



Cartagena de Indias D.T. y C., cuatro (04) de diciembre dos mil dieciocho (2018).

- IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO

Medio de control	ACCIÓN DE TUTELA. – IMPUGNACIÓN -
Radicado	13-001-33-33-003-2018-00247-02
Demandante	YANETH CONTRERAS ACOSTA
Demandado	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCION SOCIAL -UGPP
Magistrado Ponente	ROBERTO MARIO CHAVARRO COLPAS.
Tema	PETICIÓN

- PRONUNCIAMIENTO

Procede el Tribunal Administrativo de Bolívar a resolver la impugnación presentada por la parte accionante, contra la sentencia de tutela del 19 de noviembre de 2018, proferida por el Juzgado Tercero (03) Administrativo del Circuito de Cartagena, mediante la cual negó la protección de los derechos fundamentales a la petición, a la protección de las personas de la tercera edad, y a la seguridad social, invocados por la señora Yaneth Contreras Acosta.

- ANTECEDENTES

- Pretensiones. (Fl. 2)

Fueron invocadas en síntesis las siguientes:

Ordenar a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCION SOCIAL - UGPP, dar respuesta de fondo a la petición enviada el 23 de agosto de 2018 y recibido por la accionada el día 27 de agosto de 2018 por medio de correo certificado, a favor de, YANETH DEL SOCORRO CONTRERAS ACOSTA.

Ordenar a la demandada UGPP, cancelar la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez a favor de la actora.

- Hechos (Fl. 1)

Expone la actora, que actualmente cuenta con 62 años de edad, gozando de la especial protección del Estado colombiano acorde a lo establecido en el artículo 46 de la Constitución Política.



Que mediante resolución RDP 028610 de 16 de julio del 2018, la UGPP, resolvió negar la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez solicitada por la accionante, fundamentando sus motivos en que, no era posible el reconocimiento de la prestación solicitada, hasta tanto se aporte registro de civil de nacimiento sin tachones ni enmendaduras en ninguna de sus partes y con las anotaciones correspondientes.

Que la accionante, envió por medio de correo certificado derecho de petición ante la UGPP, el día 23 de agosto de 2018 y recibido por la demandada en sus dependencias el 27 de agosto del 2018, solicitando la cancelación de la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez, y como requirió la UGPP, fue aportado el registro civil de nacimiento autenticado de la señora, Yaneth del Socorro Contreras Acosta, en las condiciones requeridas y hasta la fecha la accionante no ha recibido respuesta de fondo que satisfaga sus pretensiones

- CONTESTACIÓN (fls.28-31)

Dentro del expediente se observa escrito de contestación de tutela, presentado por la accionada, donde informa que el derecho de petición de fecha 27 de agosto de 2018 por medio de la cual se solicita el reconocimiento y pago de una indemnización sustitutiva de pensión de vejez, se encuentra cumpliendo las etapas pertinentes de Ley, con el objeto de dar una respuesta clara y de fondo a la solicitud presentada. Una vez que se encuentra proyectada la misma, se notificará de lo resuelto a la señora Yaneth Contreras Acosta.

Ahora bien, frente al caso objeto de la presente acción de tutela, en el que se indica que se encuentra vulnerado el derecho de petición, por cuanto no se ha dado respuesta dentro de los 15 días siguientes a su radicación en esta unidad, es pertinente indicarle al Despacho que del contenido que se desprende de la solicitud incoada por el accionante, se evidencia que la misma hace referencia a un reconocimiento pensional, por lo que se concluye que el término con el que cuenta esta Unidad para resolver la petición es de 4 meses contados a partir de la radicación de la solicitud, de conformidad con la sentencia SU-975 de 2003, y en el caso objeto de estudio, el término no se encuentra vencido dado que la petición fue radicada el día 27 de agosto del 2018, es decir que la entidad tiene como fecha probable de respuesta hasta el 27 de diciembre del 2018, para resolverle al accionante su solicitud de reconocimiento y pago de la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez, así las cosas no se encuentra vulnerado el derecho de petición.



Por tal motivo la UGPP solicitó al a quo, desestimar las pretensiones de la accionante, teniendo en cuenta que la entidad se encuentra dentro del término legal para resolver de fondo la petición de la accionante, y como consecuencia de ello, se declare la improcedencia de la tutela de la referencia.

- **Sentencia de Primera Instancia (Fls. 59-62)**

El Juzgado Tercero (03) Administrativo del Circuito de Cartagena, mediante sentencia de fecha 19 de noviembre de 2018, resolvió, negar la protección de los derechos fundamentales invocados por la señora Yaneth del Socorro Contreras Acosta, argumentando entre otras cosas que:

"Si bien es cierto, se constató que aún no ha vencido el término legal para resolver de fondo la solicitud de indemnización sustitutiva de la pensión de vejez adiada el 27 de agosto de 2018, se reitera, que si bien por regla general el término legal para resolver las peticiones, es dentro de los quince días hábiles siguientes a su interposición, la misma no es aplicable para el caso en concreto, por cuanto estamos ante una solicitud de indemnización sustitutiva de pensión de vejez elevada ante la UGPP, petición que es atendida no en virtud a los términos establecidos en la Ley 1755 del 2015 si no conforme a los plazos de la sentencia SU-975 de 2003, esto es, 4 meses para atender el objeto de la petición.

Así las cosas, este operador judicial encuentra que actualmente no existe vulneración por parte la accionada al núcleo del derecho de petición de la señora Yaneth del Socorro Contreras Acosta, tal como se ha acreditado durante el curso de la presente acción.

Por otro lado, resta precisar que, contrario a lo manifestado por la accionante, ella no se encuentra categorizada como persona de la tercera edad, porque actualmente cuenta con 62 años de edad, lo que implica que no está cobijada por la especial protección Constitucional que ampara a dicho sector de la población, dado que la tercera edad es aquella que haya alcanzado la expectativa de vida, que para la correspondiente vigencia está estipulada en 74 años de edad, por lo que no podría considerarse a la accionante, como sujeto de especial protección Constitucional."

- **La impugnación. (Fl.62)**

Si bien es cierto, pese a que no reposan argumentos de la impugnación, la parte accionante a través de apoderado judicial, impugnó el fallo de tutela proferido por el Juzgado Tercero (03) Administrativo del Circuito de Cartagena, que negó el amparo a los derechos fundamentales, tal y como se evidencia en el reverso de la sentencia visible a folio 62 del expediente, lo cual atendiendo al principio de informalidad¹ de la tutela se deduce que lo

¹ Sentencia T-317/09. De acuerdo con el principio de informalidad, la acción de tutela no está sometida a requisitos especiales ni fórmulas sacramentales que puedan implicar una prevalencia de las formas sobre la búsqueda material de protección de los derechos de las personas que la invocan. Así por ejemplo, la tutela puede ser solicitada de manera verbal en caso de urgencia, o cuando el solicitante sea menor de edad, o no sepa escribir; no se requiere de apoderado judicial; y no es necesario citar el artículo en el que se encuentra la norma constitucional infringida, siempre que se identifique de manera suficiente cuál es el derecho que se considera amenazado o violado, y se narren los hechos que lo originan.



pretendido con la impugnación en el caso en concreto es la revocatoria del fallo de primera instancia y proceder con el amparo a los derechos fundamentales invocados por la actora.

- CONSIDERACIONES

- COMPETENCIA

El Tribunal Administrativo de Bolívar es competente para resolver la impugnación de la presente acción, con base en la Constitución Política y lo desarrollado en el Decreto 2591 de 1991.

- PROBLEMA JURÍDICO.

Conforme a los antecedentes mencionados, en el caso que nos ocupa, esta Corporación debe establecer si con la actuación de la accionada existe vulneración o no de los derechos fundamentales a la petición, invocados por la accionante, a fin de determinar si debe ser confirmada o revocada la sentencia de primera instancia.

Con el objetivo de resolver el problema jurídico presentado, se estudiará la procedencia de la acción constitucional; se traerá a colación jurisprudencia relevante sobre el derecho a la petición en materia pensional; y se explicará con base a esta, el plazo con que cuentan las entidades para emitir respuestas de fondo frente a las solicitudes planteadas.

TESIS

La Sala considera pertinente confirmar la sentencia impugnada, debido a que no se configura vulneración al derecho de petición.

- MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

De la Tutela.

A la luz del artículo 86 de la máxima Norma constitucional y el Decreto 2591 de 1995, se consagra que toda persona por si misma o por quien actué a su nombre, podrá ejercer la acción de tutela para reclamar ante los Jueces la protección inmediata de los derechos fundamentales, cuando estos, se encuentren amenazados o vulnerados por cualquiera entidad pública o por un particular.



No obstante, debe tenerse en cuenta el carácter residual y subsidiario de la acción de tutela; la Corte Constitucional² ha señalado lo siguiente:

"permite reconocer la validez y viabilidad de los medios y recursos ordinarios de protección judicial, como dispositivos legítimos y prevalentes para la salvaguarda de los derechos". Dicho carácter, se traduce en el deber de los asociados de incoar los recursos ordinarios otorgados por la legislación a fin de salvaguardar sus derechos e impide el uso indebido de la acción de tutela como vía preferente o instancia adicional de protección."

En efecto, con el fin de determinar el cumplimiento del requisito mencionado, la jurisprudencia constitucional ha establecido dos requisitos indispensables para determinar la procedencia de la acción de tutela en el caso de que exista un procedimiento ordinario. En ese sentido en sentencia T-098-16 se dijo:

"(...)En el análisis de la viabilidad de la solicitud de amparo, corresponde al Juez constitucional determinar el cumplimiento de ese requisito, respecto del cual se previeron dos supuestos en los que la existencia de otros mecanismos no frustra el ejercicio de la tutela, a saber:

- Cuando el mecanismo no es idóneo ni eficaz.
- Cuando a pesar de ser apto para conseguir el amparo de las garantías invocadas, las circunstancias particulares del caso demuestren que debe ser protegido inmediatamente para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable."

Aunado a lo anterior, la Corte Constitucional ha establecido que la acción de tutela es el medio judicial procedente, eficaz e idóneo para exigir la garantía efectiva de los derechos fundamentales constitucionales.

DEL CONTENIDO Y ALCANCE DEL DERECHO FUNDAMENTAL DE PETICIÓN.

Para resolver el asunto debatido, se considera necesario explicar, que el derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política preceptúa que, toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas y a obtener pronta resolución.

La Corte Constitucional en Sentencia T-237/16, dispuso el contenido y el alcance del derecho fundamental de petición en el sentido que:

"El derecho fundamental de petición está consagrado en el artículo 23 de la Carta Política, en donde se consagra la posibilidad de presentar peticiones respetuosas ante las autoridades por cualquier persona, ya sea con motivos de interés general o particular y, además, de obtener una respuesta pronta."

² Sentencia T-09/18, Corte Constitucional.



A su vez, ha señalado³, que el derecho fundamental de petición es esencial para la consecución de los fines del Estado tales como el servicio a la comunidad, la garantía de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, y la participación de los ciudadanos en las decisiones que los afectan, así como para asegurar que las autoridades cumplan las funciones para las cuales han sido instituidas.

Igualmente, el alto tribunal constitucional ha indicado que el derecho de petición se configura cuando convergen los siguientes elementos:

- La posibilidad cierta y efectiva de elevar, en términos respetuosos, solicitudes ante las autoridades, sin que éstas se nieguen a recibirlas o se abstengan de tramitarlas.
- La prontitud y oportunidad de la respuesta, es decir, que se produzca dentro de un plazo razonable, que debe ser lo más corto posible.
- La emisión de una respuesta clara, precisa y de fondo, que supone que la autoridad competente se pronuncie sobre la materia propia de la solicitud de manera completa y congruente, es decir sin evasivas, respecto a todos y cada uno de los asuntos planteados.
- La pronta comunicación de lo decidido al peticionario, al margen de que la respuesta sea favorable o no, pues no necesariamente se debe acceder a lo pedido.

En lo que concierne al término en que deben ser resueltas las peticiones, la Corte Constitucional sostuvo que:

"En relación con el término legal para suministrar respuesta, esto es, el plazo que tiene la administración o el particular para resolver las peticiones formuladas, debe consultarse al artículo 14° de la ley 1437 de 2011 que señala el término de quince días para dar respuesta a la petición. "Salvo norma legal especial y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción". De no ser posible, antes de que se cumpla con el plazo allí dispuesto y ante la imposibilidad de suministrar la contestación en dicho término, la autoridad o el particular deberán explicar los motivos y señalar una nueva fecha en el cual se realizará. Para este efecto, el criterio de razonabilidad será determinante, ya que es imperioso tener en cuenta el grado de dificultad o la complejidad de la solicitud".

³ Sentencia T-077/18, Corte Constitucional.



En pronunciamientos más recientes, la Corte Constitucional, unificó criterios en materia de derecho de petición, en el siguiente⁴ tenor:

"El artículo 23 de la Constitución Política establece que "Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución (...)"

A partir de la anterior disposición constitucional, la jurisprudencia de esta Corporación se ha encargado de determinar el contenido y alcance del derecho fundamental de petición, reconociéndole un carácter fundamental de aplicación inmediata. Respecto de su titularidad, que pueden ser personas mayores o menores de edad, nacionales o extranjeros quienes pueden acudir ante las autoridades públicas o ante particulares. Así mismo, este Tribunal ha señalado que el derecho de petición tiene un carácter instrumental en tanto a través de éste se busca garantizar la efectividad de otros derechos constitucionales, como los de información, participación política y económica, libertad de expresión, salud y seguridad social, entre otros.

Como consecuencia del desarrollo jurisprudencial del derecho de petición, esta Corte ha determinado que el núcleo esencial del mismo se circunscribe en (i) una resolución pronta y oportuna de la cuestión que se solicita, (ii) una respuesta de fondo y (iii) su notificación. Lo anterior, no implica necesariamente una respuesta afirmativa al requerimiento. De allí que, no se configure vulneración alguna de dicho derecho cuando se obtiene una contestación oportuna, de fondo, clara, precisa, congruente y la misma es puesta en conocimiento del peticionario.

Sobre el particular, las sentencias C-818 de 2011 y C-951 de 2014], se ocuparon de definir los elementos que integran el núcleo esencial del derecho de petición en los siguientes términos:

-La pronta resolución constituye una obligación de las autoridades y los particulares de responder las solicitudes presentadas por las personas en el menor plazo posible, sin que se exceda el tiempo legal establecido para el efecto, esto es, por regla general, 15 días hábiles.

-La respuesta de fondo hace referencia al deber que tienen las autoridades y los particulares de responder materialmente a las peticiones realizadas. Según la propia jurisprudencia en la materia, para que no se vulnere el derecho fundamental de petición, la respuesta debe observar las siguientes condiciones: a) claridad, esto es que la misma sea inteligible y que contenga argumentos de fácil comprensión; b) precisión, de manera que la respuesta atienda directamente a lo solicitado por el ciudadano y que se excluya toda información impertinente; y c) congruencia, que hace referencia a que la respuesta esté conforme con lo solicitado.

En este orden de ideas, la garantía real del derecho de petición no se verifica únicamente con la simple resolución de la solicitud elevada por un ciudadano. Es también necesario "(...) que dicha solución remedie el fondo del asunto cuando sea pertinente hacerlo"; verificándose así la claridad y congruencia entre lo pedido y lo resuelto.

Al respecto, es preciso recordar que de acuerdo con la propia jurisprudencia constitucional el derecho de petición "(...) no implica una prerrogativa en virtud de la

⁴ Sentencia T-077/18



cual, el agente que recibe la petición se vea obligado a definir favorablemente las pretensiones del solicitante", así, se entiende que el mismo no se ha visto conculcado cuando la autoridad responde oportunamente al peticionario, sin perjuicio de que la respuesta sea negativa. Esto quiere decir que, conforme lo ha reiterado la Corte Constitucional en varios pronunciamientos "(...) la respuesta no implica necesariamente la aceptación de lo solicitado, ni se concreta necesariamente en una respuesta escrita".

En consecuencia, para que no se trasgreda el derecho fundamental y constitucional de petición, las respuestas a las solicitudes, deben cumplir con una serie de requisitos o condiciones como lo son claridad, precisión, y congruencia conforme a lo solicitado; además la contestación a la petición puede ser de forma positiva o negativa, dado que lo que se tiene en cuenta es que se haya pronunciado con respecto al fondo de la solicitud presentada.

LOS DERECHOS DE PETICION EN MATERIA PENSIONAL

El Código Contencioso Administrativo, como ya se señaló, en su artículo 6º indica que se debe dar respuesta a las peticiones dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de su recibo. No obstante, en el caso de no ser posible responder en dicho término, el funcionario o el particular encargado deberá exponer las razones del retraso e indicar la fecha en que comunicará la respuesta final.

En el tema particular de las solicitudes relacionadas con derechos pensionales, la Sentencia SU-975 de 2003, hizo una interpretación de los artículos 19 del Decreto 656 de 1994, 4º de la Ley 700 de 2001, 6º y 33 del Código Contencioso Administrativo, señalando que las autoridades deben tener en cuenta tres (3) términos que corren transversalmente, cuyo incumplimiento acarrea una transgresión al derecho de petición. Al respecto indicó⁵:

"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

⁵ Sentencia T-237/16



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".

De esta manera, es claro, que cuando la petición va dirigida a asuntos de materia pensional, el plazo para contestar dicha petición, es de 4 meses contados a partir de la radicación de la solicitud; si dado el caso se superara el término anteriormente referido, se vulneraría las disposiciones consagradas en la jurisprudencia Constitucional.

CASO EN CONCRETO

De conformidad con el material probatorio obrante en el expediente se evidencia que la señora Yaneth del Socorro Contreras Acosta, presentó petición escrita ante la UGPP el día 23 de agosto de 2018, la cual iba encaminada a la cancelación de la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez, petición que hasta la fecha la entidad no emitió respuesta alguna.

Lo anterior, generó que la señora Contreras Acosta interpusiera Acción de Tutela en contra de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCION SOCIAL-UGPP, argumentando violación a los derechos fundamentales de petición, debido a que no se le dio cumplimiento a uno de los requisitos fundamentales de la petición que es dar respuesta a la misma dentro de los términos que establece la norma.

Posteriormente, la UGPP allegó escrito de contestación de tutela (fls.28-35), manifestando que las razones y argumentos en que se basa la accionante para fundamentar la acción de tutela, son improcedentes, dado que, el término con que cuenta la entidad para resolver la petición es de 4 meses, a partir de la radicación, 27 de agosto de 2018, es decir que la UGPP tiene plazo hasta el 27 de diciembre de 2018, para emitir respuesta a la mencionada petición.

En consecuencia, el Juzgado Tercero (03) Administrativo del Circuito de Cartagena, negó el amparo a los derechos fundamentales invocados, al existir pruebas obrantes en el proceso que determinaran que la accionada a la fecha, se encuentra dentro del plazo legal para emitir respuesta a la solicitud presentada por la señora Contreras Acosta; encontrándose dentro del plazo establecido en el Decreto 2591 de 1991 art.31, la parte accionada presentó impugnación al fallo de Tutela referido, alegando estar en desacuerdo con la decisión proferida por el a quo.



Del análisis de los hechos probados de cara al marco jurídico antes expuesto, considera la Sala que la accionante no tuvo en cuenta la postura de la Corte Constitucional, sobre los plazos para dar respuesta a las peticiones relacionadas con derechos pensionales, en el presente asunto 4 meses, y si dado el caso la entidad no atiende a los plazos desarrollados por la jurisprudencia, se vulneraría el derecho de petición.

Ahora bien, se extrae de las pruebas allegadas al infolio, que la petición fue presentada el día 23 de agosto de 2018, recibida por la entidad el 27 de agosto del 2018, y de acuerdo con lo expuesto por la Honorable Corte Constitucional, la UGPP cuenta con 4 meses para resolver la petición de indemnización sustitutiva de la pensión de vejez contados partir de la radicación de la solicitud, quiere decir que en el presente asunto el plazo máximo para emitir respuesta, corre hasta el **27 de diciembre de 2018**, lo cual indica que a la fecha, la UGPP se encuentra dentro del término legalmente establecido.

Así las cosas, la actora debió contabilizar el término de 4 meses a partir de la presentación de la petición, puesto que, este es el plazo que tienen las entidades para resolver las solicitudes de carácter pensional. Por tal motivo al no haber expirado el plazo por parte de la UGPP para dar respuesta a la petición, no existen argumentos, para inculcarle a la entidad, violación a los derechos fundamentales invocados por la señora Contreras Acosta.

Por todo lo anterior, esta Sala concluye, que la decisión optada por el a quo se encuentra ajustada a derecho, toda vez que se probó que la entidad no ha desconocido los términos contemplados en la jurisprudencia para resolver la solicitud presentada, por lo que considera pertinente, confirmar el fallo de tutela de primera instancia proferida por el Juzgado Tercero (03) Administrativo del Circuito de Cartagena, que negó el amparo al derecho fundamental de petición, de la señora Yaneth del Socorro Contreras Acosta.

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. CONFIRMASE la sentencia de 19 de noviembre de 2018, proferida por el Juzgado Tercero (03) Administrativo del Circuito de Cartagena, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de este proveído.



CUARTO. Notifíquese esta providencia a las partes en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

QUINTO. Dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia, remítase el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, y envíese copia de la misma al despacho de origen.

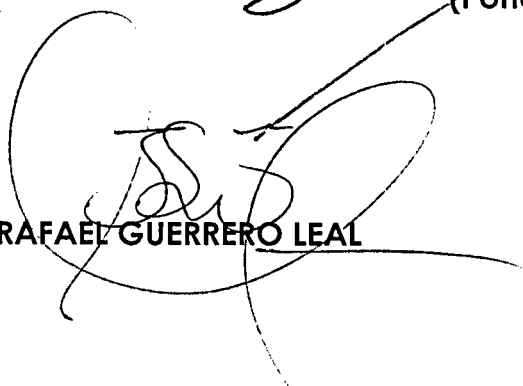
NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Constancia: el proyecto de esta providencia fue considerado y aprobado en sesión de Sala de la fecha.

LOS MAGISTRADOS,



ROBERTO MARIO CHAVARRO COLPAS.
(Ponente)



JOSÉ RAFAEL GUERRERO LEAL



LUIS MIGUEL VILLALOBOS ÁLVAREZ