



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR
SALA FIJA DE DECISIÓN 01
DESPACHO No 003
SENTENCIA No 06/2018

SIGCMA

42/10

Radicado No. 13001-33-33-012-2017-00284-01

Cartagena de Indias, quince (15) de febrero de dos mil dieciocho (2018)

Medio de Control	ACCIÓN DE TUTELA
Radicado	13001-33-33-012-2017-00284-01
Accionante	MATILDE JULIO PÉREZ
Accionado	ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES-COLPENSIONES
Tema	PRESTACIONES ECONÓMICAS y DERECHO DE PETICIÓN
Magistrada Ponente	CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE

Procede la Sala Fija de decisión 01 del Tribunal Administrativo de Bolívar a resolver la impugnación presentada por la accionante, contra la sentencia de fecha quince (15) de diciembre de dos mil diecisiete (2017), proferida por el Juzgado Décimo Segundo Administrativo Oral del Circuito de Cartagena, que declaró improcedente la tutela impetrada por la señora **MATILDE ESTER JULIO PÉREZ** frente al reconocimiento de pensión de sobreviviente y tuteló el derecho de petición, contra **COLPENSIONES**.

I. ANTECEDENTES

1. La solicitud

1.1. Hechos relevantes planteados por la accionante

1.1.1 Mediante derecho de petición de fecha 10 de agosto de 2016, la accionante solicitó que se reconocieran los dineros correspondientes a las mesadas dejadas de pagar con sus intereses, retroactivos, etc, a que cree tener derecho con ocasión del derecho a la sustitución de la pensión que se debe reconocer a su señora madre **MARÍA DE LOS SANTOS PÉREZ DE JULIO**, por la muerte de quien en vida fue el padre de aquella y cónyuge de ésta, señor Capitolino Julio Ruíz.

1.1.2 Al no obtener respuesta, indagó en Colpensiones para conocer el motivo por el cual no habían contestado a dicha petición, informándole que en aproximadamente cuatro meses le responderían.

1.1.3 Hasta la fecha de la presentación de la demanda, Colpensiones no le ha dado respuesta alguna a su solicitud.

1.2 Pretensiones.¹

Tutelar el derecho de petición que presentó el 10 de agosto de 2016, sobre los siguientes puntos:

¹ Folio 1.



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR
SALA FIJA DE DECISIÓN 01
DESPACHO No 003
SENTENCIA No 06/2018

SIGCMA

Radicado No. 13001-33-33-012-2017-00284-01

- a).- Que se reconozca el derecho a la sustitución de pensión de su señora madre: María de los Santos Pérez de Julio.
- b).- Que se cancelen los dineros correspondientes a las mesadas dejadas de pagar, intereses, retroactivos etc, desde el momento de la muerte de su esposo Sr Capitolino Julio Ruiz, ocurrida el día 18 de enero de 2014, hasta el fallecimiento de su madre María de los Santos Pérez de Julio, ocurrida el 11 de mayo de 2016.
- c) Que dichos dineros sean cancelados en su condición de hija de los señores María de los Santos Pérez de Julio y Capitalino Julio Ruíz.

2. Actuación procesal relevante.

2.1. Admisión y notificación.

La solicitud de amparo fue admitida mediante auto del día cinco (05) de diciembre de dos mil diecisiete (2017)², en el que se dispuso notificar en calidad de accionado a la Presidente de la Administradora Colombiana De Pensiones-Colpensiones y se le corrió traslado del escrito de tutela para que dentro del término de dos (2) días, diera respuesta sobre los hechos y pretensiones de la solicitud. El anterior auto fue notificado por correo electrónico, remitido al buzón institucional de notificaciones judiciales de Colpensiones³.

3. Respuesta de la autoridad accionada.

La accionada se abstuvo de presentar el informe requerido.

4. Sentencia de Primera Instancia.⁴

La Juez de primera instancia, declaró improcedente la acción de tutela, para resolver la solicitud de reconocimiento de pensión de sustitución formulada por la actora y ordenó tutelar el derecho fundamental de petición disponiendo como medida de protección que COLPENSIONES en el plazo de cuarenta y ocho (48) horas diera respuesta de fondo a lo solicitado y se la notificara a la interesada.

Para lo anterior, precisa que dentro del plenario ésta probado que la señora JULIO PÉREZ formuló una reclamación ante Colpensiones el 10 de agosto de 2016 sin haber obtenido a la fecha respuesta a la misma, de lo que se deduce que su petición en sede administrativa aún se encuentra en trámite, siendo por tanto esa vía, la idóneo y eficaz para obtener el reconocimiento pensional reclamado, máxime cuando no se conoce la decisión que adopte la administración al respecto.

Para reforzar el anterior argumento señaló que no está demostrado que la actora sea una persona de la tercera edad, ni que tiene un estado de salud que afecte

² Folio 9

³ Folio 10

⁴ Folios 12-17



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR
SALA FIJA DE DECISIÓN 01
DESPACHO No 003
SENTENCIA No 06/2018

SIGCMA

43

Radicado No. 13001-33-33-012-2017-00284-01

gravemente sus condiciones económicas, o que causen un serio deterioro o que se evidencie que con la demora en la resolución de la petición se genere un alto grado de afectación de los derechos fundamentales en particular del derecho al mínimo vital o circunstancia que obligue al Juez a verificar que se presenten esta serie de factores que acentúen la viabilidad del recurso de amparo o para obtener el pago de la prestación económica reclamada.

Respecto del derecho de petición señaló que, está demostrado que desde que la actora formuló su reclamación ante COLPENSIONES ha transcurrido un plazo mayor a dieciséis (16) meses sin que esa entidad emita respuesta, por lo que se evidencia una afectación a esa garantía fundamental que amerita ser subsanada por el Juez de tutela.

5. Impugnación.⁵

La accionada, recalcó que resolvió la petición mediante oficio del 12 de diciembre de 2016 por la cual se le solicita a la accionante allegar la documentación pertinente y en esa medida depreca declarar el hecho superado.

6. Trámite procesal de segunda instancia.⁶

Mediante auto de fecha doce (12) de enero de dos mil dieciocho (2018), se concedió la impugnación.

III. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Competencia.

Conforme lo establecen el artículo 86 de la Constitución Política, el Decreto Ley 2591 de 1991 y el artículo 153 de la Ley 1437 de 2011, el Tribunal Administrativo de Bolívar es competente para resolver la impugnación presentada contra la sentencia proferida en primera instancia por el Juzgado Décimo Segundo Administrativo Oral del Circuito de Cartagena.

2. Legitimación en la causa.

2.1 Por Activa.

La señora MATILDE ESTER JULIO PÉREZ, es titular de los derechos invocados como violados, razón por la cual está legitimada por activa para actuar en esta acción de tutela.

2.2 Por pasiva.

⁵ Folio 29-34

⁶ Folio 35



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR
SALA FIJA DE DECISIÓN 01
DESPACHO No 003
SENTENCIA No 06/2018

SIGCMA

Radicado No. 13001-33-33-012-2017-00284-01

Colpensiones está legitimada en la causa por pasiva conforme al artículo 13 del Decreto 2591 de 1991, al ser la entidad a la que se le endilga la presunta vulneración de los derechos fundamentales invocados por la accionante.

3. Problema jurídico.

En consideración a una lectura de los hechos y pretensiones que motivan la presente solicitud de amparo, y la impugnación de la entidad accionada, la Sala deberá resolver los siguientes problemas jurídicos:

- *¿Se debe revocar la sentencia de primera instancia que declaró improcedente la acción de tutela para obtener el reconocimiento y pago de la sustitución pensional a favor de la señora MATILDE ESTER JULIO PÉREZ y ordenó tutelar el derecho fundamental de petición a su favor con respecto a la petición que elevó el día 10 de agosto de 2016?*
- *¿En el caso concreto, operó el fenómeno jurídico del hecho superado, con respecto a la petición que elevó la señora MATILDE ESTER JULIO PÉREZ el día 10 de agosto de 2016?*

4. Tesis del Tribunal.

La Sala sostendrá que en el caso sub lite, la sentencia se debe confirmar, pero por argumentos distintos a los consignados por la Juez de primera instancia, pues si bien la solicitud de amparo debe ser rechazada por improcedente, ello no responde a que no estén acreditados, en el caso concreto, las subreglas constitucionales para el reconocimiento de una pensión de sobrevivientes a favor de la accionante, dado que ésta no elevó dicha pretensión en sede de tutela, pues su interés es el reconocimiento, en su condición de hija, de los dineros correspondientes a las mesadas dejadas de pagar, intereses, retroactivos etc, desde el momento de la muerte de su padre Sr Capitolino Julio Ruiz, ocurrida el día 18 de enero de 2014, hasta el fallecimiento de su madre María de los Santos Pérez de Julio, ocurrida el 11 de mayo de 2016, para lo cual requiere que a ésta se le reconozca la sustitución de la pensión de quien en vida fue su cónyuge.

De acuerdo con la anterior pretensión, esto es, el reconocimiento de prestaciones económicas, la acción de tutela no resulta procedente, porque dado su carácter subsidiario y residual, la actora cuenta con otros mecanismos de defensa administrativo y judicial, ante la propia entidad y la autoridad judicial competente, para discutir la decisión de la entidad y no acreditó que se encuentre ante la inminencia de sufrir un daño a un derecho iusfundamental que haga viable la acción de tutela con carácter transitorio, que deba ser conjurado por el Juez Constitucional.

De igual forma, la Sala sustentará que la vulneración del derecho de petición por parte de COLPENSIONES, aún permanece, pues si bien con el escrito de impugnación se aportó copia del oficio encaminado a dar respuesta el mismo no resolvió de fondo la solicitud y tampoco se demostró que se hubiese notificado



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR
SALA FIJA DE DECISIÓN 01
DESPACHO No 003
SENTENCIA No 06/2018

SIGCMA

44

Radicado No. 13001-33-33-012-2017-00284-01

dentro del plazo legal. Por ello, no se materializa un hecho superado, por lo que se confirmará la sentencia de primera instancia en cuanto protegió el derecho fundamental de petición.

5. Marco jurídico y jurisprudencial.

Para resolver los problemas jurídicos planteados, la Sala estudiará los siguientes temas:

5.1 Generalidades de la acción de tutela.

El artículo 86 de la Constitución Política consagra la acción de tutela como mecanismo judicial para la protección de los derechos fundamentales de toda persona cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o de particulares en los casos taxativamente señalados en la ley, siempre y cuando el accionante no cuente con otro medio de defensa judicial, salvo el caso que de no proceder el juez, se configure un perjuicio irremediable.

De lo anterior, se tiene como características de esta acción las siguientes:

- Está instituida para proteger derechos fundamentales.
- La subsidiariedad, por cuanto solo resulta procedente cuando el perjudicado no disponga de otro medio de defensa judicial, a no ser que busque evitar un perjuicio irremediable
- La inmediatez, porque se trata de un instrumento jurídico de protección inmediata que es viable cuando se hace preciso disponer la guarda efectiva, concreta y actual del derecho fundamental objeto de vulneración o amenaza.

5.2 Procedencia de la acción de tutela para reclamar el pago de acreencias prestacionales

En lo que respecta al reconocimiento de acreencias prestacionales por medio de la acción de tutela, la jurisprudencia constitucional ha señalado que por regla general dicha pretensión es improcedente, por cuanto en el ordenamiento jurídico se prevén otros mecanismos de defensa judicial, ya sea ante el juez ordinario laboral o ante el juez contencioso administrativo, dependiendo de si la vinculación del causante se realizó mediante contrato de trabajo o por relación legal y reglamentaria. Sin embargo, de manera excepcional, se ha contemplado la viabilidad del amparo para obtener el pago de dicho tipo de acreencias, cuando por virtud de su desconocimiento se afectan los derechos fundamentales de los accionantes, concretamente el derecho al mínimo vital.⁷

⁷ Corte Constitucional, Sentencia T-016 de 2015.



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR
SALA FIJA DE DECISIÓN 01
DESPACHO No 003
SENTENCIA No 06/2018

SIGCMA

Radicado No. 13001-33-33-012-2017-00284-01

Sobre este punto, en la Sentencia T-457 de 2011, se indicó que: *"Por regla general, la resolución de las controversias relativas al incumplimiento en el pago de acreencias laborales, entre ellas el salario o contraprestación mensual, es un asunto que compete a la jurisdicción laboral. (...) Sin embargo, la sólida línea jurisprudencial que por varios años ha trazado esta Corporación, plantea de forma pacífica una única excepción sobre la improcedencia general anotada. Ella se presenta en aquellos eventos en los que el no pago de la prestación tiene como consecuencia directa la afectación de derechos fundamentales, concreta y especialmente, el del mínimo vital"*.

Para tal efecto, el citado derecho ha sido entendido como: "aquella porción del ingreso que tiene por objeto cubrir las necesidades básicas como alimentación, salud, educación, recreación, servicios públicos domiciliarios, etc."⁸ De ahí que su conceptualización no sólo comprenda un *componente cuantitativo* vinculado con la simple subsistencia, sino también un *elemento cualitativo* relacionado con el respeto a la dignidad humana como valor fundante del ordenamiento constitucional. En todo caso, siempre que se alega su vulneración, es necesario que el interesado enuncie los motivos que le sirven de fundamento para solicitar su protección, de manera que el juez pueda evaluar la situación concreta del accionante.

No obstante, la jurisprudencia ha señalado algunos supuestos en los cuales se presume la vulneración del derecho al mínimo vital, los cuales se limitan a las siguientes situaciones de hecho: (i) que no se encuentre acreditado en el expediente que el accionante cuenta con otros ingresos o recursos que permitan su subsistencia; (ii) que se trate de un incumplimiento prolongado e indefinido, esto es, de una omisión superior a dos meses, con excepción de aquella remuneración equivalente a un salario mínimo, y (iii) que las sumas que se reclamen no sean deudas pendientes. De manera que, siempre que se acredite en el trámite de un proceso cualquiera de los anteriores supuestos, el juez de tutela puede proceder al análisis de fondo del asunto planteado, a pesar de que el accionante no acredite directamente la afectación de su mínimo vital por el no pago de acreencias laborales.⁹

En conclusión, en respuesta a las características de subsidiariedad y residualidad de la acción de tutela, ella sólo es procedente cuando no existen medios ordinarios de defensa judicial; o cuando aun existiendo, los mismos resultan ineficaces para proteger los derechos en conflicto o para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable. Este último evento se presenta cuando la amenaza de vulneración de un derecho fundamental es inminente y, de consolidarse, afectaría de manera grave los bienes jurídicos que se pretenden amparar, por lo que se requiere de medidas urgentes e impostergables para evitar su materialización. Estas condiciones –al igual que la idoneidad de los medios judiciales existentes– deben analizarse en cada caso concreto y, de no acreditarse, la acción constitucional se torna procesalmente inviable.

⁸ Corte Constitucional, Sentencia T-457 de 2011

⁹ Corte Constitucional, Sentencia T-016 de 2015



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR
SALA FIJA DE DECISIÓN 01
DESPACHO No 003
SENTENCIA No 06/2018

SIGCMA

45

Radicado No. 13001-33-33-012-2017-00284-01

5.3 Término para atender peticiones de contenido pensional

En cuanto al término para dar respuesta a las peticiones de tipo pensional, la H. Corte Constitucional en sentencia T 086 de 2015, reiterando la sentencia SU-975 de 2003 que hizo una interpretación integral de los artículos 19 del Decreto 656 de 1994¹⁰, 4º de la Ley 700 de 2001¹¹, 6º y 33 del CCA, dispuso que las autoridades deben tener en cuenta tres términos que corren transversalmente, so pena de incurrir en una transgresión del derecho fundamental de petición. Señaló la Corte, para el efecto lo siguiente:

"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 de 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".¹²*

Respecto de lo anterior, es claro que el término o plazo para resolver derechos de petición en materia de solicitudes de reconocimiento, pago y reliquidación

¹⁰ Decreto 656 de 1994. **Artículo 19º.**- El Gobierno Nacional establecerá los plazos y procedimientos para que las administradoras decidan acerca de las solicitudes relacionadas con pensiones por vejez, invalidez y sobrevivencia, sin que en ningún caso puedan exceder de cuatro (4) meses.

Así mismo, el gobierno establecerá el plazo dentro del cual las administradoras deberán poner a disposición del solicitante el saldo total de su cuenta individual de ahorro pensional, trasladándolo, junto con el bono pensional y las sumas abonadas por las aseguradoras, si a ellos ha habido lugar, a la entidad aseguradora o administradora escogida por el pensionado. Si el solicitante hubiere optado por encomendar a la misma administradora el manejo del retiro programado, no será necesario efectuar traslado alguno de recursos, pero deberán efectuarse las correspondientes modificaciones en cuanto al concepto de los recursos administrados.

¹¹ Ley 700 de 2001. **Artículo 4º** A partir de la vigencia de la presente ley, los operadores públicos y privados del sistema general de pensiones y cesantías, que tengan a su cargo el reconocimiento del derecho pensional, tendrán un plazo no mayor de seis (6) meses a partir del momento en que se eleve la solicitud de reconocimiento por parte del interesado para adelantar los trámites necesarios tendientes al pago de las mesadas correspondientes.

¹² Posición Jurisprudencial de la Corte Constitucional reiterada en las Sentencias: T-101/14T-173/13, T-T-574/12, 411/10, T-880/10.



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR
SALA FIJA DE DECISIÓN 01
DESPACHO No 003
SENTENCIA No 06/2018

SIGCMA

Radicado No. 13001-33-33-012-2017-00284-01

de pensiones, no podrá exceder el término de cuatro meses (4), contados a partir de la presentación de la petición, de conformidad con lo previsto en el artículo 19 del Decreto 656 de 1994. Del mismo modo, se tiene que este hecho tendrá que ser informado al solicitante en el lapso al que hace referencia el artículo 14 del CPACA, es decir, dentro de los 15 días siguientes a su recibo.

5.4 Peticiones incompletas.

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en su artículo 17, establece que en virtud del principio de eficacia, cuando la autoridad constate que una petición ya radicada está incompleta pero la actuación puede continuar sin oponerse a la ley, requerirá al peticionario dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha de radicación para que la complete en el término máximo de un (1) mes. A partir del día siguiente en que el interesado aporte los documentos o informes requeridos comenzará a correr el término para resolver la petición.

Cuando en el curso de una actuación administrativa la autoridad advierta que el peticionario debe realizar una gestión de trámite a su cargo, necesaria para adoptar una decisión de fondo, lo requerirá por una sola vez para que la efectúe en el término de un (1) mes, lapso durante el cual se suspenderá el término para decidir.

Se entenderá que el peticionario ha desistido de su solicitud o de la actuación cuando no satisfaga el requerimiento, salvo que antes de vencer el plazo concedido solicite prórroga hasta por un término igual.

Vencidos los términos establecidos en este artículo, la autoridad decretará el desistimiento y el archivo del expediente, mediante acto administrativo motivado, que se notificará personalmente, contra el cual únicamente procede recurso de reposición, sin perjuicio de que la respectiva solicitud pueda ser nuevamente presentada con el lleno de los requisitos legales.

5.5 Sobre la notificación de las respuestas a las peticiones elevadas y el debido proceso.

El derecho a obtener una pronta comunicación de lo decidido, es componente del núcleo esencial del derecho fundamental de petición y por tanto del debido proceso que debe surtir cuando éste se ejerce, la Sala debe referirse a cómo debe cumplirse esa obligación de poner en conocimiento del peticionario la respuesta a lo solicitado por éste.

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - C.P.A.C.A. - en su artículo 66 establece que los actos administrativos de carácter particular deberán ser notificados a las partes de conformidad con lo dispuesto en los artículos 67, 68, 69 y siguientes de ese plexo normativo.



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR
SALA FIJA DE DECISIÓN 01
DESPACHO No 003
SENTENCIA No 06/2018

SIGCMA

46

Radicado No. 13001-33-33-012-2017-00284-01

Los artículos 67 y 68 ibídem, regulan la notificación personal de las decisiones que pongan término a una actuación administrativa, disponiendo la forma en que debe practicarse esa diligencia y los efectos que para el debido proceso administrativo generan las irregularidades que se cometan en su realización.

Conforme a dichas normas, en el evento en que no exista otro medio más eficaz de informar al interesado, se le enviará una citación a la dirección, al número de fax o al correo electrónico que figure en el expediente o pueda obtenerse del registro mercantil, para que comparezca a la diligencia de notificación personal. El envío de la citación se hará dentro de los cinco (5) días siguientes a la expedición del acto, y de dicha diligencia se dejará constancia en el expediente.

Por su parte, el artículo 69 ibídem señala que en los casos en que no "pudiere hacerse la notificación personal al cabo de los cinco (5) días del envío de la citación", ésta se hará por medio de aviso que se remitirá a la dirección, al número de fax o al correo electrónico que figuren en el expediente o puedan obtenerse del registro mercantil, acompañado de copia íntegra del acto administrativo. El aviso deberá indicar su fecha y la del acto que se notifica, la autoridad que lo expidió, los recursos que legalmente proceden, las autoridades ante quienes deben interponerse, los plazos respectivos y la advertencia de que la notificación se considerará surtida al finalizar el día siguiente al de la entrega del aviso en el lugar de destino.

Así mismo precisa que cuando se desconozca la información sobre el destinatario, el aviso, con copia íntegra del acto administrativo, se publicará en la página electrónica y en todo caso en un lugar de acceso al público de la respectiva entidad por el término de cinco (5) días, con la advertencia de que la notificación se considerará surtida al finalizar el día siguiente al retiro del aviso.

En suma, dada la trascendencia que para la protección del derecho de petición tiene asegurar que el peticionario sea enterado de la respuesta dada por la administración a lo pedido, las citadas normas se encargan de establecer las ritualidades que han de seguirse para el logro de esa finalidad, las cuales revisten carácter sustancial no sólo por ser inherentes a la esencia de la garantía del derecho a pedir, sino por hacer parte igualmente del debido proceso administrativo que se desencadena cuando dicho derecho se ejerce.

5.5 La figura del hecho superado

Sobre el hecho superado, se tendrá en cuenta la abundante jurisprudencia de la H. Corte Constitucional, conforme a la cual ocurre dicho fenómeno cuando han desaparecido los supuestos de hecho que motivaron el ejercicio de la acción, lo que genera como efecto que la protección a través de la acción de tutela pierda sentido y en consecuencia el juez constitucional queda imposibilitado para efectos de emitir orden alguna de protección en relación con los derechos fundamentales invocados.



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR
SALA FIJA DE DECISIÓN 01
DESPACHO No 003
SENTENCIA No 06/2018

SIGCMA

Radicado No. 13001-33-33-012-2017-00284-01

Acorde con lo anterior, dados los supuestos del hecho superado, el amparo tutelar pierde su razón de ser y la decisión que pueda llegar a adoptar el juez de tutela con respecto al caso concreto resultaría, a todas luces, inocua y contraria al objetivo previsto en la Constitución y en las normas reglamentarias, para este tipo de acción.

6. Caso Concreto.

6.1 Hechos relevantes probados.

6.1.1 El señor CAPITOLINO JULIO RUÍZ, murió el dieciocho (18) de enero de dos mil catorce (2014) según consta en el certificado de defunción visible a folio 4.

6.1.2 La señora MARIA DE LOS SANTOS PÉREZ DE JULIO, murió el once (11) de mayo de dos mil dieciséis (2016) según consta en el certificado de defunción visible a folio 5.

6.1.3 La accionante MATILDE ESTER JULIO PÉREZ, es hija de los señores CAPITOLINO JULIO RUÍZ y MARIA DE LOS SANTOS PÉREZ DE JULIO, según consta en el registro civil de nacimiento visible a folio 6.

6.1.4 Mediante solicitud presentada a Colpensiones el 10 de agosto de 2016, la accionante requirió el reconocimiento de la sustitución pensional a favor de su señora madre; así como la cancelación de las mesadas dejadas de pagar, intereses, retroactivos, etc., desde el momento de la muerte del señor Julio Ruiz, hasta el fallecimiento de la señora María de los Santos Pérez de Julio y que dichos dineros se le cancelaran como hija de los fallecidos padres.¹³

6.1.5 De conformidad con el registro civil de nacimiento aportado, se deriva que la señora MATILDE JULIO PÉREZ, cuenta a la fecha con 42 años de edad.

6.1.6 De una revisión de la Base Única de Afiliación al Sistema de Seguridad Social administrada por la ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD - ADRES¹⁴, se puede establecer que la señora MATILDE JULIO PÉREZ identificada con Cédula de Ciudadanía No. 45.757.845, se encuentra afiliada al sistema de seguridad social en salud bajo el régimen subsidiado, a la CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE CARTAGENA – COMFAMILIAR, desde el 1 de junio de 2010, reportando su afiliación como cabeza de familia y en estado activo.

6.1.7 A partir de lo anterior, al consultar la Base Certificada Nacional para el SISBEN a corte de Diciembre de 2017, se puede establecer que la señora MATILDE JULIO PÉREZ identificada con Cédula de Ciudadanía No. 45.757.845, obtiene un puntaje de 52,18, lo cual indica que está clasificada en el estrato

¹³ Folio 3

¹⁴http://aplicaciones.adres.gov.co/BDUA_Internet/Pages/RespuestaConsulta.aspx?tokenId=ia996JGWzGwB4DjOEgMaRQ==



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR
SALA FIJA DE DECISIÓN 01
DESPACHO No 003
SENTENCIA No 06/2018

SIGCMA

47

Radicado No. 13001-33-33-012-2017-00284-01

uno, es decir que pertenece a uno de los sectores más pobres de la población.

6.1.8 Mediante oficio de 12 de diciembre de 2016, bajo el radicado 2016_14356912, COLPENSIONES respondió la petición de la accionante, manifestándole que para gestionar su solicitud se hacía necesario la diligencia y radicación, en cualquier punto de atención de dicha entidad el formulario de prestaciones económicas anexando los siguientes documentos:

- “1. Registro civil de defunción del afiliado o pensionado con fecha de expedición no superior a 3 meses.
2. Documento de identidad del solicitante ampliado el 150%.
3. Formato de información EPS.
4. Formato de declaración de No pensión. (Disponible en nuestros puntos de atención Colpensiones o en la página web www.colpensiones.gov.co.)
5. Partida de Bautismo del solicitante si la fecha de nacimiento es anterior al 15 de junio de 1938 o Registro Civil si la fecha de nacimiento es posterior al 15 de junio de 1938. Su fecha de expedición no puede ser superior a 3 meses.
6. Si la solicitud la presentan hijos de 18 a 25 años, adjunto certificado de escolaridad original expedido por la institución de educación formal con una intensidad académica no inferior a 20 horas, semanales o certificado de escolaridad original expedido por la institución de educación no formal en donde debe indicarse la denominación del programa, la duración intensidad académica mínima de 160 horas del respectivo periodo académico, el numero y la fecha de registro del programa.
7. Si la solicitud la presentan hijos de 18 a 25 años, manifestación escrita de incapacidad para trabajar con ocasión de los estudios.
8. Si la solicitud es presentada por un hermano invalido, es necesario presentar calificación del estado de invalidez por parte de Colpensiones, y resueltos los recursos si se hubieren presentado ante la juntas nacionales y / o regionales. Manifestación por escrito por parte del hermano donde manifieste la dependencia económica.”

6.2 Valoración de los hechos probados de cara al marco jurídico y jurisprudencial.

Aplicado el marco jurídico arriba expuesto al caso concreto, encuentra la Sala que la sentencia de primera instancia se debe confirmar en tanto declaró improcedente la acción de tutela, pero por argumentos diferentes a los expuestos por la juez de primera instancia.

En efecto, la A Quo abordó el estudio de la solicitud de amparo asumiendo que se trataba de una solicitud de reconocimiento pensional, lo cual no resulta acertado pues si bien la actora reclamó ante COLPENSIONES el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes a favor de su señora madre y como beneficiaria de su difunto esposo, esa no es su pretensión en sede de tutela, pues, en esta, su objetivo es que se le reconozcan y paguen los dineros e intereses que a su madre



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR
SALA FIJA DE DECISIÓN 01
DESPACHO No 003
SENTENCIA No 06/2018

SIGCMA

Radicado No. 13001-33-33-012-2017-00284-01

se le dejaron de recoocer y pagar en vida por concepto de la pensión que su padre como causante dejó al momento de su muerte.

Por lo precedente, el asunto no debe ser estudiado a la luz de las sub reglas elaboradas por la H. Corte Constitucional para la procedencia de la acción de tutela en materia pensional, sino a la luz de las elaboradas para analizar el pago de acreencias prestacionales, que es el fin de la presente solicitud de tutela.

En ese orden y dada la naturaleza subsidiaria y residual de la acción de tutela, la Sala debe primero revisar su procedencia frente a la existencia de otros mecanismos de defensa judicial con que cuenta la accionante para obtener la satisfacción de su pretensión y que éstos sean idóneos y eficaces para la protección de sus derechos fundamentales. Así, se tiene que contra la decisión adoptada por COLPENSIONES, la señora MATILDE ESTER JULIO PÉREZ está facultada para interponer los recursos en sede administrativa y las acciones judiciales ante la justicia ordinaria laboral o la contenciosa administrativa; dependiendo de la naturaleza del vínculo laboral que tenía el causante de la pensión.

Sobre la idoneidad y eficacia de los anteriores medios de defensa judicial no hay controversia en el presente asunto, pues la actora no demostró, como era su deber, que se encuentra en condiciones de debilidad manifiesta –, esto es, que se enfrenta ante la inminencia de sufrir un perjuicio grave e inminente que eventualmente se le causaría al omitirse por parte del juez Constitucional reconocer las acreencias pensionales que con ocasión del fallecimiento de su madre heredó y que reclama, y en ese orden, acreditar, por ejemplo, la afectación a su mínimo vital o el de sus hijos o cónyuge (si es que los tiene) para hacer prosperar el amparo tutelar como mecanismo transitorio. Ello, en la medida en que su petición de tutela nada indicó sobre la urgencia, inminencia o necesidad de la intervención del Juez de tutela.

En ese sentido, extraña la Sala la individualización sobre la situación económica personal y familiar de la actora, lo que conlleva a no encontrar una circunstancia de debilidad manifiesta que amerite una protección reforzada, o que evidencie que afrontar un proceso común le represente una carga excesiva o cuya definición le pueda resultar tardía.

En este punto, se debe recordar a la actora que tenía el deber de probar esas circunstancias, conforme lo ha venido reiterando la H. Corte Constitucional al señalar, entre otras, en Sentencia T-131 de 2007 sobre el tema de la carga de la prueba en sede de tutela, que "el principio ***onus probandi incumbit actori***" que rige en esta materia, y según el cual, la carga de la prueba incumbe al actor. Así, quien pretenda el amparo de un derecho fundamental debe demostrar los hechos en que se funda su pretensión, a fin de que la determinación del juez, obedezca a la certeza y convicción de que se ha violado o amenazado el derecho" y sin que en el caso concreto se evidencie una situación excepcional como lo serían, por ejemplo, los casos de personas que se encuentran en dificultad de probar como ocurre con los desplazados o que no cuentan con los



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR
SALA FIJA DE DECISIÓN 01
DESPACHO No 003
SENTENCIA No 06/2018

SIGCMA

48

Radicado No. 13001-33-33-012-2017-00284-01

documentos necesarios para acreditar los hechos en que fundan sus pretensiones, casos en los cuales se invierte la carga de la prueba a las entidades accionadas.

Además de lo anterior se recalca que, es al juez administrativo o al laboral, según sea el caso, y no al juez de tutela, a quien corresponde determinar sí, conforme a la normatividad pertinente al caso concreto, la entidad accionada tiene la obligación de pagarle las mesadas que dejó de devengar en vida su madre como sustituta de la pensión de su padre, de allí que este caso no pueda ser considerado como una situación excepcional que conduzca a la intervención indefectible del Juez Constitucional.

En ese orden, la solicitud de que en sede de tutela se le reconozca a la actora las sumas a que cree tener derecho como heredera de su madre, debe ser rechazada por improcedente.

Dilucidado el problema jurídico relacionado con el pago de las acreencias que reclama la actora como propias, resulta del caso entrar a definir el segundo problema jurídico relacionado con la afectación del derecho fundamental de petición y la configuración del hecho superado; éste último alegado por la parte accionada.

Al valorar las pruebas que se allegaron al expediente de cara al marco jurídico y jurisprudencial que rige el derecho fundamental de petición, la Sala concluye que el hecho que originó la presente acción no se encuentra superado, en la medida en que si bien es cierto la entidad accionada junto con el escrito de impugnación allegó fotocopia del oficio con el cual señala dar respuesta a la petición de la accionante, el mismo no satisface el núcleo esencial del derecho de petición porque no respondió lo solicitado, fue emitido por fuera del término concedido en la Ley y no se acreditó que se hubiese notificado a la accionante. Por lo anterior, se impone confirmar la sentencia de primera instancia en este aspecto.

En efecto, se demostró dentro del plenario que, COLPENSIONES mediante oficio de 12 de diciembre de 2016, radicado 2016_14356912, le informó a la actora que para gestionar su petición es necesario que diligencie y radique en cualquier punto de atención de dicha entidad el formulario de prestaciones económicas y que anexe los siguientes documentos: "1. Registro civil de defunción del afiliado o pensionado con fecha de expedición no superior a 3 meses. 2. Documento de identidad del solicitante ampliado al 150%. 3. Formato de información EPS. 4. Formato de declaración de No pensión. (Disponible en nuestros puntos de atención Colpensiones o en la página web www.colpensiones.gov.co.) 5. Partida de Bautismo del solicitante si la fecha de nacimiento es anterior al 15 de junio de 1938 o Registro Civil si la fecha de nacimiento es posterior al 15 de junio de 1938. Su fecha de expedición no puede ser superior a 3 meses. 6. Si la solicitud la presentan hijos de 18 a 25 años, adjunto certificado de escolaridad original expedido por la institución de educación formal con una intensidad académica no inferior a 20 horas, semanales o certificado de escolaridad original expedido



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR
SALA FIJA DE DECISIÓN 01
DESPACHO No 003
SENTENCIA No 06/2018

SIGCMA

Radicado No. 13001-33-33-012-2017-00284-01

por la institución de educación no formal en donde debe indicarse la denominación del programa, la duración intensidad académica mínima de 160 horas del respectivo período académico, el número y la fecha de registro del programa. 7. Si la solicitud la presentan hijos de 18 a 25 años, manifestación escrita de incapacidad para trabajar con ocasión de los estudios. 8. Si la solicitud es presentada por un hermano invalido, es necesario presentar calificación del estado de invalidez por parte de Colpensiones, y resueltos los recursos si se hubieren presentado ante la juntas nacionales y / o regionales. Manifestación por escrito por parte del hermano donde manifieste al dependencia económica."

En ese escenario, se evidencia que la petición formulada por la accionante se encuentra incompleta, por lo que como se indicó en el marco normativo de esta providencia, la obligación de COLPENSIONES es la de impartirle el trámite previsto en el artículo 17 del C.P.A.C.A sustituido por la Ley 1755 de 2015, esto es requerir a la interesada dentro de los diez (10) días siguientes a la presentación de la solicitud, para que allegue lo necesario para la resolución de la petición otorgándole el plazo de un (1) mes para ello, seguido el cual podrán acontecer los siguientes supuestos: i) a partir del día siguiente en que el interesado aporte los documentos o informes requeridos, se reactivará el término para resolver la petición. ii) Antes de vencer el plazo concedido el interesado puede solicitar prórroga hasta por un término igual para cumplir la carga. iii) En todo caso, vencidos los términos previstos sin que el peticionario haya cumplido el requerimiento, la autoridad decretará el desistimiento y el archivo del expediente, mediante acto administrativo motivado, que se notificará personalmente, contra el cual únicamente procede recurso de reposición, sin perjuicio de que la respectiva solicitud pueda ser nuevamente presentada con el lleno de los requisitos legales.

Conforme lo precedente, la respuesta emitida por COLPENSIONES se efectuó vencido el plazo de diez (10) días posteriores a la presentación de la petición que le otorga el artículo 17 ibidem; pues habiéndose presentado el 10 de agosto de 2016, dicho término se extendió hasta el 25 de agosto del mismo año y el oficio contentivo del requerimiento, fue elaborado hasta el 12 de diciembre de 2016, sin que se hubiese probado que se notificó a la interesada. En ese orden, resulta clara la vulneración del derecho de petición y de oficio por la Sala, el derecho fundamental del DEBIDO PROCESO, porque tal entidad debía actuar con estricta sujeción a los términos que la ley le concede para decidir; esto es, con diligencia, eficacia y economía.

De otro lado y teniendo en cuenta que, para la corrección de peticiones el artículo 17 referido otorga a los ciudadanos un plazo mayor al que se concedió en la sentencia de primera instancia, esta Sala modificará la orden emitida por la Juez de primera instancia, con el fin de materializar la protección afirmativa de los derechos fundamentales de PETICIÓN y DEBIDO PROCESO, para lo cual, se precisa que, el plazo de cuarenta y ocho (48) horas para que COLPENSIONES emita la decisión de fondo a la reclamación de la actora, empezará a correr una vez venza el plazo que el artículo 17 del C.P.A.C.A, le otorga para completar la



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR
SALA FIJA DE DECISIÓN 01
DESPACHO No 003
SENTENCIA No 06/2018

SIGCMA

49

Radicado No. 13001-33-33-012-2017-00284-01

solicitud en los términos indicados por COLPENSIONES en el oficio No. BZ2016_14356912-3247714 del 12 de diciembre de 2016.

En lo demás, la Sala confirmará la sentencia de primera instancia, pero por las razones expuestas en esta providencia y con la modificación antes incorporada en lo que tiene que ver con la medida de protección.

En mérito de lo expuesto, **EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR** administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia de fecha quince (15) de diciembre de dos mil diecisiete (2017) proferida por el Juzgado Décimo Segundo Administrativo Oral del Circuito de Cartagena de Indias, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: MODIFICAR la medida de protección dispuesta en el numeral segundo de la sentencia quince (15) de diciembre de dos mil diecisiete (2017), en el sentido de indicar que el plazo de cuarenta y ocho (48) horas para que COLPENSIONES emita la decisión de fondo a la reclamación de la actora, empezará a correr una vez venza el plazo que el artículo 17 del C.P.A.C.A, le otorga a la actora para completar la solicitud en los términos indicados por COLPENSIONES en el oficio No. BZ2016_14356912-3247714 del 12 de diciembre de 2016.

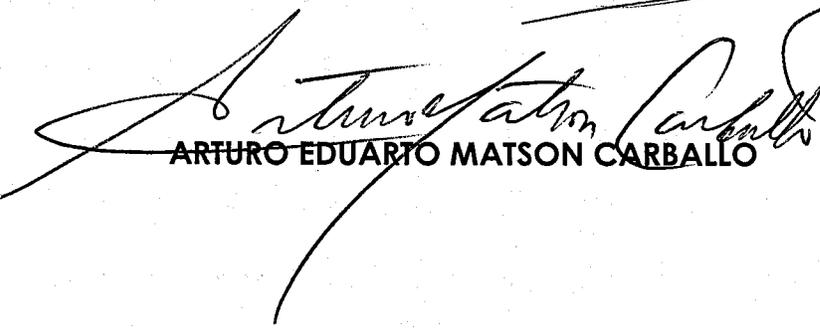
TERCERO: Comuníquese la presente providencia al Juzgado de origen y, remítase el expediente dentro de los diez (10) días siguientes a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

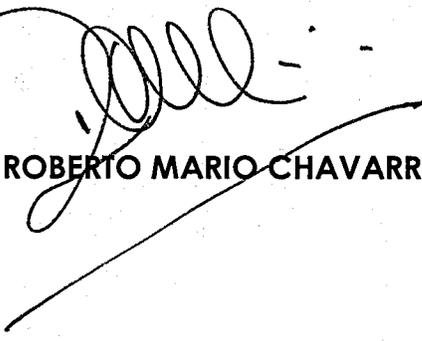
NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Constancia: el proyecto de esta providencia fue estudiado y decidido en sesión de la fecha.

LOS MAGISTRADOS


CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE


ARTURO EDUARDO MATSON CARBALLO


ROBERTO MARIO CHAVARRO COLPAS

PA

Handwritten scribbles and faint markings at the bottom of the page.