

Cartagena de Indias, D. T. y C., trece (13) de octubre de dos mil veintiuno (2021).

## I. IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, PARTES E INTERVINIENTES

<b>Medio de control</b>	ACCIÓN DE TUTELA – IMPUGNACIÓN
<b>Radicado</b>	13-001-33-33-007-2021-00197-01
<b>Demandante</b>	AYDA ESTHER ARNEADO ALVAREZ
<b>Demandado</b>	ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES-COLPENSIONES
<b>Magistrado Ponente</b>	LUIS MIGUEL VILLALOBOS ALVAREZ
<b>Asunto</b>	DERECHO DE PETICION

## II.-PRONUNCIAMIENTO

Procede la Sala<sup>1</sup> a resolver la impugnación presentada por la accionada, contra la sentencia de tutela de fecha ocho (8) de septiembre de dos mil veintiuno (2021), proferida por el Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Cartagena, a través de la cual se tuteló el derecho de petición invocado por la parte demandante.

## III.- ANTECEDENTES

### 1.1 Demanda

#### 1.1.1 Hechos Relevantes planteados por la parte accionante

1.-) la accionante manifiesta que tiene 57 años de edad y que solicitó el reconocimiento de pensión de vejez ante Colpensiones, sin embargo, la entidad accionada mediante Resolución No. SUB260508 del 30 de noviembre de 2020 argumentando que la accionante no cuenta con el número de semanas requeridas para el reconocimiento de la pensión de vejez.

2.-) Señala que trabajó como empleada de servicio doméstico por 27 años y desde que fue afiliada por su empleador al sistema de seguridad social, estuvo afiliada al Seguro Social, hoy COLPENSIONES.

<sup>1</sup> Esta decisión se toma mediante Sala virtual en aplicación del ARTÍCULO 4 del ACUERDO PCSJA20-11521 de 19 de marzo de 2020 de Consejo Superior de la Judicatura, mediante el cual los cuerpos colegiados de las Altas Cortes y Tribunales del país podrán hacer reuniones de trabajo y sesiones virtuales.



3.-) En aras de investigar el número de semanas cotizadas, acudió a COLPENSIONES el día 9 de agosto de la presente anualidad solicitando mediante derecho de petición radicado bajo el No. 2021\_9037138, en aras de que esa entidad le expidiera copia de todos los documentos que conforman su historia laboral tradicional y el expediente administrativo, también solicitó que le fuera incluida cada una de las reclamaciones realizadas y cada una de las resoluciones emitidas por la entidad.

4.-) COLPENSIONES emitió una respuesta superflua el día 11 de agosto, en la cual se aportó la historia laboral, las reclamaciones realizadas y la resolución mediante la cual le fue negada la pensión, omitiéndose emitir respuesta alguna respecto de la solicitud del expediente administrativo y el CD solicitado.

5.-) Que la respuesta emitida por Colpensiones no soluciona sus requerimientos en cuanto a la petición desde que empezó a cotizar en el INSTITUTO DE LOS SEGUROS SOCIALES. Así las cosas, considera la accionante que su derecho fundamental de petición ha sido transgredido por la accionada al no pronunciarse con relación al historial laboral tradicional, expediente administrativo, toda vez que la documentación inicial relacionada con la afiliación y semanas fueron inicialmente en el ISS, y COLPENSIONES como entidad responsable de su historia laboral, no aportó los documentos requeridos desde que fui afiliada al ISS, tal y como lo solicité en el derecho de petición.

6.-) Colpensiones no aportó ninguna clase de documentación relacionada con el INSTITUTO DE LOS SEGUROS SOCIALES ISS. No aportó el expediente administrativo donde se encuentra mi historia laboral tradicional, y demás documentos desde que inicie mi afiliación en el ISS.

### **1.1.2 Pretensiones**

El accionante solicita lo siguiente:

1. "Solicito señor juez, tutelar a mi favor, el derecho fundamental de: petición, seguridad social.
2. En consecuencia, de lo anterior muy respetuosamente solicito ordenar a la accionada COLPENSIONES, para que, en un término no mayor de 48 horas inaplazable, proceda a responder de forma completa, concreta, y de fondo la petición interpuesta con fecha de 09 de agosto de 2021."

## **2. Actuación procesal**

### **2.1 Admisión y notificación**

La acción de tutela de la referencia, fue repartida en línea a través del sistema TYBA web en fecha 25 de agosto de 2021 a las 11:04:17 am, correspondiéndole su reparto al Juzgado Séptimo Administrativo Oral del circuito de Cartagena para conocer de la presente acción de tutela, y mediante auto de fecha veintiséis (26) de agosto de 2021, se procedió a

admitir la solicitud de amparo, esta se notificó por correo electrónico el día veintiséis (26) de agosto de 2021.

## **2.2 De la contestación de la acción de tutela**

### **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES- COLPENSIONES**

La entidad accionada manifiesta mediante correo electrónico presentado el día veintisiete (27) de agosto del 2021, ante el correo del Juzgado que Verificado el sistema de información de esta entidad se pudo corroborar que la petición presentada por el actor se respondió de fondo, de manera clara y congruente con lo solicitado, de lo cual da cuenta el oficio de fecha 11 de agosto de 2021 2021\_9053763 mediante la cual la dirección documental informa:

*"En respuesta a su petición relacionada con: "Solicitud de la historia laboral tradicional y el expediente administrativo (...)", se informa que de manera segura podrá obtener su historia laboral a través de la página web [www.colpensiones.gov.co](http://www.colpensiones.gov.co) en la sección Sede electrónica > Registro nuevo usuario. Adicionalmente, se informa que a partir del 01 de diciembre de 2017 en la historia laboral unificada, podrá visualizar el detalle de los tiempos tradicionales cotizados desde el año 1967 a 1994. En caso de presentar alguna inconsistencia, es necesario realizar corrección de la misma diligenciando y radicando en cualquiera de los Puntos de Atención Colpensiones — PAC los formularios de «Solicitud de Corrección de Historia Laboral» adjuntando la documentación probatoria con que cuente, lo cual permitirá validar el detalle de los mismos contra nuestros registros internos"*

Como consecuencia de lo anterior, debe precisarse, que las pretensiones de la acción de tutela no requieren ser objeto de protección, como quiera que la entidad ya atendió de fondo la solicitud presentada por el accionante y que dio lugar a la acción de tutela de la referencia, por lo que ha de considerarse que se configuró un hecho superado en razón a la expedición del oficio de fecha 11 de agosto de 2021 2021\_9053763 y en virtud de ello solicita que se denieguen las pretensiones de la demanda por configurarse la carencia actual de objeto.



### 3. Sentencia Impugnada

A través de sentencia de fecha ocho (8) de septiembre de dos mil veintiuno (2021) proferida por el Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Cartagena dispuso lo siguiente:

**“Primero. - TUTELAR** el derecho de petición invocado por la señora AIDA ESTHER ARNEDO ALVAREZ, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**Segundo. - ORDENAR** a la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES-COLPENSIONES que dentro del término de 5 días siguientes a la notificación de este fallo emita una respuesta de fondo en las condiciones expuestas.

**Tercero:** En caso de no ser impugnada la presente decisión, remitir el expediente para su eventual revisión a la H. Corte Constitucional.

**Cuarto:** notificar a las partes del contenido de este fallo por el medio más expedito.

El A quo decidió tutelar el derecho invocado por el accionante, manifestando que el derecho fundamental de petición consiste, por un lado, en la facultad de formular una petición o una solicitud ante una autoridad o ante un particular y, por el otro, el derecho a recibir de ellos una respuesta rápida relacionada con el fondo del asunto en cuestión.

La respuesta a una petición, puede o no responder de forma satisfactoria a los intereses de quien la ha presentado, es decir, accediendo o no a sus pretensiones.

En el sub lite se puede observar la petición presentada el accionante el 9 de agosto del 2021, en la que se solicita de manera clara copia de todos los documentos que conforman su historia laboral tradicional y el expediente administrativo, incluida la documentación desde la afiliación al ISS, hasta las últimas cotizaciones realizadas, además de que sean incluidas todas y cada una de las reclamaciones realizadas desde su afiliación. En este sentido y a partir de las pruebas aportadas por las partes, es dable evidenciar que hubo una respuesta por parte de la entidad accionada el día 11 de agosto de 2021, sin embargo, advierte el despacho que la respuesta no puede ser vista como clara y de fondo como quiera que se limita a indicar la página web desde la cual se puede descargar la información suministrada y se remiten algunos documentos que hacen parte de la historia laboral de la accionante, sin embargo, los documentos aportados no constituyen el



grueso de lo solicitado por la actora, pues no se encuentran todas las actuaciones desplegadas por la actora, su empleador y el ISS desde el momento mismo de su vinculación, lo cual sucedió desde el año 1993, momento desde el cual se han adelantado múltiples actuaciones que no fueron suministradas.

Por lo anterior señala el A quo que Colpensiones dio una respuesta parcial, no brindando satisfacción ni garantía del derecho fundamental de petición de la accionante, la entidad accionada deberá remitir todo tipo de documentos que tenga referente a la accionante desde el día de su afiliación, incluyendo la afiliación misma. En cuanto a que los documentos solicitados sean enviados por CD, el despacho considera que no es de vital importancia dicha remisión de manera física, toda vez que nos encontramos en un momento digital en el que las informaciones pueden ser enviadas vía electrónica; sin embargo atendiendo a que muchas veces no cargan por la cantidad de información deberán ser enviados de forma oportuna a las direcciones físicas que aporten los interesando, en este caso en concreto a la suministrada por la parte actora.

#### **4. Impugnación**

La parte accionada presenta impugnación del fallo del ocho (8) de septiembre de dos mil veintiuno (2021) que tuteló el derecho de petición invocado por la Señora AIDA ESTHER ARNEDO ALVAREZ, y que ordenó a Colpensiones que dentro del término de 5 días siguientes a la notificación de este fallo emita una respuesta de fondo en las condiciones expuestas.

La accionada manifiesta en el escrito de impugnación, que se configura el fenómeno jurídico de carencia actual del objeto por hecho superado pues se dio respuesta de fondo, clara y congruente de lo cual cuenta oficio de fecha 11 de agosto de la presente anualidad; dicho oficio fue remitido a la señora **AIDA ESTHER ARNEDO ALVAREZ** a la dirección de notificaciones aportada.

#### **5. Trámite**

La acción de tutela de la referencia, fue repartida en línea a través del sistema TYBA web en fecha veinticinco (25) de agosto de 2021 a las 11:08:17



pm, fue recibida por secretaria en línea el mismo día, correspondiéndole su reparto al Juzgado Séptimo Administrativo Oral del circuito de Cartagena para conocer de la presente acción de tutela, y mediante auto de fecha veintiséis (26) de agosto de 2021, se admitió la solicitud de amparo, esta se notificó por correo electrónico el veintiséis (26) de agosto de 2021 a Colpensiones y/o quien(es) haga(n) sus veces para atender el objeto de la presente acción de tutela y solicitar a la parte accionada un informe que rendirá bajo la gravedad de juramento, con la remisión del expediente administrativo o la documentación donde consten los antecedentes del asunto y demás elementos probatorios en que funden sus derechos de defensa y contradicción. Para tal efecto se concede un término de cuarenta y ocho (48) horas, contados a partir del recibo de la correspondiente comunicación; además deberá suministrar el nombre y dirección electrónica del funcionario competente para resolver la misma. El día ocho (8) de septiembre de 2021, se dictó el fallo de primera instancia, recurrido por el accionante, impugnación concedida mediante auto de fecha 14 de septiembre de 2021, para que surta el recurso ante el superior funcional.

#### **IV.- CONSIDERACIONES**

##### **1. Competencia**

Con fundamento en el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991 es competente este Tribunal para conocer de la presente acción.

##### **2. Problema jurídico**

Teniendo en cuenta el objeto de la impugnación, la Corporación debe resolver los siguientes problemas jurídicos:

- *¿Determinar si en el sub iudice, se configura la carencia actual de objeto por hecho superado?*



- ¿Establecer si existe vulneración por parte de la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES- COLPENSIONES, del derecho fundamental de petición de la actora, por no emitir respuesta, ¿clara y de fondo en la respuesta dada al accionante el día 11 de agosto de 2021?

-

### **Tesis**

La Sala confirmará la decisión impugnada; en consideración a que, en primer lugar; no se configura la carencia actual de objeto por hecho superado, debido a que la respuesta emitida por la accionada, es parcial y no es de fondo; por lo que subsiste la violación del derecho de petición.

Por otra parte, amparará el derecho al debido proceso administrativo, el cual también se encuentra conculcado por la omisión de la accionada, en emitir respuesta de fondo y completa frente a lo solicitado en la petición formulada por la actora. En ese sentido se modificará el numeral primero de la parte resolutive del fallo impugnado.

La anterior tesis se soporta en los argumentos que a continuación se exponen.

## **4. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL**

### **4.1. La Acción de Tutela. Su Naturaleza Jurídica**

Con la expedición de la Constitución de 1991 se instituyó en nuestro ordenamiento la Acción de Tutela, como herramienta idónea para la protección de los Derechos Constitucionales Fundamentales. Si estos resultan vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública, o inclusive respecto de particulares encargados que en la prestación de un servicio.

### **4.2. Requisitos de procedencia**

De acuerdo con el artículo 86 de la Constitución Política, la jurisprudencia constitucional, y los artículos concordantes del decreto 2591 de 1991 por el



cual se regula el trámite de la acción de tutela, ésta requiere para su procedencia el cumplimiento de los siguientes presupuestos:

**La Subsidiariedad o Residualidad:**

Se refiere a que la Acción de tutela procede únicamente cuando no existe otro medio de defensa judicial para hacer valer los derechos fundamentales que se estimen vulnerados o amenazados, es decir, que los asociados debemos agotar las herramientas judiciales que el legislador haya establecido, para poder acudir ante el Juez Constitucional.

Sin perjuicio de lo anterior, no se aplicará la subsidiariedad cuando el Actor pretenda, con la Acción de Tutela, evitar un perjuicio irremediable con ocasión a la vulneración del derecho esbozado, o cuando los mecanismos ordinarios se tornen ineficaces, teniendo en cuenta las condiciones de debilidad manifiesta en que se pueda encontrar la persona a causa de factores físicos, económicos o sociales, ajustándose así al criterio esgrimido por la Corte Constitucional, como se cita a continuación:

*“De acuerdo con el artículo 86 superior, la acción de tutela procede, como mecanismo de protección de los derechos fundamentales, cuando el afectado no dispone de otro medio de defensa judicial pues se trata de un mecanismo subsidiario de protección y no de uno susceptible de remplazar los medios judiciales ordinarios. Con todo, el mismo precepto superior consagra un supuesto en el que la acción de tutela procede a pesar de la existencia de tales medios judiciales: Hay lugar al amparo constitucional de los derechos cuando se interpone como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, perjuicio que, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación, solo concurre cuando es inminente, grave y de urgente atención”<sup>2</sup>.*

Al respecto el inciso 3º del artículo 86 superior dice:

*“Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.”*

**La inmediatez:**

---

<sup>2</sup> Corte Constitucional. Sentencia SU- 901 de 2005. Expediente N° T-905903. Magistrado Ponente Jaime Córdoba Triviño.

La Acción de Tutela debe ser interpuesta en un tiempo razonable, teniendo en cuenta la ocurrencia del hecho o la omisión generadora de la amenaza o violación del derecho invocado.

La razón de ser de la inmediatez es la prevalencia misma del derecho fundamental conculcado, en el entendido de que no tendría objeto amparar un derecho en el que la violación se haya consumado sin que se pueda restablecer éste a su estado natural.

### **La especialidad:**

La razón de ser o el objeto de la Acción de Tutela es la protección de los Derechos Constitucionales Fundamentales especiales, es decir, procede únicamente para proteger esta clase de derechos y no para otros, de ahí la especialidad de la Acción.

### **4.3 La legitimación para interponer la Acción de Tutela.**

El sujeto legitimado en la causa para proponer la Acción de Tutela es el titular del Derecho vulnerado o amenazado, tal como lo dispone el inciso 1° del artículo 86 cuando ordena que toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces... por sí misma o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales (...).

La interposición de la Acción de Tutela no requiere de la intervención de Abogado, sin embargo, cuando el Actor a bien lo tenga podrá hacer uso de los profesionales del derecho. Aquellas personas que no puedan comparecer por sí mismas, por discapacidad o por falta de capacidad procesal, podrán hacerlo por conducto de representante.

#### **4.3.1 Activa.**

La legitimación en la causa por activa es aquel nexo sustancial que debe coexistir entre las partes de un proceso y el interés sustancial del litigio, es decir es la persona habilitada por la ley para actuar procesalmente.

En materia de acción de tutela, sobre la legitimación en la causa por activa el Decreto 2591 de 1991 en su artículo 10 establece:



*“Legitimidad e interés. La acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquiera persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos.*

*También se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa. Cuando tal circunstancia ocurra, deberá manifestarse en la solicitud.”*

Sobre este tema la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha manifestado:

*“El legislador de 1991 instituyó en el artículo 86 la acción de tutela como un mecanismo especial para que todos los ciudadanos pudieran reclamar ante los jueces, por sí mismos o por quien actué a su nombre, la protección de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando resulten vulnerados o amenazados por las autoridades públicas o particulares encargados de la prestación de un servicio público.*

*En ese mismo sentido, el artículo 10 del Decreto Estatutario 2591 de 1991, el cual reglamentó la acción de tutela, establece que ésta puede ser ejercida por “cualquier persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales”. Así entonces, el amparo debe demandarse por el titular de los derechos presuntamente vulnerados, quien puede hacerlo por sí mismo o a través de representante. Igualmente, se permite la agencia de derechos ajenos, cuando el facultado legalmente para hacerlo “no esté en condiciones de promover su propia defensa”; por intermedio de la Defensoría del Pueblo o los personeros municipales.*

*De acuerdo con la normatividad, existen cuatro conductos a través de los cuales se puede interponer la acción de tutela por parte de la persona presuntamente vulnerada en sus derechos:*

- (i) Por sí misma. En este caso no se precisa de profesional del derecho.*
- (ii) Cuando se trata de personas jurídicas, incapaces absolutos o menores de edad, el facultado para presentar la demanda es el representante legal.*
- (iii) A través de abogado, caso en el cual se requiere de un poder que expresamente otorgue la facultad para interponer la acción tuitiva.*
- (iv) Por intermedio de un agente oficioso, o sea, una persona indeterminada, la cual no requiere de poder, pero debe especificar que lo hace en esa calidad y siempre que el titular del derecho “no esté en condiciones” de promoverla directamente.”*

Por lo anterior, en el sub judice existe legitimación por activa; debido a que el accionante, es el titular de los derechos fundamentales eventualmente

conculcados, derivado de la no respuesta al derecho de petición presentado.

#### **4.2.2 Pasiva.**

En relación con la legitimación por pasiva en el trámite de la acción de tutela el artículo 13 del Decreto 2591 de 1991 dispone:

*"Artículo 13. **La acción se dirigirá contra la autoridad pública o el representante del órgano que presuntamente violó o amenazó el derecho fundamental.** Si uno u otro hubieren actuado en cumplimiento de órdenes o instrucciones impartidas por un superior, o con su autorización o aprobación, la acción se entenderá dirigida contra ambos, sin perjuicio de lo que se decida en el fallo. De ignorarse la identidad de la autoridad pública, la acción se tendrá por ejercida contra el superior". (Negritas fuera de texto)*

La ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES-COLPENSIONES, está legitimado en la causa por pasiva, en razón a que la solicitud fue elevada a su persona y le correspondía emitir respuesta sobre esta.

### **5. De los Derechos Deprecados.**

#### **5.1. Derecho fundamental de petición. Naturaleza jurídica.**

Con relación al derecho de petición la Constitución Política colombiana, consagra en su artículo 23, lo siguiente:

*"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".*

Así pues, el derecho de petición consagra, por un lado, la facultad de presentar solicitudes respetuosas a las entidades públicas y privadas. Y por el otro, el derecho a obtener respuesta oportuna, clara, completa y de fondo al asunto solicitado.

Por medio del texto constitucional se desarrolla como elemento fundamental del derecho de petición, la obligación en cabeza de la autoridad y el derecho para la persona, de obtener una respuesta clara y pronta, exenta del arbitrio del funcionario, el cual debe circunscribirse a los términos establecidos en la ley; por ello, cuando se evidencia una demora



injustificada para dar respuesta, se configura la vulneración al derecho fundamental de petición.

Jurisprudencialmente, la corte Constitucional, resalta que la respuesta de la autoridad debe componerse de un análisis profundo y detallado de los supuestos fácticos y normativos que rigen el tema, así, se requiere *“una contestación plena que asegure que el derecho de petición se ha respetado y que el particular ha obtenido la correspondiente respuesta, sin importar que la misma sea favorable o no a sus intereses”*. Se consagra el deber de las autoridades de resolver de fondo las peticiones elevadas ante ellas, y no son suficientes ni acordes con el artículo 23 constitucional las respuestas evasivas, que no plantean una solución de fondo: *“La respuesta de la Administración debe resolver el asunto, no admitiéndose en consecuencia respuestas evasivas, o la simple afirmación de que el asunto se encuentra en revisión o en trámite”*<sup>3</sup>.

La Corte Constitucional<sup>4</sup> ha definido los elementos característicos del derecho fundamental de petición, así:

*“(...) 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.*

<sup>3</sup> Sentencia T-046 de 2007 M.P. Jaime Córdoba Triviño.

<sup>4</sup> Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional Sentencia T-377 de 2000, Magistrado Ponente: Dr. Alejandro Martínez Caballero.



*“f) El derecho de petición también es aplicable en la vía gubernativa, por ser ésta una expresión más del derecho consagrado en el artículo 23 de la Carta. Sentencias T-294 de 1997 y T-457 de 1994.” (Negritas de la Sala).*

De conformidad con la citada jurisprudencia, para que **se entienda satisfecho el derecho de petición, resulta necesario que a la solicitud se le dé respuesta oportuna, que se resuelva de fondo la petición, de forma clara, precisa y congruente con lo solicitado, y que dicha respuesta se ponga en conocimiento del peticionario**, de tal forma que, la ausencia de uno de estos requisitos conlleva a la vulneración del anotado derecho fundamental por parte del funcionario correspondiente.

Con relación al término para resolver las peticiones presentadas ante una entidad, la Ley 1755 de 2015 en su artículo 14 consagra, lo siguiente:

*“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.*  
*(Negrillas y subraya por fuera del texto)*

Respecto al requisito comprender “una respuesta de **fondo, clara, precisa, congruente y consecuente a la solicitud**”, la Corte Constitucional en sentencia T-058 de 2018 reiteró lo siguiente:

*“En este sentido, la Sentencia T-610 de 2008, reiterada en la C-951 de 2014, estableció que la respuesta a las peticiones debe reunir los requisitos resaltados a continuación para que se considere ajustada al Texto Superior:*



La respuesta debe ser "(i) **clara**, esto es, inteligible y contentiva de argumentos de fácil comprensión; (ii) **precisa**, de manera que atienda directamente lo pedido sin reparar en información impertinente y sin incurrir en fórmulas evasivas o elusivas; (iii) **congruente**, de suerte que abarque la materia objeto de la petición y sea conforme con lo solicitado; y (iv) **consecuente** con el trámite que se ha surtido, de manera que, si la respuesta se produce con motivo de un derecho de petición elevado dentro de un procedimiento del que conoce la autoridad de la cual el interesado requiere la información, no basta con ofrecer una respuesta como si se tratara de una petición aislada o ex novo, sino que, si resulta relevante, **debe darse cuenta del trámite que se ha surtido** y de las razones por las cuales la petición resulta o no procedente"(resaltado propio).

Ahora bien, la obligación de resolver de fondo una solicitud no significa que la respuesta sea aquiescente con lo solicitado, sino el respeto por el ejercicio del derecho fundamental de petición, es decir, se debe emitir una respuesta clara, precisa, congruente, de fondo, sin que ello signifique necesariamente acceder a lo pretendido. Debe recordarse que es diferente el derecho de petición al derecho a lo pedido: "el derecho de petición se ejerce y agota en la solicitud y la respuesta. No se decide propiamente sobre él [materia de la petición], en cambio si se decide por ejemplo sobre el reconocimiento o no del derecho subjetivo invocado (...)"· Es decir, la entidad o particular al que se dirija la solicitud está en la obligación de resolver de fondo la solicitud, lo que no significa que deba acceder necesariamente a las pretensiones que se le realicen.

Bajo este entendido, en la Sentencia T-099 de 2014, reiterada en la T-154 de 2017 se señaló que:

"Así, se ha advertido que se satisface este derecho cuando se emiten y reciben respuestas que abarcan **en forma sustancial y resuelven, en lo procedente, la materia objeto de solicitud**, independientemente del sentido, de manera que no puede entenderse vulnerado el derecho simplemente porque la contestación dada al peticionario dentro de los términos dispuestos sea negativa, pues si efectivamente atiende de fondo el asunto inquirido, se ha satisfecho tal derecho de petición." (Negrillas fuera de texto)".

En cuanto a la **notificación** como el tercer de sus requisitos, también se ha dicho por la Corte Constitucional en sentencia T-149 de 2013:

"Asimismo, el derecho de petición solo se satisface cuando la persona que elevó la solicitud conoce la respuesta del mismo. Significa que, ante la presentación de una petición, la entidad debe notificar la respuesta al interesado.

Cabe recordar que 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.*

*Sobre la obligación y el carácter de la notificación, debe precisarse en primer lugar, que esta debe ser efectiva, es decir, real y verdadera, y que cumpla el propósito de que la respuesta de la entidad sea conocida a plenitud por el solicitante.*

*Esta característica esencial, implica además que la responsabilidad de la notificación se encuentra en cabeza de la administración, esto es, que el ente al cual se dirige el derecho de petición está en la obligación de velar porque la forma en que se surta aquella sea cierta y seria, de tal manera que 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.*

*Por supuesto, esta constancia no es homogénea en todos los casos, pues han de considerarse las particularidades de cada notificación según las condiciones del peticionario. Así, aunque en la mayoría de casos el medio regular sea la notificación por correo certificado, habrá situaciones que permitan la comunicación de la respuesta a través de medios electrónicos o digitales a solicitantes cuya facilidad de acceso a medios informáticos lo permita y mientras lo consientan; sin embargo, habrá situaciones en que la dificultad para ubicar al solicitante, aún por medios ordinarios, se intensifica, como cuando se trata de personas domiciliadas en zonas rurales o metropolitanas. En estos casos, especialmente, la administración debe adecuar su actuación a las circunstancias del peticionario y agudizar su esfuerzo por que la notificación sea lo más seria y real posible.*

*A partir de esta reflexión, es claro que, si la entidad está obligada a tener una constancia de la comunicación con el peticionario para probar la notificación efectiva de su respuesta, con mayor razón el juez constitucional, para evaluar el respeto al núcleo esencial de tal garantía debe verificar la existencia de dicha constancia y examinar que de allí se derive el conocimiento real del administrado sobre la respuesta dada."*

### **5.1.1 Derecho de Petición – Requisitos de la respuesta**

La Corte Constitucional en la Sentencia T-867 del 2013 expuso lo siguiente:



*“Esta Corte ha desarrollado, de manera amplia, los postulados o requisitos que deben ser tenidos en cuenta por el juez de la causa, para determinar si en efecto se ha garantizado o no este derecho, resaltando que **su núcleo esencial, es la resolución de lo solicitado, bajo los presupuestos de oportunidad, claridad, precisión, y congruencia; así como con cumplimiento a los criterios de suficiencia y efectividad.**” (negrilla por fuera del texto)*

### **5.1.2 Decreto Legislativo. – Desarrollo de medidas de excepción-**

El Decreto No. 491 de fecha 28 de marzo de 2020 expedido por el Gobierno Nacional, en el marco de la emergencia declarada con ocasión de la pandemia, amplió los términos para resolver las peticiones, de la siguiente manera:

*“Artículo 5. Ampliación de términos para atender las peticiones. Para las peticiones que se encuentren en curso o que se radiquen durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria, se ampliarán los términos señalados en el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, así:*

*Salvo norma especial toda petición deberá resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción. Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones:*

*(i) Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los veinte (20) días siguientes a su recepción.*

*(ii) 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 y cinco (35) días siguientes a su recepción.*

*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 el presente artículo 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 en este artículo.*

*En los demás aspectos se aplicará lo dispuesto en la Ley 1437 de 2011.*

*Parágrafo. La presente disposición no aplica a las peticiones relativas a la efectividad de otros derechos fundamentales.”*

### **5.2. Debido Proceso Administrativo.**

Sobre el debido proceso administrativo, como derecho fundamental, LA Corte Constitucional<sup>5</sup>, ha manifestado:

*“La jurisprudencia de esta Corte ha definido el debido proceso administrativo como: “(i) el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa, (ii) que guarda relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal”. Ha precisado al respecto, que con dicha garantía se busca “(i) asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) la validez de sus propias actuaciones y, (iii) resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados.*

(...)

*Existen unas garantías mínimas en virtud del derecho al debido proceso administrativo, dentro de las cuales encontramos las siguientes: “(i) ser oído durante toda la actuación, (ii) a la notificación oportuna y de conformidad con la ley, (iii) a que la actuación se surta sin dilaciones injustificadas, (iv) a que se permita la participación en la actuación desde su inicio hasta su culminación, (v) a que la actuación se adelante por autoridad competente y con el pleno respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico, (vi) a gozar de la presunción de inocencia, (vii) al ejercicio del derecho de defensa y contradicción, (viii) a solicitar, aportar y controvertir pruebas, y (ix) a impugnar las decisiones y a promover la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso.”*

### **5.3. Hecho superado**

La carencia de objeto por hecho superado, se configura, cuando existiendo vulneración del derecho fundamental; después de presentada la solicitud de tutela, cesa la conducta vulneradora; no existiendo por tanto que impartir por parte del juez, con miras a la protección del derecho.

Sobre esta figura, la Corte Constitucional<sup>6</sup> ha señalado:

*“La acción de tutela tiene por objeto la protección efectiva y cierta del derecho presuntamente vulnerado o amenazado, lo cual explica la necesidad de un mandato proferido por el juez en el sentido positivo o negativo. Ello constituye a la*

<sup>5</sup> Corte Constitucional, Sentencia T 010 del 20 de enero de 2017, MP. Dr. ALBERTO ROJAS RIOS.

<sup>6</sup> Corte Constitucional Sentencia T-519 de 1992.



*vez el motivo por el cual la persona que se considera afectada acude ante la autoridad judicial, de modo que, si la situación de hecho de lo cual esa persona se queja ya ha sido superada en términos tales que la aspiración primordial en que consiste el derecho alegado está siendo satisfecha, ha desaparecido la vulneración o amenaza y, en consecuencia, la posible orden que impartiera el juez caería en el vacío. Lo cual implica la desaparición del supuesto básico del cual parte el artículo 86 de la Constitución y hace improcedente la acción de tutela".*

De igual manera, precisó la Corte Constitucional en la Sentencia T-546 de 2019:

*"Indica que el hecho superado tiene ocurrencia cuando lo pretendido a través de la acción de tutela se satisface y desaparece la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales invocados por el demandante, de suerte que la decisión que pudiese adoptar el juez respecto del caso específico resultaría a todas luces inocua y, por lo tanto, contraria al objetivo de protección previsto para el amparo constitucional."*

En la sentencia T-038 del 1 de febrero de 2019, MP. Cristina Pardo Schlesinger.

*"Hecho superado. Este escenario se presenta cuando entre el momento de interposición de la acción de tutela y el fallo, se evidencia que, como consecuencia del obrar de la accionada, se superó o cesó la vulneración de derechos fundamentales alegada por el accionante. Dicha superación se configura cuando se realizó la conducta pedida (acción u abstención) y, por tanto, terminó la afectación, resultando inocua cualquier intervención del juez constitucional en aras de proteger derecho fundamental alguno, pues ya la accionada los ha garantizado."*

## **6. CASO CONCRETO**

### **6.1. Hechos Probados**

- Copia de la petición realizada por la accionante con fecha de envío de 9 de agosto de 2021.
- Listado de los periodos cotizados a nombre de la accionante desde el año 1993 y actualizados a 20 de noviembre de 2020.
- Lectura del Reporte de la Historia Laboral Unificado.
- Cedula de Ciudadanía de la señora Aida Esther Arnedo Álvarez.
- Copia de la Resolución SUB 260508 del 30 de noviembre de 2020 mediante el cual Colpensiones niega pensión de vejez de la señora Arnedo Álvarez.



- copia del oficio 2021\_9053763 de 11 de agosto de 2021 mediante el cual se indica a la accionante la página web donde puede descargar la información por ella requerida y la correspondiente constancia de notificación electrónica.

## **6.2. Análisis crítico de las pruebas frente al marco jurídico**

En el sub judice, el accionante solicita el amparo de su derecho fundamental de petición, pues señala que la entidad accionada no ha resuelto su petición radicada ante la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES- COLPENSIONES pues a su parecer no ha recibido una respuesta clara y de fondo porque la respuesta emitida no se ajusta a lo pedido, por lo que siente que su derecho fundamental de petición ha sido trasgredido por la entidad accionada.

El Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Cartagena, en fallo de tutela de primera instancia, resolvió:

*“Primero.- **TUTELAR** el derecho de petición invocado por la señora AIDA ESTHER ARNEDO ALVAREZ, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia. (...)”*

La decisión del A quo, se fundamentó, por un lado, en que la respuesta a la petición presentada fue limitada y que no puede tenerse como clara y de fondo este tipo de respuestas pues no brindan satisfacción a los intereses de la persona que la presenta; el despacho afirma que la respuesta no puede ser vista como clara y de fondo como quiera que se limita a indicar la página web desde la cual se puede descargar la información suministrada y se remiten algunos documentos que hacen parte de la historia laboral de la accionante, sin embargo, los documentos aportados no constituyen el grueso de lo solicitado por la actora, pues no se encuentran todas las actuaciones desplegadas por la actora, su empleador y el ISS desde el momento mismo de su vinculación, lo cual sucedió desde el año 1993, momento desde el cual se han adelantado múltiples actuaciones que no fueron suministradas.

A su vez, la accionada, mediante correo electrónico, impugnó el fallo, solicitando que se revocara el fallo de primera instancia proferido por el Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Cartagena, toda vez que manifiesta en el escrito de impugnación, que se configura el fenómeno jurídico de carencia actual del objeto por hecho superado pues se dio respuesta de fondo, clara y congruente de lo cual cuenta oficio de fecha

11 de agosto de la presente anualidad; dicho oficio fue remitido a la accionante.

En este contexto procede la Sala a resolver los problemas jurídicos planteados, teniendo en cuenta el marco normativo y jurisprudencial expuesto, así como los hechos probados y el objeto de la impugnación.

En primer lugar, procede la Sala a establecer si en el sub judice se configura la carencia actual de objeto por hecho superado.

A juicio de esta Corporación, en el sub examine, no se configura la carencia de objeto por hecho superado; debido a que para opere dicho fenómeno, es menester, que, durante el trámite de la tutela, cese la conducta vulneradora, situación que no ha ocurrido en el sub lite, debido a que la respuesta emitida, no es completa y de fondo frente a lo solicitado.

Establecido, lo anterior, aborda la Sala el estudio del segundo problema jurídico; esto es; si existe vulneración del derecho de petición; manifestando ab initio que, si existe violación de dicho derecho, por las razones que se exponen a continuación.

La actora el 9 de agosto de 2021 presentó una petición a la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES-COLPENSIONES; donde se solicitaba una serie de documentos, relacionados con su historia laboral tradicional, expediente administrativo, la afiliación desde el ISS hasta las últimas cotizaciones etc.

Por su parte Colpensiones envía respuesta a la solicitud el día 11 de agosto de 2021, en la que se limita a aportar la historia laboral, las reclamaciones que han sido realizadas y una resolución que niega la pensión, que si bien esta última no es objeto de estudio, sirve para hacer un análisis más exacto sobre si fue de fondo la respuesta o si por el contrario fue incongruente. adicionalmente Colpensiones señala que mediante un link que adjunta a la respuesta podrá acceder a la página web desde la cual se puede descargar la información requerida, sin necesidad de que sea enviada por ellos y existiendo alguna inconsistencia esta se puede resolver presentando una solicitud en formularios que se encuentran en la misma página o si se requiere otro tipo de información podrían ser resueltas por los canales de atención.

Precisa la Sala, que ley 962 de 2005, eliminó los trámites innecesarios ante la administración pública, y ordenó la utilización de los medios tecnológicos como una forma de disminuir los obstáculos que traban el normal

desempeño de las actividades que ejercen los particulares ante la administración pública.

La citada ley, en su artículo 1 establece que el objeto de esta es **“facilitar el acceso de los ciudadanos a la administración”**; es decir que por medio de la supresión de trámites y la implementación de mecanismos alternos como las páginas Web de las entidades, se busca crear diversas opciones para que el ciudadano pueda acudir a las entidades públicas, sin ninguna dificultad. Cuando una entidad decide implementar la tecnología y poner en su página web la posibilidad de presentar “peticiones, quejas, reclamaciones o recursos” se debe hacer sin dejar de lado el objeto de la ley 962 de 2005, que es el facilitar el acceso y no el crear barreras a los ciudadanos.

En ese sentido, fuera de los mecanismos que consagra la Constitución para acceder a la administración pública, como el artículo 23 (Derecho de Petición) y los artículos 5 y 6 del Código Contencioso Administrativo; las entidades pueden tener páginas Web que por medio del Internet ofrezcan cualquier tipo de trámites que se adelanten ante ella.

En este orden, la pluricitada norma, no señala que las entidades estatales dispongan como única forma de acceso a la administración pública la página Web o los otros medios electrónicos a su alcance; pues dichos medios, son soportes adicionales que la administración utiliza, para agilizar trámites, pero en manera alguna derogan las normas anteriores que consagran los métodos tradicionales.

Por lo anterior, el derecho de petición como mecanismo que garantiza constitucionalmente el acceso de las personas a la administración, para obtener una respuesta oportuna y que satisfaga las exigencias hechas de forma completa y congruente, en los plazos que fija la ley, no puede limitarse mediante la exigencia de exclusivos canales de comunicación.

Como lo ha precisado la Corte Constitucional<sup>7</sup>, los ciudadanos deben estar en posición de escoger, de acuerdo con sus posibilidades de acceso a un computador, qué medio implementar, ya sea el derecho de petición en documento físico que se radica en las dependencias de cada entidad, o a través de la página Web correspondiente.

---

<sup>7</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-013 del 17 de enero de 2008, MP. Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA.

Así las cosas, para esta Corporación, la administración, no puede desconocer, las limitaciones de acceso a los medios tecnológicos, que puedan tener algunos ciudadanos; por lo que la respuesta a las peticiones a través de plataformas o canales digitales, deben hacerse, en la medida en que la entidad tenga certeza de la posibilidad real de acceso a la misma por parte del ciudadano interesado.

En ese orden, en el sub iudice, se advierte, que la accionante, solicitó en su petición, información y documentos relacionados con su historia laboral tradicional, expediente administrativo, la afiliación desde el ISS hasta las últimas cotizaciones etc.; y la accionada, se limita a aportar la historia laboral, las reclamaciones que han sido realizadas y una resolución que niega la pensión; no suministrando el resto de la información requerida; pues indicó un link a través del cual, la peticionaria podrá acceder a la página web desde la cual se puede descargar la información requerida.

Por lo anterior, a juicio de la Sala, la conducta asumida por la accionada, de no proporcionar la respuesta completa frente a lo solicitado, remitiendo a la accionante a consultar la página web de la entidad, sin verificar si la accionante tiene acceso a esa tecnología, vulnera el derecho de petición, por resultar parcial la respuesta emitida; razón por la cual es procedente confirmar la decisión del A quo.

Por otra parte, acota la Sala, que la vulneración del derecho de petición, involucra también la conculcación del debido proceso administrativo; por lo que se modificará el numeral primero de la parte resolutive del fallo impugnado, en el sentido de amparar también el debido proceso administrativo.

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

#### **V.- FALLA**

**PRIMERO: MODIFICAR el numeral primero del fallo impugnado, el cual quedará así:**

*“Primero. - TUTELAR el derecho de petición y debido proceso administrativo de la señora AIDA ESTHER ARNEDO ALVAREZ, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia”.*



**SEGUNDO: CONFIRMAR** en todo lo demás el fallo impugnado; por las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

**TERCERO: NOTIFIQUESE** la presente providencia a las partes por el medio más expedito y **COMUNIQUESE** al juzgado de origen.

**CUARTO: REMITIR** por Secretaría el expediente dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de la presente providencia, a la Corte Constitucional para su eventual revisión y envíese copia de la misma al juzgado de origen.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**LOS MAGISTRADOS**

**LUÍS MIGUEL VILLALOBOS ÁLVAREZ**

**MARCELA DE JESÚS LÓPEZ ÁLVAREZ**

**OSCAR IVÁN CASTAÑEDA DAZA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR**  
**SENTENCIA No. 074/2021**  
**SALA DE DECISIÓN No. 7**

**SIGCMA**

