TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE

SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL

Sincelejo, veinte (20) de enero de dos mil quince (2015)

MAGISTRADO PONENTE: LUIS CARLOS ALZATE RÍOS

Sentencia No. 001

TEMAS:	DERECHO DE PETICIÓN – NÚCLEO ESENCIAL - PRESUNCIÓN DE VERACIDAD POR LA OMISIÓN A PRESENTAR EL INFORME REQUERIDO - EFECTOS *INTER COMUNIS* DEL AUTO 259 DE 2014 DE LA CORTE CONSTITUCIONAL
INSTANCIA:	PRIMERA

Decide la Sala, la Acción de Tutela instaurada en nombre propio por ISIDORO DEL CRISTO GIL ARRIETA, en contra de la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES "COLPENSIONES"

1. ANTECEDENTES:

1.1. Reseña Fáctica:

Afirma la parte actora, que radicó solicitud de reconocimiento y pago de pensión de jubilación ante COLPENSIONES, el 22 de mayo de 2014.

Asegura que, al día de presentación de la tutela, han trascurrido 6 meses y 12 días sin recibir respuesta alguna a su petición actitud del ente accionado que vulnera sus derechos fundamentales.

1.1.2 Las Pretensiones:

Solicita la parte actora, que se amparen sus derechos fundamentales, al mínimo vital, igualdad, seguridad social y de petición, y como consecuencia:

- Ordenar a COLPENSIONES, que tramite el acto administrativo mediante el cual se le reconoce y la pensión de vejez, y ordenar el pago de las mesadas atrasadas desde la adquisición del estatus de pensionado, la indexación y actualización del IPC.

2. ACTUACIÓN PROCESAL:

Durante el trámite del proceso se surtieron las siguientes etapas:

- Presentación de la Demanda: 15 de diciembre de 2014 (fol. 12.).
- Admisión de la demanda: 16 de diciembre de 2014 (fol. 14.).
- Notificación a las partes: 16 de diciembre de 2014 (fol. 15-23).

3. CONTESTACIÓN A LA DEMANDA:

El ente accionado**, COLPENSIONES**, guardó silencio al respecto.

4. PROBLEMA JURÍDICO:

De acuerdo con los antecedentes planteados, corresponde a esta Sala determinar si:

¿Se vulnera el derecho fundamental de petición, al no recibir dentro de los plazos legales, decisión expresa, material y de fondo, frente a la petición elevada ante una entidad pública que administra el sistema pensional?

Analizado lo anterior, para abordar el tema puesto a consideración de la Sala, se estudiará los siguientes temas: **i)** El derecho de petición en general, núcleo

esencial, características; **ii)** Los efectos *inter comunis* del auto 259 de 2014 de la CORTE CONSTITUCIONAL, y **iv)** El caso concreto.

4.1. El Derecho de Petición en General:

Reza y plantea la Constitución Política (Artículo 23) una regla general en cuanto al Derecho de Petición, consistente en que toda persona tiene derecho fundamental a presentar verbal o por escrito, peticiones respetuosas a las autoridades, por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución.

En reiterada jurisprudencia, el máximo órgano de la jurisdicción constitucional ha sostenido que en la pronta resolución de parte de la autoridad a quien se dirige la petición, es donde este derecho fundamental adquiere toda su dimensión (núcleo esencial) como instrumento eficaz de la participación democrática, ya que así recibe información y hace efectivo el resto de los derechos fundamentales y legales (Sentencia T- 495 de 1992).

Así pues, la Corte ha considerado que las autoridades tienen la obligación de responder de manera oportuna, clara y precisa las peticiones ante ellas formuladas, es decir, la garantía eje del derecho de petición se satisface solo con las respuestas y tienen esta categoría, aquella decisión, conclusión que afirma una realidad, satisface una inquietud u ofrece certeza al interesado (Sentencia T-439 de 1998).

Por su parte la norma superior (artículo 23) no estipuló dentro de qué término las autoridades deben resolver prontamente, pero dicho tiempo o período para obtener la respuesta le fue dejado a la ley, cuestión esta que se encuentra regulada en el Código procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011) cuando se trata de peticiones en interés general o particular, igualmente para la solicitud expuesta en el caso bajo análisis no existe regulación normativa que enuncie de manera taxativa el término para su resolución, pero ha sido la misma jurisprudencia constitucional quien ha trazado las pautas y los

términos para dar respuestas a las peticiones en materia pensional tal como veremos posteriormente.

Así las cosas, se revela vulneración de este derecho constitucional, cuando no hay respuesta a la petición formulada, cuando su resolución es tardía o no se aborda el fondo de la misma.

4.2. Núcleo esencial del derecho de petición

En suma, de acuerdo con lo establecido por el artículo 23 de la Carta Política, el núcleo esencial del derecho de petición comprende la respuesta pronta y oportuna a la reclamación que se formula ante la respectiva autoridad, pues de nada serviría dirigirse a las autoridades si estas no resuelven o se reservan el sentido de lo decidido. Por ello, la respuesta, para que sea oportuna en los términos previstos en las normas constitucionales y legales, tiene que comprender y resolver el fondo de lo pedido, y ser comunicada al peticionario, ya que el derecho fundamental del que se trata, comprende la posibilidad de conocer, transcurrido el término legal, la contestación de la entidad a la cual se dirigió la solicitud.

La Corte Constitucional, en sentencia T-848 de 2006 M.P. Jaime Córdoba Triviño, al respecto puntualizó:

> *"Cualquier desconocimiento injustificado de dichos plazos legales, en cualquiera de las hipótesis señaladas, acarrea la vulneración del derecho fundamental de petición."*

Ahora bien, en lo relativo al término para resolver las peticiones la autoridad pública no puede en un momento dado, excusarse manifestando que la no contestación del derecho de petición da lugar al fenómeno jurídico del silencio administrativo, ya que por su parte la Corte Constitucional, en sentencia T – 255 del 21 de mayo de 1996, expresa:

> *"El derecho de petición no queda satisfecho con el silencio Administrativo que algunas normas disponen, pues es apenas un mecanismo que la ley se ingenia para hacer posible el adelantamiento de la actuación, pero en ninguna forma cumple con las exigencias constitucionales y que responden a una necesidad material y sustantiva de resolución y no a una consecuencia meramente formal y procedimental…"*

Sobre el núcleo esencial del derecho de petición, ha dicho la Corte Constitucional:

> *"Esta Corte ha establecido que el derecho de petición cumple una doble función, cual es:[1] (i) permite a los interesados elevar peticiones o solicitudes respetuosas a las autoridades administrativas, y/o a los particulares en los casos en que proceda, y (ii) asegura mediante la imposición de una obligación con cargo a la administración, la respuesta y/o resolución de dicha petición de manera oportuna, eficaz, de fondo y congruente con lo pedido[2]. Así las cosas, el núcleo esencial del derecho de petición reside en la obtención por parte del administrado de una respuesta pronta, suficiente y oportuna a lo solicitado, sin perder de vista, que en ningún momento su ejercicio conlleva obtener una respuesta positiva o de aceptación[3]*

Respecto al tema, el Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo delineó una serie de requisitos que debe cumplir la respuesta emitida, a fin de no vulnerar el Derecho Fundamental de Petición, en tal sentido consideró:

> ***"i) oportunidad**, conforme a las reglas contenidas en el artículo 6º del Código Contencioso Administrativo que señala 15 días para resolver, y de no ser posible, antes de que se cumpla con el término allí dispuesto y ante la imposibilidad de dar una respuesta en dicho lapso, la autoridad o el particular deberá explicar los motivos y señalar el término en el cual se realizará la contestación. Para este efecto, el criterio de razonabilidad del término será determinante, puesto que deberá tenerse en cuenta el grado de dificultad o la complejidad de la solicitud **ii) Debe resolverse de fondo**, clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado, lo cual no indica que la respuesta deba ser favorable y, **iii) Ser puesta en conocimiento del peticionario**.*

---

[1] Cfr. Sentencias T-911 de 2001 (M.P. Rodrigo Escobar Gil); T-381 de 2002 (M.P. Álvaro Tafur Galvis) y T-425 de 2002 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), entre otras.

[2] Esta Corporación así lo delineó en Sentencia T-1160A de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), en los siguientes términos: "c) la respuesta debe cumplir con estos requisitos: 1. Oportunidad. "Debe resolverse de fondo, clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado. 3. Ser puesta en conocimiento del peticionario. Si no se cumple con estos requisitos se incurre en una vulneración del derecho constitucional fundamental de petición". En idéntico sentido, esta Corporación preciso que: "el derecho de petición comprende no sólo la manifestación de la administración sobre el objeto de la solicitud, sino también el hecho de que dicha manifestación constituya una solución pronta del caso planteado. El derecho fundamental a la efectividad de los derechos (C.P. Arts. 2º y 86) se une en este punto con el principio constitucional de la eficacia administrativa (art.209) (...) Por lo menos tres exigencias integran esta obligación. En primer lugar, la manifestación de la administración debe ser adecuada a la solicitud planteada....en segundo lugar, la respuesta debe ser efectiva para la solución del caso que se plantea...y finalmente, la comunicación debe ser oportuna..."

[3] CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia T-005 de 2011.

…..

En síntesis, el derecho de petición se garantiza cuando la administración responde de fondo, de manera clara y precisa y dentro de un plazo razonable la solicitud presentada, ello supone que las situaciones contrarias a los principios enunciados, son susceptibles de protección por el juez constitucional mediante fallo de tutela que ordene a la autoridad peticionada emitir una respuesta conforme a los lineamientos trazados"[4](Negrillas del texto original).

Ahora bien, como quiera que nos encontramos frente a una solicitud de reconocimiento de una pensión, cabe anotar que el Máximo órgano de la Jurisdicción constitucional en nuestro país, señaló en providencia de unificación de los fallos de tutela, en lo atinente a términos de resolución de peticiones en materia pensional:

"(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 amenazan la vulneración del derecho a la seguridad social. Todos los mencionados plazos se aplican en materia de reajuste especial de pensiones como los pedidos en el presente proceso."[5]

---

[4]CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO. ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. Sentencia del 02 de diciembre de 2010. CONSEJERO PONENTE: LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO REF: Expediente núm. 76001-23-31-000-2010-01809-01(AC) ACTOR: WILLIAM MARTINEZ CARDONA. DEMANDADO: MIN DEFENSA NACIONAL – EJÉRCITO NACIONAL.

[5]CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia SU-975 de 2003.

Visto lo anterior se refleja claramente que el Máximo intérprete de la Constitución en Colombia, atendiendo al vacío normativo que presenta el cumplimiento de una solicitud en materia pensional, quiso prever tal circunstancia y fijar las pautas para tener un término en cual sean resueltas tales peticiones, como quiera que este tema por ser de tanta relevancia jurídica, puede conllevar a la vulneración no solo del derecho fundamental estudiado de un afiliado, sino también a la vulneración de muchos derechos más, toda vez que es allí en la simple solicitud donde se origina el reconocimiento del ellos y por ende una inobservancia del mismo vulneraria los demás Constitucionales y legales que le asisten a la persona

4.3. Los efectos *inter comunis* del auto 259 del 21 agosto de 2014 de la CORTE CONSTITUCIONAL

En este punto, es importante tener en cuenta, que atendiendo la situación que atraviesa la entidad demandada, la CORTE CONSTITUCIONAL ha estudiado su situación particular, dado que este recibió el cúmulo de peticiones pensionales del extinto INSTITUTO DE LOS SEGUROS SOCIALES, y se hace necesario adoptar medidas a fin de que la vulneración masiva de los derechos fundamentales se solvente.

En el auto en mención, se otorgó efectos *inter comunis*[6] en materia de petición de solicitudes de cumplimientos de sentencias de reliquidación de pensión, así:

> ***"Primero.- Disponer*** *con efectos inter comunis que a partir de la fecha de proferimiento de esta providencia y hasta el 31 de diciembre de 2014, las autoridades judiciales al momento de resolver acciones de tutela proferidas en contra de la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones o el Instituto de Seguros Sociales, o incidentes de desacato por tutelas concedidas por acciones u omisiones de Colpensiones o el ISS, seguirán las siguientes reglas:*
> …
> *2) Cuando el juez conceda tutela constitucional por aspectos relacionados con el cumplimiento de un fallo judicial ordinario o contencioso administrativo que ordenó al*

[6] "*La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha admitido en casos excepcionales la extensión de los efectos de sus sentencias de tutela, proferidas en el trámite de revisión de los fallos de instancia, a personas que no han instaurado la acción respectiva. Ello con el fin de cumplir su misión de garantizar la integridad y la supremacía de la Constitución Política y proteger los derechos constitucionales fundamentales, en particular el derecho a la igualdad.*" CORTE CONSTITUCIONA, Sentencia SU-636 de 2003.

ISS o Colpensiones el pago de un incremento, retroactivo, reajuste o reliquidación pensional, (i) solicitará colaboración al juzgado respectivo para que dentro de los diez días siguientes a la comunicación de la providencia desarchive el expediente que contiene la sentencia objeto de acatamiento. Esta solicitud no alterará la competencia ni el reparto dispuesto para las acciones de tutela formuladas contra Colpensiones, en tanto la demanda no se interponga contra el juzgado que custodia el expediente; (ii) ordenará a Colpensiones que dentro de los tres días siguientes a la comunicación de la sentencia de tutela solicite al actor únicamente los documentos que por ley le corresponde aportar a la parte demandante para el acatamiento del fallo ordinario o contencioso y; (iii) ordenará a Colpensiones cumplir el fallo ordinario o contencioso en el plazo correspondiente a la suspensión de la sanción por desacato referida en el numeral 105 cuadro único de la parte motiva de esta providencia."

Por lo anterior, las órdenes a impartir, deberán acoplarse a lo decidido por la CORTE CONSTITUCIONAL en la providencia aludida.

Para la Sala, son suficientes las anteriores consideraciones para analizar:

5. EL CASO CONCRETO:

La Sala encuentra como hechos demostrados:

- Que a través de oficio del 22 de mayo de 2014, COLPENSIONES, informa al actor que la petición radicada para el reconocimiento de la pensión de vejez fue debidamente recibida, y que sería resuelta dentro de los términos que otorga la ley (fol.7).

Como puede observarse, si bien es cierto y dentro del expediente no obra copia del escrito de radicación de la solicitud de reconocimiento de la pensión de vejez presentado por el actor, también lo es que la entidad asegura haber recibido la petición, no obstante no resolvió de fondo la misma, razón por la cual para esta Colegiatura se encuentra vulnerado el derecho fundamental de petición, toda vez que el plazo legal para dar respuesta en materia pensional de 4 meses, se encuentra vencido sin que exista respuesta alguna sobre lo requerido.

Todo esto, aunado a que la sola afirmación de la accionante realizada en la demanda, se presume verdadera, toda vez que el ente accionado

COLPENSIONES no contestó la demanda y por ende se presume cierto lo expuesto por dentro del presente trámite constitucional, de conformidad a lo consagrado en el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991[7].

Para resolver lo anterior, a la fecha, respecto de la petición presentada el 22 de mayo de 2014, han transcurrido más de siete (7) meses, observándose y presentándose claramente un término superior al previsto por la Jurisprudencia Constitucional y la Ley, de cuatro (4) meses calendario, para decidir de fondo las solicitudes que en materia pensional presentan los afiliados, por lo que el plazo establecido se encuentra superado, sin que hasta ahora el ente accionado ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES hubiesen resuelto de mérito el requerimiento que impetró el accionante, contestando su requerimiento, por lo que se evidencia la flagrante vulneración del Derecho Fundamental de Petición del que es titular.

DECISIÓN: En mérito de lo expuesto, la **SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA:

PRIMERO: TUTÉLESE el Derecho fundamental de Petición de ISIDORO DEL CRISTO GIL ARRIETA, vulnerado por la ADMINISTRADORA

---

[7] Sobre la presunción de veracidad, ha dicho la Corte Constitucional: *"presunción de veracidad en materia de tutela cuando la autoridad demandada no rinde el informe solicitado por el juez constitucional"*

El artículo 20 del decreto ley 2591 de 1991, consagra la presunción de veracidad como un instrumento para sancionar el desinterés o negligencia de la autoridad pública o particular contra se ha interpuesto la acción de tutela, aquellos eventos en los que el juez requiere cierta información(Art. 19 decreto 2591 de 1991) y aquello no es allegado dentro del plazo respectivo o simplemente no llega, dicha diligencia tiene como consecuencia que los hechos narrados por el accionante en la demanda de tutela sean tenidos como ciertos.

" *ARTICULO 19 INFORMES: el juez podrá requerir informes al órgano o a la autoridad contra quien se hubiere hecho la solicitud y pedir el expediente administrativo o la documentación donde consten los antecedentes del asunto la omisión injustificada de enviar esas pruebas acarreara responsabilidad..*

ARTICULO 20: PRESUNCIÓN DE VERACIDAD: si el informe no fuere rendido dentro del plazo correspondiente se tendrán por ciertos los hechos y se entrara a resolver de plano. Salvo que el juez estime necesario otra averiguación previa." (Subrayado y negrillas fuera del texto original.)

COLOMBIANA DE PENSIONES "COLPENSIONES", de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta Sentencia.

SEGUNDO: ORDÉNESE a la entidad demandada ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES COLPENSIONES, a través del Gerente Nacional de Reconocimiento de la Vicepresidencia de Beneficios y Prestaciones, que, si aún no lo ha hecho, proceda a resolver de fondo el derecho de petición, presentado por el actor ISIDORO DEL CRISTO GIL ARRIETA el 22 de mayo de 2014 y radicado bajo el No. BZ2014-4028586-1272796, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta sentencia.

TERCERO: NOTIFÍQUESE por el medio más expedito esta decisión al accionante, ISIDORO DEL CRISTO GIL ARRIETA al ente accionado ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES COLPENSIONES a través del Gerente Nacional de Reconocimiento de la Vicepresidencia de Beneficios y Prestaciones, y al agente delegado del Ministerio Público.

CUARTO: Si el presente fallo no es impugnando, **ENVÍESE** el expediente a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión. En firme el fallo ordénese el archivo definitivo, previa las anotaciones en el sistema información judicial.

Se deja constancia que el proyecto de esta providencia fue discutido y aprobado por la Sala en sesión de la fecha, según consta en el acta Nº 001.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados,

LUIS CARLOS ALZATE RÍOS

RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ