



100

**REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO  
SISTEMA ORAL**

Yopal – Casanare, catorce (14) de junio de dos mil dieciséis  
(2016)

Ref.  
Medio Constit.: TUTELA  
Solicita amparar derecho fundamental a la seguridad social, dignidad humana, mínimo vital e igualdad, sin embargo, de la lectura de su escrito y anexos se extrae que el principal derecho que invoca es el de petición por no respuesta de fondo respecto al pago de cotizaciones a seguridad social.

Accionante: SERGIO HERNANDO ACEVEDO PICO  
Accionado: INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO "INPEC" – DIRECCION GENERAL –COORDINADOR GRUPO DE SEGURIDAD SOCIAL.

Radicación: 850013331-002-2016-00178-00

Se procede a dictar la sentencia que corresponda en el asunto de la referencia, una vez concluido el trámite especial establecido en el Decreto 2591 de 1991 que desarrolla el artículo 86 de la Constitución Nacional, en razón a que no se observa causal de nulidad que invalide lo actuado.

**OBJETO Y ANTECEDENTES DE LA DEMANDA:**

Mediante manifestación por escrito, el señor SERGIO HERNANDO ACEVEDO PICO haciendo uso de la facultad contemplada en el artículo 10º del Decreto 2591 de 1991 acude a esta figura constitucional a fin que se le ampare y protejan los derechos a la seguridad social, a la dignidad humana, mínimo vital e igualdad, que considera amenazados por la entidad accionada –INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO "INPEC"- DIRECCIÓN GENERAL-COORDINACIÓN GRUPO DE SEGURIDAD SOCIAL, al considerar que no le dan respuesta de fondo a las peticiones relacionadas con el pago a de cotizaciones a la seguridad social en pensiones, lo que involucra también el derecho de petición.

Adjunta como soporte a su petición de amparo documentación relacionada a folios 34 al 83 que hace mención a todo el procedimiento intentado por el accionante con miras a solucionar la situación que expone en su escrito.

### **PRETENSIONES:**

Refiere textualmente que:

*"Solicito al señor Juez, se me tutelen mis derechos fundamentales y constitucionales violentados y como consecuencia de ello, ordéneseles a las accionadas que en un término improrrogable de cuarenta y ocho (48) horas, o el que usted estime conveniente, se efectúen los aportes que tienen pendientes a COLPENSIONES, con sus respectivos intereses."*

### **ACTUACIÓN PROCESAL:**

El escrito de tutela fue interpuesto ante la Oficina de Apoyo de Servicios Judiciales de Yopal el 27 de mayo de 2016, repartido en la misma fecha e ingresado al Despacho al día hábil siguiente (31 de mayo de 2016) (fls 33, 84 y 85), siendo ADMITIDA mediante auto de esa fecha que obra a folio 86 del cuaderno principal, ordenándose oficiosamente - conforme al texto introductorio - extenderla como accionada a COLPENSIONES, disponiéndose que las accionadas (INPEC y COLPENSIONES) en el término de tres (3) días informasen lo correspondiente a la solicitud del accionante y se manifiesten sobre la demanda impetrada, igualmente y dentro del mismo término deberán remitir copia auténtica del expediente administrativo o la documentación donde conste los antecedentes que guarden relación directa con lo peticionado.

El contenido de la providencia admisorio fue notificada vía correo electrónico a los representantes legales de las accionadas antes mencionadas, al accionante y al agente del Ministerio Público delegado ante este Juzgado (fls. 87 al 90 c. principal).

**Pronunciamento de COLPENSIONES:** (fls 91 y 92).

Dentro del término legal concedido se allegó respuesta por parte de funcionaria de la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES "COLPENSIONES", mediante la cual inicialmente hace referencia a reglamentación respecto a la entrada en operación de esa entidad, indicando con ello los límites de los temas que le son propios por el marco de competencia que le otorga dicha normatividad.

Concluye de acuerdo a la anotado que no es posible considerar a COLPENSIONES como responsable en la posible transgresión de los derechos fundamentales alegados, por considerar que la acción de tutela se refiere a la prestación que no es del resorte de COLPENSIONES, por lo cual se le debe desvincular por falta de legitimación en la causa por pasiva.

**Manifestación del INPEC:** (fl 94).

Como contestación al medio constitucional de tutela, allega escrito vía correo electrónico (no completo o mejor recortado, 1 página de 3) en el cual refiere que la Dirección General del INPEC no ha violado derecho fundamental alguno del accionante, y alcanza en esa página única a realizar referencia al artículo 21 de la ley 1755 de 2015.

## **CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS**

**Competencia:**

Previo a cualquier pronunciamiento acerca del tema medular puesto en conocimiento, debe señalarse que este estrado judicial es competente para proceder a dictar sentencia, de conformidad a lo estipulado en el artículo 37 del decreto 2591 de 1991, pues la Carta Magna de 1991 instituyó la jurisdicción constitucional en los Jueces de la República; igualmente, de acuerdo a lo señalado en el Decreto 1382 de 2000 y al factor territorial por el lugar donde presuntamente se pudieren estar amenazando, poniendo en peligro o violando derechos fundamentales.

***Procedibilidad de la Acción de Tutela:***

La tutela como uno de los logros – sino el mayor - de nuestra Constitución de 1991 (conforme a opinión de expertos en temas de raigambre constitucional que este operador judicial comparte en un todo), es en sentido estricto un derecho subjetivo público de la persona o individuo, un mecanismo excepcional diseñado por el constituyente del 91 para proteger los derechos fundamentales, cuando estos han sido efectivamente violados, amenazados o desconocidos por alguna autoridad o por funcionario particular que tenga la obligación de prestar el servicio público, y especialmente para evitar que las personas encargadas de dispensarlo no abusen de los particulares que se ven obligados a acudir a esas entidades en procura de un servicio urgente; en síntesis es un mecanismo de tipo residual al que acude el ciudadano cuando no avizora otra salida para su inconveniente.

Sin embargo, acercándonos a los 25 años de la puesta en marcha de esta útil herramienta se ha decantado de manera paulatina el abuso de esta figura principalísima, utilizándose equivocadamente para defender derechos económicos de grandes emporios, terratenientes y empresas que sin asomo de escrúpulos han intentado por intermedio de esta noble figura lograr objetivos que no alcanzaron a través de otros medios jurídicos dispuesto para ello, intentando de esta forma esquivar y dejar de lado los fines altruistas que buscó el constituyente, aunado a la aquiescencia de algunos servidores públicos no probos cuya reputación queda en duda por sus actuaciones de tipo constitucional a favor de multinacionales y otras de similar corte, sacrificando de paso en no pocas ocasiones derechos de trabajadores, campesinos despojados de sus tierras y en general personas del común. Lo anterior, ha dado pie a posiciones extremas de voces que sin sonrojarse piden acabar y/o modificar tan especial instrumento jurídico, sin valorar los grandes beneficios que le ha prestado al conglomerado social en especial de las clases menos favorecidas que han visto en él una tabla de salvación a situaciones en las cuales se ha visto comprometido hasta el don más preciado de la vida. Una aspiración de difícil tránsito en hacienda nacional que ha propuesto este

servidor judicial ha sido la creación de la jurisdicción constitucional que se encargara de todas las acciones de dicha estirpe y que pudiera ser dotado de unas connotaciones especializadas en tal materia, que pudiere afianzar aún más esta práctica como herramienta de amparo y solución a problemas mediáticos y que contribuyera de alguna forma a la verdadera descongestión de los Despachos judiciales y consecuentemente una pronta solución de futuros litigios.

En otro contexto, ha reiterado en pronunciamientos anteriores el Despacho que esta acción tiene dos particularidades esenciales, a saber: *la subsidiariedad y la inmediatez*; el primero por cuanto sólo resulta procedente cuando el perjudicado no disponga de otro medio de defensa judicial, a no ser que busque evitar un perjuicio irremediable y, el segundo, porque se trata de un instrumento jurídico de protección inmediata que es viable cuando se hace preciso disponerla en guarda efectiva, concreta y actual del derecho fundamental sujeto a vulneración o amenaza.

***Legitimación por activa:***

El artículo 86 de la Carta Política establece que las personas pueden interponer acción de tutela para reclamar ante los jueces mediante un procedimiento preferente y sumario, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.

Así mismo la Corte Constitucional en sentencia T-1020 de 30 de octubre de 2003, indicó que: "la acción de tutela es un medio de defensa que se encuentra al alcance de todas las personas *"nacionales o extranjeras, naturales o jurídicas, (...) independientemente de si es ciudadano o no. De manera que pueden interponerla los nacionales, los extranjeros, los que se encuentran privados de su libertad,*

*los indígenas e inclusive los menores de edad. No hay diferenciación por aspectos tales como raza, sexo o condición social, lo que indica que todo ser humano que se halle en territorio colombiano puede ejercer la acción, o, en el evento en que no se encuentre allí, cuando la autoridad o particular con cuya acción u omisión se vulnera el derecho fundamental se halle en Colombia”.*

En consecuencia, el accionante SERGIO HERNANDO ACEVEDO PICO como titular del derecho invocado, se encuentra habilitado para interponer esta clase de acción constitucional especial, al considerar que el INPEC a través de su Dirección General y Coordinación Grupo de Seguridad Social, le está violando derechos de estirpe fundamental.

***Legitimación por pasiva:***

El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC en calidad de entidad pública adscrita al Ministerio de Justicia, a través de sus establecimientos, y de otra parte, COLPENSIONES como entidad que maneja lo referente a la pensión del accionante - origen de inconformidad, así sea de manera indirecta y vinculada oficiosamente -, están legitimadas como parte pasiva en el presente asunto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5º del Decreto 2591 de 1991, debido a que se les atribuye la violación de los derechos fundamentales en discusión, en igual forma, la entidad accionada actúa como garante desde el mismo momento en que la persona es puesta a su disposición, conforme a principios constitucionales y normatividad reguladora.

***Problema planteado:***

Conocido el caso que se ha expuesto para resolver el problema constitucional, surge el siguiente interrogante *¿las accionadas INPEC y COLPENSIONES vulneran derechos fundamentales de petición, a la seguridad social, mínimo vital u otros del accionante, al no responderle de manera precisa sus interrogantes respecto a la cotización?*

A fin de resolver el problema jurídico planteado, este funcionario actuando como Juez de constitucionalidad se apoyará en jurisprudencia de la máxima guardiana de la Carta política, en torno a la petición en cuestiones de tipo administrativo.

### **DERECHO INVOCADO, LEGALIDAD Y JURISPRUDENCIA APLICABLE**

La jurisprudencia constitucional<sup>1</sup> ha señalado, de manera reiterada y uniforme que, en principio, la acción de tutela no es el mecanismo judicial idóneo para resolver las controversias que surgen en el desarrollo de las actuaciones administrativas - en este caso converge en derechos prestacionales -, toda vez que la competencia en estos asuntos ha sido asignada de manera exclusiva, por el ordenamiento jurídico, a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, juez natural de este tipo de procedimientos, cuya estructura permite un amplio debate probatorio frente a las circunstancias que podrían implicar una actuación de la administración contraria al mandato de legalidad. Sin embargo, excepcionalmente, es posible tramitar conflictos derivados de actuaciones administrativas por vía de la acción de tutela, bien sea porque se acredite la amenaza de un **perjuicio irremediable**, caso en el cual cabe el amparo transitorio, o porque se establece que los medios de control ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo son ineficaces para la protección del derecho a la luz de las circunstancias de cada caso en particular, evento en el que opera como mecanismo definitivo; ha ilustrado desde hace varios años la máxima Corte lo siguiente:

#### ***“3. Improcedencia general de la acción de tutela para protección de derechos prestacionales***

*En principio –ha sostenido esta Corte en múltiples oportunidades- la acción de tutela no es el mecanismo judicial idóneo para resolver las controversias relacionadas con el reconocimiento o reliquidación de prestaciones sociales, particularmente en materia de pensiones<sup>2</sup>.*

*Según lo ha precisado la Corte, por encontrarse comprometidos derechos litigiosos de naturaleza legal, la*

<sup>1</sup> Por ejemplo Sentencia T-957 del 16 de diciembre de 2011. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo

<sup>2</sup> Ver Sentencias T-877 y 008 de 2006, entre otras.

competencia prevalente para resolver este tipo de conflictos ha sido asignada por el ordenamiento jurídico a la justicia laboral o contenciosa administrativa según el caso, siendo entonces dichas autoridades las llamadas a garantizar el ejercicio de tales derechos, en caso de que se logre demostrar su amenaza o violación.

Sin embargo, la Corte ha reconocido que la regla que excluye la acción de tutela como mecanismo idóneo en la declaración de los derechos prestacionales tampoco es absoluta. De manera excepcional es posible que el juez de tutela intervenga en el reconocimiento de esta clase de derechos, no sólo cuando se ejerce como mecanismo transitorio, caso en el cual es necesario demostrar la existencia de un perjuicio irremediable, sino también cuando el medio judicial ordinario es ineficaz o no es lo suficientemente expedito para brindar una protección inmediata, circunstancias que deben ser valoradas por el juez constitucional en cada caso particular.

En síntesis, se puede indicar que en virtud del principio de subsidiariedad la acción de tutela es, por regla general, improcedente para ordenar el reconocimiento de una pensión. Sin embargo, de manera excepcional el juez de tutela puede ordenar el reconocimiento de dicha prestación económica, si: (i) el medio de defensa ordinario es eficaz e idóneo y existe certeza sobre la ocurrencia de un perjuicio irremediable a los derechos fundamentales si el reconocimiento de la pensión no se hace efectivo; en este caso se otorga el amparo como mecanismo transitorio, mientras la jurisdicción ordinaria adopta la decisión correspondiente; (ii) se encuentra plenamente demostrada la afectación de los derechos fundamentales al mínimo vital y a la vida digna del accionante o de su núcleo familiar y estos son sujetos de especial protección constitucional; y, (iii) cuando conforme a las pruebas allegadas al proceso, el juez de tutela determina que efectivamente, a pesar de que le asiste al accionante el derecho pensional que reclama, éste fue negado de manera caprichosa o arbitraria.<sup>3</sup>

La misma Corporación ha definido el derecho al **debido proceso** "como el conjunto de garantías previstas en el ordenamiento jurídico, a través de las cuales se busca la protección del individuo incurso en una actuación judicial o administrativa, para que durante su trámite se respeten sus derechos y se logre la aplicación correcta de la justicia". Del mismo modo, ha señalado que el respeto a este derecho fundamental supone que todas las autoridades judiciales y administrativas, dentro del ámbito de sus competencias, deben ejercer sus funciones con sujeción a los procedimientos previamente definidos en la

<sup>3</sup> Corte Constitucional, Sala 1ª, sentencia T-411 de 2008, J. Araujo.

ley, respetando las formas propias de cada juicio, a fin de que los derechos e intereses de los ciudadanos incursos en una relación jurídica cuenten con la garantía de defensa necesaria ante posibles actuaciones arbitrarias o abusivas, en el marco de la creación, modificación o extinción de un derecho o la imposición de una sanción. Bajo esa premisa, el derecho al debido proceso se manifiesta como desarrollo del principio de legalidad y como un límite al ejercicio del poder público, en la medida en que toda competencia asignada a las autoridades públicas, no puede desarrollarse sino conforme a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico, en procura de la garantía de los derechos de los administrados.

En su escrito a través del cual solicita el amparo constitucional el accionante esboza como vulnerados algunos derechos de raigambre fundamental (*seguridad social, igualdad, dignidad humana y mínimo vital*), sin embargo si bien los define doctrinalmente no sustenta el por qué aduce como violados dichos derechos, circunscribiéndose a indicar que sus procederes le limitan las posibilidades de acceder al pago de una pensión de vejez, sin que pueda establecerse si agotó los medios para solicitar su pensión y como consecuencia de los posibles mal procederes le negaron tal solicitud.

En otro aparte manifiesta enfáticamente que ha elevado diversos derechos de petición tanto a la Dirección General del INPEC como a cada uno de los diferentes establecimientos que aparecen involucrados, pero nunca se ha dado respuesta de fondo. En dichas condiciones se establece que se estaría amenazando o vulnerando el **derecho de petición**, por cuanto reclama el tutelante que a pesar de solicitar le sea remediada la situación presentada con relación a su historia laboral, no ha obtenido respuesta satisfactoria a la misma, lo que a su criterio le afecta y le viola sus derechos fundamentales.

Es así que el derecho principal presuntamente quebrantado - de acuerdo al texto de la demanda - se encuentra en la Constitución Política en su artículo 23 consagrando el

*derecho de petición* como uno de estirpe fundamental en virtud del cual se otorga a los ciudadanos la posibilidad de presentar solicitudes respetuosas a las autoridades y a obtener de ellas una resolución oportuna y completa sobre el particular. Como lo ha sostenido en forma reiterada la jurisprudencia constitucional, para la satisfacción de ese derecho la respuesta debe ser certera e igualmente resolver el asunto de fondo, en forma clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado; debe ser puesta en conocimiento del peticionario. Si no se cumplen esos presupuestos se incurre en una vulneración del derecho fundamental de petición.

Ahora, en cuanto a la oportunidad para resolver resulta aplicable el artículo 14 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (introducido a tal normatividad por la Ley Estatutaria No. 1755 del 30 de junio de 2015 "*Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*"), el cual indica que las autoridades deben resolver o contestar las peticiones dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de recepción del escrito y para el evento de que no les sea posible resolver o contestar dentro de ese plazo, la misma norma impone a las autoridades la obligación de informarlo 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*".

Por razón de lo anterior, en la perspectiva puramente formal, la acción impetrada es procedente; la misma se encamina a establecer desde un punto de vista material o sustancial si efectivamente dicho derecho de raigambre constitucional fundamental u otro ha sido conculcado o está amenazado por la probable omisión del INPEC o de COLPENSIONES en esclarecer la situación de las cotizaciones realizadas por el ente empleador, pertenecientes al servidor SERGIO HERNANDO ACEVEDO PICO, para que pueda optar por la pensión de acuerdo al régimen aplicable para esta clase de funcionarios.

En relación con el Derecho de Petición la Corte Constitucional ha establecido ciertos parámetros (Sentencia T-377/2000), a saber:

- 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 radica 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.

*(Tomado del libro Acción y Procedimiento en la Tutela de Carlos José Dueñas Ruiz, páginas 399 y 400, Quinta Edición, Librería Ediciones del Profesional Ltda.).*

En compendio de la jurisprudencia recogida a través del tiempo (1991 a 2012) y basada en los anteriores parámetros enlistados, la Honorable Corte Constitucional ha trazado unas directrices, y en pronunciamiento del año 2012<sup>4</sup>, ha recordado:

“... El derecho de petición, como institución jurídica, encuentra su razón de ser en la necesidad de regular las relaciones entre las autoridades y

<sup>4</sup> Sentencia T-558 del 17 de julio de 2012 M.P. GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

los particulares, con el fin de que estos últimos puedan conocer y estar al tanto de las actuaciones de cualquier ente estatal. Desde este punto de vista, su núcleo esencial está en la pronta respuesta que se le brinde a las solicitudes presentadas.

Por su parte, la jurisprudencia constitucional ha señalado la relevancia que cobra el derecho fundamental de petición, ya que se constituye en un instrumento clave para el funcionamiento de la democracia participativa, y para el acceso a derechos como el de información y libertad de expresión, entre otros.<sup>5</sup>

En ese orden de ideas, la Corte ha manifestado, a su vez, que el derecho de petición no solo implica la posibilidad de presentar solicitudes a las autoridades estatales o a entes particulares, cuando la ley lo permita, sino, de igual manera, que se de una oportuna respuesta con sujeción a los requerimientos establecidos en la ley para dicha petición. Es decir, independientemente de que lo resuelto por la entidad sea adverso o no a los intereses del peticionario, la resolución del asunto debe contar con un estudio minucioso de lo pretendido, argumentos claros, que sea coherente, dé solución a lo que se plantea de manera precisa, suficiente, efectiva y sin evasivas de ninguna clase. Sobre el particular ha sostenido la Corporación que:

*"... una respuesta es suficiente cuando resuelve materialmente la petición y satisface los requerimientos del solicitante, sin perjuicio de que la respuesta sea negativa a las pretensiones del peticionario; es efectiva si la respuesta 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 a lo pedido verse sobre lo preguntado y no sobre un tema semejante o relativo al asunto principal de la petición, sin que se excluya la posibilidad de suministrar información adicional que se encuentre relacionada con la petición propuesta".<sup>6</sup>*

Así, para tener claridad sobre los elementos del derecho de petición, esta Corporación ha indicado que el mismo se compone de:

*"1. La posibilidad cierta y efectiva de elevar, en términos respetuosos, solicitudes ante las autoridades, sin que éstas se nieguen a recibirlas o se abstengan de tramitarlas.*

*2. La obtención de una respuesta que tenga las siguientes características:*

- *Que sea oportuna;*
- *Que resuelva de fondo, en forma clara y precisa lo solicitado; lo cual supone que la autoridad competente se pronuncie sobre la materia propia de la solicitud de manera completa, sin evasivas respecto a todos y cada uno de los asuntos planteados.*
- *Que la respuesta sea puesta en conocimiento del peticionario.*

<sup>5</sup> Sentencia T-337 de 2000, véase también sentencia T-161 de 2011.

<sup>6</sup> Sentencia T-627 de 2005, véase también sentencias T-340 de 2008, T-377 de 2000, T-1060A de 2001.

*3. La respuesta es independiente del hecho de si es favorable o no, pues no necesariamente dar una respuesta de fondo implica acceder a lo pedido.<sup>7</sup>*

Bajo ese entendido, para que la respuesta a la petición se encuentre ajustada a la ley y a lo que la jurisprudencia constitucional ha manifestado al respecto, la misma, además de ser oportuna y de fondo como ya se mencionó, debe ser comunicada al peticionario.<sup>8</sup>

De igual manera, por tratarse de un derecho con categoría fundamental, es susceptible de ser protegido a través de la acción de tutela. No obstante para que el amparo proceda, no basta con afirmar que se elevó una petición, sino que debe haber prueba, siquiera sumaria, de la misma, es decir, que se cuente con algún tipo de herramienta que permita respaldar la afirmación, y por su parte, es la autoridad la que debe demostrar que dio respuesta oportuna, clara y de fondo a la solicitud.

En esa medida, es obligación del juez constitucional analizar los elementos obtenidos para verificar si efectivamente se está en presencia de una vulneración del derecho fundamental de petición. En otras palabras, si no se dio respuesta o si la misma no cumple con los presupuestos legales y jurisprudenciales con los que debe contar.<sup>9</sup>

En cuanto al desarrollo legal del derecho de petición, su regulación se encontraba previsto en el Decreto 01 de 1984, el cual fue derogado con la entrada en vigencia, el 2 de julio de 2012, del nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011<sup>10</sup>.

Teniendo en cuenta su génesis, el legislador plasmó inicialmente, en el artículo 5 del Decreto 1° de 1984, y ahora en el artículo 13 de la Ley 1437 de 2011, la posibilidad que tienen las personas ante las autoridades, de presentar peticiones respetuosas a través de cualquier medio idóneo y, de igual manera, el deber que tienen estas de brindar una pronta respuesta acerca de lo solicitado. El actual Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en los artículos 13 y siguientes, da desarrollo a la petición y establece lo relacionado con los requisitos que debe cumplir y términos de respuesta, entre otros aspectos”.

Y el Consejo de Estado como superior funcional de la jurisdicción contenciosa, ya había establecido su posición en sentencia constitucional de segunda instancia del 4 de

<sup>7</sup> Sentencia T-414 de 2010.

<sup>8</sup> Sentencia T-414 de 2010 véase también, T-377 de 2000, T-219 de 2001, T-1089 de 2001.

<sup>9</sup> Sentencia T-581 de 2010.

<sup>10</sup> El título segundo de la Ley 1437 de 2011, que consagraba el derecho de petición fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional con efectos diferidos hasta el 31 de diciembre de 2014 en Sentencia C-818 de 2011, por lo que se entiende que aun se encuentran vigentes las disposiciones contenidas en dicho título.

febrero de 2009, con ponencia de la Magistrada de la Sección Cuarta Dra. Martha Teresa Briceño de Valencia, en el radicado 080012331000-2008-00566-01(AC), Actor Víctor Modesto de Vega González, Demandado: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, donde precisó:

*“En primer lugar, advierte la Sala que el artículo 23 de la Constitución Nacional establece:*

*“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”*

*De la norma constitucional transcrita se observa que la formulación de una petición implica correlativamente para la autoridad ante la cual se presenta, la obligación de dar respuesta oportuna y de fondo a la solicitud del peticionario, 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<sup>11</sup>.*

*Para que la respuesta sea efectiva debe ser expedida oportunamente, resolver de fondo la petición de manera clara y congruente con lo solicitado y debe ser notificada al peticionario. El no cumplimiento de estos requisitos implica la vulneración del derecho fundamental de petición.*

*En relación con la oportunidad de la respuesta, el artículo 6 del Código Contencioso Administrativo señala 15 días para resolver, sin embargo ante la imposibilidad de dar una respuesta en dicho lapso la autoridad debe explicar los motivos y señalar el término en el cual se realizará la contestación. En este caso el criterio de razonabilidad deberá tener en cuenta el grado de dificultad o la complejidad de la solicitud.*

*Es claro que las autoridades públicas deben actuar con eficacia y celeridad, por lo cual deben ser diligentes en el trámite y resolución de las solicitudes que ante ellas se presentan. Cualquier desconocimiento injustificado de los plazos establecidos en la ley implica la vulneración del derecho fundamental de petición.*

*De otro lado, se comparte lo considerado por la jurisprudencia constitucional en cuanto no son válidas ni efectivas las respuestas a través de las cuales se le informa al interesado sobre el trámite que se está adelantando o que se pretende realizar<sup>12</sup>.*

<sup>11</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-1150 de 2004, MP: HUMERTO ANTONIO SIERRA PORTO, 17 de noviembre de 2004, Exp. T - 961534

<sup>12</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-235 del 4 de abril de 2002 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra).

A su turno, debe señalarse que el derecho a la **igualdad** estatuido en el artículo 13 de la Constitución Política, impone el trato idéntico a todas las personas que se encuentran en el mismo supuesto de hecho, regla solo susceptible de ser fraccionada, al encontrar condiciones de discriminación o diferenciación en cada caso particular, sin embargo, en la demanda no se establece una comparación o confrontación con situación paralela que establezca una violación por trato diferencial a situación igual.

#### **APLICACIÓN AL CASO CONCRETO:**

Como se puede constatar en el presente caso, el tema que ocupa nuestra atención es la inconformidad que presenta un funcionario de la administración o servidor público, al constatar que en el historial laboral de cotización a la seguridad social en pensiones y a pesar de afirmar el llevar más de 20 años continuos con la misma institución (INPEC), no se reflejan éstos lapsos completos, en los reportes que le otorga COLPENSIONES, indicando además que si su relación laboral ha sido continua no deberían existir tiempos faltantes en cuanto a cotización que para el caso concreto debía efectuar el INPEC, por lo cual ha dirigido sendos escritos a éste su empleador sin obtener respuesta de fondo a dicha inquietud.

Se constata de la documentación allegada al expediente que las solicitudes realizadas por ACEVEDO PICO tanto a su empleador como a COLPENSIONES le han sido respondidas, indicándoles el trámite a realizar para corrección de las posibles inconsistencias encontradas (fls. 56 al 62 y 73 al 83), sin que lo manifestado por su empleador le haya satisfecho sus requerimientos.

Bajo los anteriores acontecimientos, este administrador judicial encuentra que COLPENSIONES recibió como "herencia" del parte del antiguo ISS, una serie de reportes y/o bases de datos de afiliados que ya venían con inconsistencias y que han sido conocidos por los cotizantes

solo al acercarse a la edad de pensión cuando reciben con sorpresa que sus cálculos de tiempo no coinciden con los datos allí entregados, bien sea porque el empleador no realizó la totalidad de los aportes de todos los lapsos de la relación laboral o porque no aparecen registrados allí, incluso se ha encontrado situaciones de empresas o entidades que ya desaparecieron y no aparecen reportes de ninguna índole, colocando así al usuario en la penosa tarea de indagar en toda clase de dependencias públicas a la espera de una solución, la cual en contadas veces encuentran.

En dichas condiciones, al fallar procesos ordinarios en materia de lo contencioso administrativo, con base en la jurisprudencia del CONSEJO DE ESTADO se ha señalado que el usuario no tiene por qué entrar a demostrar los posibles pagos faltantes, cuando ha demostrado que no hay solución de continuidad en la prestación del servicio, por la no interrupción del mismo, y por tanto, es el empleador o entidad responsable de los pagos quien debe entenderse con la firma receptora de los aportes y encargada de la pensión, para zanjar así las posibles inconsistencias en cuanto a aportes. Todo ello después de demostrar con pruebas legalmente allegadas al proceso, así como el marco normativo aplicable y agotamiento de las etapas y procedimientos que señala la norma para este tipo de demandas.

Y es que solo allí en el decurso de un proceso ordinario, se podría entrar al análisis de la normatividad reguladora, de acuerdo a lo previsto en el artículo 168 del Decreto 407 de 1994, derogado por el artículo 11 del Decreto 2090 de 2003, en cuanto a los miembros del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional, que hayan prestado sus servicios al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC, y que el tiempo de servicio prestado en la fuerza pública se tendrá en cuenta para estos efectos.

**Conclusión final:**

Interpretando armónicamente los preceptos antes citados y aplicables al caso *sub-judice*, encuentra este administrador de justicia que se infiere que el INPEC a través de sus funcionarios administrativos respectivos, - si bien ha dado contestación señalando que se encuentra gestionado con la entidad pensional - ha omitido dar respuesta oportuna y de fondo al Derecho de Petición impetrado SERGIO HERNANDO ACEVEDO PICO respecto a señalarle expresamente el por qué a pesar de extenderle constancia laboral en la que señala que el mencionado ha venido laborando con el INPEC desde el 3 de abril de 1996 hasta mayo 5 de 2016 inclusive (fl. 34), no da una razón valedera respecto a que no aparezca la totalidad de ese tiempo como cotizado para su pensión, muy a pesar de haberle realizado constantemente los descuentos correspondientes al servidor.

Sin embargo a pesar de lo anterior, no es factible acceder en un todo, a las pretensiones de la demanda de amparo que solicita a este Despacho mediante este mecanismo constitucional, esto es, ordenar al INPEC que efectúe los aportes pendientes relacionados con el servidor accionante, por cuanto para ello debe entrar a revisarse todas las cotizaciones realizadas y establecer las inconsistencias entre lo cotizado y los aportes realizados por la entidad, lo que es propio de un proceso ordinario, no de esta clase de acciones de términos perentorios; es que la tutela no la estableció el legislador para abreviar términos administrativos o judiciales respectivos, sino para conjurar verdaderas situaciones apremiantes y que no dan espera como por ejemplo el traslado de un enfermo por orden de médico tratante, el suministro de un medicamento a un paciente que lo requiere con urgencia, la autorización de un examen ordenado a paciente que en riesgo su supervivencia etc.

Bajo el anterior panorama se avizora desde la óptica constitucional que la administración en cabeza para este caso del INPEC, a pesar de sus manifestaciones de

voluntad, prácticamente no establece una solución al inconveniente presentado y continúa justificando su probable omisión de haber consignado en tiempo los aportes pensionales correspondientes al servidor ACEVEDO PICO, aspecto éste que no es de recibo para este operador judicial.

Es así que la entidad accionada ha vulnerado el derecho fundamental de **petición** del accionante, pues ha omitido dar respuesta valedera a lo requerido por SERGIO HERNANDO ACEVEDO, razón por la cual se tutelarán el mencionado derecho especial antes citados de las accionantes, de contera se ordenará al INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO "INPEC", que en el término improrrogable de 48 horas contadas a partir de que le sea notificada esta providencia, proceda - si aún lo ha hecho - a responder de manera clara y concisa, la solución adoptada para subsanar los faltantes de aportes a pensión en lo relacionado al servidor SERGIO HERNANDO ACEVEDO PICO, ello por cuanto si no hay solución de continuidad en la prestación de servicio, deben subsanarse las inconsistencias en cotizaciones del mencionado funcionario.

En todo caso, la entidad accionada, deberá acreditar ante este Despacho Judicial el cumplimiento de la orden impartida, dentro del mismo término concedido.

**Otros derechos invocados por el accionante:**

No accederá el Despacho a amparar los derechos a la *seguridad social, igualdad y mínimo vital* enlistados en la demanda como amenazados o vulnerados, si tenemos en cuenta que el derecho a la seguridad social, en especial en lo relacionado a la pensión de vejez, por regla general no es susceptible de otorgarse y tramitarse a través de la acción de tutela, debido a su carácter esencialmente *residual y subsidiario*. Además, el conocimiento de solicitudes de aspectos litigiosos de naturaleza legal y prestacional, competen a la justicia laboral ordinaria o contencioso administrativa, según el caso, por lo que no

pueden pretenderse a través de la acción de tutela, salvo que existiendo otros mecanismos ordinarios de protección, estos se tornen ineficaces y carezcan de idoneidad para evitar un *perjuicio irremediable*, o cuando recaigan sobre un sujeto de especial protección, como las personas de la tercera edad, que tienen alguna discapacidad, o son madres cabeza de familia, entre otras<sup>13</sup>.

En el caso puesto en conocimiento no se cumple alguna de las mencionadas connotaciones, pues SERGIO HERNANDO ACEVEDO PICO es una persona laboralmente activa, con 40 años recién cumplidos, que de acuerdo a sus cómputos ya posee 20 de labores en el INPEC, lo que desvirtúa la existencia de una *urgencia* para resolver su situación a través del mecanismo excepcional de la tutela en subsidio de los medios ordinarios y eficaces con que cuenta el accionante; es decir, no se percibe en el accionante situación alguna de disminución cognoscitiva o similar, para que fuere sujeto de protección especial reforzada.

En ese sentido, se ha admitido la procedencia de la acción de tutela para el reconocimiento de prestaciones de carácter pensional, cuando el titular del derecho es una persona de la tercera edad que por su condición económica, física o mental se encuentra en situación de debilidad manifiesta, lo que no ocurre en el caso concreto, de acuerdo a lo antes razonado.

Para que el mecanismo de amparo constitucional pueda desplazar la labor del juez ordinario o contencioso, según el caso, debe acreditarse, por una parte, la ocurrencia de un *perjuicio irremediable* derivado de la amenaza, vulneración o afectación de derechos fundamentales como la vida digna, el mínimo vital y la salud; y, por otra, que someterla a la rigurosidad de un proceso judicial puede resultar aún más gravoso o lesivo de sus derechos fundamentales, lo que - se reitera - no se avizora en el caso puesto en conocimiento.

---

<sup>13</sup> Al respecto, ver sentencia T-892 de 2013 de la Corte Constitucional.

Finalmente, debe acotarse que no se establece la necesidad de disponer orden alguna a COLPENSIONES, por cuanto de una parte, dicha entidad ha contestado los requerimientos realizados por ACEVEDO PICO, tampoco se avizora que haya una actuación de su parte que se considere, violadora, que amenace o desconozca la prestación de un servicio.

No habrá lugar a condena en costas al no reunirse los presupuestos para ello, teniendo en cuenta el medio constitucional por el que se procede.

Conforme a lo expuesto, el Juzgado Segundo Administrativo de Yopal- Casanare, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución Política de Colombia,

### **RESUELVE:**

**PRIMERO.- TUTELAR** únicamente el derecho fundamental de **petición** quebrantado al ciudadano SERGIO HERNANDO ACEVEDO PICO, por el INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO "INPEC", por lo señalado en la parte motiva.

**SEGUNDO.-** Como consecuencia de lo anterior, **ORDENAR** al señor representante legal del INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO "INPEC", que dentro del término improrrogable de 48 horas contadas a partir de que le sea notificada esta providencia, proceda - si aún lo ha hecho - a responder de manera clara y concisa, la solución adoptada para subsanar los faltantes de aportes a pensión en lo relacionado al servidor SERGIO HERNANDO ACEVEDO PICO, ello por cuanto si no hay solución de continuidad en la prestación de servicio, deben subsanarse las inconsistencias en cotizaciones del mencionado funcionario.

Se advierte a la accionada, que dentro del término antes concedido deberá acreditar con la documentación y demás soportes necesarios el cumplimiento a lo ordenado.

**TERCERO:** No amparar los derechos a la *seguridad social, igualdad y mínimo vital* enlistados por el accionante en la demanda como amenazados o vulnerados.

**CUARTO:** No se ordena disposición alguna en contra de COLPENSIONES al no existir mérito para ello, de acuerdo a lo razonado en la parte motiva.

**QUINTO:** Por Secretaria del Despacho en forma inmediata líbrense las comunicaciones para notificar la decisión por la vía más expedita, remitiendo copia de esta providencia al representante legal del INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO "INPEC", así mismo, al señor agente del Ministerio Público Delegado ante este Despacho Judicial.

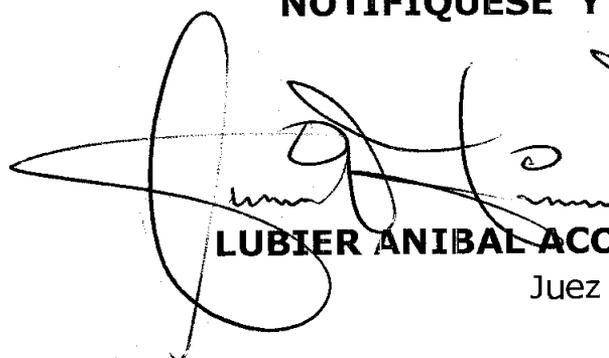
Comuníquese al accionante por la vía más rápida la decisión adoptada en esta sentencia constitucional por este Despacho judicial.

**SEXTO:** Sin costas en esta instancia por lo indicado en la parte final de la parte motiva.

**SÉPTIMO:** Si esta providencia no fuere impugnada, sin perjuicio de su inmediato cumplimiento, remítase en el menor tiempo posible a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión.

Se termina y firma siendo las 5:00 P.M.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**LUBIER ANIBAL ACOSTA GONZALEZ**  
Juez