

Cartagena de Indias D.T. y C., veinte (20) de febrero de dos mil diecinueve (2019)

I.- IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO

Medio de control	ACCIÓN DE TUTELA – IMPUGNACIÓN
Radicado	13-001-33-33-013-2018-00005-02
Accionante	SEN ENRIQUE CASTILLA CARDONA
Accionada	COLPENSIONES
Magistrado Ponente	ROBERTO MARIO CHAVARRO COLPAS.
Tema	DERECHO FUNDAMENTAL DE PETICIÓN

II.- PRONUNCIAMIENTO

Procede el Tribunal Administrativo de Bolívar a resolver las impugnaciones presentadas por la parte accionante Sen Enrique Castilla y la parte accionada COLPENSIONES contra la sentencia del veintinueve (29) de enero de 2019, proferida por el Juzgado Décimo Tercero (13) Administrativo del Circuito de Cartagena, mediante la cual se resolvió amparar el derecho fundamental de petición.

III.- ANTECEDENTES

- **Pretensiones.** (Fl. 7)

Que se proteja el derecho fundamental de petición y que, en consecuencia, se ordene a la accionada dar respuesta de fondo a la solicitud elevada el día cuatro (4) de diciembre de 2018.

- **Hechos** (Fl. 1-4)

Expone el actor que ha cotizado de forma ininterrumpida desde la fecha primero (1) de agosto de 1989 y que se encuentra afiliado a COLPENSIONES. Sin embargo, da cuenta de que en su historia laboral no se reflejan algunos de los periodos que este cotizó (Fl. 1 – 4). Así mismo, afirma que el día cinco (5) de octubre de 2018 y el día cuatro (4) de diciembre de esta misma anualidad, presentó solicitudes ante esta entidad, a fin de recibir respuesta sobre la recuperación de los tiempos de cotización que no se evidencian en su historia laboral. Dicha petición no fue resuelta de fondo en los plazos establecidos por ley, así como tampoco se notificó motivos de la demora. Por lo anterior, argumentan interponer acción de tutela con el propósito de que se le ampare el derecho fundamental de petición.



- **CONTESTACIÓN**

La entidad accionada no contestó la demanda.

- **Sentencia de Primera Instancia (Fl. 32-38)**

El Juzgado Décimo Tercero (13) Administrativo del Circuito de Cartagena, mediante sentencia de fecha veintinueve (29) de enero de 2019, resolvió tutelar los derechos pedidos en la demanda, argumentando que COLPENSIONES, al no ofrecer oportuna respuesta de fondo a la solicitud instaurada por el accionante, vulneró el derecho fundamental de petición del mismo.

De la misma forma, expone que las accionadas no desvirtuaron los hechos ni contestaron la demanda y como consecuencia de esto, se falla lo siguiente:

"PRIMERO: TUTELAR el derecho fundamental de petición del señor Sen Enrique Castilla Cardona identificado con la Cédula de Ciudadanía No. 73.350.266.

SEGUNDO: ORDENAR al director de historia laboral de la Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES, que dentro de los cinco (5) días hábiles, contados a partir de la notificación de esta sentencia, resuelva de fondo la petición de corrección de historial laboral elevada por el señor Sen Enrique Castilla Cardona, identificado con la cédula de ciudadanía No. 73.350.266, bajo el número 2018_15464962 de fecha 5 de diciembre de 2018, y notifique la decisión, correspondiente dentro del mismo plazo otorgado, en lo correspondiente a:

- 2.1 EL periodo de junio de 1995 que se alega se laboró con Florez y Florez y Cía.
- 2.3. Las cotizaciones que se señala se realizaron por su trabajo en Talleres SERVIMET LTDA de enero a agosto de 2018."

- **La impugnación.** (Fls. 41-57)

Accionante.

La parte accionante Sen Enrique Castillo impugna la decisión tomada en primera instancia argumentando que se encuentra inconforme con la manera en la cual se concedió el amparo, puesto que no se ordena a que se haga uso de la facultad de cobro que COLPENSIONES posee, como tampoco se le ordena dar respuesta de fondo, clara, precisa y congruente. Como consecuencia de lo anterior, pretende que se revoque el numeral segundo de la sentencia del Ad-quo.

Accionada.

La parte accionada COLPENSIONES presenta impugnación y aporta respuesta otorgada a la petición, en la que se expresan las acciones que esta realizará



en aras de dirimir las inconsistencias en la historia laboral del accionante, requiriendo a los empleadores que se encuentran en mora, haciendo uso de la facultad de fiscalización y cobro que esta posee. Así mismo, se explica lo relacionado con la información contenida en la base de datos de la entidad. A razón de lo anterior, se pretende que se declare el cumplimiento del fallo de tutela por hecho superado.

IV.- CONTROL DE LEGALIDAD

Conforme lo prevé el artículo 207 del CPACA, se hace control de legalidad sobre el cumplimiento de las reglas del debido proceso en esta etapa del diligenciamiento, advirtiéndose por la Sala que no se evidencian vicios que puedan acarrear nulidad.

V.- 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.

De conformidad con lo anterior, en el caso que nos ocupa, esta Corporación debe establecer si en el presente caso se vulnera el derecho fundamental de petición por parte de COLPENSIONES al no dar oportuna respuesta de fondo a la petición elevada por el Señor Sen Enrique Castilla Cardona, a fin de determinar si debe ser confirmada o revocada la sentencia de primera instancia.

- TESIS

La Sala considera pertinente confirmar la sentencia dictada por el juzgado Décimo Tercero Administrativo del Circuito de Cartagena, puesto que la entidad accionada, en un primer momento, omitió dar respuesta de fondo a las solicitudes presentadas, dentro del término legal. Sin embargo, al aportar con escrito de impugnación la respuesta de fondo a la petición, no acreditó que esta haya sido puesta en conocimiento del accionante.

- MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL.

- ACCIÓN DE TUTELA.



Esta se encuentra consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política, reglamentado por el artículo 1º del Decreto 2591 de 1991, el cual establece:

"Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos que señale este Decreto. Todos los días y horas son hábiles para interponer la acción de tutela."

De acuerdo a lo anterior, se tiene a la acción de tutela como un mecanismo para proteger los derechos fundamentales de todas las personas y que por esta razón, dicho trámite debe ser preferente y sumario.

Sin embargo, no debe perderse de vista que esta acción es de carácter residual y subsidiaria, es decir, que sólo procede en aquellos eventos en los que no exista un instrumento constitucional o legal diferente que le permita al actor solicitar, ante los jueces ordinarios, la protección de sus derechos, salvo que se pretenda evitar un perjuicio irremediable.

- **CONTENIDO Y ALCANCE DEL DERECHO FUNDAMENTAL DE PETICIÓN.**

Para resolver el asunto debatido, se considera necesario explicar, que el derecho fundamental de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política preceptúa: *"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."*

Como desarrollo de lo anteriormente citado, la Corte Constitucional en Sentencia T-377 de 2000 estableció las características del mismo, como se cita a continuación:

"a) El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa. Además, porque mediante él se garantizan otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión.

b) El núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión, pues de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta no resuelve o se reserva para sí el sentido de lo decidido.

c) La respuesta debe cumplir con estos requisitos: 1. oportunidad 2. Debe resolverse de fondo, clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado 3. ser puesta en conocimiento del peticionario. Si no se cumple con estos requisitos se incurre en una vulneración del derecho constitucional fundamental de petición.

d) Por lo anterior, la respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita.

e) Este derecho, por regla general, se aplica a entidades estatales, esto es, a quienes ejercen autoridad. Pero, la Constitución lo extendió a las organizaciones privadas cuando la ley así lo determine."

En ese mismo sentido, por medio de providencia más reciente¹, se desarrollan las características del derecho fundamental de petición, de la siguiente forma:

- "1) El de petición es un derecho fundamental y resulta determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa.
- 2) Mediante el derecho de petición se garantizan otros derechos constitucionales, como los derechos de acceso a la información, la libertad de expresión y la participación política.
- 3) La respuesta debe satisfacer cuando menos tres requisitos básicos: **(i) debe ser oportuna, es decir, debe ser dada dentro de los términos que establezca la ley; (ii) la respuesta debe resolver de fondo el asunto solicitado. Además de ello, debe ser clara, precisa y congruente con lo solicitado; y (iii) debe ser puesta en conocimiento del peticionario.**
- 4) La respuesta no implica necesariamente la aceptación de lo solicitado, ni se concreta necesariamente en una respuesta escrita.
- 5) El derecho de petición fue inicialmente dispuesto para las actuaciones ante las autoridades públicas, pero la Constitución de 1991 lo extendió a las organizaciones privadas y en general, a los particulares.
- 6) Durante la vigencia del Decreto 01 de 1984 el término para resolver las peticiones formuladas fue el señalado por el artículo 6 del Código Contencioso Administrativo, que señalaba un término de quince (15) días para resolver, y en los casos en que no pudiese darse la respuesta en ese lapso, entonces la autoridad pública debía explicar los motivos de la imposibilidad, señalando además el término en el que sería dada la contestación.
- 7) La figura del silencio administrativo no libera a la administración de la obligación de resolver oportunamente la petición, pues su objeto es distinto. En sentido concurrente, el silencio administrativo es prueba de la violación del derecho de petición.
- 8) La falta de competencia de la entidad ante quien se plantea el derecho de petición no la exonera del deber de responder.
- 9) La presentación de una petición hace surgir en la entidad, la obligación de notificar la respuesta al interesado". (Negritas fuera del texto original)

De lo anterior, se concluye que la Corte Constitucional al examinar el alcance del derecho de petición asevera que estas solicitudes deben ser resueltas de manera oportuna, completa y de fondo, y no limitarse a una simple respuesta formal. Además, se tiene que dicha respuesta debe ser notificada de forma efectiva.

De acuerdo con la jurisprudencia citada, corresponde al Juez Constitucional desplegar una actividad probatoria a fin de establecer si el derecho fundamental invocado, está siendo efectivamente transgredido. En concordancia con lo precedente, antes de alegarse la vulneración del derecho fundamental de petición, debe haberse presentado la solicitud con el cumplimiento de los requisitos legales y poderse demostrar su recibo por parte de la autoridad correspondiente.

¹ Sentencia C- 418 de 2017. MP: Gloria Stella Ortiz Delgado.





Para proteger el derecho fundamental de petición, no le basta a la autoridad simplemente contestar dentro de la oportunidad dispuesta para hacerlo, ya que, además de esto deberá hacerlo con suficiencia, efectividad y congruencia, es decir, aquello que conlleva la resolución de fondo del asunto. De la misma forma, esta respuesta debe ponerse en conocimiento del peticionario.

En concordancia con lo anterior, la Corte Constitucional en sentencia T- 172 de 2013 ha señalado que:

"la respuesta a una solicitud debe cumplir los siguientes parámetros: (i) ser pronta y oportuna; (ii) resolver de fondo, de manera clara, precisa y congruente la situación planteada por el interesado; (iii) y, finalmente, tiene que ser puesta en conocimiento del peticionario. El incumplimiento de cualquiera de estos ingredientes conllevará a la vulneración del goce efectivo de la petición, lo que en términos de la jurisprudencia conlleva a una infracción seria al principio democrático"

En suma, quien instaure una acción de tutela por considerar vulnerados o amenazados sus derechos fundamentales, tiene la carga procesal de probar sus afirmaciones; tan sólo en casos excepcionales, dadas las especiales condiciones de indefensión en que se encuentre el peticionario, se ha invertido jurisprudencialmente la carga de la prueba a favor de aquél.

Con base en las características definidas por la Corte Constitucional en materia de derecho de petición, procede la Sala a estudiar el caso concreto.

- PLAZO PARA PROFERIR RESPUESTA A LA PETICIÓN

Lo concerniente al término para dar respuesta a las peticiones, se encuentra regulado en el artículo 14 de la ley 1755 de 2015, el cual reza:

"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."

Como se observa, la normativa establece una regla general, que es la de dar respuesta dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción y, así mismo, consigna unas excepciones, la primera, cuando se trate de documentos y de información y la segunda, cuando se trate de una consulta a las autoridades sobre temáticas de conocimiento de estas.

Sin embargo, el su parágrafo, abre la posibilidad de que se extienda el término, siempre y cuando la demora se encuentre sustentada y le sea notificado al peticionario, sin haber fenecido el término, las razones de la demora y el plazo en el que se resolverá la solicitud, el cual no puede ser el doble del consagrado en la norma.

3.1. CASO CONCRETO

De conformidad con lo probado en el presente proceso, se consigna por cierto que la parte accionante presentó solicitud ante COLPENSIONES, el día cuatro (4) de diciembre de 2018, la cual fue notificada a la entidad el día cinco (5) de diciembre de la misma anualidad. En esta, se solicitó recuperar los tiempos de cotización que no se evidencian en su historia laboral, como consta en folio 9 -15.

De igual forma, se encuentra probado que la accionada ofreció respuesta a la petición (Fl. 8) el día dieciocho (18) de diciembre de 2018, en la que se contesta, en resumen, lo siguiente:

I. Figuran con deuda y por tal motivo no son tenidos en cuenta:

Fecha	Empleador
Agosto de 1989 a noviembre de 1989	Pérez Roberto Jaime
Febrero de 1990 a agosto de 1990	Jaimes Florez ELverth
Octubre de 1990 a noviembre de 1990	Jiménez Covilla Giulany
Mayo de 1991 a diciembre de 1994	Florez de Jaime Rosalba

II. Se encuentran correctamente reflejados en la historia laboral del accionante:



Fecha	Empleador
Diciembre de 1989 a enero de 1990	Jaimes Florez Elverth
Agosto de 1991 a junio de 1992	Rubio Medrano Arnaldo
Octubre de 1992 a enero de 1994	Rubio Medrano Arnaldo
Diciembre de 1993 a diciembre de 1994	Florez y Florez & CIA LTDA
Abril de 2012 a mayo de 2012	Talleres Servimet Ltda
Agosto de 2012	Talleres Servimet Ltda
Noviembre de 2012	Talleres Servimet Ltda

III. No se encontraron registros de pago a nombre del accionante correspondiente a los periodos reclamados, por lo que se pide que este aporte prueba de afiliación y del vínculo laboral con los empleadores:

Fecha	Empleador
Diciembre de 1989	Pérez Roberto Jaime
Septiembre de 1989 a octubre de 1992	Jaimes Florez Elverth
Noviembre de 1990 a mayo de 1991	Jimenez Covilla Giulany
Junio de 1992 a octubre de 1992	Florez de Jaimes Rosalba
Febrero de 1994 a diciembre de 1994	Florez de Jaimes Rosalba

IV. No se evidencian pagos y se hace necesario que el accionante aporte soportes probatorios, en caso de tenerlos:

Fecha	Empleador
Febrero de 1995	Florez y Florez & CIA LTDA
Marzo de 1995	Florez y Florez & CIA LTDA



Septiembre de 1995 a junio de 1998	Florez y Florez & CIA LTDA
Septiembre de 1999	Martín Gomez y CIA Ltda
Octubre de 2001	Martín Gomez y CIA Ltda
Abril de 2002	Martín Gomez y CIA Ltda
Junio de 2002	Martín Gomez y CIA Ltda
Enero de 2003	Martín Gomez y CIA Ltda
Febrero de 2003	Martín Gomez y CIA Ltda
Marzo de 2003	Martín Gomez y CIA Ltda
Abril de 2003	Martín Gomez y CIA Ltda
Julio de 2003 a noviembre de 2003	Martín Gomez y CIA Ltda
Marzo de 2008	Taller Servimet Ltda

De acuerdo a lo evidenciado en la respuesta dada por COLPENSIONES, se tiene que aunque esta fue otorgada de forma oportuna, es decir, dentro del término legal para hacerlo, no cumplió con los requisitos de suficiencia, efectividad y congruencia desarrollados por la Corte Constitucional en sentencia T- 489 de 2014, donde expone:

"Los presupuestos de suficiencia, efectividad y congruencia también han sido empleados por la Corte para entender satisfecho un derecho de petición. Una respuesta es suficiente cuando resuelve materialmente la solicitud y satisface los requerimientos del solicitante, sin perjuicio de que la contestación sea negativa a las pretensiones del peticionario; es efectiva si soluciona el caso que se plantea (artículos 2, 86 y 209 de la C.P.); y es congruente si existe coherencia entre lo respondido y lo pedido, de tal manera que la solución verse sobre lo planteado y no sobre un tema semejante, sin que se excluya la posibilidad de suministrar información adicional."

Así las cosas, no se puede entender que la petición fue desatada por medio de la respuesta dada el día dieciocho (18) de diciembre de 2018 por parte de la accionada, toda vez que esta contestación no resolvió de fondo el asunto, al solo limitarse a informar que algunos empleadores no se encontraban al día con sus pagos sin hacer uso de la facultad de cobro que recae sobre esta, así como acciones tendientes a reconstruir la historia laboral del accionante.

Sumado a lo anterior, en dicha contestación no existe pronunciamiento referente al periodo de cuatro semanas y dos días laborados en el mes de junio de 1995 con Florez y Florez y Cia Ltda y de la misma forma, omite referirse al



periodo laborado con SERVIMET LTDA, en el periodo de enero a agosto del año 2018.

La parte accionante impugna la decisión tomada en primera instancia argumentando que se encuentra inconforme con la manera en la cual se concedió el amparo, puesto que no se ordena que se haga uso de la facultad de cobro que COLPENSIONES posee, como tampoco se le ordena otorgar respuesta de fondo, clara, precisa y congruente.

Por otro lado, anexo al escrito de impugnación presentado por la parte accionada, se aporta respuesta otorgada a la petición, en la que se expresan las acciones que esta realizará en aras de dirimir las inconsistencias en la historia laboral del accionante, requiriendo a los empleadores que se encuentran en mora, haciendo uso de la facultad de fiscalización y cobro que esta posee. Así mismo, se explica lo relacionado con la información contenida en la base de datos de la entidad. A razón de lo anterior, se pretende que se declare el cumplimiento del fallo de tutela por hecho superado.

De acuerdo a lo anterior, se analiza que COLPENSIONES, dentro de los anexos de la impugnación presentada, actúa conforme a lo pedido tanto en la sentencia como en el escrito de impugnación presentado por el Señor Sen Enrique Castillo, toda vez que desata de fondo la solicitud y requiere a los empleadores que se encuentran en mora en virtud de la facultad de cobro que esta ostenta.

Sin embargo, de la referenciada respuesta no obra prueba en el expediente de que esta ciertamente haya sido puesta en conocimiento del peticionario, por lo cual, a pesar de que se cumplió con la respuesta, el hecho de no haberse notificado la misma, llevará a la conclusión de que el derecho fundamental continua vulnerado. Lo precedente, de acuerdo a lo determinado por la Corte Constitucional en sentencia C-418 de 2017, donde se establecen características del derecho de petición, entre estas, las siguientes:

"(...)

3) La respuesta debe satisfacer cuando menos tres requisitos básicos: (i) debe ser oportuna, es decir, debe ser dada dentro de los términos que establezca la ley; (ii) la respuesta debe resolver de fondo el asunto solicitado. Además de ello, debe ser clara, precisa y congruente con lo solicitado; y (iii) **debe ser puesta en conocimiento del peticionario.**

(...)

9) La presentación de una petición hace surgir en la entidad, la **obligación de notificar la respuesta al interesado.**" (Negrillas fuera del texto original)

En síntesis, debido a que la parte accionada no aportó prueba de que la respuesta allegada al proceso haya sido notificada al accionante de manera efectiva, se colige que a pesar de haberse desatado la petición, al omitir

colocarla en conocimiento del peticionario, se mantiene la vulneración del derecho fundamental de petición de este, al no cumplir con uno de los requisitos básicos desarrollados jurisprudencialmente.

Con base en el material probatorio obrante en el proceso y en lo dispuesto en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la Sala discurre pertinente confirmar la sentencia impugnada, por considerarse que la vulneración al derecho fundamental de petición permanece vigente al no acreditarse la notificación de la respuesta al peticionario, tal como se establecerá en la parte resolutive de la presente providencia.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Bolívar, Sala de Decisión Oral, administrando justicia en nombre de la República, y por autoridad de la Ley,

IV- FALLA

PRIMERO. CONFÍRMASE la sentencia N° 004 del 29 de enero de 2019 proferida por el Juzgado Décimo Tercero (13) Administrativo del Circuito Judicial de Cartagena.

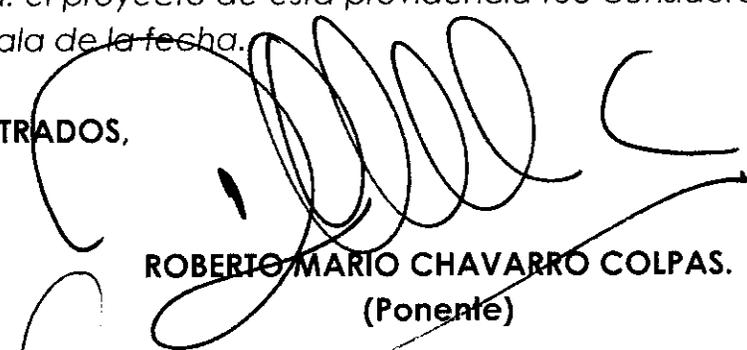
SEGUNDO. Notifíquese esta providencia a las partes en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

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.

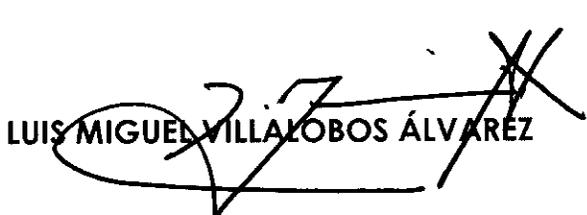
NOTIFIQUESE Y CUMPLASE

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