



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO 25 ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE
BOGOTÁ
SECCIÓN SEGUNDA - ORAL**

Bogotá D.C., cuatro (4) de julio de dos mil veintitrés (2023).

PROCESO No.:	11001-33-35-025-2023-00210-00
ACCIONANTE:	HÉCTOR JULIO PRIETO CELY como agente liquidador de CONVIDA EPS S EN LIQUIDACIÓN
ACCIONADO:	ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES
ACCIÓN:	TUTELA

Sentencia Tutela

Procede el Despacho a dictar sentencia de primera instancia en la acción de tutela promovida por **Héctor Julio Prieto Cely como agente liquidador de CONVIDADA EPS S en liquidación**, contra la **Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES**, por la presunta violación al derecho fundamental de petición.

I. ANTECEDENTES

1.1. Soporte Fático de la solicitud de amparo

Del escrito de tutela se extraen los siguientes hechos relevantes:

PRIMERO: El 14 de septiembre del 2022, la Superintendencia Nacional de Salud mediante Resolución 2022320030005874-6 ordenó la “Toma de Posesión inmediata de los bienes, haberes y negocios y la intervención forzosa administrativa para liquidar la EMPRESA PROMOTORA DE SALUD “EPS’s Convida” (...), por consiguiente, el proceso liquidatorio será el previsto en la ya referida resolución, así como en el Decreto Ley 254 de 2000, la Ley 1105 de 2006, el Decreto 2555 de 2010, el Decreto Ley 663 de 1993 – Estatuto Orgánico del Sistema Financiero- y demás normas concordantes y aplicables.

SEGUNDO: Para atender el proceso liquidatorio y en especial en material laboral, debe tenerse en cuenta lo establecido en el artículo 8° de la Ley 1105 de 2006, que modificó el Decreto-Ley 254 de 2000, mediante la cual se prevé el procedimiento de liquidación de entidades públicas de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, para la supresión de cargos de trabajadores de la Entidad, así: “ARTÍCULO 8°. El artículo 8° del Decreto-ley 254 de 2000 quedará así: ARTÍCULO 8°. Plazo. Dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha en que asuma sus funciones, el liquidador elaborará un programa de supresión de cargos, determinando el personal que por la naturaleza de las funciones desarrolladas debe acompañar el proceso de liquidación. No obstante, al vencimiento del término de liquidación quedarán automáticamente suprimidos los cargos existentes y terminarán las relaciones laborales de acuerdo con el respectivo régimen legal aplicable.”

Adicionalmente a lo previsto en el literal a) del artículo 3° de la Resolución 2022320030005874 que dispone la disolución de la entidad, el literal j) del sub numeral 1 del mismo artículo tercero, otorga la facultad al Liquidador a poner fin a cualquier clase de contrato si no es requerido para su operación, pues dada la naturaleza del proceso de liquidación las actividades para las cuales fueron contratados los trabajadores ya no son necesarias, tal como fue el caso de los contratos de trabajo de los funcionarios Concha Gómez Guerrero, Genny María López Rangel, Luz Mercedes Pareja Beltrán y Luz Mery Bachiller Ladino.

Que adicionalmente los funcionarios Concha Gómez Guerrero, Genny María López Rangel, Luz Mercedes Pareja Beltrán y Luz Mery Bachiller Ladino ya tiene cumplidos los requisitos de edad y tiempo exigidos por la ley para acceder a la pensión. Así las cosas, y atendiendo las previsiones legales antes mencionadas y amparados por el mandato legal contenido en la Ley 100 de 1993, la EMPRESA PROMOTORA DE SALUD-EPSS CONVIDA En Liquidación, en su condición de empleador en áreas de proteger el activo de la Entidad, los derechos de los acreedores y el patrimonio público, radicó las solicitudes de reconocimiento de pensión para los trabajadores antes referidos.

TERCERO: Elevadas las solicitudes de pensión de vejez, LA ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES, expidió las siguientes resoluciones por medio de las cuales reconocía la pensión de vejez las cuales relaciono a continuación:

- a. Resolución SUB-20862 de 27 de enero de 2023 - Concha Gómez Guerrero.
- b. Resolución SUB-72810 del 15 de marzo de 2023 - Genny María López Rangel.
- c. Resolución SUB-88307 del 29 de marzo de 2023 - Luz Mercedes Pareja Beltrán.
- d. Resolución SUB-4631 del 27 de marzo de 2023 - Luz Mery Bachiller Ladino.

CUARTA: No obstante, la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES, condicionó la inclusión en nómina de pensionados a la terminación del contrato por parte de los trabajadores, dado que, según interpretación de Colpensiones, a los trabajadores oficiales de la EPS'S CONVIDA hoy en liquidación, les es aplicable la edad de retiro forzoso de que trata el artículo 1° de la Ley 1821 de 2016.

QUINTA: En vista de lo anterior, y frente a esta interpretación, el pasado 12 de mayo de 2023, el suscrito en calidad de liquidador de la Entidad Promotora de Salud del Régimen Subsidiado Convida "Convida Eps's" hoy en Liquidación, radicó a la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones un Derecho de Petición mediante el cual se solicitaba de manera específica en los numerales 1 y 9 lo siguiente: (...)

"1. PETICIONES: Modificar las resoluciones que se mencionan más adelante, eliminando la condición de la edad de retiro forzoso y, por consiguiente, se proceda a la inclusión en la nómina de pensionados a los trabajadores a quien le fue reconocida la pensión vitalicia de vejez, por el cumplimiento de los requisitos previsto en la Ley y que se mencionan a continuación:

- Resolución SUB-20862 de 27 de enero de 2023 - Concha Gómez Guerrero.
- Resolución SUB-72810 del 15 de marzo de 2023 - Genny María López Rangel.
- Resolución SUB-88307 del 29 de marzo de 2023 - Luz Mercedes Pareja Beltrán.
- Resolución SUB-4631 del 27 de marzo de 2023 - Luz Mery Bachiller Ladino."

(...)

“9. CONCLUSIÓN Por las razones expuestas, de manera atenta solicitamos se proceda modificar las Resoluciones que se mencionan a continuación eliminando la condición de la edad de retiro forzoso y se proceda a la inclusión en la nómina de pensionados al trabajador a quien le fue reconocida la pensión vitalicia de vejez, por el cumplimiento de los requisitos previsto en la Ley:

- Resolución SUB-20862 de 27 de enero de 2023 - Concha Gómez Guerrero – C.C.20.754.217
- Resolución SUB-72810 del 15 de marzo de 2023 - Genny María López Rangel – C.C.39.554.264
- Resolución SUB-88307 del 29 de marzo de 2023 - Luz Mercedes Pareja Beltrán – C.C.45.461.540
- Resolución SUB-4631 del 27 de marzo de 2023 - Luz Mery Bachiller Ladino – C.C.39.701.205.” (...)

Lo anterior se sustentó con fundamento en que a los trabajadores oficiales no les es aplicable el artículo primero (1°) de la Ley 1821 de 2016. Para edificar el Derecho de Petición, la EPS'S CONVIDA en liquidación sustentó la solicitud efectuando un análisis jurídico de los siguientes aspectos:

- NATURALEZA JURÍDICA DE LA EPS'S CONVIDA hoy en liquidación.
- NATURALEZA JURÍDICA DE SUS TRABAJADORES.
- TIPO DE CONTRATO CELEBRADO CON LOS TRABAJADORES DE LA EPS'S CONVIDA hoy liquidación
- EDAD DE RETIRO FORZOSO PARA PERSONAS QUE DESEMPEÑAN FUNCIONES PÚBLICAS.
- INTERPRETACIÓN DE LA ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES.
- RECONOCIMIENTO DE PENSIÓN DE VEJEZ BAJO EL IMPERIO DEL PARÁGRAFO TERCERO DEL ARTÍCULO 9° DE LA LEY 797 DE 2003 QUE MODIFICÓ EL ARTÍCULO 33 DE LA LEY 100 DE 1993:
- POSICIÓN JURISPRUDENCIAL – VOLUNTAD DE TRABAJADOR.

Además, la solicitud fue soportada por un concepto emitido por el Departamento Administrativo de la Función Pública, entidad que se pronunció de manera específica, clara y contundente sobre la naturaleza jurídica de los trabajadores oficiales de la EPS'S CONVIDA hoy liquidación, indicando que estos no son destinatarios de la edad de retiro forzoso de que trata la Ley 1821 de 2016, salvo que así se lo haya previsto el contrato de trabajo o en la convención colectiva, situación que en este caso no se da. A la solicitud elevada ante la accionada se le asignó el Radicado N° 2023_7126343, conforme lo indica el correo electrónico de confirmación del 12 de mayo de 2023.

SEXTA: La Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones, mediante oficio del 24 de mayo de 2023, suscrito por el director de Atención y Servicio, contestó el derecho de petición en mención, donde de manera modesta, simple y por ende, sorprendente, teniendo todos los elementos para hacerlo de fondo, señaló lo siguiente:

(...) “Reciba un cordial saludo de la Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES- En respuesta a la comunicación de referencia, donde solicita la modificación de resolución, amablemente solicitamos aclare su solicitud, pues es fundamental para poder dar trámite efectivo a su solicitud.” (...)

SÉPTIMA: La respuesta mencionada anteriormente resulta carente de la diligencia, cuidado y procedencia que debe emplear Colpensiones al dar respuesta a un asunto tan sensible como el que se está debatiendo, infunda e irresponsable, pues la solicitud al igual que el respectivo sustento, fueron explicados claramente como se evidencia en el hecho quinto de este documento; así las cosas COLPENSIONES vulneró el derecho fundamental de petición, puesto que no emitió una respuesta clara y de fondo (sin

necesidad de que sea favorable) ya que, en la solicitud elevada ante la entidad accionada, es claro en los numerales 1 y 9 de la petición se solicitó la modificación de las resoluciones SUB-20862 de 27 de enero de 2023, SUB – 72810 del 15 de Marzo de 2023, SUB – 88307 del 29 de marzo de 2023, SUB – 4631 del 27 de marzo de 2023, proporcionando además, las fuentes normativas y jurisprudenciales en que se fundamenta la petición por la no aplicación del artículo del artículo primero (1°) de la Ley 1821 de 2016 a los trabajadores oficiales de la EPS´S Convida en Liquidación.

1.2. Pretensiones

La parte tutelante solicitó del Despacho se ordene a las accionadas lo siguiente:

PRIMERA: Le solicito de manera atenta al señor Juez, se tutele el DERECHO FUNDAMENTAL Y CONSTITUCIONAL DE PETICIÓN que está siendo vulnerado por parte de la Administradora Colombiana de Pensiones - COLPENSIONES, ante la ausencia de respuesta clara, total, absoluta y de fondo, a la petición radicada el 12 de mayo de 2023 por la EPS´S Convida en Liquidación.

SEGUNDA: Como consecuencia de la anterior, le solicito de manera atenta al Despacho le ordene a la Administradora Colombiana de Pensiones - COLPENSIONES, que dentro del término perentorio que indique el Despacho y se ordene su notificación inmediata.”

1.3. Trámite procesal y contestación de la acción de amparo constitucional

La demanda de tutela fue admitida por este Despacho mediante auto de 20 de junio de dos mil veintitrés (2023) en el que se ordenó notificar por el medio más expedito y eficaz, al representante legal de la entidad accionada, a quien se le concedió el término de dos (2) días para que rindiera informe sobre los hechos y fundamentos de la acción, ejerciendo su derecho de defensa y contradicción.

Notificada en debida forma la accionada, y vencido el término concedido para su intervención, contestó la presente acción de tutela de la siguiente forma:

La Administradora Colombiana de Pensiones - COLPENSIONES, corrió el término concedido para que hicieran uso del derecho de defensa, el cual venció sin pronunciamiento alguno.

1.4 Acervo Probatorio

Parte accionante.

- Copia de derecho de petición de fecha 12 de mayo de 2023 y anexos.
- Copia del formulario electrónico de PQRS donde se indican datos del peticionario y fecha de radicado.

- Copia del correo electrónico de respuesta desde el correo servicioalciudadano@colpensiones.gov.co

II. CONSIDERACIONES

2.1. De la acción de tutela.

La acción de tutela, prevista en el Artículo 86 de la Carta Política y reglamentada por el Decreto 2591 de 1991, como mecanismo preferente y sumario, fue concebida como una acción judicial subsidiaria, residual y autónoma, a disposición de los ciudadanos, mediante la cual pueden reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, la protección judicial inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando éstos resulten amenazados o vulnerados por la acción u omisión de autoridades públicas y, excepcionalmente, de particulares.

El trámite de esta herramienta jurídica por medio de un procedimiento preferente y sumario supone su prevalencia frente a las demás acciones, y que el fallo que disponga la protección de derechos fundamentales sea de inmediato cumplimiento, empero, puede ser impugnado ante el superior, quien luego debe remitir el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

A la par, se constituye como una acción subsidiaria y residual, de manera que se torna improcedente cuando existen otros mecanismos de defensa judicial a los que puede acudir el interesado para obtener la protección de sus derechos fundamentales. No obstante, a pesar de ello, en el evento de que se acredite la configuración de un perjuicio irremediable, la solicitud de amparo se hace procedente.

Así, aunque la acción de tutela ha sido puesta por la Constitución y la Ley a disposición de todas las personas, ese derecho de acción no es absoluto, en cuanto está limitado por las causales de improcedencia, como la anteriormente mencionada, y las previstas en el Artículo 6º del Decreto 2591 de 1991, tales como: i) Cuando para proteger el derecho se pueda invocar el recurso de habeas corpus; ii) Cuando se pretenda proteger derechos colectivos; iii) Cuando sea evidente que la violación del derecho originó un daño consumado, salvo cuando continúe la acción u omisión violatoria del derecho y, iv) Cuando se trate de actos de carácter general, impersonal y abstracto.

Sin embargo, también la norma que crea la acción indica que la acción sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

2.2. Derecho de Petición

El artículo 23 de la Constitución Política dispone que, toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. Igualmente, el artículo 85 *ibídem* consagra este mandato como un derecho de aplicación inmediata cuya protección se ejerce de manera idónea, adecuada y eficaz por intermedio de la acción de tutela¹.

Se ha definido el alcance y contenido del derecho constitucional fundamental de petición así:

«A partir de esta garantía la jurisprudencia ha fijado una serie de reglas y de parámetros relacionados con el alcance, núcleo esencial y contenido de este derecho. Al respecto ha precisado lo siguiente:

'a) El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa. Además, porque mediante él se garantizan otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión.

b) El núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión, pues de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta no resuelve o se reserva para sí el sentido de lo decidido.

c) La respuesta debe cumplir con estos requisitos: 1. Oportunidad 2. Debe resolverse de fondo, clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado 3. Ser puesta en conocimiento del peticionario. Si no se cumple con estos requisitos se incurre en una vulneración del derecho constitucional fundamental de petición.

d) Por lo anterior, la respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita.

e) Este derecho, por regla general, se aplica a entidades estatales, esto es, a quienes ejercen autoridad. Pero, la Constitución lo extendió a las organizaciones privadas cuando la ley así lo determine.

f) La Corte ha considerado que cuando el derecho de petición se formula ante particulares, es necesario separar tres situaciones: 1. Cuando el particular presta un servicio público o cuando realiza funciones de autoridad. El derecho de petición opera igual como si se dirigiera contra la administración. 2. Cuando el derecho de petición se constituye en un medio para obtener la efectividad de otro derecho fundamental, puede protegerse de manera inmediata. 3. Pero, si la tutela se dirige contra

¹ Corte Constitucional, T-831 de 2013.

particulares que no actúan como autoridad, este será un derecho fundamental solamente cuando el Legislador lo reglamente.

g) En relación con la oportunidad de la respuesta, esto es, con el término que tiene la administración para resolver las peticiones formuladas, por regla general, se acude al artículo 6° del Código Contencioso Administrativo que señala 15 días para resolver. De no ser posible, antes de que se cumpla con el término allí dispuesto y ante la imposibilidad de dar una respuesta en dicho lapso, la autoridad o el particular deberá explicar los motivos y señalar el término en el cual se realizará la contestación. Para este efecto, el criterio de razonabilidad del término será determinante, puesto que deberá tenerse en cuenta el grado de dificultad o la complejidad de la solicitud. Cabe anotar que la Corte Constitucional ha confirmado las decisiones de los jueces de instancia que ordena responder dentro del término de 15 días, en caso de no hacerlo, la respuesta será ordenada por el juez, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes.

h) La figura del silencio administrativo no libera a la administración de la obligación de resolver oportunamente la petición, pues su objeto es distinto. El silencio administrativo es la prueba incontrovertible de que se ha violado el derecho de petición.

i) El derecho de petición también es aplicable en la vía gubernativa, por ser ésta una expresión más del derecho consagrado en el artículo 23 de la Carta. Sentencias T-294 de 1997 y T-457 de 1994².

Posteriormente, esta Corporación añadió dos reglas adicionales: (i) que la falta de competencia de la entidad ante quien se plantea no exonera a la entidad del deber de responder; y (ii) que la respuesta que se profiera debe ser notificada al interesado³»⁴.

De igual manera, se ha concluido que una respuesta es (i) suficiente cuando resuelve materialmente la petición y satisface los requerimientos del solicitante, sin perjuicio de que sea negativa a sus pretensiones⁵; (ii) efectiva si soluciona el caso que se planteó⁶; y (iii) congruente si existe coherencia entre lo respondido y lo pedido, de tal manera que la contestación a lo solicitado verse sobre lo preguntado y no sobre un tema semejante o relativo al asunto principal de la petición, sin que se excluya la posibilidad de suministrar información adicional que se encuentre relacionada con la solicitud formulada⁷.

De acuerdo con lo expuesto, el derecho constitucional fundamental de petición es vulnerado cuando una autoridad pública **no resuelve de fondo** lo pedido o

² Ver sentencias T-377 de 2000, T-173 de 2013, T-211-14, entre otras.

³ Sentencia T-173 de 2013.

⁴ Corte Constitucional, expediente T- 4.778.886, sentencia T-332-15, Bogotá, D.C., 1° de junio de 2015, Magistrado Ponente Alberto Rojas Ríos.

⁵ Sentencias T-1160A de 2001, con ponencia del Magistrado Manuel José Cepeda Espinosa y T-581 de 2003 Magistrado Ponente Rodrigo Escobar Gil.

⁶ Sentencia T-220 de 1994, Magistrado Ponente Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁷ Ver las sentencias T-669 de 2003, Magistrado Ponente Marco Gerardo Monroy Cabra y T-350 de 2006, con ponencia del Magistrado Jaime Córdoba Triviño.

no emite una pronta respuesta conforme a los términos legales.

En lo referente al término con que cuenta la Administración para emitir respuesta a las solicitudes como la incoada por el demandante, el artículo 14 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo⁸ establece que «*Salvo norma legal especial y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción...*».

3. Del caso concreto.

De acuerdo con los hechos narrados, a la actuación adelantada y de lo acreditado en esta acción, se estudiará si se ha vulnerado el derecho fundamental de petición del accionante frente a la petición radicada el 12 de mayo de 2023 ante COLPENSIONES.

De acuerdo con la jurisprudencia del máximo órgano constitucional, se encuentra probado que se violó el derecho fundamental de petición del accionante, **ante la falta de respuesta de la accionada Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones a la petición elevada el 12 de mayo de 2023**, también se evidencia dentro de la tutela que lo único que solicita la accionante es una respuesta oportuna y clara a su requerimiento.

En consecuencia, el despacho amparará el derecho fundamental de petición vulnerado al tutelante y ordenará a la **Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones**, o quien haga sus veces, que dentro del término de cinco (5) días siguientes a la notificación de la sentencia, notifiquen respuesta de fondo, adjuntando copia de esta, a las peticiones interpuesta por el tutelante el **12 de mayo de 2023**.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO VEINTICINCO (25) ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

III. FALLA:

PRIMERO: TUTELAR el derecho fundamental de petición invocado por la parte accionante, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: ORDENAR a la **Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones**, que dentro del término de cinco (5) días siguientes a la notificación de la sentencia, notifiquen respuesta de fondo,

⁸ Los artículos que regulan el ejercicio del derecho constitucional fundamental de petición en tal ordenamiento fueron sustituidos por la Ley 1755 de 2015.

adjuntando copia de esta, a la petición interpuesta por el tutelante el **12 de mayo de 2023**.

Se le ordena a la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones que una vez, de cumplimiento a la presente providencia envíe copia de su cumplimiento a este despacho judicial.

TERCERO: ADVERTIR a la **Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones**, que el incumplimiento de lo dispuesto en este fallo dará lugar a las sanciones establecidas en el artículo 52 del Decreto Ley 2591 de 1991.

CUARTO: Comunicar a las partes por el medio más expedito la presente decisión, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

QUINTO: De no ser impugnada esta decisión, remítase a la H. Corte Constitucional para eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

ANTONIO JOSÉ REYES MEDINA

Juez

CLM.

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **16d0286284e801042f3f747956b6b3d9b520a7cfba857a5207b474566e04029c**

Documento generado en 04/07/2023 05:24:16 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL: <https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>