



SENTENCIA No. 010/2017

SALA DE DECISIÓN N° 002 CONSTITUCIONAL

Cartagena de Indias D.T. y C., Febrero veintitrés (23) de dos mil diecisiete (2017)

Acción	IMPUGNACIÓN DE TUTELA
Radicado	13-001-33-33-001-2016-00304-01
Demandante	ALEJANDRO SARMIENTO
Demandado	COLPENSIONES
Magistrado Ponente	MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ
Tema	<i>Vulneración al derecho fundamental de petición por no responder la solicitud de Corrección de historia laboral - Carencia actual de objeto por hecho superado no aplica.</i>

I. ASUNTO

Corresponde a la Sala, pronunciarse sobre la impugnación¹ interpuesta por la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES, contra la sentencia de tutela del veinticuatro (24) de enero de dos mil diecisiete (2017)², proferida por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Cartagena.

II. ACCIONANTE

La presente acción constitucional fue instaurada, en nombre propio, por el señor ALEJANDRO SARMIENTO³, identificado con cédula de ciudadanía No. 13.885.329 de Barrancabermeja (Santander).

III. ACCIONADO

La acción está dirigida contra la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES.

IV. ANTECEDENTES

4.1. Pretensiones

El señor ALEJANDRO SARMIENTO, formuló acción de tutela⁴ pretendiendo el amparo de sus derechos fundamentales a la igualdad ante la ley, al debido proceso, a la seguridad social, respeto a la dignidad humana, derecho de petición, vulnerados por la mencionada entidad; en consecuencia de lo anterior, solicita que:

¹Fls. 45-46 Cdno. Ppal.

²Fls. 38-41 Cdno. Ppal.

³Fls. 1-4 Cdno. Ppal.

⁴Folio 1-24. Cdno. Ppal.

SENTENCIA No. 010/2017

1. "[...] (Se) Ordene al gerente de Colpensiones y/o (a) quien corresponda resolver en el término de 48 horas la petición presentada en la fecha 22-07-2015 con radicado No. 2015_6542265 en la ciudad de Bucaramanga en formulario de solicitud de corrección de historia laboral, el cual requiero para pedir mi pensión si me aparecen las semanas cotizadas. Y derecho de petición en la página (web) con radicado: 2016_5867584 (con) fecha y hora de radicación: 8/06/2016 11:15:15 a.m."
2. "[...]La protección inmediata a mis derechos fundamentales a la igualdad ante la ley, al debido proceso, a la seguridad social, respeto a la dignidad humana, derecho de petición, los cuales vienen siendo vulnerados por Colpensiones [...] Y por lo tanto disponga lo pertinente, a fin de que la precitada entidad me reintegre las semanas perdidas y el derecho pensional con su retroactivo correspondiente, y hacerme acreedor al régimen de transición de conformidad a lo preceptuado por el artículo 36 de la ley 100 de 1993. Después de muchos años de laborar puesto que tengo una niña con discapacidad mental el cual requiere cuidados que no podría brindarle puesto que algunas empresas desechan la posibilidad de contratar personas de más de 55 años de edad."

4.2. Hechos.

El accionante desarrolló los argumentos fácticos, los cuales se sintetizan así:

- Explica que su edad laboral tubo (sic) inicio en el año de 1979.
- Afirma que cumplidos los requisitos que exige la ley 100 de 1993, como es la edad y tiempo de cotización, solicitó ante Colpensiones la revisión de sus semanas cotizadas el día 22-07-2015 radicado en la ciudad de Bucaramanga; y el total de tiempo puesto que en el informe que él tiene, la mayor parte de sus semanas están desaparecidas.
- Indica que acudió al fondo de pensiones Protección, donde actualmente se encuentra [afiliado], siendo negativa la respuesta de dicha entidad al contestarle que no tenía derecho a la pensión de vejez, porque a la fecha no se habían completado las mil (1000) semanas de cotización y no se le habían reportado las semanas porque solo tenía 111 semanas, por lo que lo que correspondía era efectuar el reembolso.

SENTENCIA No. 010/2017

- Solicitó en la oficina de Cartagena [de Colpensiones] copia de las semanas cotizadas y en efecto solo habían esas semanas.
- Manifiesta que hizo la petición para la revisión de las semanas cotizadas.
- Aportó copias de algunas empresas que faltaban y nombres de otras que por el paso de los años se le dañaron.
- Afirma que ha acudido en la ciudad de Cartagena y nuevamente a la ciudad de Bucaramanga para obtener respuesta, sin que esta se diera.
- Señala que presentó un derecho de petición con radicado No. 2016_5867584 de fecha y hora 8/06/2016 11:16 a.m.
- Dice que después de transcurrido los 15 días que concede el Código Administrativo, no se le ha contestado, ni afirmativa o negativamente a su solicitud.
- Por último, manifiesta que solo se le ha enviado la respuesta donde habían recibido su queja o reclamo.

V. CONTESTACIÓN

La entidad demandada (COLPENSIONES), no presentó el informe de rigor.

VI. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA⁵

El Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Cartagena, mediante sentencia del veinticuatro (24) de enero de dos mil diecisiete (2017), resolvió tutelar el derecho fundamental de petición, del señor ALEJANDRO SARMIENTO, al considerar que el mismo, está siendo conculcado por la Administradora Colombiana de Pensiones (COLPENSIONES).

En efecto, y como medida de protección constitucional, dispuso la siguiente orden:

[...]

SEGUNDO: Ordenar a COLPENSIONES que dentro del término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación del presente fallo, resuelva de fondo las peticiones formuladas el 22 de julio de 2015 y el 8 de junio de 2016,

⁵Fl. 38-41.

SENTENCIA No. 010/2017

por el señor Alejandro Sarmiento, identificado con la C.C. No. 13.885.329, radicados bajo números 2015_6542265 y 2016_5867584".

El A quo señaló que el problema jurídico era determinar si la accionada ha vulnerado los derechos fundamentales invocados por el accionante, como consecuencia de la conducta omisiva que se le atribuye, consistente en no resolver las solicitudes que le fueron formuladas el 22 de julio de 2015 y 08 de junio de 2016.

Presentó como marco normativo y jurisprudencial el artículo 20 del decreto 2591 de 1991⁶, el artículo 14 de la ley 1755 de 2015⁷, y las sentencias T-121/14⁸ y T-236/16⁹ de la H. Corte Constitucional.

Indicó el juez de primera instancia, que Colpensiones, destinatario de las peticiones formuladas por el accionante el 22 de julio de 2015¹⁰ y 08 de junio de 2016¹¹, no ha dado respuesta a las mismas, a pesar de estar vencido el término para tales efectos. Concluyendo que es notoria, la violación del derecho fundamental de petición por parte de Colpensiones; lo cual hace necesario la adopción de medidas que garanticen su protección, por lo que dispuso que dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de la sentencia, emita respuesta de fondo a las peticiones en comento, imponiendo la carga de comunicarla al peticionario dentro del mismo término.

Argumentó en cuanto a las restantes pretensiones, que la protección al derecho de petición se concreta cuando se emite una respuesta de fondo a lo solicitado (lo cual ampara en la sentencia de instancia), sin que le sea dable al juez constitucional, invadir la órbita de competencia de las autoridades, indicándoles la decisión que deben adoptar.

⁶El cual aborda el tema de la presunción de veracidad de los hechos alegados cuando el demandado no presenta el informe solicitado; y el juez deberá decidir de plano.

⁷Señala que toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción.

⁸En esta sentencia, la Corte hace un estudio del alcance del artículo 23 de la Constitución, determinando que el derecho fundamental de petición no solo consiste en la facultad de la persona de formular una petición respetuosa ante las autoridades, sino también en el derecho a recibir de ellas una respuesta rápida y de fondo.

⁹La Corte estableció unas reglas en cuanto a las solicitudes pensionales, determinando el término para darle respuesta, de la siguiente manera: i) 15 días hábiles para todas las solicitudes en materia pensional – incluidas las de reajustes – 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 en un término mayor a los 15 días, situación de la que se deberá informar al interesado señalándole lo que necesita para resolver, en qué momento responderá de fondo 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[...].

¹⁰Fls. 5-9 Cdo 1

¹¹Fls. 31-32 Cdo 1

SENTENCIA No. 010/2017

De igual modo, consideró que si bien, excepcionalmente, el juez constitucional puede ordenar el reconocimiento de pensiones por vía de tutela, en el presente caso no se configuran los supuestos exigidos para tales efectos, puesto que no se acreditó la inminencia de un perjuicio irremediable que amerite la intervención del juez constitucional, como tampoco el cumplimiento de los requisitos para acceder al derecho pensional, entre otros.

VII. FUNDAMENTOS DE LA IMPUGNACIÓN¹²

Contra la anterior decisión, la Gerente nacional de Defensa judicial, asignada temporalmente en el cargo de Vicepresidente Jurídica y Secretaria general de la Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES– debidamente facultada de conformidad con las resoluciones allegadas¹³ presentó impugnación oportunamente, de conformidad con el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991; solicitando el archivo del trámite de la presente tutela, pues manifiesta que Colpensiones satisfizo el derecho fundamental de petición invocado por el accionante, toda vez que la petición, a su juicio, fue resuelta mediante la expedición del oficio del 20 de enero de 2017.

Arguye que en el presente caso, el amparo constitucional ha perdido su razón de ser, pues deviene en carencia actual de objeto al haberse satisfecho la pretensión del accionante y desaparecida la situación que generó la violación o la amenaza del derecho fundamental, manifestándose así un hecho superado, lo cual dice evidenciar con los documentos que anexa.

Indica que, en relación con la finalidad de la acción de tutela, el artículo 86 de la Constitución, el Decreto 2591 de 1991 y la Jurisprudencia constitucional, son claros en señalar que la protección y el amparo que se obtiene a través de la acción de tutela es actual e inmediato e implica una acción u omisión actual por parte de la autoridad accionada, las cuales son circunstancias que, a su juicio, no se presentan en este caso, pues se ha satisfecho el derecho fundamental cuya lesión fue invocada en el escrito de tutela, encontrándonos entonces frente a un supuesto hecho superado.

Refiere algunas sentencias de la H. Corte Constitucional¹⁴, en las cuales el máximo órgano constitucional mantiene una línea reiterada sobre la carencia de objeto de la tutela por hecho superado, señalando algunos apartes:

¹² Fl. 44-47.

¹³ Fls. 51-53.

¹⁴ Sentencias T-100 de 1995, T-308 de 2006, T-170 de 2009 y T-309 de 2006.

SENTENCIA No. 010/2017

"Si la situación de hecho que genera la violación o la amenaza ya ha sido superada, el instrumento constitucional de defensa pierde su razón de ser. Es decir la orden que pudiere impartir el juez, ningún efecto podría tener en cuanto la efectividad de los derechos presuntamente conculcados, el proceso carecería de objeto y la tutela resultaría, entonces, improcedente..."¹⁵

Mientras que de otro extracto jurisprudencial, rescató lo siguiente:

"Se presenta pues, en el caso bajo estudio, el fenómeno de la carencia actual de objeto por hecho superado, según el cual, como quiera que la finalidad de la acción de tutela es garantizar la protección del derecho fundamental de quien acude al amparo constitucional, entonces dicha finalidad se extingue al momento en que la vulneración o amenaza cesa, porque ha ocurrido el evento que configura tanto la reparación del derecho, como la solicitud al juez de amparo. Es decir, aquella acción por parte del demandado, que se pretendía lograr mediante la orden del juez de tutela, ha acaecido antes de la mencionada orden".¹⁶

VIII. PRUEBAS

- Petición de corrección de historia laboral interpuesta en fecha 22 de julio de 2015¹⁷ ante Colpensiones.
- Petición radicada ante Colpensiones vía web, con fecha 8 de junio de 2016¹⁸.
- Certificado de vinculación a la administradora de fondos de pensiones y cesantías Santander, a partir del 01 de diciembre de 2000¹⁹.
- Certificados de vinculación laboral con diferentes empleadores²⁰.
- Reporte de semanas cotizadas en pensiones, periodo de informe: enero 1967 hasta febrero 2016²¹, actualizado a veintitres (23) de febrero de 2016.
- Reporte de semanas cotizadas en pensiones, periodo de informe: enero 1967 hasta julio 2015²², actualizado a diecisiete (17) de julio de 2015.

¹⁵ Sentencia T-100 del 08 de marzo de 1995.

¹⁶ Sentencia T-170 de 2009 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

¹⁷ Fls. 5-9 Cdo. Ppal.

¹⁸ Fls. 31-32 C. Ppal.

¹⁹ Fl. 10 C. Ppal.

²⁰ Fls. 11-16 C. Ppal.

²¹ Fls. 17-19 C. Ppal.

²² Fls. 20-21 C. Ppal.

SENTENCIA No. 010/2017

- Reporte de semanas cotizadas en pensiones, periodo de informe: enero 1967 hasta diciembre 2014²³, actualizado a veintitrés (23) de diciembre de 2014.
- Reporte de semanas cotizadas en pensiones, periodo de informe: enero 1967 hasta enero 2017²⁴, actualizado a veinte (20) de enero de 2017.
- Copia de la guía de envío No. GN24870769²⁵ de la empresa Thomas Express, remitido al señor Alejandro Sarmiento, con la observación "Tutela", con fecha de recepción veinte (20) de enero de 2017

IX. RECUENTO PROCESAL DE SEGUNDA INSTANCIA

El juzgado de origen, por auto del treinta y uno (31) de enero de 2017²⁶, concedió la impugnación, cuyo conocimiento fue asignado a esta Corporación, de conformidad con el reparto efectuado en la Oficina Judicial de Cartagena el día dos (02) de febrero de 2017²⁷, siendo recibida el día tres (03) de febrero de 2017 por esta judicatura.

Este despacho del Tribunal Administrativo de Bolívar, mediante auto No. 11 del tres (03) de febrero de 2017²⁸, resolvió admitir la impugnación presentada por la apoderada judicial de Colpensiones, en contra de la sentencia del veinticuatro (24) de enero de 2017, dictada por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito Judicial de Cartagena, tras considerar que la misma cumple con las condiciones de oportunidad y sustentación que consagra el artículo 31 del decreto 2591 de 1991.

La citada providencia, fue notificada a través de mensaje de datos enviado a las partes, por medio de correo electrónico el siete (07) de febrero de 2017, quedando en firme el nueve (09) de febrero de la misma anualidad.

X. CONSIDERACIONES

10.1. Competencia

Esta Corporación es competente para conocer en **segunda instancia** la demanda de tutela de la referencia, según lo establecido por los artículos 86 de la Constitución Política y 32 del decreto 2591 de 1991.

²³ Fls. 22-24 C. Ppal.

²⁴ Fl. 48-49 C. Ppal.

²⁵ Fl. 50 C. Ppal.

²⁶ Fl. 55 C. Ppal.

²⁷ Fl. 3.C. de Impugnación.

²⁸Fl. 5. C. de Impugnación.

10.2. Problema Jurídico

De conformidad con los hechos expuestos, considera la Sala que el problema jurídico a resolver se circunscribe en determinar sí:

¿Está vulnerando Colpensiones, el derecho fundamental de petición del demandante, al no dar respuesta a sus peticiones de corrección de historia laboral y semanas cotizadas, aun cuando para dicha entidad existe hecho superado en esta actuación, por cuanto alega haber enviado la respuesta a la petición presentada?

Para desarrollar el interrogante anterior se desarrollará el siguiente temario: (i) generalidades de la acción de tutela (ii) Presupuestos de efectividad del derecho fundamental de petición (iii) Carencia actual de objeto por hecho superado, y iv) Caso en concreto.

10.3. TESIS

La Sala considera necesario, confirmar la sentencia del veinticuatro (24) de enero de dos mil diecisiete(2017), proferida por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Cartagena, toda vez que no se encuentra acreditado que Colpensiones haya dado una respuesta oportuna y de fondo a las peticiones elevadas por el accionante.

10.4. Generalidades de la acción de tutela.

La Constitución Política de 1991, en su artículo 86, contempla la posibilidad de reclamar ante los jueces, mediante el ejercicio de la acción de tutela bajo las formas propias de un mecanismo preferente y sumario, la protección de los derechos fundamentales de todas las personas, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o incluso de los particulares.

Se trata entonces, de un instrumento jurídico confiado por la Constitución a los jueces, cuya justificación y propósito consiste en brindar a la persona la posibilidad de acudir sin mayores exigencias de índole formal y con la certeza de que obtendrá oportuna resolución a la protección directa e inmediata del Estado, a objeto de que en su caso, consideradas sus circunstancias específicas y a falta de otros medios, se haga justicia frente a situaciones de hecho que representen quebranto o amenaza de sus derechos fundamentales, logrando así que se cumpla uno de los principios, derechos y deberes consagrados en la Carta Constitucional.

Sin embargo, no debe perderse de vista que esta acción es de carácter residual y subsidiario; es decir, que sólo procede en aquellos eventos en los

SENTENCIA No. 010/2017

que no exista un instrumento constitucional o legal diferente que le permita al actor solicitar, ante los jueces ordinarios, la protección de sus derechos, salvo que se pretenda evitar un perjuicio irremediable, el cual debe aparecer acreditado en el proceso.

Al respecto, el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, que desarrolló el artículo 86 de la Constitución, prevé que la acción de tutela sólo procede cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, a menos que se presente como instrumento transitorio en aras de evitar un perjuicio irremediable. En ese sentido, el análisis de procedencia de la acción de tutela exige del juez constitucional la verificación de la inexistencia de otro medio de defensa judicial.

10.5. Presupuestos de efectividad del derecho fundamental de petición.

La Carta Política en su artículo 23, consagró el derecho de petición como derecho fundamental, precepto que, tal como lo ha señalado la Corte Constitucional, faculta a toda persona a presentar peticiones respetuosas ante las autoridades, o ante las organizaciones privadas en los términos que señale la ley.

En efecto, la Ley 1755 de 2015 por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en su artículo 13 sitúa que toda persona tiene derecho hacer peticiones respetuosas a las autoridades, verbalmente, por escrito o a través de cualquier medio idóneo para la comunicación o transferencia de datos.

Así mismo, dispone que las peticiones se resolverán dentro de los 15 días hábiles siguientes a su recepción, y de no ser posible contestarla o resolverla en dicho término, *"la autoridad debe informar esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término señalado en la ley expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto"*. (Artículo 14 C.P.A.C.A., sustituido por la Ley 1755 de 2015).

Así las cosas, el núcleo esencial del derecho de petición lo constituye, que el peticionario pueda obtener pronta y oportuna resolución a la petición formulada, pues de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta no resuelve, o se reserva para sí, el sentido de lo decidido.

En ese aspecto, el derecho de petición no sólo consiste en obtener una respuesta por parte de las autoridades, sino a que éstas resuelvan de fondo, de manera clara y precisa la petición presentada. En consecuencia, se requiere que la respuesta se produzca dentro de un plazo razonable, el cual

SENTENCIA No. 010/2017

debe ser lo más corto posible, puesto que prolongar en exceso la decisión de la solicitud, implica una violación de la Constitución.

En ese orden, la Corte Constitucional en la sentencia de revisión T-149/13, con ponencia del Magistrado Dr. Luis Guillermo Guerrero Pérez, señaló las reglas básicas que rigen el derecho de petición, en el siguiente sentido:

"(...)4.1. Esta Corporación ha precisado que el derecho de petición consagrado en el Artículo 23 de la Constitución Política, es una garantía fundamental de aplicación inmediata (C.P. art. 85), cuya efectividad resulta indispensable para la consecución de los fines esenciales del Estado ²⁹, especialmente el servicio a la comunidad, la garantía de los principios, derechos y deberes consagrados en la misma Carta Política y la participación de todos en las decisiones que los afectan; así como el cumplimiento de las funciones y los deberes de protección para los cuales fueron instituidas la autoridades de la República (C.P. art. 2)³⁰.

De ahí, que el referido derecho sea un importante instrumento para potenciar los mecanismos de democracia participativa y control ciudadano; sin dejar de mencionar que mediante su ejercicio se garantiza la vigencia de otros derechos constitucionales, como los derechos a la información y a la libertad de expresión³¹.

4.2. Según su regulación legislativa, así como en el Decreto 01 de 1984, el actual Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo establece que el ejercicio del derecho de petición ³²entendido también como una actuación administrativa, debe someterse a los principios de economía, imparcialidad, contradicción, eficacia y especialmente publicidad y celeridad según lo estipula el Artículo 3o. del estatuto.

²⁹ Para estudiar una de las primeras sentencias que examinó el Derecho de Petición como garantía de aplicación inmediata puede verse la sentencia T-012 del 25 de mayo de 1992, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

³⁰ En múltiples oportunidades la Corte se ha pronunciado sobre el sentido, alcance y ejercicio del derecho de petición, para tal efecto pueden consultarse, entre otras, las sentencias T-012/92, MP: José Gregorio Hernández Galindo; T-419/92, MP: Simón Rodríguez Rodríguez; T-172/93, MP: José Gregorio Hernández Galindo; T306/93, MP: Hernando Herrera Vergara; T-335/93, MP: Jorge Arango Mejía; T-571/93, MP: Fabio Morón Díaz; T-279/94, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz; T-414/95, MP: José Gregorio Hernández Galindo; T-529/95, MP: Fabio Morón Díaz; T-604/95, MP: Carlos Gaviria Díaz; T-614/95, MP: Fabio Morón Díaz; SU-166/99, MP: Alejandro Martínez Caballero; T-307/99, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz; T-079/01, MP: Fabio Morón Díaz; T116/01, MP(E): Martha Victoria Sáchica Méndez; T-129/01, MP: Alejandro Martínez Caballero; T-396/01, MP: Álvaro Tafur Galvis; T-418/01, MP: Marco Gerardo Monroy Cabra; T-463/01, MP: Marco Gerardo Monroy Cabra; T-537/01, MP: Álvaro Tafur Galvis; T-565/01, MP: Marco Gerardo Monroy Cabra ; T-1089/01, MP: Manuel José Cepeda Espinosa; T-481/92, MP: Jaime Sanín Greiffenstein; T-159/93, MP: Vladimiro Naranjo Mesa; T-056/94, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz; T-076/95, MP: Jorge Arango Mejía; T-275/97, MP: Carlos Gaviria Díaz; y T-1422/00, MP: Fabio Morón Díaz.

³¹ Sobre la vigencia de otros derechos fundamentales que pueden garantizarse a través del derecho de petición pueden verse las sentencias T-1089 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-1160A de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y T-377 de 2000, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

³² Mediante sentencia C- 818 de 2011 esta Corporación advirtió que la declaratoria de inexistencia de la garantía inmediata de los Artículos del Título II de la Ley 1437 de 2011, reglamentarios del derecho de petición, tendría graves efectos en materia de protección de este derecho fundamental, por cuanto a partir de su vigencia, esto es, el 2 de julio de 2012, se produciría un grave vacío legal con incidencia directa en el goce de dicha garantía.

SENTENCIA No. 010/2017

4.2.1. Tal como la anterior codificación, la vigente permite que las peticiones sean formuladas tanto en interés general como en relación con los asuntos de interés particular, y destaca la obligación de resolver o contestar la solicitud dentro de los días siguientes a la fecha de su recibo, salvo algunas excepciones³³.

4.2.2. Igualmente, el anterior Código Contencioso establecía que la efectividad del derecho de petición constituía un deber esencial de las autoridades³⁴.

En la misma línea, el conjunto normativo vigente señala como falta disciplinaria gravísima la desatención a las peticiones y a los términos para resolver, así como el desconocimiento de los derechos de las personas ante los servidores públicos y en ciertos casos, ante particulares³⁵.

4.3. Entendido así, como garantía constitucional y legal, el ejercicio del derecho de petición por parte de los ciudadanos, supone el movimiento del aparato estatal con el fin de resolver la petición elevada e impone a las autoridades una obligación de hacer, que se traduce en el deber de dar pronta respuesta al peticionario.

4.4. Justamente, este deber esencial de parte de la administración, que se deriva del mandato superior a obtener pronta resolución, ha sido desarrollado y sistematizado por esta Corporación en conjunto con otros elementos característicos del derecho de petición, que conforman su núcleo fundamental.

4.5. La efectividad y el respeto por el derecho de petición, se encuentran subordinados a que la autoridad requerida, o el particular según se trate, emitan una respuesta de fondo, clara, congruente, oportuna y con una notificación eficaz.

4.5.1. En relación con los tres elementos iniciales³⁶ resolución de fondo, clara y congruente-, la respuesta al derecho de petición debe versar sobre aquello

³³ Según el Artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, la regla general contempla un término de 15 días para resolver las peticiones, pero en los casos de petición de documentos este término se reduce a 10 días para responder y 3 para entregar; y en la consulta se extiende a 30. Su párrafo también señala que excepcionalmente, cuando no sea posible resolver en los términos indicados, la autoridad debe informar de inmediato al solicitante de la dicha situación, expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta.

³⁴ Decreto 01 de 1984: Artículo 31. Deber de Responder las Peticiones. "Será deber primordial de todas las autoridades hacer efectivo el ejercicio del derecho que consagra el Artículo 45 de la Constitución Política mediante la rápida y oportuna resolución de las peticiones que, en términos comedidos, se les formulen y que tengan relación directa con las actividades a cargo de esas mismas autoridades."

³⁵ Texto Original de la Ley 1437 de 2011: "Artículo 31. La falta de atención a las peticiones y a los términos para resolver, la contravención a las prohibiciones y el desconocimiento de los derechos de las personas de que trata esta Parte Primera del Código; constituirán falta gravísima para el servidor público y darán lugar a las sanciones correspondientes de acuerdo con la ley disciplinaria." En consecuencia, la Corte Constitucional difirió los efectos del fallo al 31 de diciembre de 2014, a fin de que el Congreso, expida la Ley Estatutaria correspondiente.

³⁶ En la sentencia T-1160A de 2011, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, la Corte señala que la efectividad del derecho de petición 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.

SENTENCIA No. 010/2017

preguntado por la persona y no sobre un tema semejante o relativo al asunto principal de la petición. Quiere decir, que la solución entregada al peticionario debe encontrarse libre de evasivas o premisas ininteligibles que desorienten el propósito esencial de la solicitud, sin que ello implique la aceptación de lo solicitado. Desde luego, este deber de contestar de manera clara y coherente, no impide que la autoridad suministre información adicional relacionada con los intereses del peticionario, pues eventualmente ésta puede significar una aclaración plena de la respuesta dada. (Subrayado fuera del texto original)

4.5.2. Respecto de la oportunidad³⁷ de la respuesta, como elemento connatural al derecho de petición y del cual deriva su valor axiológico, ésta se refiere al deber de la administración de resolver el ruego con la mayor celeridad posible, término que en todo caso, no puede exceder del estipulado en la legislación contencioso administrativa para resolver las peticiones formuladas.

4.5.2.1. Si bien en algunas oportunidades, la administración se encuentra imposibilitada para dar una respuesta en el lapso señalado por el legislador; en principio, esta situación no enerva la oportunidad o la prontitud de la misma, pues la autoridad está en la obligación de explicar los motivos y señalar un término razonable en el cual se realizará la contestación.

4.5.2.2. En estos casos, el deber de la administración para resolver las peticiones de manera oportuna, también debe ser examinado con el grado de dificultad o complejidad de la solicitud, ejercicio que de ninguna manera desvirtúa la esencialidad de este elemento, pues mientras la autoridad comunique los detalles de la respuesta venidera, el núcleo fundamental del derecho de petición, esto es, la certidumbre de que se obtenga una respuesta a tiempo, se mantiene.

4.5.3. Asimismo, el derecho de petición solo se satisface cuando la persona que elevó la solicitud conoce la respuesta del mismo. Significa que ante la presentación de una petición, la entidad debe notificar la respuesta al interesado³⁸. Cabe recordar que el derecho de petición, se concreta en dos momentos sucesivos, ambos subordinados a la actividad administrativa del servidor que conozca de aquél. En primer lugar, se encuentra la recepción y

³⁷Sobre este elemento, pueden verse las sentencias T-159 de 1993, M.P. Vladimiro Naranjo Mesay la T-1160A de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. En la primera, el actor interpuso acción de tutela a nombre de su hijo, quien había perdido el 100% de su capacidad laboral con el fin de que se le protegiera el derecho fundamental de petición y en consecuencia se le reconociera y pagara la pensión de invalidez a que tenía derecho. No obstante, luego de más de dos años de presentada la solicitud, la demandada no había respondido.

³⁸Sobre este asunto, la Corte Constitucional ha tenido varias oportunidades de pronunciarse al respecto. Por ejemplo, en sentencia T-178/00, M.P. José Gregorio Hernández Galindo, la Corte conoció de una tutela presentada en virtud de que una personería municipal no había respondido a una solicitud presentada. A pesar de constatar que la entidad accionada había actuado en consecuencia con lo pedido, se comprobó que no había informado al accionante sobre tales actuaciones, vulnerándose así el derecho de petición. Igualmente, en la sentencia T-615/98, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, la Corte concedió la tutela al derecho de petición por encontrar que si bien se había proferido una respuesta, ésta había sido enviada al juez y no al interesado. Y de manera similar en sentencia T-249 de 2001, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

SENTENCIA No. 010/2017

trámite de la petición, que supone el contacto del ciudadano con la entidad que, en principio, examinará su solicitud y seguidamente, el momento de la respuesta, cuyo significado supera la simple adopción de una decisión para llevarla a conocimiento directo e informado del solicitante.³⁹ (Subrayado fuera del texto original)

4.6. De este segundo momento, emerge para la administración un mandato explícito de notificación, que implica el agotamiento de los medios disponibles para informar al particular de su respuesta y lograr constancia de ello.

4.6.1. Sobre la obligación y el carácter de la notificación, debe precisarse en primer lugar, que esta debe ser efectiva, es decir, real y verdadera, y que cumpla el propósito de que la respuesta de la entidad sea conocida a plenitud por el solicitante.

4.6.2. Esta característica esencial, implica además que la responsabilidad de la notificación se encuentra en cabeza de la administración, esto es, que el ente al cual se dirige el derecho de petición está en la obligación de velar porque la forma en que se surta aquella sea cierta y seria⁴⁰ de tal manera que logre siempre una constancia de ello.

La constancia que logre obtener la entidad de la notificación de su respuesta al peticionario, constituye la prueba sobre la comunicación real y efectiva que exige la jurisprudencia para perfeccionar el núcleo esencial del derecho de petición, desde luego, siempre que la respuesta se ajuste a las exigencias que líneas atrás fueron desarrolladas. (Subrayado fuera del texto original).

4.6.3. Por supuesto, esta constancia no es homogénea en todos los casos, pues han de considerarse las particularidades de cada notificación según las condiciones del peticionario. Así, aunque en la mayoría de casos el medio regular sea la notificación por correo certificado, habrá situaciones que permitan la comunicación de la respuesta a través de medios electrónicos o digitales a solicitantes cuya facilidad de acceso a medios informáticos lo permita y mientras lo consientan; sin embargo, habrá situaciones en que la dificultad para ubicar al solicitante, aún por medios ordinarios, se intensifica, como cuando se trata de personas domiciliadas en zonas rurales o metropolitanas. En estos casos, especialmente, la administración debe adecuar su actuación a las circunstancias del peticionario y agudizar su esfuerzo por que la notificación sea lo más seria y real posible.

4.6.4. A partir de esta reflexión, es claro que si la entidad está obligada a tener una constancia de la comunicación con el peticionario para probar la notificación efectiva de su respuesta, con mayor razón el juez constitucional, para evaluar el respeto al núcleo esencial de tal garantía debe verificar la

³⁹ 16 Sobre el mismo tema la sentencia T-553 de 1994, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

⁴⁰ Por ejemplo, en la sentencia T-545/96, M.P. Antonio Barrera Carbonell, la Corte concedió la tutela al derecho de petición en virtud de que la respuesta acerca del reconocimiento del derecho de pensión de la accionante había sido enviada a una dirección diferente a la aportada por ésta. Consideró la Corte que no había existido efectiva notificación a la peticionaria.

SENTENCIA No. 010/2017

existencia de dicha constancia y examinar que de allí se derive el conocimiento real del administrado sobre la respuesta dada.

4.6.5. Como se anotó, la constancia no tiene que ser idéntica ni uniforme en todos los casos, pero a pesar de sus elementos diferenciadores, debe permanecer en ella la propiedad esencial que lleve al juez de tutela al convencimiento de que hubo notificación efectiva al interesado. Así, los soportes que generen una duda razonable en el juzgador constitucional, por su falta de aptitud, idoneidad o suficiencia probatoria, deben ser examinados con mayor rigor para determinar si se ajustan a la realidad y certeza de la notificación de la respuesta.

4.7. En síntesis, la garantía real al derecho de petición radica en cabeza de la administración una responsabilidad especial, sujeta a cada uno de los elementos que informan su núcleo esencial. La obligación de la entidad estatal no cesa con la simple resolución del derecho de petición elevado por un ciudadano, es necesario además que dicha solución remedie sin confusiones el fondo del asunto; que este dotada de claridad y congruencia entre lo pedido y lo resuelto; e igualmente, que su oportuna respuesta se ponga en conocimiento del solicitante, sin que pueda tenerse como real, una contestación falta de constancia y que sólo sea conocida por la persona o entidad de quien se solicita la información" (...).

10.6. Carencia actual de objeto por hecho superado.

Al respecto, la Corte Constitucional, en Sentencia T-146 de 2012, y con ponencia del Magistrado Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, señaló que:

"Esta Corporación ha considerado que cuando hay carencia de objeto, la protección a través de la tutela pierde sentido y, en consecuencia, el juez de tutela queda imposibilitado para emitir orden alguna de protección del derecho fundamental invocado.

En la Sentencia T-988/02, la Corte manifestó que "(...) si la situación de hecho que origina la violación o la amenaza ya ha sido superada en el sentido de que la pretensión erigida en defensa del derecho conculcado está siendo satisfecha, la acción de tutela pierde eficacia y por lo tanto razón de ser."

En este orden de ideas, se ha entendido que la decisión del juez de tutela carece de objeto cuando, en el momento de proferirla, se encuentra que la situación expuesta en la demanda, que había dado lugar a que el supuesto afectado intentara la acción, ha cesado, desapareciendo así toda posibilidad de amenaza o daño a los derechos fundamentales.

De este modo, se entiende por hecho superado la situación que se presenta cuando, durante el trámite de la acción de tutela o de su revisión en esta Corte, sobreviene la ocurrencia de hechos que demuestran que la vulneración

SENTENCIA No. 010/2017

de los derechos fundamentales, en principio informada a través de la instauración de la acción de tutela, ha cesado."

Entonces si en el trámite de una acción de tutela se probara que el hecho por el cual esta se interpuso, se ha cumplido, pierde la esencia la misma, quedando imposibilitado el Juez para emitir orden alguna, por carecer de objeto cualquier expresión frente al derecho fundamental invocado.

10.7. El caso concreto.

En el presente asunto, el actor solicitó el amparo de su derecho fundamental de petición, por encontrarse presuntamente conculcado por la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES (COLPENSIONES), toda vez que esta entidad no ha dado respuesta a los derechos de petición elevados ante dicha entidad con fechas 22 de julio de 2015 y 08 de junio de 2016, en los cuales solicitaba la corrección de historia laboral y de semanas cotizadas.

El juez de primera instancia mediante sentencia del veinticuatro (24) de enero de dos mil diecisiete (2017), resolvió tutelar el derecho fundamental de petición, del señor ALEJANDRO SARMIENTO, al considerar que el mismo, está siendo conculcado por la Administradora Colombiana de Pensiones (COLPENSIONES). Indicando que Colpensiones, destinatario de las peticiones formuladas por el accionante el 22 de julio de 2015⁴¹ y 08 de junio de 2016⁴², no ha dado respuesta a las mismas, a pesar de estar vencido el término para tales efectos; concluyendo que es notoria la violación del derecho fundamental de petición, por parte de Colpensiones.

Colpensiones alega que el amparo constitucional ha perdido su razón de ser, pues deviene en carencia actual de objeto al haberse satisfecho la pretensión del accionante y desaparecida la situación que generó la violación o la amenaza del derecho fundamental, manifestándose así un hecho superado. La accionada manifiesta que esto es así, toda vez que ellos, ya tienen una respuesta a las peticiones formuladas por el señor Sarmiento, la cual allegaron al expediente con el escrito de impugnación⁴³.

El señor Sarmiento mediante comunicación dirigida a este Tribunal⁴⁴, previa comunicación del auto admisorio de la impugnación y del escrito de la misma, manifiesta que a la fecha no ha recibido notificación alguna por parte de Colpensiones, y que la Gerente Nacional de Defensa Judicial, en su

⁴¹Fls. 5-9 Cdo 1

⁴²Fls. 31-32 Cdo 1

⁴³Fls. 47-50 Cdo 1

⁴⁴Fl. 8 Cdo 2

SENTENCIA No. 010/2017

escrito de impugnación esta consignando una falsedad, y que solo quiere hacer incurrir en un error a esta judicatura.

En el presente asunto es clara la vulneración al derecho fundamental de petición del accionante, por cuanto su solicitud de corrección de historia laboral y de semanas de cotización, a la fecha, no ha sido resuelta, ni mucho menos notificada, tal como lo establece la Corte Constitucional en la sentencia anteriormente transcrita, por cuanto uno de los elementos esenciales del derecho de petición es la posibilidad para el administrado de conocer la respuesta del mismo, significando ello que la entidad debe notificar la respuesta al interesado, lo cual implica, más allá de la decisión adoptada por la administración, llevarla al conocimiento del solicitante, lo cual no se evidencia en el caso de marras.

En este punto, es menester precisar que lo que el actor pretende es la corrección de su historia laboral y del tiempo de sus semanas cotizadas frente a Colpensiones, en especial con relación a los empleadores Condisa S.A., Degremont Colombia, Aria Ltda., Roberto García, Distral S.A., Sadelmi Shaker Tammi, Inversiones Reyes Meneses Ltda., y Metalización Ltda., en los años y periodos señalados en la petición; por lo cual, la respuesta a su petición, para que cumpla con los requisitos de ser una respuesta de fondo, clara y congruente, deberá versar sobre todos esos empleadores y los años que alega haber laborado para ellos y no sobre un tema semejante o relativo al asunto principal de la petición, sin que eso sea impedimento para que la entidad pueda brindar información adicional que le de mayor claridad.

La Sala observa que, hasta el momento, el proceder de Colpensiones ha sido omisivo, toda vez que se observa que no ha dado una respuesta de fondo, sería, real y concreta al accionante, por cuanto no se evidencia que dicha entidad haya aportado certificación alguna de que el accionante ya tiene conocimiento efectivo de la respuesta a la petición elevada, por lo que en esta instancia se comparte la decisión del a-quo, en cuanto ordenar a Colpensiones que responda las peticiones en los términos solicitados por el accionante y que lo notifique de la respuesta a ella.

Igualmente se advierte, una vez revisadas las pruebas obrantes en el expediente, que la entidad accionada presentó junto con la sustentación de la impugnación, la respuesta a las peticiones elevadas por el actor, la cual fue enviada a la dirección de notificación relacionada, esto es a: Municipio de Turbaco, barrio Ciudadela Bonanza, manzana 15, lote 3, en fecha 20 de enero de la presente anualidad⁴⁵. Argumentando la accionada que, por

⁴⁵Fl. 50 Cdno. 1

SENTENCIA No. 010/2017

medio de oficio No.2017_658647⁴⁶, enviado a esa la dirección de domicilio antes señalada, informó al accionante la respuesta a su petición.

Esta Sala procedió a verificar en la página web de la empresa de envíos "Thomas Express", encargada de efectuar la comunicación de la respuesta al derecho de petición al señor Sarmiento, y en dicha web, luego de colocar el número de la guía, anuncia la página que hay un error y que dicho código de guía es inexistente o no aparece. Con posterioridad se llamó al número fijo nacional de la mencionada empresa solicitando información pero contestaron informando que no están habilitados para dar información de envíos efectuados por Colpensiones. Finalmente se llamó al accionante al número celular indicado en la demanda, para establecer si él ya había sido puesto en conocimiento de la respuesta a su petición, siendo infructuoso puesto que este se dirigía al buzón de mensajes.

Se colige de lo anterior, que si bien se envió comunicación dando respuesta al derecho de petición instaurado por el señor ALEJANDRO SARMIENTO, no se allegó al expediente prueba alguna de que se haya notificado directamente al accionante aquella manifestación, debido a que la entidad no anexa junto con las respuestas enviadas, la constancia de que se hayan recibido por parte del accionante, ya que en la guía de envío aportada no obra firma alguna de haber sido recibida la comunicación a satisfacción, ni se ha podido constatar en la página web ni llamando a la entidad, el rastro de la guía indicada de envío de la respuesta a la petición.

En consecuencia, dado que no existe evidencia que permita establecer que la Administradora Colombiana de Pensiones (COLPENSIONES) haya notificado en debida forma al demandante, acerca de las pretensiones deprecadas en los escritos del 22 de julio de 2015 y del 8 de junio de 2016, esta omisión por parte de la entidad, constituye una vulneración del derecho fundamental de petición del actor, por lo tanto, no es procedente declarar la existencia de hecho superado.

XI. CONCLUSIÓN

Colofón de lo expuesto, la respuesta al problema jurídico planteado es positiva, por cuanto la Administradora Colombiana de Pensiones "COLPENSIONES" vulnera el derecho fundamental de petición del señor ALEJANDRO SARMIENTO, al no dar una respuesta oportuna y de fondo a los derechos de petición elevados ante tal entidad, y no se puede predicar la existencia de un hecho superado por cuanto no hay prueba en el expediente de que al señor Sarmiento ya se la haya notificado de la

⁴⁶Fls. 47 – 49 Cdn. 1



SENTENCIA No. 010/2017

respuesta a su petición, por lo que la Sala mantendrá la decisión de primera instancia.

XII. DECISIÓN

Así las cosas, el Tribunal Administrativo de Bolívar administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley

FALLA:

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia proferida el veinticuatro (24) de enero de dos mil diecisiete (2017) por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Cartagena, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia, **REMÍTASE** el expediente a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión.

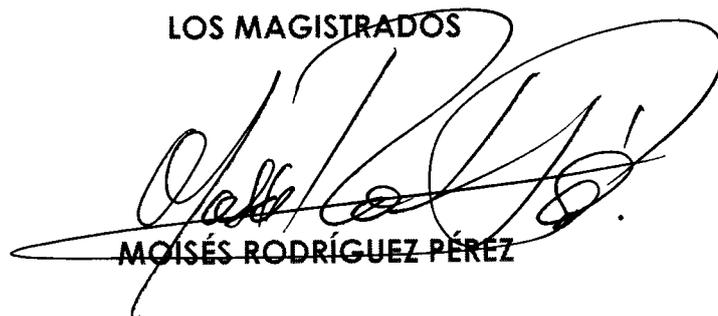
TERCERO: NOTIFÍQUESE a las partes en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

CUARTO: Por Secretaría, **ENVÍESE** copia de esta providencia al Juzgado de Origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

El proyecto de esta providencia fue considerado y aprobado por la Sala, en sesión extraordinaria de la fecha, según consta en Acta No. 8

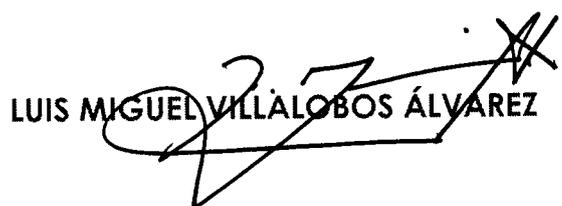
LOS MAGISTRADOS



MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ



EDGAR ALEXI VÁSQUEZ CONTRERAS



LUIS MIGUEL VILLALOBOS ÁLVAREZ