El siguiente es el documento presentado por el Magistrado Ponente que sirvió de base para proferir la providencia dentro del presente proceso. El contenido total y fiel de la decisión debe ser verificado en la respectiva Secretaría.

Providencia: Sentencia de 6 de octubre de 2022

Radicación Nro.: 66001310500120220028101

Accionante: Ramón Elías Martínez Pavas

Accionados: Colpensiones.

Proceso: Acción de Tutela

Juzgado de Origen: Juzgado Primero Laboral de Circuito

Magistrado Ponente: Julio César Salazar Muñoz

**TEMAS: DERECHO DE PETICIÓN / REQUISITOS / RESPUESTA OPORTUNA, DE FONDO, CLARA, PRECISA Y NOTIFICADA / PERSONAS DE ESPECIAL PROTECCIÓN / CAUSALES / INCLUSIÓN EN NÓMINA / TÉRMINOS PARA RESOLVER EN MATERIA PENSIONAL.**

… el derecho de petición implica la facultad de obtener de la entidad frente a quien se hace la solicitud una respuesta a tiempo y de fondo, por ello se ha dicho que la respuesta que se dé al derecho de petición debe cumplir los siguientes requisitos: i) Ser oportuna; ii) Resolver de fondo, en forma clara, precisa y congruente lo solicitado, lo cual no implica que deba ser en sentido positivo y; iii) Ser puesta en conocimiento del peticionario.

… la Corte Constitucional ha analizado el derecho de petición en tratándose del derecho a la seguridad social en pensiones y tiene establecidas unas directrices claras para precisar la oportunidad en que se han de resolver las peticiones, así:

“(…) en relación con los términos para resolver las peticiones relacionadas con derechos pensionales, las autoridades cuentan con varios plazos para dar respuesta: (i) 15 días hábiles para todas las solicitudes en materia pensional cuando (a) el interesado haya solicitado información sobre el trámite o los procedimientos relativos a la pensión…”

Ha reconocido la Corte Constitucional la condición especial de algunas personas o grupos de personas que, en virtud a situaciones particulares, merecen una atención prioritaria y diferenciada por parte del Estado, en ese sentido entonces ha identificado a los niños, adultos mayores, desplazados, personas con discapacidad, entre otros, como sujetos de especial protección…

… por regla general para que proceda la acción de tutela en virtud a la edad del accionante, éste debe acreditar un mínimo de 76 años, o la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

… se advierte sin temor a equívocos que Colpensiones viene atentando contra el derecho fundamental de petición del actor, en tanto no le ha brindado una respuesta a la solicitud de reingreso a nómina del incremento pensional por persona a cargo…

### TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL

**SALA LABORAL**

**ACCIÓN DE TUTELA**

**MAGISTRADO PONENTE: JULIO CÉSAR SALAZAR MUÑOZ**

Pereira, seis de octubre de dos mil veintidós

Acta de Discusión No 102 de 6 de octubre de 2022

Procede la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira a decir la impugnación formulada por **Colpensiones** contra la sentencia proferida por el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Pereira el día 23 de agosto de 2022, dentro de la **acción de tutela** que le promueve el señor **Ramón Elías Martínez Pavas**.

## HECHOS QUE ORIGINARON LA ACCIÓN

Indica el señor Ramón Elías Martínez Pavas que Colpensiones reconoció a su favor el incremento pensional por cónyuge e hija discapacitada a cargo; que el día 19 de julio de 2009 le fue suspendido dicho beneficio, requiriéndole para aportar la actualización del dictamen de pérdida de capacidad laboral de la señora Isabel Cristina Martínez Suárez; que el 17 de septiembre de 2020, la referida beneficiaria fue calificada con un 72.5% de PCL, estructurada el 19 de junio de 1989 fecha de su nacimiento; que el día 20 de enero de 2022 radicó ante Colpensiones solicitud de inclusión en nómina de dicho auxilio, a lo que la entidad indicó que debía diligenciar correctamente el formulario destinado para dicha solicitud y aportar la declaración juramentada en la que conste la dependencia económica de los beneficiarios.

Refiere que ese mismo día aportó el requerimiento presentando los documentos pedidos; no obstante ello, Colpensiones contestó la petición indicando que “*para proceder con la Valoración médica, es necesario radicar su solicitud a través del Formulario de Prestaciones Económicas para realizar un nuevo estudio ya que en este momento no se evidencia una reso(…)*”, respuesta que no atiende el fondo del asunto, pues es claro que no busca la calificación de la PCL de su hija, sino la inclusión en nómina del incremento pensional previamente reconocido, motivo por el cual acude a la acción de tutela, pues su situación económica es difícil y requiere el beneficio para los medicamentos de la beneficiaria.

Considera por tanto que la actuación de la entidad es vulneratoria de los derechos fundamentales de petición, a la seguridad social, al mínimo vital y a la vida digna, por lo que solicita su protección y que en consecuencia se ordene a la accionada brindar una respuesta clara y contundente, frente a la petición de reingreso en nómina del pago del incremento por hijo discapacitado.

**TRÁMITE IMPARTIDO**

La acción correspondió por reparto al Juzgado Primero Laboral del Circuito, el cual, luego de admitirla mediante auto de fecha 9 de agosto de 2022, corrió traslado a Colpensiones por dos días, para que ejerciera su derecho de defensa

En comunicación de fecha 12 de agosto de 2022, Colpensiones atendió el llamado del Despacho Judicial, indicando que el día 25 de febrero de 2022 la entidad le dio respuesta a la petición elevada por el actor, la cual le fue enviada a la empresa de correos certificados 472.

Refiere que la satisfacción del derecho de petición no trae implícita una respuesta positiva por parte de la administración, por lo que, en este caso tal garantía se encuentra satisfecha en la medida en que le fue brindada al actor una respuesta oportuna y de fondo a su solicitud, precisando además que existe una marcada diferencia entre el amparo de esta garantía y el derecho a lo pedido.

Como argumentos adicionales señaló que debido al carácter subsidiario de la tutela no es este el mecanismo a través del cual se deban discutir las omisiones de la administración, correspondiendo al tutelante, en este caso, acudir a la jurisdicción ordinaria o de lo contencioso administrativo en el evento de que estime que le asisten otros derechos, dado que no es posible invadir la órbita del juez natural, pues no se dan los presupuestos para ello, en consideración a que no existe evidencia la vulneración de derechos fundamentales ni la existencia de un perjuicio irremediable.

Llegado el día del fallo, el juzgado amparó los derechos fundamentales de petición, a la seguridad social y al mínimo vital de los cuales es titular el señor Martínez Pavas, al evidenciar que Colpensiones no sólo no ha dado repuesta de fondo a la solicitud de inclusión en nómina del incremento pensional, sino que no ha tenido en consideración la condición de sujeto de especial protección que ostenta el actor, un adulto mayor de 90 años que tiene a cargo una hija calificada con el 72.25% de pérdida de capacidad laboral, acreditada ante esa entidad, y que llena todos los requisitos para que le sea reactivado el pago de referido auxilio.

En consecuencia, ordenó a la accionada realizar las gestiones pertinentes para disponer la inclusión en nómina del incremento pensional reconocido al señor Ramón Elías Martínez Pavas, al haber sido atendidos los requerimientos efectuados por la entidad para la reactivación del pago.

Inconforme con la decisión, la AFP pública la impugnó haciendo notar la improcedencia de la acción de tutela para definir el asunto puesto a consideración de la jurisdicción constitucional, pues estima que de conformidad con lo dispuesto En numeral 4º del artículo 2 del Código Procesal del Trabajo, las controversias que se presenten en el marco del Sistema de Seguridad Social entre afiliados, beneficiarios o usuarios, empleadores y entidades administradoras deben ser atendidas por la jurisdicción ordinaria laboral.

Insiste en el hecho de que el actor debe agotar los procedimientos administrativos y judiciales dispuestos para reclamar el pago de los incrementos pensionales y no usar la acción de tutela, dado que este mecanismo solo opera ante la inexistencia de otros medios de defensa. Por lo demás, hizo notar la obligación que le compete a todos los jueces de la República de proteger el patrimonio público.

## CONSIDERACIONES DE LA SALA

El asunto bajo análisis plantea a la Sala el siguiente problema jurídico:

***¿Se vulneran los derechos fundamentales del actor al no darle respuesta a la petición de inclusión en nómina del incremento pensional por personas a cargo?***

Antes de abordar el interrogante formulado, cabe recordar que el artículo 86 de la Constitución Nacional consagró la acción de tutela para proteger los derechos fundamentales de las personas cuando resulten amenazados o vulnerados por acción u omisión de cualquier autoridad pública, o de los particulares en ciertos casos.

1. **TÉRMINOS PARA RESOLVER DERECHOS DE PETICIÓN EN ASUNTOS DE SEGURIDAD SOCIAL EN PENSIONES**

El artículo 86 de la Constitución Nacional consagró la acción de tutela para proteger los derechos fundamentales de las personas cuando resulten amenazados o vulnerados por acción u omisión de cualquier autoridad pública, o de los particulares en ciertos casos.

Al respecto debe reiterarse que el derecho de petición, está consagrado en el artículo 23 de la Constitución Nacional, que señala:

*“Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivo de interés general o particular y a obtener pronta resolución.*

*El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales”.*

A su vez, la Ley Estatutaria 1755 de 2015, por medio de la cual fue regulado el Derecho Fundamental de Petición, en su artículo 1º sustituyó el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, en los siguientes términos:

*Artículo 14. Términos para resolver las distintas modalidades de peticiones. Salvo norma legal especial y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción.*

Desde otra perspectiva, el derecho de petición implica la facultad de obtener de la entidad frente a quien se hace la solicitud una respuesta a tiempo y de fondo, por ello se ha dicho que la respuesta que se dé al derecho de petición debe cumplir los siguientes requisitos: ***i)*** Ser oportuna; ***ii)*** Resolver de fondo, en forma clara, precisa y congruente lo solicitado, lo cual no implica que deba ser en sentido positivo y; *i****ii)*** Ser puesta en conocimiento del peticionario.

Ahora bien, la Corte Constitucional ha analizado el derecho de petición en tratándose del derecho a la seguridad social en pensiones y tiene establecidas unas directrices claras para precisar la oportunidad en que se han de resolver las peticiones, así:

*“(…) en relación con los términos para resolver las peticiones relacionadas con derechos pensionales, las autoridades cuentan con varios plazos para dar respuesta**: (i)****15 días hábiles****para todas las solicitudes en materia pensional cuando (a) el interesado haya solicitado información sobre el trámite o los procedimientos relativos a la pensión, (b) la autoridad pública requiera para resolver un término mayor a los 15 días, señalando al interesado el tiempo que necesita para resolver, o (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; o (iii)****6 meses****para adoptar todas las medidas necesarias tendientes al reconocimiento y pago efectivo de las mesadas pensionales (según la Ley 700 de 2001).” – T-36 de 2018.*

1. **DE LOS SUJETOS DE ESPECIAL PROTECCIÓN POR LA EDAD**

Ha reconocido la Corte Constitucional la condición especial de algunas personas o grupos de personas que, en virtud a situaciones particulares, merecen una atención prioritaria y diferenciada por parte del Estado, en ese sentido entonces ha identificado a los niños, adultos mayores, desplazados, personas con discapacidad, entre otros, como sujetos de especial protección, calidad que al ostentarla, en principio hace procedente la definición de situaciones particulares a través de la acción de tutela como mecanismo principal.

Respecto al adulto mayor la protección resulta viable en la medida que torna ineficaz los medios de defensa judicial dispuestos para atender sus aspiraciones, por la dificultad que representa que pueden llegar a conocer las decisiones en las diferentes instancias de la justicia ordinaria.

Pero, para determinar la edad respecto la cual pude considerarse una persona un sujeto de especial protección, el máximo órgano de cierre en materia de tutela precisó lo siguiente:

*“En términos prácticos, de los distintos criterios (cronológico, fisiológico y social) que sirven para fijar cuándo una persona puede calificarse en la tercera edad, esta Corporación ha optado por precisar una edad concreta, en asocio con la esperanza de vida certificada por el DANE, que varía.*

***Actualmente la esperanza de vida oficial, se encuentra estimada aproximadamente en los 76 años de edad. Por lo tanto, una persona será considerada de la tercera edad solo cuando supere esa edad, o aquella que certifique el DANE para cada periodo*.***[[1]](#footnote-1)*”. (Negrilla para resaltar)

Se concluye entonces que por regla general para que proceda la acción de tutela en virtud a la edad del accionante, éste debe acreditar un mínimo de 76 años, o la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

**3. CASO CONCRETO**

En el presente asunto, pretende el actor que a través de este mecanismo excepcional se ordene a Colpensiones dar respuesta clara y contundente a la petición consistente en la reactivación en nómina de pensionados del incremento pensional por hijo discapacitado, solicitud frente a la cual, Colpensiones se pronunció equivocadamente como si se tratase de una valoración médica, trámite que ya se había surtido frente a la señora Isabel Cristina Martínez Suárez, beneficiaria del pensionado.

Lo primero que debe precisarse es que, tal como lo consideró la juez de primer grado, el accionante tiene la calidad de sujeto de especial protección, dado que nació el 19 de agosto de 1932, es decir cuenta con 90 años de edad; además, aboga porque se reactive el incremento pensional que le fue reconocido desde el 30 de enero de 1993, conforme se advierte en la Resolución No 0001000 de 1993, por tener a cargo a su hija Isabel Cristina Martínez Suárez, calificada por Colpensiones con un 72.25% de pérdida de capacidad laboral, con nota de que “*Requiere ayuda de otras personas para el desarrollo dela actividad. La persona presenta una dependencia Severa*”.

En ese entendido, al ser valorada nuevamente la persona por la cual fue otorgado el incremento y manteniendo las condiciones para ello, se entiende que lo que correspondía a Colpensiones, luego de recibir la solicitud de reactivación del auxilio en nómina era informar al pensionado en que ciclo se haría efectiva esta y desde cuando se reconocería teniendo en cuenta que fue suspendida desde el 19 junio de 2009.

Como quiera que así no obró Colpensiones, pues a la solicitud elevada el día 20 de enero de 2022, la entidad, el día 25 de febrero de igual año, le indicó que “*para proceder con la valoración médica, es necesario radicar su solicitud a través del Formulario de Prestaciones Económicas para realizar un nuevo estudio ya que en este momento no se evidencia una reso*” (sic), respuesta a todas luces incoherente, pues el actor con la solicitud de reactivación en nómina presentó la calificación de pérdida de capacidad laboral de la señora Isabel Cristina Martínez Suárez realizada por Medicina Laboral el 17 de septiembre de 2020. Adicionalmente, se observa incompleta la respuesta en torno al nuevo estudio que afirma debe realizar la AFP.

En ese orden de ideas, se advierte sin temor a equívocos que Colpensiones viene atentando contra el derecho fundamental de petición del actor, en tanto no le ha brindado una respuesta a la solicitud de reingreso a nómina del incremento pensional por persona a cargo, pero también contra el derecho a la seguridad social y al mínimo vital, en cuanto, a pesar de acreditarse el cumplimiento de los requisitos exigidos para reactivar el pago por tal beneficio y habiendo transcurrido los términos establecidos para el pago de una prestación derivada del sistema pensional en seguridad social -*2 meses, vencidos los 4 meses que tienen las AFPs para decidir respecto al reconocimiento*-, la accionada no ha procedido de conformidad.

Y es que no puede perderse de vista, que contrario a lo manifestado por la impugnante, dada la edad del actor, se tornan ineficaces los medios de defensa judicial dispuestos para atender las pretensiones de esta acción y deja latente el perjuicio irremediable, requisito necesario para que este mecanismo excepcional desborde su competencia, conforme lo consideró la Alta Magistratura Constitucional en sentencia T-15-2019 cuando señaló:

*“Como quedó expuesto en las sentencias****T-339****y****T-598 de 2017****, según el criterio de la Sala Plena de esta Corporación, las personas de la tercera edad se consideran sujetos de especial protección constitucional, dadas las condiciones fisiológicas propias del paso del tiempo. En razón de él, no solo el Estado debe proveerles un trato diferencial, sino que con arreglo al principio de solidaridad incluso los particulares han de esforzarse para lograr los fines protectores que impone el ordenamiento superior respecto de ellas.*

*Al respecto conviene recordar que la Corte ha aplicado la edad como criterio de evaluación de la eficacia de los mecanismos ordinarios de defensa judicial cuando se trata de personas de la tercera edad. Ha encontrado que exigirles a estas personas acudir a la administración de justicia por la vía ordinaria, puede ser desproporcionado, toda vez que supone someterlas a un espera que puede no tener resultado, como quiera que existe la posibilidad de que la persona fallezca antes de que el trámite concluya con una decisión.*

*El análisis de subsidiariedad debe hacerse de modo flexible cuando se trata de una persona de la tercera edad, puesto que “cuando una persona sobrepasa el promedio de vida de los colombianos (…) por su avanzada edad [es dable suponer que], ya su existencia se habría extinguido para la fecha de una decisión dentro de un proceso judicial ordinario.”*

En el anterior orden de ideas concluye la Sala que la protección constitucional prohijada al actor en primera instancia se encuentra ajustada a los postulados constitucionales, al igual que la orden impartida a la entidad accionada, en tanto dispuso a ésta realizar las gestiones necesarias para disponer la inclusión en nómina del incremento pensional por hijo discapacitado a cargo.

Respecto a esta disposición, es del caso aclarar que el pago del beneficio se deberá efectuar a partir de la fecha en que fue suspendido, sin perjuicio de las consecuencias que comporta el paso del tiempo sobre dicho retroactivo pensional, según lo disponga Colpensiones conforme al ordenamiento jurídico.

En ese sentido, será aclarado el ordinal segundo de la sentencia impugnada.

En virtud de lo dicho, la **Sala de Decisión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira**, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

**RESUELVE**

**PRIMERO: ACLARAR** el ordinal **SEGUNDO** la sentencia proferida por el Juzgado Primera Laboral del Circuito el día 23 de agosto de 2022, en el sentido de que la inclusión en nómina del incremento pensional se deberá efectuar desde la fecha en que fue suspendido, sin perjuicio de las consecuencias que comporta el paso del tiempo sobre dicho retroactivo pensional.

**SEGUNDO:** **CONFIRMAR** en todo lo demás la providencia impugnada.

**TERCERO: NOTIFICAR** a las partes esta decisión por el medio más idóneo.

**CUARTO: REMITIR** a la Corte Constitucional, para su eventual revisión.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

Quienes Integran la Sala,

**JULIO CÉSAR SALAZAR MUÑOZ**

Magistrado Ponente

**ANA LUCÍA CAICEDO CALDERON GERMÁN DARÍO GÓEZ VINASCO**

Magistrada Magistrado

1. T-339-17 [↑](#footnote-ref-1)