



Cartagena de Indias D. T. y C., veintitrés (23) de octubre de dos mil dieciocho (2018).

I. IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICACIÓN Y PARTES INTERVINIENTES

Medio de control	Impugnación de Tutela
Radicado	13001-33-33-004-2018-00138-01
Demandante	Julio Cesar Vásquez Márquez
Demandado	COLPENSIONES
Magistrado Ponente	Edgar Alexi Vásquez Contreras

II. PRONUNCIAMIENTO

Procede la Sala a decidir sobre la impugnación presentada por la parte demandada contra la sentencia proferida el 4 de septiembre de 2018, mediante la cual el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Cartagena, tuteló el derecho fundamental de petición invocado por el señor Julio Cesar Vásquez Márquez.

III.- ANTECEDENTES

3.1. LA DEMANDA (fls. 1-5)

a). **Pretensiones:** El actor solicitó la siguiente pretensión:

"1) Solicito al señor Juez, TUTELAR el derecho fundamental de petición de mi apadrinado, y por lo tanto que se ordene a la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES (COLPENSIONES)** a resolver la petición presentada el día abril (10) del año 2018, y que dicha contestación se realice de manera expresa, completa, suficiente y por escrito".

b). **Hechos**

El accionante señaló, en resumen, lo siguiente:

El 10 de abril de 2018, mediante apoderado judicial, solicitó a Colpensiones la revocatoria o nulidad de la Resolución GNR 31049 del 4 de febrero de 2014, por medio de la cual convirtió la pensión de invalidez a una de vejez.

Han transcurrido más de noventa (90) días desde el envío de dicha petición y a la fecha de la presentación de la tutela, no ha recibido una respuesta de fondo, clara y precisa como lo ordena la ley y por consiguiente considera vulnerado su derecho fundamental de petición.



3.2. Contestación (fls. 42-47)

COLPENSIONES manifestó que mediante Oficio del 29 de agosto de 2018, dio a conocer al demandante la comunicación del 11 de abril de 2018, por medio de la cual dio respuesta de fondo a la petición de revocatoria o nulidad de la Resolución GNR31049 del 4 de febrero de 2014, enviada al interesado mediante guía GA87021900196 de la empresa de mensajería DOMINA.

informó que el accionante diligenció el formulario de peticiones quejas y reclamos, mas no el de prestaciones económicas, que es el estipulado para este tipo de reclamaciones, además, no anexo copia del acto administrativo atacado ni la copia del documento de identidad del afiliado.

Expresó que en virtud del artículo 4° del Decreto 019 de 2012, el diligenciamiento de formularios es un requisito mínimo que se exige a todos los ciudadanos que requieran adelantar cualquier trámite ante la entidad, con el fin de contar con procedimientos estandarizados y organizados que garanticen la seguridad y atención oportuna de los casos.

Manifestó que al verificar su base de datos, no encontró "*radicación del documento solicitados para el estudio de la prestación solicitada*", y exhortó al demandante para que aportara lo correspondiente en el menor tiempo posible.

Indicó que el demandante puede acudir a cualquier punto de atención "PAC" de COLPENSIONES presentando el formulario correspondiente que puede obtener en la página web de la entidad y anexando los soportes respectivos.

Alegó carencia actual de objeto por hecho superado, dado que, resolvió de fondo la petición bajo estudio el 29 de agosto de 2018, y pide la declaración de improcedencia de la presente acción constitucional.

3.3. Fallo impugnado (Fls. 53-57).

El A-quo, mediante sentencia de 4 de septiembre de 2018, concedió el amparo del derecho fundamental invocado por el accionante.

Para sustentar su decisión sostuvo que la demandada emitió el oficio BZ2018_4007550-1124574 del 11 de abril de 2018, por medio del cual solicitó al actor algunos documentos. Además, emitió el oficio BZ-2018_40077550-1134574 del 29 de agosto de 2018, mediante el cual responde parcialmente a la solicitud elevada el 11 de abril de 2018. No obstante, no obra en el expediente prueba alguna de que los citados oficios hayan sido puestos en conocimiento del



Indicó que si bien la ley permite a las entidades administrativas el uso de formularios para desarrollar algunas de sus funciones, también lo es que las autoridades tienen la obligación de valorar los argumentos de los peticionarios y contestar dentro de los términos legales, para con esto garantizar el derecho fundamental de petición de los interesados.

Manifestó que exigir el formulario de prestaciones económicas y desestimar el formato de peticiones quejas y reclamos diligenciado por el actor, es desproporcionado y desconoce el principio de oportunidad y prontitud en la resolución de los asuntos puestos a su consideración, más aun teniendo en cuenta que sobrepasó los términos para contestar la referida petición.

Consideró que la exigencia de aportar uno u otro formulario para solicitar la revocatoria de un acto administrativo, resulta excesivo y no constituye un aspecto primordial en el asunto a resolver. De igual forma sucede al exigir copia del acto demandado y del documento de identidad, toda vez que, estos deben obrar en el expediente administrativo a cargo de la entidad.

3.4. Impugnación (FLS. 60-65)

El apoderado judicial de la accionada impugnó la sentencia de primera instancia, invocando los mismos argumentos expuestos en la contestación de la demanda.

IV. CONTROL DE LEGALIDAD

La presente acción de tutela no adolece de vicios o nulidades procesales que impidan decidir de fondo.

V. CONSIDERACIONES

5.1. Competencia.

El Tribunal Administrativo de Bolívar, según lo establecido por el artículo 86 de la Constitución Política y el Artículo 37 del Decreto Ley 2591 de 1991, es competente para conocer en segunda instancia la acción de tutela de la referencia.

5.2. Problema jurídico.

Corresponde a la Sala determinar si Colpensiones vulneró el derecho fundamental de petición del señor Julio Cesar Vásquez Márquez, al no emitir una respuesta de fondo a la solicitud presentada el 6 de abril de 2018, en los términos que la ley establece.



5.3. Tesis del Despacho

La Sala confirmará la sentencia apelada, teniendo en cuenta que se demostró la vulneración aludida por la demandante de su derecho fundamental de petición, toda vez que la accionada no ha dado respuesta de fondo a lo solicitado por el demandante.

5.4. Marco normativo y jurisprudencial.

5.4.1. Procedencia de la acción de tutela

De acuerdo al artículo 5° del Decreto 2591 de 1991 "Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política " la acción de tutela procede en los siguientes casos:

"(...) La acción de tutela procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas, que haya violado, viole o amenace violar cualquiera de los derechos de que trata el artículo 2 de esta ley. También procede contra acciones u omisiones de particulares, de conformidad con lo establecido en el Capítulo III de este Decreto. La procedencia de la tutela en ningún caso está sujeta a que la acción de la autoridad o del particular se haya manifestado en un acto jurídico escrito (...)"

Respecto de la procedencia de la acción de tutela por la presunta vulneración del derecho fundamental de petición, la Corte Constitucional, en sentencia T-149 de 2013, señaló lo siguiente:

"De acuerdo con el Artículo 86 de la Constitución Política, toda persona podrá acudir a la acción de tutela para reclamar la protección a sus derechos constitucionales fundamentales, y procederá contra toda acción u omisión de la autoridades públicas, o particulares según se trate, siempre que "el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable". En la misma línea, el Artículo 6 del Decreto 2591 de 1991 confirma la naturaleza residual de la acción de tutela y sus condiciones de procedencia cuando existe un mecanismo ordinario de defensa, e indica que la eficacia de dichos recursos debe ser apreciada en concreto, "atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante". Cuando se trata de proteger el derecho de petición, el ordenamiento jurídico colombiano no tiene previsto un medio de defensa judicial idóneo ni eficaz diferente de la acción de tutela, de modo que quien resulte afectado por la vulneración a este derecho fundamental no dispone de ningún mecanismo ordinario de naturaleza judicial que le permita efectivizar el mismo. Por esta razón, quien encuentre que la debida resolución a su derecho de petición no fue producida o comunicada dentro de los términos que la ley señala, esto es, que se quebrantó su garantía fundamental, puede acudir directamente a la acción de amparo constitucional."

5.4.2. Derecho de petición

El artículo 23 de la Constitución Política de 1991 consagró el derecho que tiene toda persona a presentar peticiones respetuosas ante las autoridades públicas,



sea por razones de interés general o de interés particular; estableciendo además, que dichos escritos deberán gozar de una respuesta oportuna, así:

ARTICULO 23. *Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales.*

La Ley 1755 de 30 de junio de 2015 reguló el derecho fundamental de petición, en los siguientes términos:

"Artículo 13. Objeto y modalidades del derecho de petición ante autoridades. Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades, en los términos señalados en este código, por motivos de interés general o particular, y a obtener pronta resolución completa y de fondo sobre la misma.

Toda actuación que inicie cualquier persona ante las autoridades implica el ejercicio del derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, sin que sea necesario invocarlo. Mediante él, entre otras actuaciones, se podrá solicitar: el reconocimiento de un derecho, la intervención de una entidad o funcionario, la resolución de una situación jurídica, la prestación de un servicio, requerir información, consultar, examinar y requerir copias de documentos, formular consultas, quejas, denuncias y reclamos e interponer recursos.

El ejercicio del derecho de petición es gratuito y puede realizarse sin necesidad de representación a través de abogado, o de persona mayor cuando se trate de menores en relación a las entidades dedicadas a su protección o formación.

Artículo 14. Términos para resolver las distintas modalidades de peticiones. Salvo norma legal especial y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción. Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones:

1. Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los diez (10) días siguientes a su recepción. Si en ese lapso no se ha dado respuesta al peticionario, se entenderá, para todos los efectos legales, que la respectiva solicitud ha sido aceptada y, por consiguiente, la administración ya no podrá negar la entrega de dichos documentos al peticionario, y como consecuencia las copias se entregarán dentro de los tres (3) días siguientes.

2. Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción.

Parágrafo. Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad debe informar esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término señalado en la ley expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto."

La abundante y reiterativa jurisprudencia de la Corte Constitucional, ha señalado que el núcleo esencial del derecho de petición reside en la posibilidad de obtener en forma pronta y oportuna una respuesta de fondo, clara, precisa y



congruente frente a lo solicitado que, además, tendrá que ser puesta en conocimiento del peticionario.

En este sentido se resalta lo expuesto por la Corte Constitucional en sentencia T-215 de 2011, sobre los elementos que comprende el derecho de petición:

"(i) El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa, garantizando a su vez otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión; (ii) el núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión; (iii) la petición debe ser resuelta de fondo, de manera clara, oportuna, precisa y congruente con lo solicitado; (iv) la respuesta debe producirse dentro de un plazo razonable, el cual debe ser lo más corto posible (v) la respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita; (vi) este derecho, por regla general, se aplica a entidades estatales, y en algunos casos a los particulares (vii) el silencio administrativo negativo, entendido como un mecanismo para agotar la vía gubernativa y acceder a la vía judicial, no satisface el derecho fundamental de petición pues su objeto es distinto. Por el contrario, el silencio administrativo es la prueba incontrovertible de que se ha violado el derecho de petición; (viii) el derecho de petición también es aplicable en la vía gubernativa; (ix) la falta de competencia de la entidad ante quien se plantea, no la exonera del deber de responder; y (x) ante la presentación de una petición, la entidad pública debe notificar su respuesta al interesado."

5.4.3. Presupuestos de efectividad del derecho fundamental de petición.

La Sentencia T-149/13 de la Corte Constitucional estableció que el derecho de petición solo se satisface cuando la persona que elevó la solicitud conoce la respuesta del mismo, es decir, que la entidad debe notificar la respuesta al interesado, así:

*"... el derecho de petición, se concreta en dos momentos sucesivos, ambos subordinados a la actividad administrativa del servidor que conozca de aquél. En primer lugar, se encuentra la recepción y trámite de la petición, que supone el contacto del ciudadano con la entidad que, en principio, examinará su solicitud y seguidamente, el momento de la respuesta, cuyo significado supera la simple adopción de una decisión para llevarla a conocimiento directo e informado del solicitante. **De este segundo momento, emerge para la administración un mandato explícito de notificación, que implica el agotamiento de los medios disponibles para informar al particular de su respuesta y lograr constancia de ello.**"*

Precisó la Corte Constitucional en esta misma jurisprudencia que el carácter de la notificación debe ser efectiva, es decir, real y verdadera, pues, debe cumplir con el propósito de que la respuesta de la entidad sea conocida por el solicitante, así:

"... Esta característica, implica además de lo anterior el hecho que el ente ante el cual se dirige el derecho de petición está en la obligación de velar porque la forma en la que se surta aquella sea cierta y seria de tal forma que se logre siempre una constancia de ello."



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

5.4.4. Derecho de petición en temas pensionales.

La Corte Constitucional ha señalado, que en materia pensional, las administradoras de pensiones cuentan con cuatro (4) meses calendario para dar respuesta de fondo a las solicitudes en materia pensional, y con seis (6) meses para adoptar todas las medidas necesarias tendientes al reconocimiento y pago efectivo de las mesadas pensionales. Así lo señaló en Sentencia SU-975 de 2003:

"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, re liquidación 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".

Así las cosas, si la autoridad o entidad correspondiente no atiende injustificadamente los plazos establecidos por la ley y desarrollado por la jurisprudencia constitucional, vulnera el derecho de petición."

5.5. Caso concreto.

5.5.1. Pruebas relevantes para decidir.

- Copia del Formulario de Peticiones, Quejas, Reclamos, Sugerencias y Denuncias de la demandada, suscrito por el apoderado judicial del demandante, con fecha de envío de 6 de abril de 2018, según la guía No. 16895080077 de la empresa de mensajería Pronto Envíos, por medio de la cual se solicita a la entidad



la revocatoria de la Resolución GNR 31049 del 4 de febrero de 2014, a través de la cual le fue convertida su pensión de invalidez en una pensión de vejez (fl. 8).

- Copia de la petición suscrita por el apoderado judicial del demandante, con fecha de envío de 6 de abril de 2018, a través de la empresa de mensajería Pronto Envíos, por medio del cual solicita la revocatoria de la citada Resolución.

- Copia del Oficio BZ-2018_4007550- 1134574, suscrito por la Directora de Atención y Servicio de la demandada el 29 de agosto de 2018, mediante la cual se le informa al accionante que con el propósito de atender la solicitud relacionada con la presente acción de tutela, se adjunta la respuesta parcial emitida el 11 de abril del 2018, a dicha petición (fls. 48-49).

- Copia del Oficio BZ2018_4007007550-1134574, suscrito por el Agente de Servicio de Colpensiones el 11 de abril de 2018, mediante la cual le informa al accionante que para resolver su petición, debe diligenciar el formato solicitud de prestaciones económicas y anexar solicitud escrita de interposición de recurso de reposición y documento de identidad (fls. 50-51).

5.5.2. Análisis crítico de las pruebas frente al marco jurídico.

Descendiendo al asunto bajo estudio, observa la Sala que el accionante, solicita se ampare su derecho fundamental de petición y, en consecuencia, se ordene a la accionada dar respuesta a la petición presentada.

En el sub lite quedó demostrado que el apoderado judicial del accionante radicó una petición el 6 de abril de 2018 ante Colpensiones, en la que solicitó la "revocatoria o declaratoria de nulidad de la Resolución GNR 31049 del 4 de febrero de 2014, por medio de la cual convirtió la pensión de invalidez por una de vejez"; dicha petición fue remitida a través de la empresa de mensajería Pronto Envío, según la guía No. 16895080077 (fs. 9 al 12).

La entidad demandada con la contestación de la demandada, afirmó que mediante Oficio de 29 de agosto de 2018, le informó al demandante que mediante Oficio de 11 de abril de 2018 dio respuesta, en los siguientes términos:

"Reciba un cordial saludo de la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones. En respuesta a su petición, se informa que, para hacer las acciones de investigación y verificación, es necesario que diligencie y radique en cualquier punto de atención Colpensiones –PAC, los siguientes documentos: formato de solicitud de prestaciones económicas, solicitud escrita de interposición de recurso de reposición sustentado los motivos por los cuales se interpone, acto administrativo expedido por el ISS o Colpensiones contra el cual se interpone el recurso y Documento de identidad del afiliado.

Es importante señalar que Colpensiones, como Administradora del régimen de prima media con prestación definida, goza de plena facultan para exigir el



diligenciamiento del (los) formulario (s) en mención, en virtud de lo consagrado en la Ley 1755 del 30 de junio de 2015 mediante la cual se establece la regulación de las peticiones, así como también su debida presentación y radicación, conforme lo contenido en su artículo 15 (...)"

También quedó probado desde la primera instancia que dicho oficio no fue notificado y por ello, el A-quo amparó el derecho de petición.

Si bien está probado mediante los documentos descritos que la entidad accionada requirió los documentos faltantes para continuar el trámite de la solicitud, la misma no demostró que dicho oficio hubiera sido notificado, ni le brindó la oportunidad de subsanar las presuntas inconsistencias, en los términos que señala la Ley.

Además, es claro que el accionante, a través de apoderado, presentó a Colpensiones una solicitud, explicando los hechos que la fundamentaban, y en la que se observa claramente lo que está solicitando es la revocatoria de una resolución.

Por lo anterior, es claro que el oficio emitido por Colpensiones no constituye una respuesta de fondo a lo solicitado y omite, tal y como lo manifestó el A-quo, lo dispuesto en el artículo 4º del Decreto-Ley 19 de 2012, que establece la celeridad en las actuaciones administrativas y permite a las autoridades la utilización de formularios, "(...) *sin que ello las releve de la obligación de considerar y valorar todos los argumentos de los interesados y los medios de prueba decretados y practicados*".

Luego, los argumentos expuestos por el actor en la pluricitada petición, debieron ser analizados por la demandada, tal y como lo reza la citada norma, y con base a ellos tomar una decisión de fondo y así mismo, notificarla oportunamente al demandante.

Tal y como lo afirmó el Juez de primera instancia, el requerimiento de diligenciar un formulario diferente y aportar el acto atacado, es contrario al principio de celeridad que debe acompañar las actuaciones de las entidades administrativas, máxime si se tiene en cuenta que la entidad debe contar con un expediente administrativo en donde reposen todos los antecedentes pensionales del accionante.

Observa la Sala que a la fecha han transcurrido más de 4 meses sin que la accionada hubiera dado respuesta de fondo a la petición el 11 de abril de 2018, ahora la Ley establece que cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en dicho plazo, la autoridad debe informar esta circunstancia al interesado antes del vencimiento del término, señalando los motivos de la



demora y el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto.

Adicionalmente, las comunicaciones citadas por la demandada no tienen constancia de haber sido enviadas, ni recibidas por el demandante, y no constituyen desde ningún punto de vista una respuesta de fondo, clara, oportuna, precisa y congruente con lo solicitado.

Por lo anterior, la Sala confirmará el fallo impugnado.

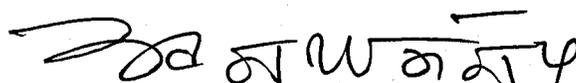
En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Bolívar, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

VI.- FALLA

PRIMERO. CONFIRMAR la sentencia del 4 de septiembre de 2018, emitida por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Cartagena, mediante la cual se amparó el derecho fundamental de petición.

SEGUNDO: ENVIAR el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE
Los Magistrados


EDGAR ALEXI VASQUEZ CONTRERAS


CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE

MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ
Ausente en comisión de servicios