



**Rama Judicial del Poder Publico
Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del
Atlántico**

JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE BARRANQUILLA

D.E.I.P. Barranquilla, 20/01/2020

Radicado	08-001-3333-006-2019-00314-00
Medio de control	Acción De Tutela
Demandante	JULIO CESAR BARROS VERGARA
Demandado	Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones
Juez (a)	LILIA YANETH ÁLVAREZ QUIROZ

1.- Pronunciamiento.

Procede el Despacho a proferir sentencia de primera instancia dentro de la acción de tutela impetrada mediante apoderado por el señor Julio Cesar Barros Vergara contra la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones, de conformidad con el artículo 86 de la Constitución Política y el artículo 29 del Decreto 2591 de 1991, en los siguientes términos:

2.- Antecedentes.

2.1. Hechos relevantes:

Como fundamento fáctico de sus pretensiones, el apoderado del accionante, en síntesis, expone lo siguiente:

"PRIMERO: El día 25 de Febrero del 2.009 radicado bajo el consecutivo número 004057 mi poderdante presento derecho de petición al INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES PENSIONES SECCIONAL ATLANTICO y ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES COLPENSIONES - COLPENSIONES, solicitando Pensión de alto Riesgo, es decir que es esta dependencia le está vulnerando el derecho fundamental a la petición presentada el cual fue debidamente recibido y no se ha obtenido respuesta clara y de fondo.

SEGUNDO: De la misma manera es preciso anotar que el día 28 de Mayo del 2009 mi poderdante recibe emisiva por parte del I.S.S. Pensiones firmada por la Dra. NELLY CONSTANZA BEJARANO DIAZ, en su cargo de Jefe de Atención al Pensionado Seccional Atlántico. En la que manifiesta que existe un acto administrativo del cual mi poderdante será notificado y esto nunca ocurrió por lo cual mi poderdante realizo las sendas solicitudes para lograr dicha resolución lo cual fue infructuoso hasta el momento.

TERCERO: Que la entidad Colpensiones en una carta de fecha 09 de Diciembre del 2013 manifiesta que la solicitud de mi poderdante será atendida pero hasta la fecha aún no existe respuesta.

CUARTO: Que mediante escrito de 12 de noviembre de 2019 mi poderdante solicita copia de la presunta respuesta a la solicitud de Pensión de alto Riesgo.

QUINTO: Han transcurrido más de 15 días sin que hasta la fecha mi poderdante haya recibido información al respecto".

2.2. Solicitud:

La parte actora dentro del presente trámite de tutela solicita lo siguiente:

"1.- La finalidad de la acción de tutela es obtener la copia solicitada de la respuesta de Solicitud de Pensión de alto Riesgo que se presentó el 25 de Febrero del 2.009".

2.3 Trámite Procesal.

Mediante providencia de fecha 16 de diciembre de 2019 se admitió la presente acción, disponiendo notificar y dar traslado de la misma a la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones para que rindiera informe.

2.4 Posición de la Parte Accionada.

2.4.1. Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones.

Se notificó a la Administradora Colombiana De Pensiones – Colpesiones de la admisión de la presente acción de tutela, mediante mensaje de datos remitido el 15 de enero de 2020 a la dirección electrónica notificacionesjudiciales@colpensiones.gov.co, el cual contiene copia digitalizada del traslado y del auto admisorio. No obstante lo anterior la entidad accionada no presentó el informe requerido dentro del término señalado.

3.- Consideraciones.

3.1. Competencia.

Esta autoridad judicial es competente para conocer de la presente acción de conformidad con el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, en razón al lugar donde ocurre la violación o la amenaza que motivan la presentación de la solicitud.

3.2. Legitimidad activa.

El señor Julio Cesar Barros Vergara es el sujeto del derecho de petición por cuanto fue quien radicó la solicitud de reconocimiento de pensión de alto riesgo ante el Instituto de Seguros Sociales, hoy Colpensiones, así como los posteriores requerimientos para obtener respuesta de fondo a la misma.

3.3. Legitimidad pasiva.

Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones, como la entidad que presuntamente ha vulnerado el derecho de petición al actor, al no emitir respuesta de fondo a las solicitudes elevadas tendientes al reconocimiento de una pensión de alto riesgo.

3.4. Derechos afectados.

Este Despacho, según lo manifestado por la parte actora en el escrito de tutela, considera que el derecho que posiblemente se está vulnerando es el derecho fundamental de petición, pues afirma no haber recibido respuesta de fondo a las distintas solicitudes tendientes a obtener respuesta a la solicitud de reconocimiento de una pensión de alto riesgo.

3.5. Problema jurídico.

La presente controversia plantea como principal interrogante a resolver, a la luz de los postulados constitucionales vigentes, y a los planteamientos esbozados tanto en la demanda de tutela como en el informe presentado por la accionada, el siguiente problema jurídico:

En el presente asunto se debe determinar si en la actualidad se encuentra vulnerado el derecho fundamental de petición del señor Julio Cesar Barros Vergara, por parte de la Administradora Colombiana de Pensiones, para lo cual se debe verificar si se ha emitido o no respuesta de fondo y dentro de los términos establecidos por la ley, respecto de la petición de reconocimiento de pensión de alto riesgo de 25 de febrero de 2009, reiterada el 9 de diciembre de 2013 y el 12 de noviembre de 2019.

Planteado el anterior interrogante, el Despacho realizará el análisis de las normas pertinentes relacionadas con el caso que nos ocupa y especialmente, reseñará la línea jurisprudencial establecida por la Corte Constitucional en relación con el derecho de petición.

3.6. Marco normativo.

Los artículos 86 de la Constitución Política y 1° del Decreto 2591, establecen que toda persona, por sí misma o por quien actúe en su nombre, tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares. En este último caso, en los eventos señalados en la Ley.

3.6.1 Derecho de Petición.

El derecho de petición, consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, se define como aquel derecho que permite a las personas presentar solicitudes respetuosas ante las autoridades, y en ciertas ocasiones a los particulares, con el fin de obtener de ellas una respuesta. La jurisprudencia constitucional ha establecido que este derecho no se limita únicamente a la posibilidad de manifestar una inquietud ante la Administración y recibir de ella una información, sino que conlleva también que dicha respuesta sea oportuna, clara y de fondo, en relación con la solicitud formulada¹.

Por la situación de inferioridad en la que se encuentran los individuos frente al Estado, el derecho de petición fue reconocido por la Constitución de 1991 como un derecho fundamental de aplicación inmediata, cuyo objetivo se circunscribe a crear un espacio para que los ciudadanos tengan la oportunidad de acercarse al Estado o a los particulares, a través de las entidades que tienen a su cargo la prestación de servicios públicos, con el fin de recibir la información completa de lo que requieren.

La Corte Constitucional ha establecido que:

“La vulneración del derecho de petición se presenta por la negativa de un agente de emitir respuesta de fondo, clara, oportuna y en un tiempo razonable, y por no comunicar la respectiva decisión al patente. El derecho de petición faculta a toda persona a elevar solicitudes respetuosas a las autoridades públicas –y en casos especiales a los particulares–, e involucra al mismo tiempo la obligación para la autoridad pública de emitir una respuesta que, si bien no tiene que ser favorable a las pretensiones del peticionario, si debe ser oportuna, resolver de fondo lo requerido por el peticionario y ser puesta en conocimiento del mismo. El derecho de petición exige por parte de las autoridades, una decisión de fondo a lo requerido por el ciudadano. Esto implica la proscripción de respuestas evasivas o abstractas, ello no quiere decir que necesariamente la respuesta deba ser favorable.”²

Ante el deber de las autoridades de responder las solicitudes presentadas por los ciudadanos, la Corte Constitucional ha sostenido que debe hacerse dentro del plazo establecido por la ley, resolviendo de fondo y claramente lo pedido.

“La jurisprudencia constitucional ha señalado en este mismo sentido que la respuesta a los derechos de petición, la cual puede ser favorable o no para el peticionario, (i) debe ser reconocido como un derecho fundamental que se encuentra en conexidad con la garantía de otros derechos fundamentales; (ii) debe ser resuelto en forma oportuna, esto es, dentro del término legal que se tiene para resolver; (iii) debe dársele una respuesta de fondo respecto de lo que se ha solicitado, de una manera clara, precisa y congruente; (iv) como ya se indicó en el párrafo anterior, debe ser dada a conocer al peticionario; y (v) se

¹ Corte Constitucional. Sentencia T-054 de 2010.

² Corte Constitucional sentencia T-146 de 2012

*aplica por regla general a entidades públicas pero también a organizaciones privadas cuando la ley así lo determine.*³

Ahora bien, la violación de ese derecho puede dar lugar a la iniciación de una acción de tutela para cuya prosperidad se exigen dos extremos fácticos que han de cumplirse con rigor. Primero la existencia con fecha cierta de una solicitud dirigida a una autoridad, y segundo el transcurso del tiempo señalado en la ley sin que se haya dado una respuesta oportuna al solicitante. Así las cosas, para la prosperidad de la acción de tutela por violación del derecho de petición, el accionante debe acreditar dentro del proceso que elevó la correspondiente petición y, que la misma no fue contestada."

Como puede observarse la jurisprudencia constitucional entiende el derecho de petición como un derecho fundamental autónomo, cuya protección debe ser efectiva en los eventos en que las peticiones no sean atendidas por las autoridades de forma clara y de fondo respecto a lo solicitado por el administrado, además de que dicha respuesta debe darse dentro de los términos establecidos en la ley y ser comunicada oportunamente al peticionario, lo que en el caso contrario habilita a este a acudir al juez constitucional para que en sede de tutela ampare el derecho de petición con miras a que la petición sea atendida teniendo en cuenta los parámetros señalados.

Así mismo, debe entenderse que este derecho tiene como destinatarios a las autoridades públicas y por excepción a las organizaciones privadas.

Sobre el particular, la Corte Constitucional ha señalado en Sentencia T-124 de 1993 lo siguiente:

"El derecho de petición tiene como titular a toda persona, nacional o extranjera. Por medio de él, se permite acudir ante las autoridades o ante las organizaciones privadas en los términos que defina la ley, con el fin de obtener una pronta resolución a las solicitudes que se hayan presentado".

La Corte Constitucional, en cuanto al término para resolver solicitudes por parte de entidades a cuyo cargo está el reconocimiento de derechos en materia pensional, en Sentencia SU 975/2003 expresó:

De lo anterior se sigue que, cuando el derecho de petición es ejercido frente a entidades o personas a cuyo cargo existe la obligación de reconocimiento y pago de pensiones, los términos constitucionales para resolver sobre las peticiones son los siguientes: (i) de quince días hábiles (cuando se trata de recursos en el trámite administrativo o de peticiones de información general sobre el trámite adelantado), (ii) de cuatro meses (cuando se trata de peticiones enderezadas al reconocimiento de pensiones) y (iii) de seis meses (cuando se trata de peticiones o de trámites enderezados al pago efectivo de las mesadas).

Así mismo en la Sentencia C-134 de 1994, la alta corporación estableció que:

"La acción de tutela procede contra particulares que prestan un servicio público, debido a que en el derecho privado opera la llamada justicia conmutativa, donde todas las personas se encuentran en un plano de igualdad. En consecuencia, si un particular asume la prestación de un servicio público -como de hecho lo autoriza el artículo 365 Superior- o si la actividad que cumple puede revestir ese carácter, entonces esa persona adquiere una posición de supremacía material -con relevancia jurídica- frente al usuario; es decir, recibe unas atribuciones especiales que rompen el plano de igualdad referido, y que, por ende, en algunos casos, sus acciones u omisiones pueden vulnerar un derecho constitucional fundamental que requiere de la inmediata protección judicial".

De conformidad con los argumentos expuestos y por tratarse de un derecho constitucional fundamental, debe entenderse que la acción de tutela resulta procedente tratándose del derecho de petición frente a particulares encargados de la prestación de un servicio público, o cuando desarrollan actividades similares que comprometen el

³ Sentencia T-831A/2013, Corte Constitucional.

interés general. Además, porque entenderlo en otra forma llevaría a un desconocimiento del derecho a la igualdad frente a las entidades públicas que prestan determinado servicio en forma directa, y cuyas actuaciones se encuentran sujetas al control legal a través de la acción de tutela, en tanto que las entidades particulares que desarrollan la misma actividad, estarían exentas de esta carga, generándose una evidente e injusta discriminación.

3.6.2 Del principio de inmediatez.

Ahora bien, respecto al principio de inmediatez en la acción de tutela, la Corte Constitucional en Sentencia de Unificación SU-961 de 1999, señaló, al respecto, lo siguiente:

"La posibilidad de interponer la acción de tutela en cualquier tiempo significa que no tiene término de caducidad. La consecuencia de ello es que el juez no puede rechazarla con fundamento en el paso del tiempo y tiene la obligación de entrar a estudiar el asunto de fondo. Sin embargo, el problema jurídico que se plantea en este punto es: ¿quiere decir esto que la protección deba concederse sin consideración al tiempo transcurrido desde el momento en que ha tenido lugar la violación del derecho fundamental?. Las consecuencias de la premisa inicial, según la cual la tutela puede interponerse en cualquier tiempo, se limitan al aspecto procedimental de la acción, en particular a su admisibilidad, sin afectar en lo absoluto el sentido que se le deba dar a la sentencia. Todo fallo está determinado por los hechos, y dentro de estos puede ser fundamental el momento en el cual se interponga la acción, como puede que sea irrelevante."

Como se observa el principio de inmediatez no tiene una aplicación en cuanto al carácter procedimental de la tutela en relación con su admisión, pero si juega un papel respecto al fondo de los asuntos sujetos al trámite de amparo, pues puede determinar el sentido del fallo dependiendo del caso concreto. A su vez complementa el Alto Tribunal⁴:

"En tal sentido, la inmediatez como criterio general de procedencia de la tutela contra providencias judiciales exige que ésta se presente dentro de un término razonable y proporcionado a partir del hecho que originó la vulneración. El fundamento detrás de dicha exigencia estriba en que: "La vocación de la tutela es la de servir como instrumento para reclamar ante los jueces la protección inmediata de los derechos fundamentales vulnerados o amenazados por la actuación u omisión de una autoridad pública. Para que ello sea viable, es imperativo que las personas hagan uso de la acción con la misma presteza con la que la jurisdicción constitucional debe atenderla."

Sin embargo, la Corte estableció parámetros según los cuales es aceptable un mayor espacio de tiempo transcurrido entre el hecho que genera la vulneración y la presentación de la acción de tutela. En este sentido, en sentencia T-158 de 2006 expuso:

"De la jurisprudencia de esta Corporación se puede derivar que solamente es aceptable un extenso espacio de tiempo transcurrido entre el hecho que genera la vulneración y la presentación de la acción de tutela bajo dos circunstancias específicas: (i) Que se demuestre que la vulneración es permanente en el tiempo y que, pese a que el hecho que la originó por primera vez es muy antiguo respecto de la presentación de la tutela, la situación desfavorable del actor derivada del irrespeto por sus derechos, continúa y es actual. Y (ii) que la especial situación de aquella persona a quien se le han vulnerado sus derechos fundamentales, convierte en desproporcionado el hecho de adjudicarle la carga de acudir a un juez; por ejemplo el estado de indefensión, interdicción, abandono, minoría de edad, incapacidad física, entre otros".

De lo anterior se colige que el principio de inmediatez admite excepciones dependiendo de casos concretos en los cuales la vulneración del derecho sea permanente en el tiempo o cuando la especial situación de vulnerabilidad hagan viable que transcurra largos espacios de tiempo entre la ocurrencia del hecho vulnerador y la interposición de la acción.

⁴ Sentencia T-328 de 2010

3.7. Caso concreto.

En resumen, el apoderado del señor Julio Cesar Barros Vergara, en la exposición de los hechos que motivan la acción de tutela alegó que bajo la radicación 004057 del 25 de febrero de 2009, presentó derecho de petición ante el extinto Instituto de Seguros Sociales – ISS, hoy Administradora colombiana de Pensiones – Colpensiones, en el cual solicita el reconocimiento de una pensión denominada de “alto riesgo”, en atención a los 22 años laborados con la empresa Cementos del Caribe (fls. 8-9), de la cual afirma que recibió una comunicación adiada 28 de mayo de 2009 (fl. 11), firmada por el Jefe del Departamento de Atención al Pensionado del ISS Seccional Atlántico, en el cual se le informó que mediante Resolución de esa misma fecha (sin indicar número) se efectuó pronunciamiento sobre la solicitud interpuesta y que dicho acto administrativo sería remitido al CAP de la Seccional Atlántico para efectuar la diligencia de notificación, la cual le sería comunicada oportunamente.

Pese a lo anterior, el accionante señala que la notificación del acto administrativo que presuntamente resolvió la solicitud de reconocimiento de la pensión de “alto riesgo” nunca se efectuó, por lo cual afirma que realizó nuevas solicitudes para lograr obtener conocimiento de la anunciada resolución, siendo así el día 9 de diciembre de 2013 a través del radicado 2013_8812673 (fl. 10) elevan nuevamente la petición en tal sentido, en virtud de la cual Colpensiones en esa misma fecha y con radicado BZ 2013_8812673-2654925 informa al actor que su solicitud fue recibida y que la misma sería atendida en los términos de ley. Sin embargo el accionante manifiesta nuevamente que no ha recibido respuesta alguna a las peticiones referenciadas.

Tales afirmaciones no han sido desacreditadas por parte de COLPENSIONES pues no presentó el informe solicitado en la admisión de la acción de tutela respecto de los hechos alegados por el accionante, pese a haber sido notificada y haber transcurrido el plazo señalado para la presentación de dicho informe.

Ahora bien, el actor ha manifestado en los hechos de la tutela que el pasado 12 de noviembre de 2019 presentó ante Colpensiones una nueva petición (fl. 7) en la cual requiere nuevamente le sea entregada copia del acto administrativo de respuesta a la solicitud de reconocimiento de “pensión de alto riesgo” elevada el 25 de febrero de 2009.

Al respecto este Despacho se permite indicar que el actor allegó, como anexo del escrito de tutela, una comunicación suscrita por la Dirección Documental de Colpensiones bajo radicado BZ2019_15250251-3359656 de 13 de noviembre de 2019 en la que se le informa al señor Barros Vergara, respecto a una solicitud de “copia del expediente administrativo auténtico”, que le envían en medio magnético un total de 168 archivos correspondientes a los únicos documentos que reposan en el expediente del actor.

No obstante, la circunstancia aquí verificada no tiene la entidad para desacreditar la posible vulneración del derecho fundamental de petición cuyo amparo se depreca en el presente asunto, pues debe aclararse que en las sendas peticiones bajo la radicación 004057 del 25 de febrero de 2009, 2013_8812673 de 9 de diciembre de 2013 y la más reciente de 12 de noviembre de 2019, el señor Julio Cesar Barros Vergara el actor no solicitó copia del expediente administrativo, sino que en primer lugar realizó una petición de reconocimiento pensional bajo el concepto de “pensión de alto riesgo” y que ante la manifestación formal de que existía una respuesta de fondo pero que la misma no fue efectivamente dada a conocer al actor, reiteró la solicitud a efectos de que se le diera a conocer la respuesta de fondo a la citada solicitud de reconocimiento pensional.

Ahora bien, según la manifestación de la parte accionante, a la fecha de la presentación de la acción de tutela, Colpensiones no ha emitido respuesta de fondo a los radicados ya referenciados tendientes a la obtención de una “pensión de alto riesgo” a nombre del señor Julio Cesar Barros Vergara, afirmaciones que, ante la ausencia del informe requerido en el auto admisorio, se deberán tener como ciertas en virtud de la aplicación de lo preceptuado en el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991.

En cuanto al término establecido para resolver la petición objeto del presente asunto, como bien quedo establecido en la Sentencia SU 975/2003, al dirigirse la petición a un reconocimiento pensional el término que COLPENSIONES tenía para responder dicha solicitud es de cuatro (4) meses. Entonces, en el caso concreto, al evidenciarse que la solicitud inicial fue radicada el 25 de febrero de 2009, se tiene que en el presente caso el plazo jurisprudencial para emitir y dar a conocer la respuesta de fondo se encuentra excedido con creces.

En este orden de ideas, para este Despacho se configuró la vulneración del derecho fundamental de petición del actor, en tanto éste demostró haber elevado al menos tres peticiones tendientes a lograr el reconocimiento de una “pensión de alto riesgo” y la efectiva comunicación de la respectiva respuesta de fondo por parte del Instituto de Seguros Sociales hoy Colpensiones, y de las cuales no se acreditó haber sido respondidas, obligando a la parte solicitante a acudir a la acción de tutela, por lo cual se ordenará a Colpensiones dar a conocer respuesta clara y de fondo a la petición bajo radicado 00457 de 25 de febrero de 2009, elevada por el señor Julio Cesar Barros Vergara en cuanto al reconocimiento de la denominada “pensión de alto riesgo” por el periodo laborado por el actor en la empresa Cementos del Caribe, otorgando para tal efecto el término máximo establecido en el numeral 54 del artículo 29 del Decreto 2591 de 1991.

Ahora bien es claro a su vez que existe un lapso de más de diez años entre la presentación de la primera petición y la interposición de la acción de tutela que pretende que aquella sea resuelta, por lo que cabe analizar si en este asunto no se atendió el principio de inmediatez y si ello en el caso concreto puede devenir en la improcedencia de la acción.

Como se indicó en el acápite que analizó la jurisprudencia aplicable, las tutelas deben ser interpuestas en un término razonable para garantizar la efectividad del amparo que se solicita, y en principio se tendría que diez años es un plazo demasiado extenso para acreditar la observancia de la inmediatez, sin embargo, la misma jurisprudencia indicó que existen parámetros dentro de los cuales es aceptable el paso de un extenso margen de tiempo y uno de ellos es que se demuestre que la vulneración continúe en el tiempo y que el irrespeto por los derechos fundamentales del actor permanece y es actual, lo cual en el caso sub examine se aprecia, pues a pesar de que ha pasado más de diez años desde la primera petición lo cierto es que el actor no ejerció una plena inactividad en este asunto, sino que reiteró la solicitud al menos en dos ocasiones más, la más reciente en noviembre de 2019, hace dos meses, y no se acredita a la fecha respuesta de fondo a la misma, por lo cual se aprecia que la vulneración del derecho de petición ha continuado en el tiempo.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Barranquilla, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

4.- FALLA

PRIMERO.- TUTÉLESE al señor Julio Cesar Barros Vergara, su derecho fundamental de petición, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

SEGUNDO.- ORDÉNESE a la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones dar a conocer respuesta clara y de fondo a la petición bajo radicado 00457 de 25 de febrero de 2009, elevada por el señor Julio Cesar Barros Vergara en cuanto al reconocimiento de la denominada “pensión de alto riesgo” por el periodo laborado por el actor en la empresa Cementos del Caribe, de conformidad con la parte motiva de esta providencia.

TERCERO.- En consecuencia **REQUIÉRASE** a la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones que allegue prueba del cumplimiento de la orden impartida en

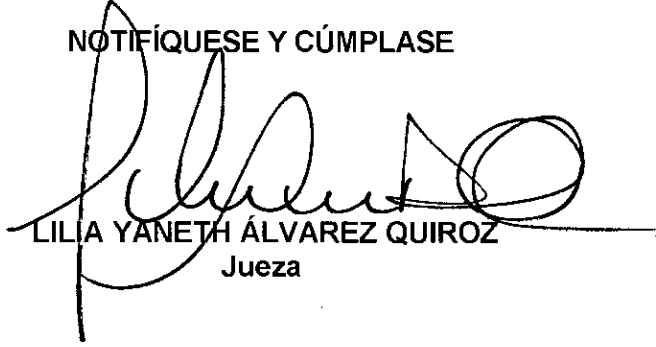
el término de cuarenta y ocho (48) horas, so pena de iniciar el procedimiento establecido en el artículo 27 del decreto 2591 de 1991.

CUARTO.- NOTIFÍQUESE este fallo conforme a lo dispuesto en el Art. 30 del Decreto 2591 de 1.991.

QUINTO.- Por secretaría **LÍBRENSE** los oficios respectivos.

SEXTO.- Si este fallo no fuere impugnado, **REMÍTASE** lo actuado a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



LILIA YANETH ÁLVAREZ QUIROZ
Jueza

P/AFP