

REPUBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO JUZGADO PROMISCOU DE FAMILIA

Villeta, Cundinamarca, diecinueve (19) de octubre de dos mil veintiuno (2021)

PROCESO:	ACCION DE TUTELA – SEGUNDA INSTANCIA
ACCIONANTE:	COLFONDOS S.A. PENSIONES Y CESANTIAS
ACCIONADA:	E.S.E. HOSPITAL FERNANDO SALAZAR DE VILLETA, CUNDINAMARCA
RADICADO:	258755184001-2021-00188-01

OBJETO DE LA DECISIÓN

Procede el Despacho a decidir la impugnación presentada por la entidad accionante al fallo de tutela emitido el día 13 de septiembre de 2021 por el Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Villeta, Cundinamarca (radicado 2021-00184-00) mediante el cual se negó el derecho fundamental incoado.

ANTECEDENTES

En síntesis, el escrito de tutela, indica que la accionante solicitó mediante derecho de petición el 10 de mayo de 2021, la expedición de la resolución de reconocimiento y pago de cuota parte de bono pensional y el registro ante la página de la OBP (Oficina de Bonos Pensionales) del proceso de redención, toda vez que se presentaron a reclamar pensión de sobrevivientes LUIS EDUARDO ACUÑA RAMOS, cónyuge supérstite y NICOLAS DAVID ACUÑA GONZALEZ, JULIAN EDUARDO ACUÑA GONZALEZ y KARINA JULIETH ACUÑA GONZALEZ, hijos de la fallecida ANA JUDITH GONZALEZ BELTRAN.

Refiere la entidad accionante que a la fecha de presentación de la acción de tutela, la entidad accionada no dio respuesta de fondo al derecho de petición, es decir, no ha expedido la resolución de reconocimiento y pago del bono pensional, ni ha realizado el proceso de redención ante la página de la OBP.

Afirma COLFONDOS S.A., que ante tal omisión, el bono pensional no puede hacerse efectivo, ni mucho menos acreditarse en la cuenta de ahorros de la causante ANA JUDITH GONZALEZ BELTRAN, por lo cual se vería afectado el derecho al disfrute de la devolución de saldos o de la pensión de sobrevivientes de los posibles beneficiarios de la prestación solicitada.

Depreca además del amparo del derecho de petición, los de la seguridad social en cabeza de los posibles beneficiarios de la pensión de sobrevivientes, el debido proceso administrativo y el habeas data, y que en consecuencia se ordene a la E.S.E HOSPITAL FERNANDO SALAZAR DE VILLETA, CUNDINAMARCA. expida la resolución que ordena el reconocimiento y pago del cupón de bono pensional a que tenía derecho la señora ANA JUDITH GONZALEZ BELTRAN (q.e.p.d.).

Contestación de la accionada E.S.E.. HOSPITAL FERNANDO SALAZAR DE VILLETA, CUNDINAMARCA

A través del Coordinador Jurídico, la E.S.E. Hospital Salazar de Villeta, solicitó se negaran las pretensiones de la accionante, declarando la improcedencia de la acción por hecho superado, en razón a haber dado respuesta de fondo a la pluricitada petición.

Argumenta la pasiva que, con Ordenanza de la Asamblea Departamental No. 018 del mes de marzo de 1996, se transformó al Hospital Salazar de Villeta, en una Empresa Social del Estado, prestadora de servicios de salud Nivel I de Atención y que de acuerdo a su naturaleza se le impide abarcar todos los temas concernientes a la seguridad social, careciendo esa entidad de legitimidad para expedir, reconocer y pagar bonos pensionales y que de hacerlo, incurriría en detrimento patrimonial, conductas penales y disciplinarias.

Respecto de la petición de reconocer, liquidar y pagar el bono pensional contenido en el radicado BON-12747 del 10 de mayo de 2021, información y respuesta de fondo le fue puesta en conocimiento de los funcionarios de la entidad accionante, quienes, según el E.S.E. HOSPITAL FERNANDO SALAZAR DE VILLETA, CUNDINAMARCA, utilizan la tutela para evitar un juicio laboral ordinario, lo cual no procede, pues no se está ante un perjuicio irremediable, ni se afecta el mínimo vital.

Refiere que la inclusión de las entidades hospitalarias como responsables del pago prestacional se anuló por parte del Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo y que dentro de los alcances de esa sentencia, según la Ley 715 de 2001, los obligados a concurrir al pago del mencionado pasivo prestacional son la Nación y las Entidades Territoriales. Agrega que el Decreto 3056 de 2013 excluye a las E.S.E. como el Hospital Salazar en su aplicación, indicando que el Decreto 700 de 2013 que reglamentó los artículos 61, 62 y 63 de la Ley 715 de 2001, señaló que el pasivo causado hasta el 31 diciembre de 1993 por concepto de cesantías y pensiones de los trabajadores del sector de la salud es responsabilidad de la Nación y de las Entidades Territoriales a prorrata de la participación de cada entidad en la concurrencia y que en igual sentido se pronunció el Decreto 586 de 2017.

Finalmente, señalan que la señora ANA JUDITH GONZALEZ BELTRAN (q.e.p.d.), se retiró de la E.S.E. Hospital Salazar de Villeta, con anterioridad al año 1993, por lo cual, la obligación no le asiste a ellos, reiterando que la petición de la accionante ha sido resuelta de fondo.

Dicha respuesta se determinó que le fue enviada a la tutelante vía electrónica, lo que sin duda alguna dio la certeza de que el derecho de petición y los demás derechos reclamados no han sido violados por la entidad accionada.

El fallo de tutela:

El juez de conocimiento decidió la tutela mediante providencia de fecha 13 de septiembre de 2021, donde memoró, en primer orden, los antecedentes del debate, luego de lo cual se ocupó de la actuación surtida y la valoración de las pruebas que se hiciera en oportunidad.

En lo que respecta al fondo del asunto, consideró el juez de tutela que la accionada dio respuesta concreta y de fondo a la tutelante, pues la misma fue absuelta oportunamente y conforme las situaciones que la entidad demandada relata para su acatamiento, denotándose la gestión que adelantó a efecto de satisfacer los requerimientos de la entidad petente relacionados con lo solicitado, lo que implicó que el derecho fundamental de petición que según el A-quo subsume los demás derechos reclamados, fue satisfecho a la entidad accionante con las respuestas a ellos dada, por haberse resuelto fondo y de manera definitiva

la solicitud de la entidad accionante elevada el 10 de mayo de 2021, mediante derecho de petición BON-12747, al haberle informado de manera detallada, puntual e histórica las razones de hecho y de derecho que le impiden acceder a la expedición de la resolución de reconocimiento y pago de la cuota parte de bono pensional y del registro ante la página de la OBP.

La impugnación:

Dentro de la oportunidad procesal, la parte accionante, a través de su apoderado impugnó la decisión adoptada, cuyo conocimiento correspondió a este Despacho Judicial por reparto.

Así pues, comentado como se encuentra el trámite dado a la presente acción se deriva a revisar la procedibilidad de la impugnación, previo las siguientes,

CONSIDERACIONES

Desde que entró en vigencia la Carta Política del año de 1991, se admitió en el derecho positivo del país la acción de tutela prevista en el art. 86, que fue reglamentada por el Gobierno Nacional mediante el decreto 2591 de 1991. En consecuencia, toda persona tiene acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúa en su nombre, 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 los casos que señala el citado decreto.

Se destaca que el carácter subsidiario y residual de este mecanismo impone que únicamente pueda hacerse uso del mismo en ausencia de otro medio de defensa judicial para la protección del derecho invocado, pues, como lo ha reiterado la Jurisprudencia Constitucional, la acción de tutela no puede entrar a sustituir los recursos o medios ordinarios previstos por el legislador para el amparo de un derecho.

Esta regla, tiene dos excepciones: cuando la acción de tutela es: (i) interpuesta como mecanismo transitorio con el fin de evitar un perjuicio irremediable o (ii) como mecanismo principal cuando existiendo otro medio de defensa judicial éste no es idóneo ni eficaz para la defensa de los derechos fundamentales conculcados o amenazados.

En el presente caso, es de concluir, entonces, que la acción de tutela es prima facie improcedente para el reconocimiento y pago de los derechos pensionales, salvo que se demuestre, al menos sumariamente, la existencia de un perjuicio irremediable o que los otros medios ordinarios de defensa con los que se cuenta no sean eficaces para proteger los derechos invocados. Lo anterior siempre y cuando (i) exista certeza sobre la titularidad del derecho exigido y (ii) el asunto puesto a consideración del Juez de tutela sea de relevancia constitucional.

Concretamente, respecto de la procedencia de la acción de tutela para ordenar la liquidación y emisión de bonos pensionales, además de las reglas anteriores, la Corte Constitucional también ha establecido que debe probarse que el bono constituye el elemento fundamental para que se consolide el derecho a la pensión¹.

¹ Sentencia 06102 de 2016 Consejo de Estado.

Normativa aplicable a los bonos pensionales.

De conformidad con el artículo 115 de la Ley 100 de 1993, los bonos pensionales “*constituyen aportes destinados a contribuir a la conformación del capital necesario para financiar las pensiones de los afiliados al Sistema General de Pensiones*”. Fueron contemplados por el legislador como una herramienta para solucionar los inconvenientes presentados con el traslado de aportes, ahorros y capitales entre los dos regímenes del Sistema General de Pensiones, de manera que permiten utilizar los aportes para pensión que un afiliado haya realizado a una Administradora del Régimen de prima media con solidaridad, como el Instituto de Seguros Sociales, cajas o fondos del sector público.

Fundamentos del Derecho de Petición²

De conformidad con el artículo 23 de la Constitución Política de 1991, toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas ante las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener una pronta resolución. Asimismo, esa norma estableció que el legislador podría reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales.

De igual manera, el derecho de petición se ha convertido en una prerrogativa por medio de la cual se hacen efectivos otros derechos de rango constitucional, por lo que ha sido considerado por la jurisprudencia como un derecho de tipo instrumental, en tanto que es uno de los mecanismos de participación más importantes para la ciudadanía, pues es el principal medio que tiene para exigir a las autoridades el cumplimiento de sus deberes.

Igualmente, la Ley 1755 de 2015, por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición, en su artículo 14 establece: “*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. Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones: 1. Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los diez (10) días siguientes a su recepción. Si en ese lapso no se ha dado respuesta al peticionario, se entenderá, para todos los efectos legales, que la respectiva solicitud ha sido aceptada y, por consiguiente, la administración ya no podrá negar la entrega de dichos documentos al peticionario...*”.

Así mismo, el Decreto 491 de 2020: “*Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas...*”. En su artículo 5º refiere: “**Ampliación de términos para atender las peticiones.** Para las peticiones que se encuentren en curso o que se radiquen durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria, se ampliarán los términos señalados en el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, así: Salvo norma especial toda petición deberá resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción. Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones:

- (i) *Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los veinte (20) días siguientes a su recepción.*
- (ii) *Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta y cinco (35) días siguientes a su recepción.*

Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad debe informar esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del

término señalado en el presente artículo expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto en este artículo...”

Es decir, los términos improrrogables y, se vislumbra que la parte accionada tampoco le dio cumplimiento a ello pasó por alto, dejando transcurrir más de 90 días luego que se elevara la petición.

Problema jurídico

¿Vulneró la accionada el derecho fundamental de petición al omitir dar una contestación de fondo y dentro del término legalmente establecido para ello a la solicitud interpuesta por la accionante?

La Corte también se ha ocupado de definir el núcleo esencial del derecho fundamental de petición, es decir los elementos que no pueden ser afectados de forma alguna sin que implique la negación de su ejercicio. En efecto, ha indicado que este se compone de 3 elementos: (i) la posibilidad de formular la petición, (ii) la respuesta de fondo y (iii) la resolución dentro del término legal y la consecuente notificación de la respuesta al peticionario³.

Con el primer elemento, se protege la posibilidad cierta y efectiva que tienen las personas de presentar solicitudes respetuosas ante las autoridades y los particulares, sin que estos se puedan negar a recibirlas y a tramitarlas. En esa medida, están obligados a acoger las peticiones interpuestas. El segundo elemento, indica que las autoridades y los particulares están obligados a resolver de fondo las peticiones interpuestas, es decir que deben brindar una respuesta que aborde de manera clara y detallada cada una de las inquietudes y/o solicitudes puestas en su conocimiento, lo anterior no implica nada diferente a resolver materialmente la petición, asimismo la jurisprudencia⁴ ha indicado que una respuesta de fondo debe ser: (i) clara, esto es, inteligible y contentiva de argumentos de fácil comprensión; (ii) precisa, de manera que atienda directamente lo pedido sin reparar en información impertinente y sin incurrir en fórmulas evasivas o elusivas; (iii) congruente, de suerte que abarque la materia objeto de la petición y sea conforme con lo solicitado; y (iv) consecuente con el trámite que se ha surtido, de manera que, si la respuesta se produce con motivo de un derecho de petición elevado dentro de un procedimiento del que conoce la autoridad o particular de la cual el interesado requiere la información, no basta con ofrecer una respuesta como si se tratara de una petición aislada o de nuevo, sino que, si resulta relevante, debe darse cuenta del trámite que se ha surtido y de las razones por las cuales la petición resulta o no procedente. Y el tercer elemento hace referencia a dos situaciones: la oportuna resolución de la petición y la notificación de la respuesta al interesado. En efecto, si el peticionario no tiene acceso a la respuesta, puede considerarse que nunca se hizo efectivo el derecho.

En conclusión, el ejercicio efectivo del derecho de petición permite que las personas puedan reclamar el cumplimiento de otras prerrogativas de carácter constitucional, motivo por el cual se trata de un mecanismo de participación a través del cual las personas pueden solicitar el cumplimiento de ciertas obligaciones o el acceso a determinada información a las autoridades y a los particulares (en los casos que lo establezca la ley). En ese orden de ideas, el núcleo esencial de este derecho está compuesto por la posibilidad de presentar las solicitudes, la respuesta clara y de fondo y, por último, la oportuna resolución de la petición y su respectiva notificación.

³ Los elementos han sido reseñados en las sentencias T-814/05, T-147/06, T-610/08, T-760/09, C-818/11, C-951/14, entre otras.

⁴ Sentencias T-610/08 y T-814/12.

Caso Concreto

En el caso bajo estudio COLFONDOS S.A., interpuso acción de tutela en contra de la E.S.E. Hospital Salazar de Villeta, tras considerar que dicha entidad vulneró su derecho fundamental de petición, al no darle respuesta completa al derecho de petición presentado el 10 de mayo de 2021 a través del cual solicita la expedición de la resolución de reconocimiento y pago de cuota parte de bono pensional y el registro ante la página de la OPB (Oficina de Bonos Pensionales) del proceso de redención, respecto de quien en vida se llamara ANA JUDITH GONZALEZ BELTRAN.

Al respecto se advierte del análisis del material probatorio que la E.S.E. Hospital Salazar de Villeta dentro del trámite de la presente acción constitucional de primera instancia incluso por fuera de los términos y de los otorgados por el Decreto 491 de 2020, remitió respuesta vía electrónica a COLFONDOS S.A, haciéndole saber al petente los fundamentos legales que le impiden emitir un acto administrativo de reconocimiento, liquidación y orden del de pago del bono pensional correspondiente al periodo en que prestó sus servicios quien en vida se llamara ANA JUDITH GONZALAEZ ERAN, habida cuenta que *“la ESE HOSPITAL SALAZAR DE VILLETA, **carece de legitimación para expedir, reconocer, pagar bonos pensionales**”* y de hacerlo incurría en infracciones penales y disciplinarias al emitir un acto administrativo sobre el cual no tiene de competencia., resultando “contrario a la ley”; sin que además pueda hacer el correspondiente registro en la página de la OPB.

Luego tales aspiraciones el tutelante no pueden tener eco atendiendo las normas legales aplicables al caso, pues tal como lo aduce el accionado, el acto administrativo de reconocimiento y pago bonos pensionales y pago es de competencia de *“la Nación y al FONPET, en concurrencia con la Unidad Administrativa Especial de Pensiones de Cundinamarca “UAEPC” como ente territorial obligado por ley y reglamentos”* de acuerdo a las disposiciones consagradas en el *“Decreto Ordenanza de Cundinamarca No. 261 de 2012 artículo 5° numerales 10 y 11”*.

Evidenciado entonces que la petición fue contestada por la accionada el pasado 3 de septiembre de 2021, la cual obra en el expediente, resolviéndose así cada una de los ítems por ella planteados de manera clara, precisa y de fondo, la inconformidad propuesta por COLFONDOS S.A a través de la **impugnación** que al fallo de primera instancia hiciera, está llamada al fracaso; **más cuando el motivo de disenso es la respuesta emitida por la accionada, lo que no puede considerarse como violatoria al derecho de petición**. En ese sentido ha de tener en cuenta el accionante que la contestación no implica que deba emitirse en sentido favorable al peticionario.

En tales condiciones, evidenciado que a la fecha de la emisión del fallo de primera se satisfizo la aspiración del accionante, cesando en consecuencia la afectación a su derecho fundamental de petición y por ende los demás invocados, se confirmará el fallo de tutela de primera instancia emitido por el A-quo -Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Villeta (Cund.)- que negó el derecho fundamental incoado por la accionante.

DECISIÓN

En mérito de lo anteriormente expuesto, el Juzgado Promiscuo de Familia de Villeta, Cundinamarca, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

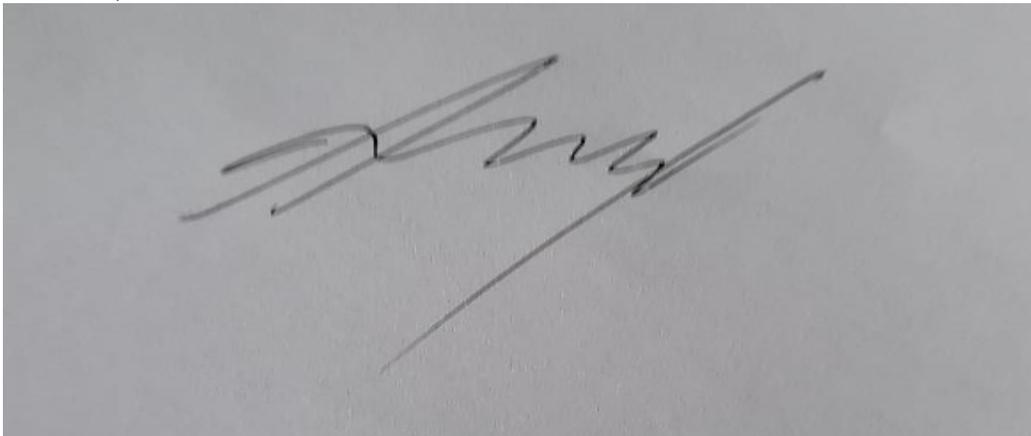
PRIMERO: CONFIRMAR el fallo de Tutela proferido por el Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Villeta, Cundinamarca, de fecha 13 de septiembre de 2021, atendiendo para ello las razones consignadas en la parte motiva de este proveído.

SEGUNDO: NOTIFICAR virtualmente esta decisión a los interesados en el término que establece la Ley y por el mecanismo más expedito.

TERCERO: REMITIR la presente actuación con destino a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE,

LA JUEZ,

A rectangular area containing a handwritten signature in black ink on a light gray background. The signature is stylized and appears to read 'A. Forero Leal'.

ADRIANA CONSUELO FORERO LEAL