

Sentencia T-556/13

DERECHO DE PETICIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MÍNIMO VITAL DE USUARIOS DEL RÉGIMEN DE PRIMA MEDIA-Órdenes a Colpensiones con efectos inter comunis en auto 110 de 2013

Esta Corporación advirtió que existen unos asuntos con incidencia iusfundamental que demandan su atención urgente como consecuencia del traumatismo que ha supuesto el proceso de transición del ISS en Liquidación a Colpensiones. Los problemas evidenciados por esta Corporación fueron sintetizados en los siguientes puntos: (i) Masivo incumplimiento de los términos dispuestos por el ordenamiento jurídico para responder las peticiones pensionales; (ii) Sistemático desconocimiento de las órdenes de tutela que ampararon el derecho de petición o que ordenaron el reconocimiento de alguna pensión; y, (iii) Ausencia de un sistema de priorización frente a las personas con menor capacidad de asunción de cargas públicas y mayor necesidad de protección prestacional.

DERECHOS FUNDAMENTALES DE USUARIOS DEL RÉGIMEN DE PRIMA MEDIA-Clasificación de grupos de prioridad uno, dos y tres a tener en cuenta por Colpensiones, según auto 110 de 2013

EFFECTOS INTER COMUNIS-Se adoptan para proteger derechos de todos los afectados por la misma situación de hecho o de derecho en condiciones de igualdad

Debe la Sala señalar inicialmente, que una sentencia tiene efectos inter comunis, cuando la Corte extiende los efectos de una decisión de tutela por ella proferida, a todos los miembros de una comunidad o grupo de individuos respecto de quienes la vulneración de sus derechos fue causada por los mismos actos u omisiones de una misma entidad, sin importar que estas personas hubiesen acudido de manera individual a reclamar la protección de sus derechos. Este tipo de fallo tiene como fin principal dar efectiva garantía del derecho al debido proceso y acceso a la administración de justicia de los afectados, pero además, busca prodigar una protección constitucional homogénea a todas aquellas personas cuyos derechos fundamentales fueron desconocidos en el marco de una misma situación jurídica y fáctica.

DERECHO FUNDAMENTAL DE PETICION-Contenido y alcance

El derecho de petición se concreta (i) en la posibilidad que tiene cualquier persona de presentar peticiones ante las autoridades; (ii) en la obligación correlativa de las autoridades de emitir una respuesta pronta, clara, completa y de fondo a las solicitudes que le sean presentadas; y (iii) en la consecuente obligación de las autoridades de comunicar de manera oportuna a los peticionarios su respuesta. Igualmente debe anotarse que el derecho de petición guarda un vínculo de conexidad con otros derechos de igual relevancia como el derecho a la información y a la libertad de expresión.

DERECHO DE PETICION-Elementos

La jurisprudencia constitucional ha establecido que el núcleo esencial del derecho fundamental de petición comprende los siguientes cuatro elementos: (i) la posibilidad cierta y efectiva de presentar, de manera respetuosa, solicitudes ante las autoridades, sin que éstas se nieguen a recibirlas o tramitarlas; (ii) la facultad de obtener una resolución pronta y oportuna de la cuestión en los términos consagrados en la ley; (iii) el derecho a que sea resuelta de fondo, de manera clara, precisa y congruente con lo solicitado, y (iv) la pronta comunicación al peticionario acerca de la decisión o información requerida.

DERECHO DE PETICION-Respuesta clara y precisa, congruente, de fondo y suficiente

Resulta igualmente importante señalar que la jurisprudencia constitucional ha sido reiterativa en señalar que para que el derecho de petición sea efectivamente respondido, la respuesta al mismo ha de ser (i) suficiente, cuando quiera que resuelva materialmente la petición y satisfaga los requerimientos del solicitante, sin que por ello excluya la posibilidad de que la respuesta sea negativa a las pretensiones del peticionario; (ii) efectiva, si soluciona el caso que se plantea y (iii) congruente si existe coherencia entre lo respondido y lo pedido, lo que supone que la solución o respuesta 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 petición propuesta. De esta manera, solo se entenderá que el derecho de petición se encuentra garantizado cuando la respuesta al requerimiento hecho por el particular cumple con los anteriores aspectos.

DERECHO DE PETICION EN MATERIA PENSIONAL-Términos para resolver

DERECHO DE PETICION EN MATERIA PENSIONAL-Término de cuatro y seis meses para resolver reconocimiento y pago

Es claro que cuando a la entidad encargada de pensiones se le solicita el reconocimiento de dicha prestación, ella tiene cuatro meses para dar respuesta de fondo a la solicitud, y máximo dos meses adicionales, para adelantar todas las actuaciones que sean necesarias con el fin de incorporar en nómina al beneficiario y proceder al pago de la pensión, si esta es reconocida. De esta manera, se confirma que la jurisprudencia de esta Corporación ha sido consistente en señalar que el desconocimiento de los términos atrás reseñados, no sólo acarrea la vulneración del derecho fundamental de petición, sino también supone el desconocimiento de otros derechos como la seguridad social, el mínimo vital y la vida digna; por lo cual a partir de tal interpretación, el amparo constitucional es procedente.

ACCION DE TUTELA Y DERECHO DE PETICION EN MATERIA PENSIONAL-Juez de tutela debe limitarse a verificar términos legalmente establecidos

Debe recordarse que este Tribunal ha señalado, en principio, que el reconocimiento, la definición, y titularidad del derecho a la pensión no es una competencia natural del juez de tutela, pues éste debe inicialmente limitar su competencia a la verificación de los plazos establecidos para dar una respuesta al derecho de petición en materia pensional. En ese sentido, se ha dicho que “mediante la acción de tutela es posible lograr que el juez de tutela imparta una orden para que la autoridad morosa resuelva, sin embargo, el sentido de la decisión atañe a la respectiva autoridad que, debiendo entrar al fondo de lo solicitado, se encuentra obligada a generar respuesta.”

DERECHO DE PETICION EN MATERIA PENSIONAL-Vulneración por el ISS hoy Colpensiones, al no dar respuesta de fondo sobre solicitud de pensión de vejez del accionante, a quien no se le tuvo en cuenta semanas cotizadas en la Policía Nacional

PRINCIPIO DE INMEDIATEZ EN ACCION DE TUTELA-Inaplicación cuando violación persiste en el tiempo

En relación con la procedencia de la acción de tutela por cumplimiento del requisito de

inmediatez, la jurisprudencia constitucional ha sido consistente en señalar que determinar si el transcurso del tiempo entre la ocurrencia del hecho vulnerador y la interposición de la acción de tutela es o no razonable, corresponde a un proceso de análisis exclusivo del juez constitucional, quien atendiendo las circunstancias de tiempo, modo y lugar propios de cada caso en concreto, determinará si se cumple o no con dicho requisito. Pues bien, en el presente caso, encuentra la Sala de Revisión que a pesar de que han transcurrido más de cuatro años, entre la fecha en que debió darse una respuesta oportuna a la petición del accionante y la interposición de esta acción de tutela, podría pensarse que el requisito de inmediatez no se cumplió. Sin embargo, dada la calidad de la reclamación hecha por el accionante, y atendiendo sus condiciones particulares, el tiempo transcurrido a la fecha, sin obtener respuesta efectiva a la petición de reconocimiento pensional, conlleva una vulneración continuada en el tiempo de los derechos del actor, lo que no permite considerar incumplido el referido requisito de inmediatez.

DERECHO DE PETICION EN MATERIA PENSIONAL-Orden a Colpensiones profiera resolución de fondo sobre solicitud de reconocimiento de pensión de vejez, de acuerdo al grupo de prioridad uno, según auto 110 de 2013

Referencia: expediente T-3.862.357

Acción de tutela instaurada por Luis Enrique Galvis Villarreal contra la Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES-, la Nación – Ministerio de Defensa Nacional - Policía Nacional- Grupo de Bonos de Pensiones y Pizano S.A.

Magistrado Ponente:

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Bogotá, D.C., veintidós (22) de agosto de dos mil trece (2013).

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Jorge Iván Palacio Palacio y Luis Guillermo Guerrero Pérez, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente,

SENTENCIA

En el proceso de revisión de los fallos proferidos por el Juzgado Tercero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Barranquilla y la Sala Penal del Tribunal Superior de la misma ciudad[1].

I. ANTECEDENTES

Manifiesta el señor Luis Enrique Galvis Villarreal que presentó acción de tutela como mecanismo transitorio contra la Administradora Colombiana de Pensiones - COLPENSIONES-, la Nación - Ministerio de Defensa Nacional -Policía Nacional- Grupo de Bonos Pensionales y Pizano S.A., al considerar que las accionadas desconocieron sus derechos fundamentales al debido proceso, al mínimo vital, a la seguridad social y a la vida en condiciones dignas.

1. Demanda

1.1. Hechos

1. El accionante actuando a través de apoderado judicial, manifiesta que cuenta con más de 80 años de edad[2] y que pasa por una delicada situación personal. Explica que no está laborando por su avanzada edad y que tampoco percibe ingreso alguno que le permita suplir sus necesidades básicas. Agrega, igualmente, que su vivienda, la cual se encuentra en malas condiciones, está localizada en el barrio el Bosque de la ciudad de Barranquilla, zona identificada por las autoridades municipales como de alto riesgo, lo que ha llevado a la reubicación de muchos de sus moradores. A pesar de ello, y de su especial condición personal, el accionante no ha sido objeto de reubicación alguna.

2. Sostiene que durante su vida laboral cotizó a pensiones a través del Instituto de Seguros Sociales -ISS-, hoy Administradora Colombiana de Pensiones -COLPENSIONES-. Sin embargo, explica que en esta administradora de pensiones solo aparecen registradas trescientas treinta y nueve (339) semanas cotizadas, y como último empleador al señor Manuel Abello.

3. Ante esta información, el accionante aclara que laboró para la Policía Nacional entre el 1° de septiembre de 1962 y el 6 de junio de 1971, es decir, durante 8 años, 10 meses y 21 días, lo que equivale a 456 semanas. Así, al sumarse éstas con las semanas registradas

ante el ISS, acumula un total de 795 semanas de cotizaciones.

4. Adicionalmente, indica que otro de sus empleadores fue la empresa Wayne Inc. armadores de la moto nave "AVALON", la cual es agenciada por Aníbal Ochoa y Cía. Ltda. y arrendada por PIZANO S.A., en donde laboró entre el 4 de abril de 1974 y el 11 de noviembre de 1981, lo que suma 388 semanas más de cotizaciones, las cuales tampoco aparecen reportadas al ISS. En relación con esta relación laboral, el accionante aclara que se presentó una conciliación ante la oficina del Ministerio del Trabajo, Seccional Atlántico, en la cual no se tocó el tema de la seguridad social por ser este un derecho de carácter irrenunciable.

5. En vista de la inconsistencia de la información con que contaba el ISS respecto de su historia laboral, el accionante dirigió un derecho de petición a esta entidad el día 18 de diciembre de 1998, a efectos de que le fuese expedida una certificación del número de semanas laboradas para la empresa PIZANO S.A. por cuanto la compañía Wayne Inc. armadores de la motonave "AVALON", agenciada por Aníbal Ochoa y Cía. Ltda. ya había desaparecido.

6. Sin embargo, no obtuvo respuesta a esa petición, y, por el contrario, mediante Resolución No. 0034041 del 30 de octubre de 1999, el ISS le reconoció la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez en cuantía única de \$2.635.703.00, que corresponde a 339 semanas de aportes, señalando como último empleador al señor Manuel Abello con número patronal 17017100701.[3]

7. No contento con lo resuelto por el ISS, el accionante dirige el 17 de abril de 2000 un nuevo escrito en el que le solicita al ISS la revisión del número de semanas cotizadas, y pide además, que le sea dada una explicación del por qué se liquidó una indemnización sustitutiva con ese número de semanas cotizadas.

9. Tras revisar esta segunda resolución, el accionante advierte que si su último empleador fue el señor Manuel Abello, el número patronal señalado en este escrito de octubre de 2000, en nada corresponde con el número patronal 17017100701, el cual fuera relacionado inicialmente en la resolución de octubre de 1999, lo que lo llevó a considerar que las semanas cotizadas con el señor Manuel Abello realmente no fueron tenidas en cuenta al momento de reconocérsele la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez.

10. En vista de lo sucedido, el 30 de julio de 2008, el señor Galvis Villarreal dirige un nuevo derecho de petición al ISS en el que solicita se le explique el motivo por el cual no fueron tenidas en cuenta las semanas cotizadas a pensiones durante el tiempo que laboró en la Policía Nacional.

11. Sin embargo, el accionante afirma que esta última petición no fue respondida.

1.2. Pretensiones

Con base en los anteriores hechos, el actor solicita la protección de sus derechos fundamentales como mecanismo transitorio mientras la jurisdicción ordinaria o administrativa resuelve de fondo la presente situación.

Explica que la protección solicitada se pide como mecanismo transitorio en vista de la avanzada edad que tiene y de la especial protección que para tal efecto confiere la Constitución (Art. 13 y otros).

En consideración a ello, reclama que COLPENSIONES, entidad que sustituyó al ISS, expida en las siguientes 48 horas la correspondiente resolución reconociendo su pensión de vejez, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 71 de 1988 y el artículo 1° del Decreto 2709 de 1994, derecho que ha de reconocérsele desde el 11 de mayo de 1992, fecha en que dice, nació su derecho pensional. Dicho reconocimiento deberá indexarse y actualizarse de conformidad con el índice de precios al consumidor que certifique el DANE. En el mismo sentido solicitó el reconocimiento y pago de las mesadas adicionales por haber cumplido los requisitos de ley para tal efecto.

De otra parte, el actor pide ordenar al Grupo de Bonos Pensionales de la Policía Nacional, para que en los dos días siguientes a la notificación de la sentencia de tutela, genere con destino a COLPENSIONES, el respectivo bono pensional a su favor, correspondiente a los 8 años, 10 meses y 21 días que laboró en dicha institución, cuyo montó deberá indexarse y liquidarse de acuerdo a las disposiciones contempladas en la Ley 100 de 1993 (art. 115 y siguientes).

Así mismo, solicita ordenar a la empresa PIZANO S.A. que, en los dos días siguientes a la notificación de la sentencia de esta acción de tutela, acuda a COLPENSIONES y liquide de

manera indexada y actualizada los aportes pensionales correspondientes a todo el tiempo durante el cual laboró en la desaparecida empresa Wayne Inc. armadores de la motonave "AVALON", agenciada por Aníbal Ochoa y Cía. Ltda. y PIZANO S.A.

Finalmente, el accionante solicita que la entidad administradora de pensiones COLPENSIONES expida dentro de los dos días siguientes a la notificación de esta sentencia, el acto administrativo por el cual inicie la reclamación administrativa tanto al Grupo de Bonos Pensionales de la Policía Nacional como a la empresa PIZANO S.A.

1.3 Medios de prueba

1.3.1 Recibos de servicios públicos que confirman la dirección del inmueble ubicado en el barrio El Bosque, y el estrato uno (1) del barrio (folios 30 a 32).

1.3.2 Fotocopia de un reporte expedido por el Instituto de Seguros Sociales correspondiente al periodo comprendido entre enero de 1967 y octubre de 2009 respecto de todas las semanas cotizadas a pensiones por parte del señor Galvis Villarreal. En el mismo se establece el total de cotizaciones realizadas entre el 30/11/1981 y el 03/06/1988, para un total del 339.71 semanas, indicándose por demás, como único empleador a Manuel D. Abello Cía. Ltda. con número patronal 17017100670 (folio 33).

1.3.3 Fotocopia de constancia expedida por el Jefe de la Sección de Personal del Departamento de Policía del Atlántico de fecha el 29 de octubre de 1991, en la que se certifica que el accionante laboró en dicha institución por espacio de 8 años, 10 meses y 5 días (folio 34).

1.3.4 Copia de Extracto de Hoja de Vida contenida en el Archivo General de la Policía Nacional en la que consta que el accionante estuvo vinculado a dicha institución entre el 1° de septiembre de 1962 y el 6 de junio de 1971 (folio 35).

1.3.5 Copia de Registro de Cámara de Comercio de Barranquilla de la empresa PIZANO S.A. expedido el 26 de octubre de 2012 (folios 36 a 38).

1.3.6 Original del derecho de petición radicado por el accionante ante el Instituto de Seguros Sociales el 18 de diciembre de 1998, en el que solicitó la expedición de una certificación en la que se señale el número de semanas cotizadas a pensión, en tanto

requería dicha información para el trámite del reconocimiento de su pensión de vejez que adelantaba ante “Cajanal”. (folio 39) (Comillas fuera del texto original).

1.3.7 Original del derecho de petición que radicara el accionante ante la Policía Nacional en el Departamento del Atlántico, el 17 de junio de 1999, en el que solicitó le fuese informado a qué entidad fueron hechos sus aportes pensionales, así como el valor de los factores salariales contemplados para efectuar dichos pagos (folio 40).

1.3.8 Fotocopia del Acta de Conciliación Laboral celebrada el 12 de noviembre de 1981 y suscrita por el accionante y el apoderado de la empresa Wayne Inc. armadores de la motonave “AVALON”, agenciada por Aníbal Ochoa y Cía. Ltda. y PIZANO S.A. En dicha acta se conciliaron valores por concepto de cesantías e intereses sobre las mismas, salarios moratorios, trabajos en dominicales y días festivos, así como recargos nocturnos, horas extras, primas de servicios y cualquier otro derecho eventual durante el tiempo que laboró en dicha empresa y que comprendió del 4 de abril de 1974 al 11 de noviembre de 1981 (folio 41).

1.3.9 Fotocopia de la Resolución No. 003041 de 30 de octubre de 1999 expedida por el Instituto de Seguros Sociales en el que se reconoce a favor del señor Galvis Villarreal la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez por un monto de \$2.625.703 pesos, valor que se liquidó con base en un total de 339 semanas cotizadas, a partir de un ingreso base de liquidación de \$625.518 pesos (folio 43).

1.3.10 Fotocopia del derecho de petición radicado ante el Instituto de Seguros Sociales el 17 de abril de 2000, en el que el accionante solicitó “por segunda vez” explicación acerca de la razón del monto a él liquidado como indemnización sustitutiva de pensión de vejez, pues explica no estar de acuerdo con la suma liquidada por cuanto afirma tener un número muy superior de semanas cotizadas a las referidas en las resoluciones dictadas por esa entidad (folio 42).

1.3.11 Fotocopia de la respuesta dada por el ISS al señor Galvis Villarreal el 4 de octubre de 2000, respecto de su petición de revisión de la liquidación de la indemnización sustitutiva de pensión ya reconocida. En ella se le informó que revisada la liquidación en cuestión, no se observó irregularidad alguna que justificase la modificación del monto reconocido y ya pagado (folio 44).

1.3.12 Original de derecho de petición radicado por el señor Galvis Villarreal el 30 de julio de 2008 ante el Instituto de Seguros Sociales. En este se señala que a pesar de haber presentado oportunamente toda la documentación pertinente para el reconocimiento de su pensión de vejez, dicha entidad expidió resolución reconociéndole indemnización sustitutiva de la pensión, sin haber tenido en cuenta los aportes hechos durante el tiempo que estuvo vinculado a la Policía Nacional. Por ello, insistió en que el ISS debía solicitar a dicha entidad la generación del respectivo bono pensional, para que este fuese sumado a su historia laboral, y de ser el caso, procediera a revocar la resolución ya dictada, ordenando en su lugar el reconocimiento de la pensión de vejez (folio 45).

1.3.13 Fotocopia de extracto de hoja de vida del señor Galvis Villarreal generado por la Sección de Archivo General de la Policía Nacional, la cual contiene los datos personales del señor Galvis Villarreal, fecha de ingreso y egreso, el motivo de su retiro de la institución, y la razón de expedición de este extracto de hoja de vida como es el de adelantar una reclamación de carácter prestacional en pensión. (folio 46).

1.3.14 Fotocopia de respuesta dada por la Policía Nacional, de fecha 27 de mayo de 2010, a un derecho de petición presentado por el señor Galvis Villarreal en la que se resuelve la inquietud por él planteada acerca de un bono pensional. Tras explicar la naturaleza de este tipo de bonos y señalar cuales son los documentos que el accionante debe presentar al ISS para que le sean reconocidas todas las cotizaciones hechas al sistema pensional, procede a explicar lo siguiente:

“De otra parte se comunica que los empleados públicos de la Policía Nacional, por tener un régimen especial no cotizamos para pensión y son la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional y la Caja General, las encargadas de las asignaciones y pensiones del personal que se haga acreedor a este derecho.

NIT 800141397-5 Policía Nacional. El Sistema General de Pensiones entró en vigencia para la Policía Nacional el 01 de abril de 1994 mediante Ley 100/93.”

Al anterior documento se anexó copia del Certificado de Información Laboral del señor Galvis Villarreal (folios 47 y 55).

1.3.15 Fotocopia de listado de los tripulantes de la moto nave “Bahía Colombia”[4] en el

viaje realizado el 20 de septiembre de 1986 en el que aparece el nombre del accionante, lo que confirma que éste laboró ese día en la referida moto nave (Folio 56).

1.3.16 Recibo de pago de la indemnización sustitutiva de pensión de vejez reconocida al señor Luis Enrique Galvis Villarreal por valor de \$2.625.703 pesos (folio 57).

1.3.17 Informe de los procesos judiciales de carácter laboral seguidos por varios particulares contra PIZANO S.A. entre los que se encuentra la reclamación del señor Galvis Villarreal (folios 58 a 60).

1.8.18 Fotocopia de la demanda de tutela que promoviera el señor Galvis Villarreal en junio de 2007 en contra del ISS por la negligencia de esta entidad en reclamar el bono pensional al que él afirma tener derecho por el tiempo en que estuvo vinculado a la Policía Nacional (folios 63 a 65).

1.4 Intervenciones de las demandadas

1.4.1 Empresa PIZANO S.A. en REESTRUCTURACIÓN

Mediante escrito recibido por el juzgado de primera instancia el 21 de diciembre de 2012, el apoderado de la empresa PIZANO S.A. en REESTRUCTURACIÓN, dio respuesta a la presente acción de tutela en los siguientes términos:

- Explicó que entre el accionante Luis Enrique Galvis Villarreal y WAYNE INC. ANIBAL OCHOA Y CÍA. LTDA. MANUEL D. ABELLO, M y PIZANO S.A. se adelantó un proceso ordinario laboral ante el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Barranquilla, el cual, mediante sentencia del 24 de abril de 2001[5], aclarada el 27 de junio de ese mismo año[6], absolvió a las entidades demandadas de todas las pretensiones laborales propuestas por el demandante, que consistían en establecer con cuál empresa el accionante tuvo una relación laboral, exonerando de cualquier solidaridad laboral a la empresa PIZANO S.A. Esta decisión fue confirmada por sentencia del 31 de marzo de 2006[7] de la Sala Laboral del Tribunal Superior de Barranquilla, la que igualmente fue aclarada por sentencia del 4 de septiembre de ese mismo año[8]. En efecto, explicó el interviniente, que tales decisiones judiciales dejaron en claro que nunca existió relación laboral entre el señor Galvis Villarreal y la empresa PIZANO S.A. Agregó que en la medida en que dichos pronunciamientos

judiciales quedaron ejecutoriados, estos hicieron tránsito a cosa juzgada.

- Por lo anterior, no resulta aceptable lo pretendido por el accionante en el sentido de exigir de PIZANO S.A. una solidaridad laboral inexistente, al intentar reclamar de esta empresa el reconocimiento y pago de aportes a la seguridad social y la consecuente actualización de dichos aportes. Como ya se anotó, cualquier acción encaminada a obtener una declaración de solidaridad laboral se encuentra ya prescrita a la luz del artículo 488 del Código Sustantivo del Trabajo y 151 de esa misma codificación, pues entre el 11 de noviembre de 1981, fecha en la que el actor se retiró de Wayne Inc. armadores de la motonave "AVALON", entidad agenciada por Aníbal Ochoa y Cía. Ltda., y el 19 de diciembre de 2012, fecha en que a PIZANO S.A. le fue notificada la presente tutela, transcurrieron más de tres años.

- Así mismo, se observan numerosas inconsistencias en los hechos relacionados por el accionante en su demanda de tutela, pues de las afirmaciones hechas en relación con sus graves afecciones de salud, no existen pruebas que corroboren dicha situación. Así mismo, se recuerda que el apoderado judicial del accionante solicitó la práctica de pruebas documentales tanto a COLPENSIONES como a la POLICÍA NACIONAL, a efectos de aclarar los hechos que motivaron la interposición de esta acción de tutela, situación que demuestra una mayor complejidad probatoria que no puede ser tramitada en sede de tutela.

- Finalmente, advierte que el accionante contaba con otros mecanismos judiciales para reclamar la afectiva protección de sus derechos fundamentales, los cuales ahora resultarían más expeditos en razón a la entrada en vigencia de la oralidad en los procesos ordinarios laborales. Sin embargo, debe recordarse que ya el accionante hizo uso de esta vía judicial en su reclamación contra la desaparecida Wayne Inc. Aníbal Ochoa y Cía. Ltda. Manuel D. Abello, M.

1.4.2 Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES-

En escrito recibido por el juzgado de primera instancia el 2 de enero de 2013, la apoderada judicial de la Administradora Colombiana de Pensiones- COLPENSIONES- señaló que la presente acción de tutela resulta improcedente, pues de los hechos expuestos se advierte que el accionante no interpuso los recursos de reposición y apelación contra la resolución del Instituto de Seguros Sociales que le negó el reconocimiento de la pensión de vejez.

Además, la accionante manifiesta que hay un proceso laboral en trámite, por lo que resulta pertinente esperar a que este se resuelva.

Recuerda igualmente la accionada, que la Corte Constitucional ha reiterado en su jurisprudencia, la improcedencia general de la acción de tutela como mecanismo para buscar el reconocimiento de prestaciones laborales.

Advierte que en tanto las peticiones del accionante y las respuestas a éstas fueron emitidas por el Instituto de Seguros Sociales, cualquier actuación que se requiera de COLPENSIONES, sólo podrá ser cumplida hasta tanto el ISS, ahora en Liquidación, remita la historia laboral del señor Galvis Villarreal, hecho que hasta el momento no se ha cumplido a pesar de existir un compromiso del ISS en ese sentido para entregar la historia laboral de sus antiguos afiliados. Por ello, le resulta imposible dar respuesta a cualquier solicitud que ante esta entidad tramite el accionante. En consideración a lo anterior, COLPENSIONES se encuentra supeditada a las condiciones de modo, tiempo y lugar que disponga el ISS para la efectiva entrega de la historial laboral del accionante.

Por las anteriores razones, COLPENSIONES solicita desestimar las pretensiones en su contra.

1.4.3 Nación - Ministerio de Defensa Nacional -Policía Nacional, Grupo de Bonos Pensionales

Mediante escrito recibido por el juzgado de primera instancia el día 2 de enero de 2013, el Jefe del Grupo de Orientación e Información de la Secretaría General de la Policía Nacional dio respuesta a la presente acción de tutela.

En relación con la petición que hace el señor Galvis Villarreal, de reclamar de la Policía Nacional el bono pensional correspondiente a los aportes pensionales hechos por el tiempo que laboró en dicha institución (8 años, 10 meses y 21 días), informó lo siguiente:

“Pongo en conocimiento de su superioridad que la Policía Nacional posee un régimen prestacional y pensional especial de carácter Constitucional contentivo de los Artículos 150 y 218, coligiendo de lo anterior que el reconocimiento pensional es un evento de estricta legalidad en el que el legislador ha circunscrito los reconocimientos de este tipo a dos

eventos para el caso del personal uniformado de la Policía Nacional, denominados pensión de sobrevivencia y pensión de invalidez, únicos casos que la Policía Nacional como entidad del orden nacional reconoce el derecho pensional una vez se cumpla los requisitos contenidos en la ley. Para el personal uniformado que se retira o es retirado de la institución, cumpliendo requisitos de tiempo de servicio de más de 20 años o 25 años para el personal del Nivel Ejecutivo, es la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, establecimiento público, descentralizado del orden nacional, adscrito al Ministerio de Defensa Nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa, patrimonio propio e independiente quien es la encargada de reconocer asignación de retiro por el tiempo laborado en la Policía Nacional según desarrollo normativo y quien administra los descuentos efectuados a los miembros de la institución para su sostenimiento.

Como quiera que los decretos que en todo tiempo desarrollan la Carrera de Oficiales y Suboficiales, Agentes y Personal del Nivel Ejecutivo, normatividad esta que enmarca el desarrollo de una situación legal y reglamentaria pues los Policiales como funcionarios públicos son creados en ejercicio de una función reglada con clasificación, nomenclatura de cargos y sistema salarial, prestacional y pensional propio, no le corresponde a la Policía Nacional resolver sobre la solicitud de reconocimiento de la pensión de vejez del citado señor LUIS ENRIQUE GALVIS VILLARREAL, puesto que es claro que está en calidad de retirado y si cotizó es la última entidad la que debe resolver tal solicitud.

Más cuando dentro del régimen pensional y prestacional especial de la Policía Nacional según voluntad del legislador la figura jurídica de pensión por vejez no está contemplada, por tanto no está llamada a concurrir con la misma figura jurídica que hace parte del desarrollo normativo del Régimen General Ley 100 de 1993, establecida en su artículo 37 que consagra: (...)"

De otra parte, señaló la Policía Nacional, que es a COLPENSIONES a quien le corresponde reconocer o negar la pensión de vejez solicitada por el accionante, aclarando por demás, que hasta ese momento, el Grupo de Bonos Pensionales de la Policía Nacional, no ha recibido requerimiento alguno en tal sentido.

Aclaró, sin embargo, que "una vez cese la relación laboral de los funcionarios que trabajaron en la Institución sin cumplir los requisitos para pensión dentro de la normatividad

vigente, hay dos figuras para concurrir en la obligación pensional de las personas que laboraron en la institución: cuota parte pensional y bono pensional.

Los bonos pensionales se destinan a la conformación del capital necesario para financiar la pensión adquirida con el sistema general de pensiones (las administradoras de fondos de pensiones o el ISS hoy COLPENSIONES), por lo tanto, una vez cumplidos los requisitos para el reconocimiento y pago del Bono Pensional para el tiempo laborado en la Policía Nacional, el mismo solo podrá ser efectivo por intermedio del Instituto de Seguro Social o de un Administradora de Fondos de Pensiones y Cesantías, según artículo 115 y 116 numeral c de la ley 100 de 1993, esto dependiendo a cual este cotizando para el momento de la pensión.”[9]

De esta manera, será COLPENSIONES quien deba reclamar directamente el bono pensional, por ser la entidad la última administradora de pensiones a la cual se encuentra afiliado el accionante.

Visto lo anterior, se aclara que cuando una administradora de pensiones va a tramitar el reconocimiento de una pensión, será esa entidad y no el posible beneficiario de tal prestación quien deberá solicitar al Archivo General de la Policía Nacional, la certificación laboral y demás datos con los cuales se liquidará la cuota parte, de acuerdo a la normatividad vigente. Así, si un trabajador se desvincula de la Policía Nacional, éste estará obligado a seguir cotizando a pensión dentro del régimen general, de tal manera que, hasta tanto no cumpla los requisitos jurídicos para adquirir el derecho pensional, la Policía Nacional no estará obligada a concurrir, sin que ello suponga violación alguna.

1.5 Sentencias objeto de revisión

1.5.1 Primera instancia

1.5.1.1 En sentencia del 27 de diciembre de 2012, el Juzgado Tercero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Barranquilla amparó el derecho de petición del señor Galvis Villarreal.

1.5.1.2 En consideraciones confusas[10], el a quo señaló que la Gerente Seccional del Seguro Social del Atlántico y la Administradora Colombiana de Pensiones –COLPENSIONES-

como entidad que reemplazó al Instituto de Seguros Sociales, no dieron respuesta a la petición del accionante para que “le reconozcan y paguen el retroactivo pensional dejado de reconocer en la resolución 000588 de 2003, mediante la cual reconocen pensión de vejez”[11]

El a quo encontró que en efecto no se había dado respuesta a la petición del accionante “EDMUNDO PIZARRO SIERRA”[12] la cual fue presentada el día “01 de febrero de 2012”[13].

Por esta razón ordenó a la “gerente del Instituto de Seguros Sociales, Seccional Atlántico en liquidación”[14] para que en el término de 48 horas siguientes a la notificación de este fallo remitiera a la Gerencia de la Administradora Colombiana de Pensiones -COLPENSIONES- el expediente contentivo de la historia laboral del señor Galvis Villarreal.

Así mismo, ordenó a la Administradora Colombiana de Pensiones - COLPENSIONES- que una vez hubiese recibido la referida historia laboral del accionante iniciara las gestiones administrativas tendientes, para que en el plazo máximo de los diez (10) días hábiles siguientes, resolviera de fondo la solicitud de “reconocimiento y pago de retroactivo pensional” que le formuló el accionante “el 1° de febrero de 2012”.

1.5.2 Impugnación

1.5.2.1 En escrito recibido el 3 de enero del 2013 por el juzgado de primera instancia, la apoderada judicial de la Administradora Colombiana de Pensiones -COLPENSIONES- impugnó la decisión proferida en su contra.

- Explicó que frente al fallo que amparó el derecho de petición del señor Galvis Villarreal, resulta imperioso señalar que, de conformidad con el Decreto 2013 de 2012, el Instituto de Seguros Sociales tiene la obligación de entregar y suministrar a COLPENSIONES el insumo necesario junto con la copia del fallo de tutela, esto es, remitir el expediente administrativo y la información completa de la historia laboral del trabajador, a efectos de que COLPENSIONES, como nueva administradora del Régimen de Prima Media, pueda cumplir el fallo de tutela.

- A pesar de existir dicho compromiso, hasta el momento el Instituto de Seguros Sociales no ha remitido toda la información o expediente del señor Galvis Villarreal a COLPENSIONES, lo

que hace imposible que esta última entidad dé efectivo cumplimiento a la orden judicial impartida a pesar del deber que le impone los incisos tercero y cuarto del artículo 3° del Decreto 2013 de 2012.[15]

- De otra parte, no resulta razonable que COLPENSIONES deba dar cumplimiento al fallo de tutela en un plazo de diez (10) días, cuando quiera que esta entidad debe iniciar desde cero el estudio de la historia laboral del señor Galvis Villarreal. Además, el incumplimiento se dio en manos del extinto Instituto de Seguros Sociales quien a pesar de disponer de todo el tiempo, aún así no resolvió de fondo la reclamación hecha por el tutelante.

1.5.2.2 Por su parte, el apoderado del señor Luis Enrique Galvis Villarreal también impugnó la sentencia con base en los siguientes argumentos:

- Señaló la evidente incongruencia entre lo reclamado por su poderdante y lo resuelto por el a quo, pues no solo hizo mención a un accionante distinto, sino que además ordenó a COLPENSIONES resolver de fondo la petición de reconocimiento y pago de un retroactivo pensional, a pesar de que al señor Galvis Villarreal ni siquiera se le ha reconocido pensión alguna.

- El resto de su intervención se circunscribió a reiterar los mismos argumentos expuestos en su demanda de tutela.

1.5.3 Segunda instancia

1.5.3.1 La Sala Penal del Tribunal Superior de Barranquilla, en sentencia del 15 de febrero de 2013, confirmó la decisión de primera instancia.

Consideró el ad quem que el derecho fundamental conculcado al accionante es el de petición. Insistió en señalar que no es la acción de tutela la vía judicial apropiada para reclamar el reconocimiento y pago de una prestación como la pensión de vejez, además de que el accionante no aportó soporte probatorio alguno que permitiese confirmar la actual afectación de su derecho al mínimo vital.

1.5.3.2 En cuanto a las observaciones hechas en el sentido de que la decisión judicial se refirió a otro accionante, y a un reconocimiento pensional jamás obtenido, advirtió que no existe incongruencia alguna. Por el contrario, consideró que lo anotado por el a quo hace

referencia al deber de los accionados de resolver de fondo sobre el asunto planteado por el señor Galvis Villarreal.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

Esta Sala es competente para revisar las decisiones proferidas dentro del expediente de la referencia, con fundamento en los artículos 86 y 241 numeral 9° de la Constitución Política.

2. Consideraciones previas

2.1 Ámbito de resolución de la presente acción de tutela.

2.1.1 Tras analizar los hechos expuestos en la presente acción de tutela, y revisar igualmente el material probatorio obrante en el expediente, observa la Sala de Revisión, que no existe certeza sobre el derecho prestacional cuyo reconocimiento se pretende obtener por esta vía judicial. Si bien se anexan al expediente pruebas que confirman que, además de las 339 semanas reconocidas por el ISS, el actor acumuló en su vida laboral un número adicional de semanas mientras laboró en la Policía Nacional, concretamente otras 456, unas y otras no son suficientes para determinar el cumplimiento de los requisitos mínimos de ley con el fin de obtener el reconocimiento pensional por vejez, lo cual hace inviable que por vía de tutela se pueda alcanzar el reconocimiento del anotado derecho pensional.

En efecto, el actor manifiesta ser beneficiario del régimen de transición y tener derecho a la pensión conforme a la Ley 71 de 1988[16] y el Decreto 2709 de 1994[17]. De acuerdo con dichas normas, para acceder al reconocimiento pensional el trabajador debe haber acumulado al menos veinte (20) años de aportes y contar con cincuenta y cinco (55) años de edad si se es mujer y sesenta (60) años si se es hombre. Pues bien, a la luz de los citados requisitos, es claro que las 785 semanas que aparecen como efectivamente cotizadas por el señor Galvis Villarreal, no son en principio, suficientes para obtener el reconocimiento pensional solicitado, en relación con el tiempo de servicios requerido, sin que exista certeza respecto de otros aportes que hubiese podido contabilizar con otros

empleadores. La alegada relación laboral que dice el actor haber tenido con la empresa Pizano S.A., fue objeto de pronunciamiento judicial en el que se desvirtuó su existencia, razón por la cual, la incertidumbre sobre el cumplimiento de los requisitos pensionales ya anotados, persiste.

Bajo ese entendido, en la medida en que como se ha anotado, no existe claridad sobre el cumplimiento de los requisitos legales para acceder al derecho a la pensión, no es posible que por vía de tutela se pueda resolver la solicitud formulada por el actor en la presente causa.

Debe recordar la Sala que ha sido consistente la posición asumida por la Corporación en torno a la improcedencia general de la acción de tutela como mecanismo excepcional para reclamar el reconocimiento de una pensión. La Corte ha señalado que frente a las controversias relacionadas con la seguridad social, el ordenamiento jurídico ha diseñado los mecanismos judiciales y administrativos para ello.[18] Así, la jurisdicción laboral y la contenciosa administrativa, según sea el caso, son los ámbitos en los cuales las personas pueden exponer sus problemas a fin de que estos sean resueltos de acuerdo con los procedimientos allí contemplados.[19]

No obstante, también ha sido consistente la jurisprudencia constitucional en señalar que la anterior regla no es absoluta en el caso de la declaración de derechos prestacionales[20], al considerar que la acción de tutela procederá de manera excepcional para ordenar el reconocimiento de un derecho prestacional, de manera definitiva o como mecanismo transitorio, cuando con ello se busque evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable o porque la presencia de los mecanismos ordinarios de defensa judicial no sean tan eficaces como la acción de tutela.

“De manera excepcional es posible que el juez de tutela intervenga en el reconocimiento de esta clase de derechos, no sólo cuando se ejerce como mecanismo transitorio, caso en el cual es necesario demostrar la existencia de un perjuicio irremediable, sino también cuando el medio judicial ordinario es ineficaz o no es lo suficientemente expedito para brindar una protección inmediata, circunstancias que deben ser valoradas por el juez constitucional en cada caso particular.”[21]

Sin embargo, la procedencia de la acción de tutela para el caso de la solicitud de

reconocimiento de prestaciones sociales también exige certeza respecto del derecho reclamado, esto es, que no haya una controversia o incertidumbre en relación con la aplicación de la normatividad correspondiente y/o con el cumplimiento de los requisitos legales para acceder al derecho[22].

2.1.2 Conforme ya se anotó, en el presente caso, no están dados los elementos de juicio que permitan a esta Sala de Revisión entrar a hacer un análisis jurídico en torno a la viabilidad excepcional de la acción de tutela como mecanismo judicial para ordenar el reconocimiento de un derecho pensional, y por lo mismo, tampoco puede entrar a proteger otros derechos como el mínimo vital y la vida en condiciones dignas, cuya garantía deriva, por lo general, del reconocimiento pensional. En efecto, a pesar de que el accionante relata haber tenido una vida laboral con varios empleadores, esta afirmación no se encuentra del todo respaldada en el expediente con los elementos probatorios que corroboren dicha afirmación, pues tan solo aportó algunas pruebas documentales que dan cuenta de la vinculación que tuvo con la Policía Nacional, así como también, de las semanas cotizadas y reportadas en su historial laboral ante el Instituto de Seguros Sociales (339.71 semanas). Como ya fue mencionado en punto a la relación laboral que dice haber tenido el actor con la empresa Pizano S.A., éste no aporta elemento de prueba alguno que corrobore la existencia de la misma, y, por el contrario, dicha empresa, en su escrito de intervención ante el juez de tutela de primera instancia, da cuenta de la existencia de una decisión judicial en virtud de la cual se negó la existencia de una relación laboral entre el actor y dicha empresa. Para corroborar dicha afirmación, la empresa anexa a la acción de tutela, la correspondiente acción judicial a la que se ha hecho referencia.

2.1.3 En consecuencia, al no tenerse certeza sobre la existencia del referido derecho pensional, no puede el juez constitucional sustituir la competencia de los jueces ordinarios, quienes en el desarrollo de los respectivos procedimientos, si podrán dilucidar tal incertidumbre y determinar o no la existencia del referido derecho.

2.1.4 Con todo, encuentra la Corte que, en el presente caso, el ISS ha desconocido violado el derecho de petición del actor en cuanto a que no ha dado respuesta de fondo a la solicitud de reconocimiento pensional presentada por éste en el año 2008. Adicional a ello, se advierte que existen elementos de juicio para deducir que el actor tiene un derecho prestacional más allá del que le fue reconocido por el Instituto de Seguros Sociales en la

Resolución No. 0034041 del 30 de octubre de 1999, en la cual no se hizo mención o reconocimiento alguno a las semanas cotizadas por el accionante en la Policía Nacional.

2.1.5 En efecto, la Sala de Revisión advierte, que de los hechos expuestos en la acción de tutela se pudo establecer que el ISS en Liquidación no dio respuesta a la petición que elevara el señor Galvis Villarreal el 30 de julio de 2008, en la que solicitó se expusieran las razones por las cuáles no se tuvieron en cuenta las semanas por él cotizadas durante el tiempo que laboró en la Policía Nacional. Sobre este punto, debe la Sala de Revisión señalar que, si bien el accionante solo reclamó por la omisión del tiempo laborado en dicha institución policial, habrá de entenderse que tal petición se orienta a reclamar del ISS, el que dicha entidad no hubiese tenido en cuenta todas las semanas cotizadas a lo largo de su vida laboral, distintas a las cotizadas con su empleador Manuel Abello, que son las únicas que aparecen efectivamente reportadas en su historia laboral.

2.1.6 Por lo anterior, y en el entendido que la referida petición del 30 de julio de 2008 no ha sido resuelta por el ISS o COLPENSIONES, al momento de la interposición de esta acción de tutela, esta Sala de Revisión se orientará a analizar la posible violación del derecho de petición del señor Galvis Villarreal y el amparo que podría impartirse por vía de esta acción de tutela a tal derecho fundamental.

2.2 Incidencia del Auto A-110 del 5 de junio de 2013 proferido por esta Corporación en la presente acción de tutela

2.2.1 Antes de entrar a desarrollar los planteamientos jurídicos que permitirán resolver el problema jurídico evidenciado en el presente caso, resulta necesario hacer una segunda consideración previa, en el sentido de advertir que en tanto la acción de tutela se interpuso en contra de varios accionantes, principalmente en contra de la Administradora Colombiana de Pensiones -COLPENSIONES-, como entidad que reemplazó al ISS en su gestión de administrar el fondo de pensiones de prima media, esta Corporación en reciente pronunciamiento, más precisamente en el Auto A-110 del 5 de junio de 2013, impuso unas órdenes cuyo alcance tienen un efecto inter comunis, en relación con las peticiones pensionales y ordenes judiciales que vinculan al Instituto de Seguros Sociales en Liquidación y a COLPENSIONES. La razón fundamental de la posición asumida por esta Corporación en el referido Auto, cuyos aspectos puntuales se explicarán más adelante, se debió al creciente

número de peticiones no respondidas y de decisiones judiciales incumplidas por parte del ISS en Liquidación, las que se fueron acumulando de manera injustificada, causando una generalizada vulneración de derechos fundamentales de sus afiliados.

2.2.2 Ahora bien, debe la Sala señalar inicialmente, que una sentencia tiene efectos inter comunis, cuando la Corte extiende los efectos de una decisión de tutela por ella proferida, a todos los miembros de una comunidad o grupo de individuos respecto de quienes la vulneración de sus derechos fue causada por los mismos actos u omisiones de una misma entidad, sin importar que estas personas hubiesen acudido de manera individual a reclamar la protección de sus derechos[23]. Este tipo de fallo tiene como fin principal dar efectiva garantía del derecho al debido proceso y acceso a la administración de justicia de los afectados, pero además, busca prodigar una protección constitucional homogénea a todas aquellas personas cuyos derechos fundamentales fueron desconocidos en el marco de una misma situación jurídica y fáctica.

2.2.3 Por lo anterior, en el referido Auto A-110, la Corte resolvió que las peticiones de todo orden que hubiesen sido presentadas en contra del Instituto de Seguros Sociales ISS en Liquidación, así como las acciones judiciales que se hubiesen iniciado en contra de la anotada entidad, debían ser resueltas a más tardar el 31 de diciembre de 2013, plazo máximo para su efectiva resolución, de conformidad con un plan de contingencia que fue presentado por el mismo presidente de Colpensiones a esta Corporación, y que fuera igualmente esbozado en reuniones previas sostenidas por esa entidad con la Defensoría del Pueblo y la Procuradora Delegada para los Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social.

2.2.4 En efecto, esta Corporación advirtió que existen unos asuntos con incidencia iusfundamental que demandan su atención urgente como consecuencia del traumatismo que ha supuesto el proceso de transición del ISS en Liquidación a Colpensiones. Los problemas evidenciados por esta Corporación fueron sintetizados en los siguientes puntos:

- i) Masivo incumplimiento de los términos dispuestos por el ordenamiento jurídico para responder las peticiones pensionales;
- ii) Sistemático desconocimiento de las órdenes de tutela que ampararon el derecho de petición o que ordenaron el reconocimiento de alguna pensión; y,

iii) Ausencia de un sistema de priorización frente a las personas con menor capacidad de asunción de cargas públicas y mayor necesidad de protección prestacional.

2.2.5 En vista de la imposibilidad institucional de Colpensiones, no solo, para responder de manera oportuna a las solicitudes ante ella presentadas, sino también para dar cumplimiento a las órdenes judiciales que se dictaron en contra del ISS en Liquidación, entidad que la precedió como administradora del régimen pensional de prima media, la Corte encontró que el plazo sugerido por Colpensiones para evacuar la totalidad de las peticiones y reclamaciones judiciales represadas, como es el 31 de diciembre de 2013, era razonable.

2.2.6 Sin embargo, consideró esta Corporación, que si bien la propuesta esbozaba un cierto orden o cronograma para adelantar el anotado plan de contingencia, se encontraron algunas falencias que era necesario corregir a efectos de dar efectiva garantía y respeto al principio de igualdad.

2.2.7 Así, la Corte advirtió que no todas las personas tienen la misma capacidad para asumir cargas públicas, razón por la cual no pueden someterse a una espera indefinida para obtener una respuesta a una petición presentada al ISS en Liquidación, o al efectivo cumplimiento por parte de esta entidad de una orden judicial que favoreciere sus intereses. Por ello, en desarrollo de acciones positivas, se establecieron unos criterios de priorización encaminados a romper la inequidad en las cargas asumibles. Así, con el fin de afrontar de mejor manera el problema estructural que ha supuesto el cambio del ISS en liquidación y la entrada en funcionamiento de Colpensiones, la Corte Constitucional estableció en el referido Auto, un detallado grupo de criterios y condicionamientos que permitirían clasificar a los afectados, con el único fin de hacer menos traumática su situación personal.

2.2.8 De manera general se establecieron tres grupos prioritarios de clasificación de usuarios:

En el grupo con prioridad uno se “ubicará a los sujetos con mayor fragilidad y menor capacidad de soportar la espera en la resolución de sus peticiones pensionales, y el cumplimiento a los fallos de tutela que protegieron sus derechos” [24]

2.2.9 Sin embargo, dada la heterogeneidad de las personas afectadas por el problema

estructural que ha supuesto el cambio del ISS en Liquidación a Colpensiones, la Corte estableció unos criterios que permiten asegurar el respeto al principio de igualdad. Así, consideró que pertenecerán al grupo con prioridad uno en la atención, las siguientes personas, en razón a su especial protección constitucional:

- (i) los menores de edad,
- (ii) las personas de la tercera edad (que tengan 60 o más años de edad);
- (iii) las personas en condiciones de invalidez que hubieren perdido un 50% o más de su capacidad laboral y las que acrediten padecer una enfermedad de alto costo o catastrófica[25];
- (iv) los potenciales beneficiarios de una pensión que no estando incluidos en las tres anteriores categorías, ellos o el afiliado del que derivan la prestación hubiere cotizado sobre una base salarial entre uno (1) y tres (3) SMLM vigentes en el respectivo año de cotización o tuviere reconocida una pensión que no excediera dicho monto.

2.2.10 Igualmente hacen parte del grupo con prioridad uno los sujetos de especial protección que reclamen el reconocimiento o pago de una pensión en cualquiera de sus modalidades, siempre y cuando cumplan con alguno de los siguientes requisitos:

- (v) las personas que independientemente de la edad y estado de salud que en los últimos 3 meses de servicios realizaron cotizaciones sobre una base salarial máximo del uno y medio SMLM, y los potenciales beneficiarios de una pensión de sobreviviente en los que el afiliado cotizó sobre la anotada base salarial o tenía reconocida una pensión que no excedía dicho monto;
- (vi) las personas en condición de invalidez calificada que hubieren perdido el 50% o más de su capacidad laboral y las que acrediten padecer una enfermedad de alto costo o catastrófica[26];
- (vii) los menores de edad y las personas que tengan o superen los 74 años de edad:

2.2.11 Frente a las peticiones y órdenes de tutela que se refieran a asuntos distintos al reconocimiento de una pensión hace parte del grupo con prioridad uno las siguientes

personas:

(viii) las personas referidas en los literales (i), (ii) y (iii) que realicen trámites previos al reconocimiento actual de una pensión; y,

(ix) sin importar la edad o estado de salud, las personas que presentaron solicitudes o recibieron amparo por aspectos relacionados con el subsidio a la cotización o con los auxilios para los ancianos en condición de indigencia.[27]

2.2.12 Al grupo con prioridad dos pertenecen las personas que no cumplan con los criterios para pertenecer al grupo de prioridad uno, que reclamen el reconocimiento o pago de una pensión en cualquiera de sus modalidades, siempre y cuando reúnan las siguientes condiciones:

(i) Independientemente de la edad o estado de salud, los afiliados que en los tres últimos meses de servicios realizaron cotizaciones sobre una base salarial superior a uno y medio SMLM y máximo de tres SMLM, vigentes en el respectivo año de su cotización;

(ii) los potenciales beneficiarios de una pensión de sobreviviente en los que los afiliados cotizaron sobre la anotada base salarial o una inferior, o tenía reconocida una pensión que no excedía dicho monto.

2.2.13 Finalmente, pertenecen al grupo de prioridad tres, los sujetos de especial protección constitucional que no cumplan los criterios de acceso a alguno de los anteriores grupos de prioridad y que se encuentren reclamando el reconocimiento y pago de una pensión.

2.2.14 Ahora bien, dadas las circunstancias particulares en las que se encuentra el accionante, y advertidos los criterios que deben cumplirse para pertenecer a alguno de los grupos prioritarios, se puede observar que el señor Galvis Villarreal, por avanzada edad (80 años de edad), pertenece al grupo con prioridad uno.

2.2.15 En este entendido, el referido Auto también estableció los mecanismos específicos dirigidos a la modificación de los términos jurisprudenciales dispuestos para la resolución de peticiones pensionales y al cumplimiento de fallos judiciales.

2.2.16 Atendiendo los hechos expuestos en la presente acción de tutela, en los que el

accionante alega que en su momento el ISS, ahora Colpensiones, no dio respuesta a la petición que presentará el día 30 de julio de 2008, en la que solicitó una explicación respecto de la no contabilización dentro de su historia laboral de las semanas que cotizó a pensiones mientras laboró para la Policía Nacional, la Corte, en su Auto A-110 de 2013, dispuso que para estos casos, el término para resolver tal petición será el siguiente:

(i) de cumplirse con los requisitos contenidos en la sentencia SU-975 de 2003, el juez concederá la tutela del derecho de petición o el reconocimiento de la pensión, según el caso, pero dispondrá que Colpensiones tendrá hasta el 31 de diciembre de 2013 para cumplir el fallo de acuerdo al orden de prioridad de que trata ese Auto, salvo el caso de las personas pertenecientes al grupo de prioridad uno, en cuyo evento el juez seguirá la jurisprudencia constitucional corriente sobre derecho de petición (SU-975/03), procedibilidad de la acción de tutela, e imposición de sanciones por desacato[28].

(ii) Al resolver la modalidad de protección, el juez ordenará al ISS en Liquidación para que dentro de los tres (3) días siguientes a la comunicación de la providencia, si aún no lo hubiere hecho, envíe el expediente pensional a Colpensiones, y esta última, ya sea que resuelva la petición o reconozca la pensión, deberá resolver dentro de los cinco (5) días siguientes al recibo del referido expediente pensional o a la comunicación de la providencia, en el evento en que ya lo tuviere en su poder.

2.2.17 Con esta aclaración previa, lo que pretende la Sala de Revisión es poner de presente que, de impartirse en el caso bajo revisión, alguna orden en contra de COLPENSIONES, la misma se adoptará acogiendo los criterios establecidos en el referido Auto A-110 de 2013, permitiendo de esta manera una homogeneidad en las decisiones de esta Corporación respecto de aquellas acciones de tutela cuya reclamación se centre en los mismos o similares argumentos fácticos y jurídicos que fueron tenidos en cuenta al momento de dictarse el referido Auto.

3. Planteamiento del caso, problema jurídico y esquema de resolución

3.1 De acuerdo con la situación fáctica planteada y la decisión adoptada en sede de tutela, corresponde a la Corte establecer si las entidades accionadas vulneraron efectivamente el derecho fundamental de petición del señor Galvis Villarreal, al no haber facilitado o actuado de manera oportuna para lograr la consolidación adecuada y oportuna de su historia

laboral, lo que hubiese permitido determinar con mayor certeza, si tenía o no derecho al reconocimiento pensional por vejez o a la indemnización sustitutiva, esta última, acorde con todos los aportes realizados por el actor al sistema y que se encuentran debidamente acreditados. Recordemos que el accionante afirma haber hecho aportes para pensión a través de diferentes empleadores, los cuales al parecer no todos fueron tenidos en cuenta por el ISS, lo que llevó a negar el reconocimiento de la pensión por vejez que reclamara. Aún, así, del expediente se desprende igualmente que no existen los elementos suficientes que permitan al juez constitucional entrar a amparar el derecho a la seguridad social y a ordenar, de manera excepcional, el reconocimiento de la pensión de vejez. Sin embargo, como se aclaró al inicio de estas consideraciones, es evidente que el accionante no recibió respuesta a su última petición presentada el 30 de julio de 2008, en la que reclamó del ISS en Liquidación, que explicara por qué no había gestionado ante los otros empleadores, en particular la Policía Nacional, los aportes por él hechos durante los más de 8 años que laboró en dicha institución. Así, ante la ausencia de una respuesta de fondo, el accionante promovió la presente acción de tutela.

3.2 De esta manera, la Sala abordará inicialmente (i) el derecho de petición y cual ha sido la posición jurisprudencial de esta Corporación en relación con su protección por medio de la acción de tutela, en especial cuando se trata de reclamaciones de orden pensional; para luego (ii) resolver el caso concreto.

4. El derecho fundamental de petición. Reiteración de jurisprudencia

4.1 En el marco de una democracia participativa, el derecho de petición cumple un papel relevante como factor esencial del estado social de derecho. Es por el ello que la propia Constitución Política lo consagra expresamente en su artículo 23 y le reconoce el carácter de derecho fundamental. Al respecto, la citada norma 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”.

Dentro del marco citado, el derecho de petición se concreta (i) en la posibilidad que tiene cualquier persona de presentar peticiones ante las autoridades; (ii) en la obligación correlativa de las autoridades de emitir una respuesta pronta, clara, completa y de fondo a las solicitudes que le sean presentadas; y (iii) en la consecuente obligación de las

autoridades de comunicar de manera oportuna a los peticionarios su respuesta. Igualmente debe anotarse que el derecho de petición guarda un vínculo de conexidad con otros derechos de igual relevancia como el derecho a la información[29] y a la libertad de expresión[30].

4.2. La jurisprudencia constitucional ha establecido que el núcleo esencial del derecho fundamental de petición comprende los siguientes cuatro elementos:

(i) la posibilidad cierta y efectiva de presentar, de manera respetuosa, solicitudes ante las autoridades, sin que éstas se nieguen a recibirlas o tramitarlas[31];

(ii) la facultad de obtener una resolución pronta y oportuna de la cuestión en los términos consagrados en la ley[32];

(iii) el derecho a que sea resuelta de fondo, de manera clara, precisa y congruente con lo solicitado[33], y

(iv) la pronta comunicación al peticionario acerca de la decisión o información requerida[34].

Al respecto esta Corporación ha considerado lo siguiente:

“... la Corte Constitucional se ha pronunciado en numerosas oportunidades sobre el contenido y el alcance generales del derecho de petición[35], en virtud del cual toda persona puede presentar peticiones respetuosas ante las autoridades, y obtener una pronta resolución. Según se ha precisado en la doctrina constitucional, esta garantía constitucional ‘consiste no sólo en el derecho de obtener una respuesta por parte de las autoridades sino a que éstas resuelvan de fondo, de manera clara y precisa la petición presentada’[36]. Asimismo, tal respuesta debe producirse dentro de un plazo razonable, el cual debe ser lo más corto posible[37], ‘pues prolongar en exceso la decisión de la solicitud, implica una violación de la Constitución’[38]. Estas reglas jurisprudenciales son plenamente aplicables a las peticiones presentadas en materia pensional.”[39]

4.3 Resulta igualmente importante señalar que la jurisprudencia constitucional[40] ha sido reiterativa en señalar que para que el derecho de petición sea efectivamente respondido, la respuesta al mismo ha de ser (i) suficiente, cuando quiera que resuelva materialmente la

petición y satisfaga los requerimientos del solicitante, sin que por ello excluya la posibilidad de que la respuesta sea negativa a las pretensiones del peticionario[41]; (ii) efectiva, si soluciona el caso que se plantea[42] y (iii) congruente si existe coherencia entre lo respondido y lo pedido, lo que supone que la solución o respuesta 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 petición propuesta[43]. De esta manera, solo se entenderá que el derecho de petición se encuentra garantizado cuando la respuesta al requerimiento hecho por el particular cumple con los anteriores aspectos.

4.4 En relación con el contenido que debe suponer una respuesta efectiva a una petición, ello impone de manera previa, el agotamiento de un proceso analítico y detallado que integre en una respuesta un proceso de verificación de hechos, una exposición del marco jurídico que regula el tema sobre el cual se está cuestionando, para luego de su análisis y confrontación, concluir con una contestación plena que asegure que el derecho de petición se ha respetado y que se ha producido una respuesta efectiva, sin importar que la misma sea favorable o no a los intereses del peticionario[44].

4.5 Sobre este último punto, la Corte debe hacer claridad, en el sentido de señalar que la entidad que debe dar respuesta no estará obligada, como parte del núcleo esencial del derecho de petición, a acceder a las pretensiones del peticionario. Así, el que se genere una respuesta no supone la aceptación de lo solicitado. Por lo mismo, no puede inferirse, que en el supuesto de que haya operado el silencio administrativo negativo, ello suponga que se haya dado respuesta efectiva al derecho de petición, pues ello solo prueba la vulneración del derecho fundamental de petición[45].

4.6 Respecto al criterio de la pronta resolución del derecho de petición, debe anotarse que la jurisprudencia constitucional ha sido igualmente clara en señalar que, si la entidad requerida por vía de un derecho de petición, no puede dar respuesta de manera oportuna a la solicitud, ésta deberá informar acerca de los inconvenientes para dar una respuesta de fondo en ese momento, debiendo indicar en todo caso, el plazo aproximado dentro del cual absolverá de manera efectiva tal petición.

4.7 De esta manera, las respuestas que incumplan con los requisitos señalados en el

artículo 23 Superior, condenan al peticionario a una situación de incertidumbre, por cuanto éste no logra aclarar sus inquietudes, especialmente si se considera que en muchos eventos, de esa respuesta depende el ejercicio de otros derechos subjetivos[46].

4.8 Ahora bien, en lo que respecta al derecho de petición en materia pensional, la Corte a través de su jurisprudencia, ha establecido unos criterios según los cuales existen unos tiempos razonables para que una entidad encargada del manejo de las pensiones pueda dar respuesta efectiva a una petición acerca de un tema de seguridad social. Así, esta Corporación ha establecido los siguientes criterios:

“(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 amenaza la vulneración del derecho a la seguridad social.”[47].

4.9 Así las cosas, es claro que cuando a la entidad encargada de pensiones se le solicita el reconocimiento de dicha prestación, ella tiene cuatro meses para dar respuesta de fondo a

la solicitud, y máximo dos meses adicionales, para adelantar todas las actuaciones que sean necesarias con el fin de incorporar en nómina al beneficiario y proceder al pago de la pensión, si esta es reconocida. De esta manera, se confirma que la jurisprudencia de esta Corporación ha sido consistente en señalar que el desconocimiento de los términos atrás reseñados, no sólo acarrea la vulneración del derecho fundamental de petición, sino también supone el desconocimiento de otros derechos como la seguridad social, el mínimo vital y la vida digna; por lo cual a partir de tal interpretación, el amparo constitucional es procedente [48].

4.10 Sin embargo, debe recordarse que este Tribunal ha señalado, en principio, que el reconocimiento, la definición, y titularidad del derecho a la pensión no es una competencia natural del juez de tutela, pues éste debe inicialmente limitar su competencia a la verificación de los plazos establecidos para dar una respuesta al derecho de petición en materia pensional[49]. En ese sentido, se ha dicho que “mediante la acción de tutela es posible lograr que el juez de tutela imparta una orden para que la autoridad morosa resuelva, sin embargo, el sentido de la decisión atañe a la respectiva autoridad que, debiendo entrar al fondo de lo solicitado, se encuentra obligada a generar respuesta.”[50]

4.11 Por lo anterior, puede concluirse que en virtud de artículo 23 Superior, las personas tienen el derecho de presentar peticiones respetuosas a la administración y a recibir una respuesta que cumpla con los requisitos establecidos por la jurisprudencia en la materia. En el caso de las peticiones en materia pensional los términos señalados por vía de jurisprudencia son muy claros, de tal suerte, que incumplidos los mismos, ello acarrea el desconocimiento del derecho de petición, sino además la vulneración de otros derechos como la seguridad social, el mínimo vital y la vida digna. Solo en este supuesto de incumplimiento es que se habilita la competencia del juez constitucional[51].

5. Caso concreto

5.1 Recordando brevemente los hechos motivo de la presente acción de tutela, debe señalarse que el señor Luis Enrique Galvis Villarreal manifiesta que el ISS, ahora Administradora Colombiana de Pensiones - COLPENSIONES-, la Nación - Ministerio de Defensa Nacional -Policía Nacional- Grupo de Bonos de Pensiones y Pizano S.A.

desconocieron sus derechos fundamentales al debido proceso, al mínimo vital a la seguridad social y a la vida en condiciones dignas al negársele el reconocimiento pensional por él solicitado.

5.2 Justifica el accionante la presente acción de tutela, en el hecho de que al momento de reclamar el reconocimiento de su pensión de vejez, el Instituto de Seguros Sociales, hoy en Liquidación, le informó que solo contaba con 339 semanas cotizadas y que su último empleador había sido el señor Manuel Abello. Al no estar de acuerdo con lo informado, el accionante requirió al ISS para que éste tuviese en cuenta el tiempo por él laborado en la Policía Nacional (8 años y 10 meses) que equivale a 456 semanas, así como el tiempo que dice haber trabajado en la empresa Wayne Inc.[52] armadores de la moto nave "AVALON", la cual era agenciada por Aníbal Ochoa y Cía. Ltda. y arrendada por PIZANO S.A., vinculación laboral que se extendió por espacio de 7 años y 7 meses, o su equivalente de 392 semanas aproximadamente. Si bien el ISS no resolvió la inquietud del accionante, si procedió en su lugar a dictar la Resolución No. 0034041 del 30 de octubre de 1999, en la que reconoció la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez, cuyo pago se hizo con base en las únicas 339 semanas de aportes que constaban en el reporte de semanas cotizadas por el accionante.

5.3 Ante lo sucedido, el 30 de julio del año 2008 el accionante presentó una última petición al ISS en la que insistió que dicha entidad debió reclamar de la Policía Nacional, el respectivo bono pensional por los más de 8 años en que estuvo vinculado a esa institución policial, petición que según afirma, jamás fue respondida. Por todo lo anterior, el señor Galvis Villarreal promovió la presente acción de tutela, para solicitar la protección de sus derechos fundamentales ya anotados.

5.4 Los jueces de instancia en esta tutela, consideraron que el amparo constitucional solicitado no era viable para lograr el reconocimiento de la pensión de vejez, por no ser esta la vía judicial apropiada para ello. Sin embargo, consideraron por el contrario, viable el amparo del derecho fundamental de petición, para lo cual se ordenó a Colpensiones dar una respuesta en un plazo de 10 días.

5.5 Del relato de los hechos, así como de las pruebas documentales aportadas al expediente, se advierte que en efecto el accionante no recibió respuesta a la petición que

promoviera el 30 de julio de 2008 ante el ISS en liquidación -hoy Colpensiones-. Sumado a lo anterior, se observa que de los documentos por él aportados, así como de la escueta información proveniente de los escritos emanados del ISS, se observa que esta entidad no hizo su mejor esfuerzo en consolidar la historia laboral del accionante. Incluso, debe anotarse que a pesar de las repetidas peticiones del actor, quien en todo momento señaló de manera expresa al ISS, que a lo largo de su vida laboral había tenido otros vínculos laborales a través de los cuales generó los respectivos aportes pensionales, el ISS no adelantó gestión alguna en el sentido de verificar lo afirmado por el señor Galvis Villarreal.

Por ello, en la medida en que el ISS no atendió las sugerencias y peticiones del señor Galvis Villarreal, llevó a que esa entidad no diera una respuesta acertada respecto de la realidad laboral del accionante, más aún cuando existen pruebas y constancias laborales, como las expedidas por la misma Policía Nacional, que confirman que en efecto, el actor realizó aportes pensionales distintos a los que el ISS tuvo en cuenta para proferir la resolución dictada en el año de 1999 en la que reconoció la indemnización sustitutiva a la que ya se hizo mención.

5.6 En efecto, se advierte con preocupación que de las respuestas dadas por el ISS al accionante, ni siquiera se aprecia un cierto rigor en la información plasmada en las comunicaciones y resoluciones de dicha entidad, al punto que en una de las respuestas dadas al actor, por parte del ISS en Liquidación, esta entidad le asignó un nuevo número patronal al supuesto “último empleador” del accionante, número patronal que no coincidía con el anotado en una resolución anterior. Esto, deja en evidencia la inconsistencia de la información concerniente a la historial laboral del señor Galvis Villarreal o la falta de cuidado por parte el ISS en el análisis de la información laboral del peticionario.

5.7 De esta manera, es evidente que el ISS no cumplió de manera adecuada con la responsabilidad que le atañe en su condición de administrador del régimen pensional de prima media, como quiera que no solo no atendió las reclamaciones del accionante en punto a verificar la existencia de una relación laboral entre él y la Policía Nacional, sino que además no adelantó averiguación alguna encaminada a confirmar si las otras relaciones laborales a las que el accionante hizo mención de manera insistente, generaron esas otras cotizaciones a las que él se refiere.

Así mismo, debe señalarse que en la actualidad, Colpensiones ha puesto de manifiesto que tampoco le ha sido posible adelantar actuación alguna tendiente a consolidar la historia laboral del accionante, por cuanto el ISS en Liquidación, no había hecho entrega de la totalidad de los archivos laborales para el momento en que esta acción de tutela fue interpuesta.

5.8 En este entendido, es claro que el desorden administrativo que arrastraba el ISS en Liquidación, y la imposibilidad material de Colpensiones de resolver de manera oportuna y de fondo las reclamaciones represadas y heredadas del ISS, son el origen de la situación caótica que el proceso de transición de una institución a otra ha generado, y que ha llevado a que personas como el señor Galvis Villarreal no hayan podido obtener una respuesta oportuna y de fondo a sus peticiones.

5.9 En este punto, resulta pertinente recordar que el Decreto 1213 de 2012, por el cual se ordenó la liquidación del Instituto de Seguros Sociales, previó la forma en que debe llevarse a cabo el proceso de liquidación del ISS y la transferencia de responsabilidades, obligaciones e información a cargo de Colpensiones. No obstante, el desbordado crecimiento de las actuaciones judiciales iniciadas por los usuarios en contra de Colpensiones, aunado al volumen de peticiones represadas y no resueltas por el ISS en Liquidación, las cuales resultaron ser sustancialmente mayores en cantidad al volumen presupuestado originalmente, hacen ahora imposible una efectiva gestión institucional frente a reclamaciones como la presentada por el señor Galvis Villarreal.

5.10 Con todo, y retomando las observaciones hechas al caso concreto, advierte la Sala de Revisión, que se encuentra acreditado en el expediente que el accionante laboró en la Policía Nacional por un tiempo aproximado de ocho años y diez meses, tiempo que no ha sido tenido en cuenta por el ISS para efectos prestacionales.

5.11 De esta manera, establecido que el accionante si tenía derecho a que por lo menos el tiempo laborado en la Policía Nacional fuese tenido en cuenta al momento en que reclamó el reconocimiento de su pensión de vejez, la Sala de Revisión observa igualmente, que dicha petición no respondida, habrá de extenderse en su reclamación a todos los aportes pensionales que el accionante dice haber hecho con otros empleadores y que puedan ser debidamente acreditados. Por ello, a pesar de que el mismo accionante reclama que por

esta vía judicial excepcional le sea reconocido de manera transitoria su derecho a la seguridad social representado en su pensión de vejez, no resulta posible acceder a tal petición de amparo por no existir certeza sobre la existencia de tal derecho. En efecto, por fuera de los aportes reconocidos por el ISS y la Policía Nacional, no existe mayor claridad respecto de otros posibles aportes que el accionante pudo hacer a lo largo de su vida laboral. En esencia, el problema radica en que la información de la historia laboral del señor Galvis Villarreal no ha podido consolidarse, en buena medida por cuanto la misma se encuentra en los archivos del ISS en Liquidación, los que tampoco han podido ser estudiados por Colpensiones por cuanto el ISS en Liquidación, no ha hecho entrega de todos los archivos laborales de sus afiliados, por lo menos para el momento de la interposición de esta acción de tutela.

5.12 Ante esta difícil situación, las circunstancias fácticas llevan a esta Sala de Revisión a considerar que en efecto, la petición de amparo del derecho a la seguridad social y el efectivo reconocimiento del derecho a la pensión no pueden ser reclamados por vía de la acción de tutela en razón a las consideraciones iniciales hechas en el presente fallo y a la incertidumbre en cuanto a la existencia o no del derecho pensional reclamado.

5.13 Sin embargo, la Sala de Revisión considera, que vistos los elementos fácticos, así como los fundamentos jurídicos aplicables al presente caso, si bien no se amparara el derecho a la seguridad social del accionante, si advierte que la reclamación hecha por el señor Galvis Villarreal se orienta a solicitar de la entidad encargada de administrar el régimen pensional de prima media, que antes de cualquier pronunciamiento en el que se reconozca o no una prestación de carácter pensional, la decisión de esa entidad sea consecuencia directa del análisis cuidadoso de la historia laboral del trabajador, hecho que en efecto no sucedió en el presente caso. Pero además, se observa que la entidad en ningún momento ha dado una respuesta directa a las diferentes peticiones que en el pasado le fueron presentadas por el accionante, y, por el contrario, adoptó decisiones a partir de información poco confiable e incompleta.

5.14 En esta medida, en relación con la petición presentada el 30 de julio de 2008, encuentra la Corte que la misma no ha sido resuelta por el ISS en Liquidación, como tampoco que exista algún pronunciamiento al respecto por parte de Colpensiones, por lo que el derecho de petición habrá de entenderse como vulnerado.

5.15 En este punto, también debe señalarse que podría considerarse que la interposición de la acción de tutela es tardía e inoportuna frente a la petición que fuera presentada en julio 30 de 2008 y que por lo mismo no cumple con el requisito de inmediatez que caracteriza la acción de tutela.

5.16 En efecto, en relación con la procedencia de la acción de tutela por cumplimiento del requisito de inmediatez, la jurisprudencia constitucional ha sido consistente en señalar que determinar si el transcurso del tiempo entre la ocurrencia del hecho vulnerador y la interposición de la acción de tutela es o no razonable, corresponde aun proceso de análisis exclusivo del juez constitucional, quien atendiendo las circunstancias de tiempo, modo y lugar propios de cada caso en concreto, determinará si se cumple o no con dicho requisito[53].

5.17 Pues bien, en el presente caso, encuentra la Sala de Revisión que a pesar de que han transcurrido más de cuatro años, entre la fecha en que debió darse una respuesta oportuna a la petición del accionante y la interposición de esta acción de tutela, podría pensarse que el requisito de inmediatez no se cumplió. Sin embargo, dada la calidad de la reclamación hecha por el accionante, y atendiendo sus condiciones particulares, el tiempo transcurrido a la fecha, sin obtener respuesta efectiva a la petición de reconocimiento pensional, conlleva una vulneración continuada en el tiempo de los derechos del actor, lo que no permite considerar incumplido el referido requisito de inmediatez.

5.19 Recordemos que, ante la caótica situación administrativa que ha generado la liquidación del ISS en Liquidación y la entrada en funcionamiento de Colpensiones, la Corte, en el citado Auto A-110 de 2013, consideró necesario, que, en aras de romper con la inequidad presentada en la resolución de las innumerables peticiones de los afiliados, y ante la heterogeneidad de las condiciones personales de los afiliados que elevaron peticiones o dieron trámite a acciones de tutela, no todos se encuentra en igualdad de condiciones para asumir mayores tiempos de espera en la resolución de sus reclamaciones. Por esta razón, se establecieron unos grupos de atención prioritaria, los cuales, estarían conformados por afiliados que, según diversos criterios como edad, condición médica, dependencia económica así como tipo de reclamación, entraría a formar parte de alguno de los tres grupos prioritarios establecidos.

5.20 Así, ante las difíciles circunstancias personales del señor Galvis Villarreal, como son, el residir en una vivienda de alto riesgo en la ciudad de Barranquilla, no contar con otra fuente de ingresos económicos y tener una edad por encima de la esperanza de vida de un colombiano promedio (más de 80 años de edad), llevan esta Sala de Revisión a considerar que el actor cumple con los requisitos para hacer parte del grupo de prioridad uno en la efectiva atención de su reclamación por parte de COLPENSIONES. En consideración a ello, los términos en los que ahora debe ser dada una respuesta de fondo a su petición pensional, serán los que en su momento se explicaron en los literales (i) y (ii) de la consideración 2.2.16 de este fallo.

5.21 Ello supone, en consecuencia, que en tanto el accionante pertenece al grupo con prioridad uno, se ordenará al ISS en Liquidación, para que dentro de los tres (3) días siguientes a la comunicación de la providencia, si aún no lo hubiere hecho, enviar el expediente pensional a COLPENSIONES, y ésta última, ya sea que responda la petición o reconozca la pensión, deberá resolver dentro de los cinco (5) días siguientes al recibo del referido expediente pensional o a la comunicación de la providencia, en el evento en que ya lo tuviere en su poder. Es necesario aclarar, como así lo hizo el Auto A-110 de 2013, que a pesar de que el ISS en Liquidación no fue vinculado al proceso, lo estará junto con COLPENSIONES en razón a los efectos inter comunis del referido auto.

La Sala considera así mismo, que en el evento en que el accionante no cumpla con los requisitos legales para acceder a su pensión de vejez, ello no obsta para que le sea reconocido el pago de una prestación equivalente respecto de las semanas cotizadas ante sus demás empleadores, como lo es la Policía Nacional, pago al que de todos modos tendrá derecho tal y como sucedió con las semanas inicialmente reconocidas por el ISS.

5.22 Finalmente, la Sala de Revisión no puede dejar pasar por alto el contenido del fallo proferido por el Juzgado Tercero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Barranquilla al resolver en primera instancia la presente acción de tutela. En efecto, se recuerda que en dicha decisión, el juez no solo se refirió en un principio a otro accionante diferente al señor Luis Enrique Galvis Villarreal, sino que además, en varios de los fundamentos jurídicos de la providencia se pronunció acerca de la improcedencia de la acción de tutela como si la misma hubiese sido promovida para obtener la “reliquidación de la pensión”, circunstancia que en manera alguna corresponde a la situación fáctica

planteada en la presente acción de tutela.

5.23 En efecto, la falta de claridad de los argumentos expuestos por dicho juez en el fallo de primera instancia, así como la incongruencia de varios de sus fundamentos por no corresponder con los hechos que motivaron la interposición de esta acción de tutela, lleva a esta Corporación a hacer un llamado de atención en relación con lo sucedido, pues, los errores advertidos en el fallo en cuestión, denota ligereza en el estudio del caso en particular y más grave aún, pone en mayor riesgo los derechos del accionante ante una decisión que no se compadece con los reales motivos de su reclamación.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO.- CONFIRMAR PARCIALMENTE el fallo proferido por la Sala Penal del Tribunal Superior de Barranquilla que confirmó la sentencia proferida por el Juzgado Tercero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Barranquilla que amparo el derecho de petición.

SEGUNDO.- Sin embargo, teniendo en cuenta lo dispuesto en el Auto A-110 de 2013, se modificará la orden para amparar el derecho de petición. Así, ORDENAR al ISS en Liquidación, que dentro de los tres (3) días siguientes a la comunicación de la providencia, si aún no lo hubiere hecho, envíe el expediente del señor Luis Enrique Galvis Villarreal pensional a Colpensiones.

TERCERO.- ORDENAR a Colpensiones que, una vez recibido el referido expediente laboral, proceda a resolver dentro de los cinco (5) días siguientes al recibo del mismo o a la comunicación de la providencia, en el evento en que ya lo tuviere en su poder, la petición de solicitud de reconocimiento pensional formulada por el accionante.

En caso de que el accionante no cumpla con los requisitos legales para acceder a la pensión de vejez, COLPENSIONES deberá proceder a adicionar el pago de la indemnización sustitutiva, teniendo en cuenta para ello, todos los aportes hechos por el actor al sistema y

que resulten acreditados, por lo menos respecto de los que fueron hechos a la Policía Nacional durante el tiempo que el actor laboró para dicha institución, los cuales no fueron tenidos en cuenta al liquidarse la indemnización sustitutiva inicialmente pagada, circunstancia que se probó en esta tutela.

CUARTO.- Por secretaría, líbrese la comunicación prevista en el Artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] El expediente de la referencia fue seleccionado para revisión por la Sala de Selección de Tutelas Número Cuatro, mediante Auto del 24 de abril de 2013.

[2] A folio 29 del cuaderno principal del expediente de tutela, obra fotocopia simple de su cédula de ciudadanía en la cual consta que nació el 11 de mayo de 1932, razón por la cual para la fecha de admisión de la presente acción de tutela (diciembre 13 de 2012), el señor Galvis Villarreal contaba ya con 80 años de edad.

[3] A folio 43 obra fotocopia simple de la Resolución No. 003041 del 30 de octubre de 1999 expedida por el Instituto de Seguros Sociales.

[4] Según consta en la intervención que hiciera en esta acción de tutela el apoderado judicial de la compañía PIZANO S.A. EN REESTRUCTURACIÓN, se observa a folio 83 del

expediente que la motonave “Bahía Colombia” fue el nombre previo que tuvo la motonave “AVALON” a la cual se refirió el accionante desde un principio.

[5] Ver decisión a folios 97 a 101 del expediente de tutela.

[6] Ver decisión a folios 102 y 103 del expediente de tutela.

[7] Ver decisión a folios 105 a 110 del expediente de tutela.

[8] Ver decisión a folios 111 y 112 del expediente de tutela.

[9] Folio 149 del expediente de tutela.

[11] Ver folio 114 del expediente de tutela.

[12] Ibídem.

[13] Ibídem.

[14] Si bien a la Gerente de la Seccional Atlántico del Instituto de Seguros Sociales en Liquidación le fue impartida una orden judicial, nunca fue notificada de la admisión de la tutela promovida por el señor Luis Enrique Galvis Villarreal, como tampoco de las sentencias de primera y segunda instancia, en la que se contiene la anotada orden judicial, no siendo en consecuencia parte accionada en este proceso de tutela.

[15] Decreto 2013 de 2012, “Por el cual se suprime el Instituto de Seguros Sociales ISS, se ordena su liquidación, y se dictan otras disposiciones.”

Art. 3° (...) 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.”

[16] “Artículo 7.- A partir de la vigencia de la presente ley, los empleados oficiales y trabajadores que acrediten veinte (20) años de aportes sufragados en cualquier tiempo y acumulados en una o varias de las entidades de previsión social que hagan sus veces, del orden nacional, departamental, municipal, intendencial, comisarial o distrital y en el Instituto de los Seguros Sociales, tendrán derecho a una pensión de jubilación siempre que cumplan sesenta (60) años de edad o más si es varón y cincuenta y cinco (55) años o más si es mujer.

El Gobierno Nacional reglamentará los términos y condiciones para el reconocimiento y pago de esta prestación y determinará las cuotas partes que correspondan a las entidades involucradas.”

[17] “Artículo 1°. Pensión de jubilación por aportes. La pensión a que se refiere el artículo 7° de la Ley 71 de 1988, se denomina pensión de jubilación por aportes.

Tendrán derecho a la pensión de jubilación por aportes quienes al cumplir 60 años o más de edad si es varón, o 55 años o más si se es mujer, acrediten en cualquier tiempo, 20 años o más de cotizaciones o aportes continuos o discontinuos en el Instituto de Seguros Sociales y en una o varias de las entidades de previsión social del sector público.”

[18] Ver entre otras las sentencias, T-426 de 1992 M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz, T-456 de 1994 M. P. Alejandro Martínez Caballero, T-637 de 1997 M. P. Hernando Herrera Vergara, T-009 M. P. José Gregorio Hernández Galindo, T-116 M. P. Vladimiro Naranjo Mesa y T-718 M. P. Fabio Morón Díaz todas de 1998, T-214 M. P. Vladimiro Naranjo Mesa, T-325 M. P. Fabio Morón Díaz y T-618 M. P. Álvaro Tafur Galvis todas de 1999; T-612 M. P. Alejandro Martínez Caballero, T-886 M. P. Alenadro Martínez Caballero y T-1116 M. P. Alejandro Martínez Caballero, todas de 2000, T-163 M. P. Eduardo Montealegre Lynett, T- 189 M. P. Álvaro Tafur Galvis, T-256 M. P. Eduardo Montealegre, T-482 M. P. Eduardo Montealegre Lynett, T-690 y T-977 ambas del M. P. Álvaro Tafur Galvis y T-1316 M. P. Rodrigo Uprimny Yepes todas de 2001.

[19] Sentencia T-904 de 2004, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto.

[20] Sentencia T-696 de 2009, M. P. Mauricio González Cuervo.

[21] Sentencia T-376 de 2007, M. P. Jaime Araújo Rentería.

[22] A este asunto se refirió la Corte en sentencia T-878 de 2006.

[23] Ver inicialmente, la sentencia SU-1023 de 2001, M. P. Jaime Córdoba Triviño. En el mismo sentido ver las sentencias T-203 de 2002 M. P. Manuel José Cepeda Espinosa, T-451 M. P. Juan Carlos Henao Pérez, T-843 M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, SU-913 M. P. Juan Carlos Henao Pérez, todas de 2009, T-284 A de 2012 M. P. María Victoria Calle Correa, y SU-446 de 2011, M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[24] Ver consideración No. 29 del Auto A-110 de 2013.

[25] De conformidad con el artículo 66 del Acuerdo 029 de 2011 de la Comisión de Regulación en Salud.

[26] De conformidad con el artículo 66 del Acuerdo 029 de 2011 de la Comisión de Regulación en Salud.

[27] Arts. 25 a 30 y 257 a 262 de la Ley 100 de 1993.

[28] En relación con el tema de desacato, el Auto A-110/13 señala que las sanciones por desacato solo serán posibles a partir del 30 de agosto de 2013, por lo que las dictadas a la fecha de proferimiento de este Auto, se entenderán suspendidas hasta dicha data.

[29] Ver entre otras, las sentencias C-073 de 1996 M. P. José Gregorio Hernández Galindo, C-1172 de 2001 M. P. Alfredo Beltrán Sierra, T-300 de 2004 M. P. Eduardo Montealegre Lynett y T-340 de 2008 M. P. Clara Inés Vargas Hernández.

[30] Ver entre otras, las sentencias SU-667 de 1998 M. P. José Gregorio Hernández Galindo, SU-1723 de 2000 M. P. Alejandro Martínez Caballero, T-298 de 2009 M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[31] Sentencia T-411 de 2010. M. P. María Victoria Calle Correa. En dicha oportunidad la

Corte protegió el derecho de petición del accionante quien no había recibido respuesta acerca de la pensión de sobrevivientes de su cónyuge luego de más de seis meses.

[32] Sentencia SU-975 de 2003. M. P. Manuel José Cepeda Espinosa. Allí la Corte estudió un acumulado de casos en los cuales Cajanal había desconocido el derecho de reajuste de los accionantes de su pensión. En algunos de los casos, la Corte se tuvo que pronunciar acerca de la violación al derecho de petición, pues la entidad accionada había desconocido los términos para responder.

[33] Sentencia T-1128 de 2008. M. P. Rodrigo Escobar Gil. Allí se protegió el derecho de petición que había sido desconocido por el Seguro Social, quien respondió a la solicitud de la accionante durante el trámite de tutela, por lo cual la Corte consideró que no había lugar a declarar la carencia actual de objeto, pues la respuesta se dio en razón al trámite de tutela; razón por la cual se pronunció acerca de los requisitos de la respuesta al derecho de petición.

[34] Sentencia T-249 de 2001 M. P. José Gregorio Hernández Galindo. En dicha oportunidad la Corte definió aspectos esenciales del derecho de petición, al estudiar un caso en que el mismo había sido desconocido por el accionado, al no haber sido comunicada la respuesta.

[35] Pueden consultarse, entre otras, las sentencias de la Corte Constitucional SU-166 de 1999; T-307 de 1999; T-079, T-116, T-129, T-396, T-418, T-463, T-537, T-565 y T-1089 de 2001 entre muchas otras.

[36] Ver entre otras las sentencias T-481 de 1992. En esta oportunidad la Corte tuteló los derechos del actor quien instauró acción de tutela contra el Instituto de Seguros Sociales, pues a pesar de haber cumplido con los pasos para el reconocimiento de una pensión por invalidez, la administración no le había respondido luego de más de tres años; T-076 de 1995, en esta oportunidad el actor presentó el 10. de marzo de 1994 la documentación necesaria para que la Caja de Previsión Social de Santafé de Bogotá le reconociera la pensión de invalidez. A la fecha de presentación de la acción de tutela, agosto 31 de 1994, la entidad acusada no había dado ninguna respuesta al actor. T-491 de 2001. En este fallo la Corte Constitucional encontró que la negativa del I.S.S. de reconocer al actor la pensión de jubilación por la no emisión del bono pensional por parte de la entidad competente,

vulneraba los derechos del accionante, en especial el derecho de petición y eventualmente el derecho a la pensión de jubilación en su calidad de componente del derecho al trabajo.

[37] Sentencia T-481 de 1992 M. P. Jaime Sanin Greiffenstein.

[38] Sentencia T-1160A de 2001 M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[39] Sentencia T-957 de 2004 M. P. Manuel José Cepeda Espinosa. Esta sentencia fue reiterada en la sentencia T-434 de 2005 M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

[40] Sentencia T-1068 de 2005 M. P. Álvaro Tafur Galvis.

[41] Sentencias T-1160 A de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y T-581 de 2003, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[42] Sentencia T-220 de 1994, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

[43] Sentencia T-669 de 2003, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

[44] Sentencia T-395 de 2008 M. P. Humberto Antonio Sierra Porto.

[45] Sentencia T-1104 de 2002 M. P. Manuel José Cepeda Espinosa. La Corte estudió un caso en el que se había desconocido el derecho de petición de la accionante, violación que se hacía más gravosa por la situación de debilidad manifiesta en la que se encontraba la accionante. Allí se afirmó que había vulneración al derecho de petición, aunque en el caso concreto había operado el silencio administrativo negativo.

[47] Sentencia SU-975 de 2003 M. P. Manuel José Cepeda Espinosa

[48] Sentencia T-1128 de 2008.M. P. Rodrigo Escobar Gil.

[49] Sentencia T-958 de 2004 M. P. Manuel José Cepeda Espinosa y T-081 de 2006 M. P. Alfredo Beltrán Sierra. En dichas oportunidades si bien se consideró que la entidad de pensiones había desconocido el derecho de petición de los accionantes al no responder dentro del término su solicitud, consideró que no podía entrar a definir si efectivamente tenían el derecho solicitado, por cuanto ello no hacía parte de la competencia del juez de

tutela.

[50] Sentencia T-206 de 1998. M. P. Fabio Morón Díaz. En dicha oportunidad la Corte estudió un caso en el cual entre el Seguro Social y Cajanal se remitían el expediente sin darle una respuesta a la accionante acerca de quien era competente para asumir el derecho pensional; por lo cual la Corte ordenó que ambas entidades estudiaran el caso y le dieran respuesta a la accionante.

[51] Sentencia T-208 de 2012 M. P. Juan Carlos Henao Pérez.

[52] El accionante laboró allí entre el 4 de abril de 1974 y el 11 de noviembre de 1981.

[53] Así lo dijo esta Corporación, por ejemplo, en la Sentencia SU-961 de 1999: “De acuerdo con los hechos, entonces, el juez está encargado de establecer si la tutela se interpuso dentro de un tiempo prudencial y adecuado, de tal modo que no se vulneren derechos de terceros. Si bien el término para interponer la acción de tutela no es susceptible de establecerse de antemano de manera afirmativa, el juez está en la obligación de verificar cuándo ésta no se ha interpuesto de manera razonable, impidiendo que se convierta en factor de inseguridad, que de alguna forma afecte los derechos fundamentales de terceros, o que desnaturalice la acción.” A este asunto se refirió la Corte en la sentencia T-690 de 2005.