

Así pues, la Corte ha considerado que las autoridades tienen la obligación de responder de manera oportuna, clara y precisa las peticiones 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, que concluye, que afirma una realidad, que satisface una inquietud, que 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 en el Código procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011) cuando se trata de peticiones en interés general o particular, igualmente para la petición expuesta en el caso bajo análisis no existe regulación normativa que enuncie de manera taxativa el término para su resolución, pero ha sido la misma jurisprudencia constitucional quien ha trazado las pautas y los términos para dar respuestas a las peticiones en materia pensional tal como veremos posteriormente.

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

6.2. 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



Jurisdicción Contencioso

Administrativa

sentido de lo decidido. Por ello, 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...”

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:³ (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 pedido⁴. Así las cosas, el núcleo esencial del derecho de petición reside en la obtención por parte del

³ 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.



Jurisdicción Contencioso

Administrativa

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 aceptación⁵

Ahora bien, como quiera que nos encontramos frente a una solicitud de reconocimiento de una pensión, cabe anotar que el Máximo órgano de la Jurisdicción constitucional en nuestro país, señaló en providencia de unificación de los fallos de tutela, en lo atinente a términos de resolución de peticiones en materia pensional:

“(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.

Cualquier desconocimiento injustificado de dichos plazos legales, en cualquiera de las hipótesis señaladas, acarrea la vulneración del derecho fundamental de petición. Además, el incumplimiento de los plazos de 4 y 6 meses respectivamente amenazan la vulneración

⁴ 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...”

⁵ CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia T-005 de 2011.



Jurisdicción Contencioso

Administrativa

del derecho a la seguridad social. Todos los mencionados plazos se aplican en materia de reajuste especial de pensiones como los pedidos en el presente proceso.”⁶

Visto lo anterior se refleja claramente que el Máximo intérprete de la Constitución en Colombia, atendiendo al vacío normativo que presenta el cumplimiento de una solicitud en materia pensional, quiso prever tal circunstancia y fijar las pautas para tener un término en cual sean resueltas tales peticiones, como quiera que este tema por ser de tanta relevancia jurídica, puede conllevar a la vulneración no solo del derecho fundamental de petición de un afiliado, sino también a la vulneración de muchos derechos más, toda vez que es allí en la simple solicitud donde se origina el reconocimiento del derecho y por ende una inobservancia del mismo vulneraría los demás derechos Constitucionales que le asisten a la persona.

Unido a lo anterior y a manera de conclusión, valga la pena mencionar que la Ley 797 de 2003, respecto al reconocimiento de la pensión de vejez estableció un término para resolver el trámite que se inicie en razón del otorgamiento de la misma, manifestando:

“Artículo 9... Los fondos encargados reconocerán la pensión en un tiempo no superior a cuatro (4) meses después de radicada la solicitud por el peticionario, con la correspondiente documentación que acredite su derecho. Los Fondos no podrán aducir que las diferentes cajas no les han expedido el bono pensional o la cuota parte.”

6.3. Limite, Competencia y Responsabilidad jurídica de los Trámites Administrativos Pensionales entre el INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES - ISS EN LIQUIDACIÓN y la nueva ADMINISTRADORA DEL RÉGIMEN DE PRIMA MEDIA - COLPENSIONES

Como ya es bien sabido, nuestra carta superior ha establecido que la seguridad social es un servicio público de carácter obligatorio que se presta bajo la dirección coordinación y control del Estado, por lo que es claro que el sistema general de pensiones tiene el objeto garantizar a la población, el amparo contra las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez y la muerte, mediante el

⁶CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia SU-975 de 2003.



Jurisdicción Contencioso

Administrativa

reconocimiento de las pensiones y prestaciones que se determinan mediante la ley correspondiente, no obstante el conflicto se origina cuando una entidad encargada de atender dicho servicios entra a hacer parte de un proceso de supresión liquidación, y dichas responsabilidades y deberes pasan a hacer de una nueva entidad, que es facultada para seguir conociendo, atendiendo y velando por el aseguramiento en materia pensional de sus afiliados.

Lo anterior es importante mencionarlo, toda vez que de aquellos conflictos que se puedan suscitar ante la instancia judicial durante el proceso de supresión y liquidación de la entidad, se deben tener claro los puntos que se tejen sobre la materia, como por ejemplo, cuál es límite de responsabilidad y competencia para resolver los asuntos que se les pueda presentar durante esta etapa, teniendo en cuenta para ello los parámetros fijados tanto en la regulación normativa que suprime y liquida una entidad, así como también los que entran a regular el nuevo ente público, desde su creación, hasta el otorgamiento de competencias y facultades legales.

Por lo anterior, la Corporación se detendrá en este tema, a fin de analizar lo siguiente:

En primer lugar, tenemos que el conflicto tratado en esta acción constitucional tiene como sujetos activos entidades públicas que se encuentran en un proceso de liquidación administrativa, tal es el caso del INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES hoy en liquidación y la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES, quien es la encargada de administrar el régimen de prima media con prestación definida, en reemplazo de la primera.

EL INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES, creado en principio como un establecimiento público, con autonomía administrativa, personería jurídica y patrimonio propio⁷, tenía a su cargo la dirección y vigilancia de los seguros sociales. Cambió su naturaleza jurídica a Empresa Industrial y Comercial del

⁷ Ley 90 de 1946. “Por la cual se establece el seguro social obligatorio y se crea el Instituto Colombiano de Seguros Sociales”



Jurisdicción Contencioso

Administrativa

Estado según Decreto 2148 de 1992, y vinculada al Ministerio de Salud y Protección Social mediante la Decreto 4107 de 2011.

Dicha entidad, por decisión del Gobierno Nacional, entró en proceso de supresión y liquidación mediante los Decretos 2012 de 2012 y 2013 de 2012. Por ende, toda responsabilidad administrativa y en materia pensional pasó a manos de la nueva entidad que asumió las veces de administradora del régimen de prima media con prestación definida, esto es, la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES, Empresa Industrial y Comercial del Estado creada mediante la Ley 1151 de 2007⁸, que tiene por objeto la administración estatal del régimen de prima media con prestación definida, igualmente cambiando su naturaleza jurídica de Empresa Industrial y Comercial del Estado, al de Empresa Industrial y Comercial del Estado organizada como entidad financiera de carácter especial, vinculada al Ministerio de Trabajo mediante Decreto 4121 de 2011.

Ahora bien, el anterior análisis del marco normativo de estas dos entidades toma su importancia en aras de establecer el límite de competencias y responsabilidades jurídicas que tienen respeto a los procesos administrativos y judiciales iniciados por sus afiliados, para lo cual igualmente se hace necesario analizar la entrada en vigencia de tanto del Decreto que ordena suprimir y liquidar la entidad pública ya identificada, como también el que reglamenta la entrada en operación de la nueva entidad.

Por un lado, el Decreto 2012 del 28 de septiembre de 2012, mediante el cual se suprimió el objeto y la estructura funcional y administrativa del INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES ISS EN LIQUIDACIÓN, entró en vigencia el 28 de septiembre de 2012⁹. Por consiguiente, todo trámite que se adelante con

⁸ “Artículo 155 Adicionalmente créase una empresa industrial y comercial del Estado del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, vinculada al Ministerio de la Protección Social, denominada Administradora Colombiana de Pensiones, Colpensiones, cuyo objeto consiste en la administración estatal del régimen de prima media con prestación definida incluyendo la administración de los beneficios económicos periódicos de que trata el Acto Legislativo 01 de 2005, de acuerdo con lo que establezca la ley que los desarrolle.”

⁹ “Artículo 4. Vigencia. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación y deroga en lo pertinente los decretos 2148 de 1992, 1403 de 1994, 337 de 199~ 1944 de 1995, 2599 de 2002 y demás disposiciones que le



Jurisdicción Contencioso

Administrativa

posterioridad a esta fecha no estará a cargo de ella, exceptuando aquellos puntos que la misma ley establece.

Por otro lado, en Decreto 2013 del 28 de septiembre de 2012, mediante el cual el cual se suprime el INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES - ISS, y se ordena su liquidación, entró en vigencia igualmente el 28 de septiembre de 2012¹⁰. Es importante resaltar este punto, como quiera que esta norma regula, no solo los efectos jurídicos de la supresión y liquidación de la entidad, sino también los parámetros con los cuales entra a regir el nuevo administrador del régimen; por lo que a partir de dicha fecha ya está asignada la competencia y responsabilidad del nuevo ente administrador, y a través del él, es que se deben resolver entonces cualquier inquietud atinente al régimen de prima media con prestación definida.

En relación con lo anterior, sea lo primero advertir lo establecido por el Decreto 2011 de 2012¹¹ en su artículo 1, que entró en vigencia al mismo tiempo que se ordenó la supresión y liquidación del ISS el 28 de septiembre de 2012, norma del siguiente tenor:

“Artículo 1º. Inicio de Operaciones. A partir de la fecha de publicación del presente decreto, la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones inicia operaciones como administradora del Régimen de Prima Media con Prestación Definida”.

Y en igual sentido lo establecido en los artículos 2 y 3, respectivamente.

“Artículo 2º. Continuidad en el Régimen de Prima Media con Prestación Definida de los Afiliados y Pensionados en Colpensiones. Los afiliados y pensionados del Régimen de Prima Media con Prestación Definida administrado por el Instituto de Seguros Sociales (ISS), mantendrán su condición en la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones, así como los derechos y obligaciones que tienen en el mismo régimen, sin que ello implique una selección o traslado de régimen del Sistema General de Pensiones.”

(,,)

sean contralias”.

¹⁰ Artículo 48. Vigencia. “El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.”

¹¹ Decreto 2011 de 2012. “Por el cual se determina y reglamenta la entrada en operación de la Administradora Colombiana de Pensiones -COLPENSIONES y se dictan otras disposiciones”



Jurisdicción Contencioso

Administrativa

“Para estos efectos, el traslado de la información de cada uno de los afiliados y pensionados del Instituto de Seguros Sociales (ISS), y afiliados de la Caja de Previsión Social de Comunicaciones - Caprecom, se hará observando la debida reserva y confidencialidad, y no requerirá de autorización alguna del afiliado o pensionado, teniendo en cuenta que su transferencia opera como consecuencia de lo establecido en el artículo 155 de la Ley 1151 de 2007”.

“Artículo 3°. Operaciones de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones. La Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones como administrador del Régimen de Prima Media con Prestación Definida, deberá:

i. Resolver las solicitudes de reconocimiento de derechos pensionales, incluyendo aquellas que habiendo sido presentadas ante el Instituto de Seguros Sociales (ISS), o la Caja de Previsión Social de Comunicaciones - Caprecom, no se hubieren resuelto a la entrada en vigencia del presente decreto, con excepción de lo dispuesto en el artículo 5° del mismo.

(,,)

iii. Ser titular de todas las obligaciones con los afiliados y pensionados del Régimen de Prima Media con Prestación Definida del Instituto de Seguros Sociales (ISS), y de los afiliados de la Caja de Previsión Social de Comunicaciones - Caprecom.” (Negrillas pertenecientes a la Sala).

Con fundamento en las normas transcritas, queda claro entonces que la responsabilidad y competencia para resolver los trámites administrativos y en materia pensional de los afiliados, se encuentra en cabeza de la ADMINISTRADORA DEL RÉGIMEN DE PRIMA MEDIA CON PRESTACIÓN DEFINIDA – COLPENSIONES, desde la fecha en que el Decreto 2011 de 2012 le otorgó facultades para entrar a operar como ente administrador, esto es, el 28 de septiembre de 2012. No obstante, nos encontramos frente a la solicitud de reconocimiento de una indemnización sustitutiva, situación que efectivamente necesita del análisis del expediente administrativo del afiliado, por lo que se hace imperioso que la entidad tenga en sus manos toda la información requerida para que se pueda emitir una respuesta expresa, material y de fondo, lo que no se puede convertir en una excusa para no dar respuesta a las peticiones elevadas, como quiera que estos trámites internos deben de ser atendidos bajo el deber de coordinación de ambos organismos y con el menor contratiempo para los usuarios del servicio.



*Jurisdicción Contencioso
Administrativa*

Sobre el punto, cabe mencionar lo establecido por el Decreto 2013 de 2012, que en su artículo 3º manifiesta:

“...

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”.

En igual sentido establece esta normativa:

“ARTÍCULO 38. ENTREGA DE ARCHIVOS. La entrega de los archivos del Instituto de Seguros Sociales en Liquidación a Colpensiones se deberá hacer mediante inventarios elaborados por cada Seccional, los cuales deberán hacerse de conformidad con las instrucciones que para este caso establezca el Archivo General de la Nación. En estos deberán identificarse los datos mínimos para la recuperación y ubicación de la información, tales como: Nombre de la oficina productora, serie o asunto, fechas extremas (identificando mínimo el año), Unidad de conservación (identificar en un registro número caja y número de carpetas por caja) y soporte.”

Así las cosas, se queda sometido al deber de coordinación de ambas entidades, para dar trámite oportuno a las solicitudes que se interpongan por parte de sus afiliados, actuando con la diligencia que amerita el caso, enviándose oportunamente los expedientes administrativos y la información de archivo correspondiente a la entidad encargada, y esta a su vez, dar el trámite debido a las necesidades del peticionario, emitiendo las resoluciones pertinentes y en el término legalmente establecido.



Para la Sala, son suficientes las anteriores consideraciones para analizar:

6.4. El caso concreto:

Los motivos que inexorablemente llevan a la Sala a entender que el derecho de petición ejercido a través de la solicitud presentada por la accionante en nombre propio, se encuentra actualmente vulnerado, recae en la documentación aportada al presente proceso, que se compone esencialmente del escrito de la reclamación hecha ante la entidad demandada INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES EN ISS EN LIQUIDACIÓN, con fecha de recibo de fecha 28 de septiembre de 2012¹², en donde solicita la devolución de los dineros cotizados para pensión en esta entidad, y que al momento no ha tenido respuesta expresa material y de fondo que satisfaga la necesidad suscitada.

Teniendo en cuenta que se su petición fue radicada ante el INSTITUTO DE SEGUROS SOCIAL, HOY EN LIQUIDACIÓN, quien al momento no posee las facultades y la capacidad para tramitar lo concerniente a la situaciones pensionales de los afiliados, siendo estos temas competencia de la nueva administradora del régimen de prima media, COLPENSIONES, no obstante el ente público en liquidación teniendo en cuenta que a partir de la fecha en que se radicó la petición de la accionante esto es el 28 de septiembre de 2012, también estaba quedando vigente el Decreto que lo suprimía y liquidaba, debió en su momento poner en conocimiento esta circunstancia al organismo competente como quiera que la ley en su regulación sobre el derecho de petición, es clara en determinar que cuando la solicitud se envía por parte del peticionario a una entidad que no es la competente para su resolución, quien la recibe tiene la carga de remitirla a quien es legalmente competente e informar de ello al peticionario, para lo cual cuenta con un término de diez (10) días hábiles (artículo 21 del C.P.A.C.A.).

¹² Fol. 3. Cuaderno principal.



*Jurisdicción Contencioso
Administrativa*

A lo anterior se suma que tanto las normas de supresión y liquidación del ISS, como las normas que crean y facultan a la nueva administradora del régimen, establecen que es deber de la entidad pública en liquidación, enviar la totalidad de los expedientes administrativos de sus afiliados a la nueva entidad, para que esta siga conociendo y atendiendo cada uno de los trámites administrativos que se adelanten durante este período, con la debida coordinación entre las dos entidades, en aras de salvaguardar el derecho del afiliado.

Todo esto, aunado a que la sola afirmación de la accionante realizada en la demanda, se presume verdadera, toda vez que el ente accionado COLPENSIONES en su contestación no manifiesta lo contrario, además de esto, la ausencia de respuesta por parte de la entidad accionada INSTITUTO DE SEGUROS SOCIAL EN LIQUIDACIÓN, vinculada oficiosamente por esta corporación a través de auto del 4 de febrero de 2013 (fol. 3 c-2) y en donde se le ordenó informar en un término máximo de dos (2) días cual había sido el trámite dado a la petición presentada por la actora sobre la devolución de dineros cotizados para pensión, de acuerdo a lo consagrado en el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991¹³.

Ahora bien, cabe mencionar, si bien es cierto la entidad accionada manifestó en el escrito de impugnación que no es la entidad competente para dar trámite a la solicitud de la actora, esto debió indicárselo al peticionario, como forma de materializar una respuesta formal a su petición y a su vez adelantar los trámites

¹³ Sobre la presunción de veracidad, ha dicho la Corte Constitucional: "*presunción de veracidad en materia de tutela cuando la autoridad demandada no rinde el informe solicitado por el juez constitucional*"

El artículo 20 del decreto ley 2591 de 1991, consagra la presunción de veracidad como un instrumento para sancionar el desinterés o negligencia de la autoridad pública o particular contra se ha interpuesto la acción de tutela, aquellos eventos en los que el juez requiere cierta información(Art. 19 decreto 2591 de 1991) y aquello no es allegado dentro del plazo respectivo o simplemente no llega, dicha diligencia tiene como consecuencia que los hechos narrados por el accionante en la demanda de tutela sean tenidos como ciertos.

" ARTICULO 19 INFORMES: el juez podrá requerir informes al órgano o a la autoridad contra quien se hubiere hecho la solicitud y pedir el expediente administrativo o la documentación donde consten los antecedentes del asunto la omisión injustificada de enviar esas pruebas acarreará responsabilidad..

ARTICULO 20: PRESUNCIÓN DE VERACIDAD: si el informe no fuere rendido dentro del plazo correspondiente se tendrán por ciertos los hechos y se entrará a resolver de plano. Salvo que el juez estime necesario otra averiguación previa." (Subrayado y negrillas fuera del texto original.)



Jurisdicción Contencioso

Administrativa

respectivos para la solicitud del expediente administrativo del actor al INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES, antiguo encargado de la administración de este régimen, para así materializar una respuesta expresa material y de fondo que satisficiera la necesidad del peticionario.

Con relación al punto de aplicar por analogía la norma contenida en el artículo 21 de la Ley 1437 de 2011, en virtud de los términos para decidir la solicitud desde el día siguiente a la recepción del expediente, es precisamente lo que se busca una vez se expida la orden, pero no en el sentido de otorgar un término de un mes para que se emita respuesta tal como lo solicita, toda vez que, si bien es cierto, al ente que conoció en primera instancia de la petición del actor corre con la carga de informar esta situación al órgano competente, también lo es que no encontramos frente a la protección de un derecho constitucional que tiene prefijados unos términos de tiempo prudenciales, tal es el caso que desde la presentación de la solicitud han pasado más de cuatro (4) meses, y desde que la entidad accionada competente tuvo conocimiento de esta situación, esto es, desde el 30 de noviembre del año 2012, fecha en que fue notificada del trámite constitucional adelantado en su contra, han pasado más de dos (2) meses, tiempo prudencial para que hubiese adelantado el trámite interno pertinente para requerir el envío del expediente a instancias del ISS en liquidación e informar dicha situación al peticionario como medio de emitir una respuesta formal a la solicitud mientras se resolvía de fondo la petición, y no esperar al punto de informar esta situación a instancias de esta Corporación a través del recurso de alzada.

Teniendo en cuenta lo expuesto, para resolver lo anterior se tiene que, a la fecha, respecto de la petición, esto es la presentada el 28 de septiembre de 2012, han transcurrido más cuatro (4) meses desde dicha fecha, observándose y presentándose claramente un término superior al previsto por la Jurisprudencia Constitucional y la Ley, de cuatro (4) meses calendario, para decidir de fondo las solicitudes que en materia pensional presentan los afiliados, por lo que el plazo establecido se encuentra superado, sin que a la fecha los accionados



Jurisdicción Contencioso

Administrativa

ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES y el INSTITUTO DE SEGUROS SOCIAL ISS EN LIQUIDACIÓN, hubiesen resuelto de fondo el requerimiento que en materia pensional impetró la accionante, contestando su solicitud, por lo que se evidencia la flagrante vulneración del Derecho Fundamental de Petición del que es titular.

Queda claro entonces, que no obstante al proceso de supresión y liquidación que se lleva al interior de la entidad accionada, es menester de ambas entidades coordinar las labores necesarias para dar trámite oportuno a las solicitudes de sus afiliados, el INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES con el deber legal de enviar el expediente administrativo y pensional del actor a instancias de la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES, para que esta a su vez establezca los trámites necesarios para materializar una respuesta expresa material y de fondo que proteja el núcleo esencial del derecho fundamental del actor, resaltando que dichos trámites deben adelantarse en cabeza de ambas entidades accionadas, de acuerdo a sus límites, capacidad y responsabilidad legal que les asiste por mandato de la ley, sin que ello pueda convertirse en una excusa para no solucionar los conflictos del personal afiliado al régimen de prima media con prestación definida.

Por lo expuesto, esta Corporación declara CONFIRMARÁ los numerales 2 y 3 del fallo impugnado, MODIFICÁNDO el numeral 1 del mismo, en el sentido ordenar, en primer lugar, al INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES ISS EN LIQUIDACIÓN a través de su Agente liquidador FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A. que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta providencia envíe a la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES la totalidad del expediente administrativo y pensional de NEILA ROSA CARRASCAL RÍOS quien funge como actora en el presente trámite constitucional. Así mismo, se ordenará a la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES a través de la Dirección Seccional, que una vez recibido la totalidad del expediente administrativo y pensional de la actora, proceda dentro de



Jurisdicción Contencioso

Administrativa

las cuarenta y ocho (48) horas siguientes, a resolver de manera expresa, material y de fondo, la solicitud sobre indemnización sustitutiva o devolución de dineros por haber cotizado durante varios años, presentada por la peticionario el día 28 de septiembre del año 2012.

DECISIÓN: 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: CONFÍRMENSE los numerales 2 y 3 de la sentencia proferida el 10 de diciembre de 2012, por el JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE SINCELEJO, dentro del presente trámite constitucional.

SEGUNDO: MODIFÍQUESE el numeral 1 del referido fallo, disponiéndose en su lugar lo siguiente: **"ORDÉNESE** al INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES ISS EN LIQUIDACIÓN a través de su Agente liquidador FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A. que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta providencia envíe a la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES la totalidad del expediente administrativo y pensional de NEILA ROSA CARRASCAL RÍOS quien funge como actora en el presente trámite constitucional, así mismo **ORDÉNESE** a la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES a través de la Dirección Seccional, que una vez recibido la totalidad del expediente administrativo y pensional de la actora, proceda dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes, a resolver de manera expresa, material y de fondo, la solicitud sobre indemnización sustitutiva o devolución de dineros por haber cotizado durante varios años, presentada por la peticionario el día 28 de septiembre del año 2012.



Jurisdicción Contencioso

Administrativa

TERCERO: 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.

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

QUINTO: 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° 15.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados,

LUIS CARLOS ALZATE RÍOS

CÉSAR E. GÓMEZ CÁRDENAS

MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ