



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL

Sincelejo, treinta y uno (31) de enero de dos mil dieciocho (2019)

MAGISTRADO PONENTE: RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

RADICACIÓN: 70-001-33-33-008-2018-00403-01
ACCIONANTE: NICOLASA MARÍA CONTRERAS
CHAMORRO
ACCIONADO: MUNICIPIO DE COLOSÓ (SUCRE) –
ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE
PENSIONES “COLPENSIONES”
NATURALEZA: ACCIÓN DE TUTELA

Procede la Sala, a decidir la **impugnación** presentada por la parte accionada, contra la sentencia de fecha 11 de diciembre de 2018, proferida por el Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, mediante la cual, se negó el amparo solicitado.

I. ANTECEDENTES:

1.1- Pretensiones¹:

La señora **NICOLASA MARÍA CONTRERAS CHAMORRO**, interpuso acción de tutela contra el **MUNICIPIO DE COLOSÓ (SUCRE)** y la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES “COLPENSIONES”**, con el fin de que se protejan sus derechos fundamentales de petición, debido proceso, mínimo vital y seguridad social. Solicita que se ordene a las entidades accionadas, dar respuesta de fondo a la petición radicada en las instalaciones del ente departamental el día 04 de julio de 2018, así como también, el reconocimiento de su pensión de vejez y la indexación e intereses

¹ Folios 14-15 del cuaderno de primera instancia.

moratorios, surgidos como consecuencia del retardo en el reconocimiento y pago de los aportes pensionales dejados de cancelar por no afiliación en determinado periodo laboral.

1.2. Hechos²:

Manifiesta la accionante, que se encuentra vinculada al Municipio de Colosó – Sucre, en el cargo de auxiliar de servicios generales, desde el 14 de agosto de 1992, de manera ininterrumpida.

Refiere, que fue afiliada al Sistema General del Pensiones solo hasta el 01 enero de 1997, incurriendo el empleador en omisión en el pago de aportes pensionales en el lapso de cinco años.

Señala también, que ha cumplido con el tiempo y la edad para obtener su status de pensionada, pero existen inconsistencias en el pago de aportes correspondientes a ciertos periodos, en los cuales estuvo laborando en la entidad.

Anota la tutelante, que el día 04 de julio de 2018 radicó petición ante la entidad accionada, con el fin de que el Municipio le cancele el bono pensional, correspondiente a los aportes que no fueron pagados desde la fecha de su posesión, hasta diciembre de 1996.

Pidió además, que el ente expida y envíe a COLPENSIONES, soportes de los meses en los cuales no figura pago de los aportes pensionales, como se observa en el reporte de semanas cotizadas (Fls. 24-27).

Aduce, que la entidad accionada no ha respondido de fondo a su petición, lo que ha hecho tardío el reconocimiento de su pensión de jubilación.

Por último, expresa que a la edad en la que se encuentra, se le hace imperioso acceder a dicha prestación, pues, sufre de graves quebrantos de

² Folios 6-7 del cuaderno de primera instancia.

salud que le dificultan realizar las funciones que su empleo le demanda, siendo además madre cabeza de familia, con un niño menor a su cargo.

1.3.- Contestación.

El **MUNICIPIO DE COLOSÓ**³, señaló, que carecen de sustento probatorio las afirmaciones que realiza la accionante, referentes a la realización de diferentes solicitudes tendientes al pago de las obligaciones contraídas por la entidad. Manifiesta también, que no es posible que la actual administración tuviera conocimiento de su situación con anterioridad al año 2016, momento en el cual, se posesionó el alcalde en turno y no se informó de la situación de la tutelante en el proceso de empalme.

Por otro lado, menciona que existe carencia actual de objeto por hecho superado y anexa copia de respuesta⁴ al derecho de petición realizado por la accionante, adiado 03 de diciembre de 2018, fecha en la cual, también realizó la respectiva contestación.

La **ADMINISTRADORA DE PENSIONES-COLPENSIONES**⁵, solicitó declarar improcedente el trámite tutelar, toda vez, que desconoce el carácter subsidiario de la acción. Manifiesta que existen otros medios de defensa judicial, para atender las pretensiones que invoca la accionante.

Agrega, que tampoco se encuentra la accionante ante un perjuicio irremediable, como causal para invocar la acción constitucional de manera transitoria.

Por último, indica, que una vez verificado el histórico de trámites, no se encontró petición elevada ante la entidad por parte de la accionante.

³ Folios 52 - 55, cuaderno de primera instancia.

⁴ Folio 59-60, cuaderno de primera instancia.

⁵ Folios 84 - 87, cuaderno de primera instancia.

1.4.- La providencia recurrida⁶.

El Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, mediante sentencia de fecha 11 de diciembre de 2018, negó el amparo de los derechos fundamentales invocados por el accionante. Como consecuencia, dispuso:

“i) Declarar que en la presente tutela hay carencia actual de objeto por hecho superado, como consecuencia de que la presunta vulneración del derecho de petición fue superada, toda vez que el municipio de Colosó (Sucre) dio respuesta a la petición presentada el 04 de julio de 2018 por la actora Nicolasa María Contreras Chamorro”

ii) Exhortar al municipio de Colosó (Sucre) para que en lo sucesivo se sirva de dar pronta y oportuna respuesta a las peticiones de los ciudadanos, dando así cumplimiento a los consignado en la Constitución Política y la Ley, siendo garantes de dicha normatividad”

iii) Declarar improcedente la acción de tutela promovida por la señora Nicolasa María Contreras Chamarro con relación a las Administradora Colombiana de Pensiones “Colpensiones” por las razones expuestas en esta providencia”

Para arribar a dicha decisión, el A quo consideró:

“... se advierte que el 04 de julio de 2018 la actora elevó petición ante la Alcaldía Municipal de Colosó (Sucre), solicitando bono pensional correspondiente a los periodos en que el ente territorial no realizó los respectivos aportes, en formatos 1, 2 y 3B CLEPS (...)

Al contestar la tutela, el municipio de Colosó señaló que el 31 de octubre de 2018, en respuesta a otra petición, a la actora se le hizo entrega de los formato 1, 2 y 3B CLEPS y allegó evidencia de ello, visible a folios 64 a 81 del expediente.

Adicionalmente, el ente territorial accionado anexó respuesta a la petición presentada el 04 de julio de 2018 por la actora, quien recibió la misma el 03 de diciembre de 2018, en tal respuesta, se indica que con los formatos que le fueron facilitados a la actora el 31 de octubre de 2018, esta puede iniciar trámite de reconocimiento pensional ante Colpensiones y en el momento pertinente el municipio asumirá la obligación a que haya lugar respecto del pago del abono pensional que resulte, con cargo a

⁶ Folios 82 – 83, cuaderno de primera instancia.

los recursos del FONPET. Con relación a las planillas solicitadas se informa que no ha sido posible su ubicación en la oficina de archivo, pero nuevamente se está realizando su búsqueda, y en el caso de no hallarlo, analizarán la posibilidad de su reconstrucción en términos del artículo 126 del C.G.P. Y en cuanto a la solicitud de que el municipio Colosó tramite la pensión de la actora, se indica que esta debe iniciar el procedimiento, conforme al parágrafo 3 del artículo 9 de la Ley 797 de 2003"

Se señala, con respecto a la Administradora de Pensiones "Colpensiones", que según las pruebas allegadas en el expediente, no se dirigió ninguna petición a dicha entidad, por lo cual no se encuentra probado que haya vulnerado el derecho fundamental de petición de la tutelante y por consiguiente, no se encuentra legitimada en la causa por pasiva.

1.5.- La impugnación⁷.

La señora **NICOLASA MARÍA CONTRERAS CHAMORRO** impugnó la decisión de primer grado, argumentando que en el presente asunto no se proporcionó una respuesta de fondo a la petición impetrada. Esto en primer lugar, porque si bien, el Municipio hace entrega de los formatos 1, 2 y 3 B CLEPS, no tramita dicho bono pensional en Colpensiones, toda vez, que señala que la accionante puede hacerlo por cuenta propia, lo que a juicio de esta, le ocasionaría una larga espera que va en contravía de su situación de sujeto de especial protección.

Afirmó, con respecto a la búsqueda de los soportes de los periodos donde no aparece pago de los aportes, que el Municipio ha tenido 5 meses y no ha encontrado los mismos, por lo que se violan los principios de la administración pública, como son la igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad e imparcialidad. Espera que dice, produce detrimento en su salud, pues, a sus 68 años no puede realizar las funciones que le son asignadas y tampoco puede retirarse del trabajo, ya que, es el único ingreso económico con el que cuenta.

⁷ Folios 96 - 102 del cuaderno de primera instancia.

II. CONSIDERACIONES

2.1- Competencia

El Tribunal, es competente para conocer en **Segunda Instancia**, de la presente impugnación, en atención a lo establecido en el artículo 32 del Decreto Ley 2591 de 1991.

2.2- Problema jurídico

En el sub examine, el debate central se circunscribe en establecer: ¿Las entidades accionadas, vulneraron el derecho de petición del accionante frente a su solicitud tendiente al pago de pensión de jubilación?

Para abordar el problema planteado, se hará énfasis en los siguientes aspectos: i) Procedencia de la Acción de tutela; ii) Derecho fundamental de petición en asuntos pensionales, iii) Caso concreto.

2.3- Análisis de la Sala.

2.3.1. Procedencia de la Acción de tutela.

De conformidad con el artículo 86 de la Carta Política, toda persona que considere lesionados o vulnerados sus derechos fundamentales, tiene la posibilidad, a través de la acción de tutela, de reclamar ante los jueces la protección inmediata de los mismos, ya sea que el infractor del orden constitucional, sea una autoridad pública o un particular, evento último, bajo los términos señalados por la ley.

Del mencionado texto constitucional se despliega, como de manera constante lo ha destacado la Corte Constitucional⁸, el carácter subsidiario

⁸ Cfr. Corte Constitucional. Sentencias T-279 del 4 de junio de 1997 (M. P. Vladimiro Naranjo Mesa), T-156 del 22 de febrero de 2000 (M. P. José Gregorio Hernández Galindo), T-500 del 27 de junio de 2002 (M. P. Eduardo Montealegre Lynett) y T-858 del 10 de octubre de 2002 (M. P. Eduardo Montealegre Lynett), entre muchas otras.

de la acción, de manera que tan solo resulta procedente instaurarla, cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, a no ser que lo pretendido, sea evitar un perjuicio irremediable.

Es decir, la tutela no ha sido concebida para sustituir a los Jueces ordinarios, ni como un mecanismo supletorio o alternativo del procedimiento ordinario. Tampoco, obviamente, para convertirse en dispositivo salvador, cuando dentro de la actuación ordinaria, no se han agotado, todos los trámites procesales previstos o para remediar la desidia del interesado.

La Corte también ha reiterado en varias oportunidades, que la existencia del otro medio de defensa, no puede ser considerada en abstracto, por cuanto aquél, debe tener la capacidad de proteger, íntegramente, el derecho violado o quebrantado⁹, es decir, debe apreciarse en relación con el derecho fundamental de que se trata, no respecto de otros¹⁰. El Juez de tutela, que halle otro medio de defensa judicial, debe verificar su idoneidad, pues, de no resultar idóneo, la acción de tutela desplazaría el medio ordinario y pasaría a convertirse, en la vía principal para la protección del derecho¹¹.

2.3.2. Del derecho fundamental de petición en asuntos pensionales.

En términos del artículo 23 de la constitución política, que hace alusión al Derecho de Petición, se tiene que: *“toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución”*.

En consonancia con lo anterior la Ley 1755 de 30 de junio de 2015, actualiza la sustancialidad del derecho fundamental en mención, con el dinamismo de juicios constitucionales, conservándose la regla general de la emisión de

⁹ Al respecto puede consultarse la Sentencia T-233 del 17 de mayo de 1994 (M. P. Carlos Gaviria Díaz).

¹⁰ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-441 del 12 de octubre de 1993 (M. P. José Gregorio Hernández Galindo).

¹¹ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-858 de 2002.

respuesta en quince (15) días y asumiendo las excepciones de la normativa anterior (petición de documentos -10 días-; consultas -30 días-).

Situación que debe ser entendida en el marco de la construcción jurídico sustancial, derivada del estudio del derecho de petición, cuando se elevan solicitudes de orden pensional, bajo los parámetros que se han erigido desde la sentencia SU-975 de 2003, tal como se puntualizó en sentencia T - 173 de 2013¹², así:

“En sentencia SU-975 de 2003, que hizo una interpretación integral de los artículos 19 del Decreto 656 de 1994, 4° de la Ley 700 de 2001, 6° y 33 del Código Contencioso Administrativo, en punto a las solicitudes que versan sobre pensiones, la Corte señaló que las autoridades deben tener en cuenta tres términos que corren transversalmente, cuyo incumplimiento acarrea una transgresión al derecho de petición. Textualmente dijo: “Del anterior recuento jurisprudencial queda claro que los plazos con que cuenta la autoridad pública para dar respuesta a peticiones (...) elevadas por servidores o ex servidores públicos, plazos máximos cuya inobservancia conduce a la vulneración del derecho fundamental de petición, son los siguientes:

(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 que la 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.

(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”.

En estas condiciones, si la autoridad o entidad correspondiente desconoce injustificadamente los plazos establecidos por la ley y

¹² 12 Corte Constitucional. M. P. Dr. Jorge Iván Palacio Palacio.

desarrollado por la jurisprudencia constitucional, vulnera el derecho de petición, convirtiéndose el amparo de tutela en el medio eficaz para protegerlo”

En este sentido, el estudio realizado frente a la afectación, amenaza o vulneración del derecho de petición, en relación a asuntos de tipo pensional, debe tener en cuenta el quebrantamiento y desatención de los términos señalados.

Del mismo modo, debe constatar que la respuesta que ha sido dada por parte de la administración, resuelva de manera precisa y completa, el escrito sometido a su consideración, además debe ser dada a conocer; por ende, no se tiene satisfecho este derecho, cuando la entidad, responde evasivamente o se limita a la simple afirmación, de que el asunto se encuentra en revisión.

La comunicación de la respuesta a la petición, se puede dar por diversos medios, siendo normalmente utilizada la notificación por correo certificado; sin embargo, también es permitido que la misma, se haga a través de medios electrónicos o digitales, siempre que el peticionario tenga facilidad de acceso a éstos y así lo acepte.

2.4. Caso concreto.

La Sala procede a revocar la providencia impugnada, a través de la cual, el A quo negó el amparo solicitado; conforme el análisis que se pasa a exponer:

En el *sub examine*, se acreditó que la señora NICOLASA MARÍA CONTRERAS CHAMORRO, diligenció petición el día 4 de julio de 2018 ante el MUNICIPIO DE COLOSÓ-SUCRE, solicitando el pago de bono pensional correspondiente a los periodos dejados de cancelar desde 1992, hasta diciembre de 1996, así como también, la expedición de soportes de ciertos periodos, que no registran pago de aportes en el reporte de semanas cotizadas.

Por último, pidió, que el Municipio realice los trámites correspondientes para el reconocimiento de su pensión.

Frente a ello, la entidad accionada se pronunció dentro del trámite de tutela, con oficio calendado 03 de diciembre de 2018,¹³ en los siguientes términos:

“... En el derecho de petición de fecha 2 de julio de 2018, usted pidió fue el pago del Bono Pensional y no la elaboración de los formatos 1, 2 y 3B CLEBS, que es el primer paso para solicitar el Pago del Bono Pensional.

El Municipio de Colosó le contestó de fondo ésta solicitud, dado que se solicitó ante la Oficina de Archivos una Certificación del tiempo laborado por Usted, cuando dicha dependencia expidió la certificación se pudo constatar su información laboral y así también certificaron el valor devengado desde su vinculación hasta el presente año, teniendo toda la información clara, la oficina de asesoría jurídica externa del Municipio elaboró los Formatos 1, 2 y 3B CLEBS, los cuales fueron entregados a Usted en fecha 31 de octubre del 2018.

(...)

En cuanto a la segunda solicitud me permito informarle que, el Municipio de Colosó ha hecho ingentes esfuerzos para ubicar los soportes o planillas a los que usted hace referencia, debe tenerse en cuenta que se trata de documentos de hace varios años y que por ello no ha sido posible su ubicación en la oficina de archivo de la entidad; sin embargo nuevamente se dio la orden para que varios servidores adscritos a esa dependencia realicen en forma minuciosa su búsqueda o en su defecto se expida, por parte del director de dicha oficina de archivo, la certificación correspondiente y siendo así, como hasta la fecha lo es, analizar la posibilidad de ordenar su reconstrucción, al tenor de lo dispuesto en el artículo 126 del Código General del Proceso, al que debemos remitirnos por orden expresa del artículo 306 del C.P.A.C.A

Referente a las tercera solicitud me permito manifestarle que, conforme con lo expuesto en el parágrafo 3 del artículo 9 de la ley 797 de 2003, quien en primer lugar debe ejercer la facultad de solicitar su derecho a la pensión de vejez, cuando cumple los requisitos para acceder a ella, es el beneficiario, en este caso usted, en el ente territorial tiene la obligación de hacerlo 30 días después, pero en vista a que en el punto 2 de la petición solicita

¹³ Fls. 59-60, cuaderno de primera instancia.

que se expida a Colpensiones, soportes o planillas de pagos de unos periodos que presuntamente están inconsistentes, se entendió que ya usted había elevado dicha solicitud ante Colpensiones.

(...)

En vista a la interposición de la presente acción, se aclara que usted no ha elevado dicha solicitud y al estar cumplidos los términos de ley procederemos de inmediato a descargar los formatos que para tal efecto tiene Colpensiones, de los que se le mantendrá informada”

Siendo así y una vez verificado el acto administrativo en mención, se tiene que la petición del actor, ha tenido una respuesta por parte del ente municipal, la cual observa la Sala, que además de haberse realizado de forma extemporánea, no resulta ser completa, ni de fondo con respecto a una de las solicitudes incoadas por la accionante.

La actora, solicita que le sean suministrados soportes o planillas de aportes cancelados en periodos, sobre los cuales no aparece constancia del pago en el reporte de semana cotizadas. Con respecto a esto, la entidad explica, que no han sido encontradas por el personal de archivo, por ser documentos expedidos hace varios años, pero omite establecer plazo para la contestación sobre el mencionado aspecto, lo que genera una espera indefinida para la tutelante, máxime cuando se trata de elementos que inciden en la consecución del reconocimiento de su pensión, lo que repercute directamente en su mínimo vital.

Se recuerda, que en reiterada jurisprudencia constitucional, se ha establecido que, *“la respuesta debe producirse dentro de un plazo razonable, el cual debe ser lo más corto posible; por regla general, se acude al artículo 6º del Código Contencioso Administrativo que señala 15 días para resolver. 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”¹⁴.

Al respecto, es menester señalar que la práctica de una Buena Administración, depende de la efectiva materialización de los principios que regulan los procedimientos administrativos, concretizados entre otras, en las siguientes actuaciones:

- * Acatamiento de las normas jurídicas;
- * Buscar que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, remover de oficio los obstáculos puramente formales, evitar decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos;
- * Proceder con austeridad y eficiencia, optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos, a fin de procurar el más alto nivel de calidad en las actuaciones y la protección de los derechos de las personas;
- * Impulsar oficiosamente los procedimientos, e incentivarán el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, a efectos de que los procedimientos se adelanten con diligencia, dentro de los términos legales y sin dilaciones injustificadas.
- * Custodiar, conservar y guardar la información y los documentos que soportan reconocimiento de derechos prestacionales.

De este modo, con el fin de satisfacer plenamente los derechos fundamentales de petición, debido proceso, salud, seguridad social y mínimo vital en una actuación administrativa que inició una señora de la tercera edad, no es un *“imposible”*, que en un Estado Social de Derecho y atendiendo que es deber legal de toda entidad pública la conservación, guarda y custodia de los documentos que a ella llegan en razón de sus funciones o que ella misma produce, se exija dar una solución de fondo a la

¹⁴ Corte Constitucional, Sentencia T-369 de 2013.

problemática que surgió, con ocasión de la petición que promovió la accionante.

Así las cosas, se revocará parcialmente la sentencia impugnada, tal como se adujo en líneas anteriores, para abrir paso a la protección del derecho de petición respecto de los documentos que la administración señala no han sido ubicados, siendo orden para tal efecto, que se indique por el municipio de Colosó – Sucre, en qué fecha emitirá respuesta de fondo o cuando menos describirá un cronograma de actividades tendientes a alcanzar tal objetivo, sin que en todo caso, tal fecha no superé un (1) mes.

En mérito de lo expuesto la Sala Primera de Decisión Oral del Tribunal Administrativo de Sucre, Administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

FALLA:

PRIMERO: REVOCAR la sentencia del 11 de diciembre de 2018, proferida por el Octavo Séptimo Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, en su lugar, **AMPARAR** el derecho fundamental de petición de la señora NICOLASA MARÍA CONTRERAS CHAMORRO.

En consecuencia, **ORDENAR** al Alcalde del MUNICIPIO DE COLOSÓ (SUCRE), que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la presente decisión, proceda a dar respuesta a la petición que fue recibida el 4 de julio de 2018, en lo que hace a la búsqueda de los documentos requeridos por la accionante, indicando en su contestación, la fecha probable de la misma o cuando menos el cronograma de actividades que se tiene dispuesta para tal efecto, en el que se indicará de manera clara y precisa en qué día debe finalizar la búsqueda y emitirse el pronunciamiento de respuesta, sin que en todo caso, tal fecha de respuesta superé un (1) mes.

En lo restante se **CONFIRMA** el fallo impugnado.

SEGUNDO: Notifíquese a las partes en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto 2591 de 199.

TERCERO: 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.

CUARTO: De manera oficiosa, por Secretaria de este Tribunal, envíese copia de la presente decisión al juzgado de origen.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Discutido y aprobado en sesión, según Acta No. 0009/2019

Los Magistrados,

RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

EDUARDO JAVIER TORRALVO NEGRETE

ANDRÉS MEDINA PINEDA