



JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO ORAL DE TUNJA

Acción : Tutela
Ref. : 1500133330092014-00197
Demandante : CLEMENTINA MUÑOZ TOBAR
Demandado : ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE
PENSIONES - COLPENSIONES

Tunja, Catorce (14) de Octubre de dos mil catorce (2014)

I. LA ACCIÓN

Se pronuncia el Despacho acerca de la acción de tutela formulada por la ciudadana CLEMENTINA MUÑOZ TOBAR, en contra de la Administradora Colombiana de Pensiones-COLPENSIONES, donde aduce vulnerados sus derechos fundamentales de Petición y Debido Proceso, entre otros.

II. ANTECEDENTES

1. Peticiones

Solicita la accionante que se ordene a COLPENSIONES, que proceda a dar respuesta debidamente sustentada respecto de su solicitud relacionada con la reliquidación de la cuantía de su pensión, que cumpla con los requisitos por ella solicitados.

2. Fundamentos de la Tutela.

Establece la tutelante que el día 11 de abril de 2013 radicó recurso de reposición y en subsidio apelación en contra de la Resolución No. GNR 45641 de 2013, expedida por COLPENSIONES mediante la cual se le negó la reliquidación de su mesada pensional

Que mediante Resolución No. GNR 132857 de 23 de abril de 2014, se resuelve el recurso de reposición, confirmando la Resolución antes citada.

Dice que la accionada al realizar el estudio del reconocimiento de su mesada pensional, deja de lado los fundamentos previstos por el C. S. del T., razón por la que su mesada pensional fue reconocida en un valor inferior.

Argumenta que no cuenta con ningún otro medio de defensa judicial pues el proceso ordinario no haría más que dilatar el reconocimiento del derecho invocado.

3. Derechos fundamentales violados.

Adujo la peticionaria que se están vulnerando sus derechos fundamentales de petición, dignidad humana, mínimo vital, seguridad social y debido proceso.

III. TRÁMITE PROCESAL.

La solicitud de amparo constitucional fue presentada el 30 de septiembre de 2014 ante la Oficina Judicial de Tunja (fl. 3), repartida en la misma fecha (fl.12) y pasada al Despacho el mismo 30 de septiembre de 2014 (fl. 13).

Mediante auto proferido el 1º de octubre de 2014 y atendiendo las reglas de competencia establecidas en los artículos 37 del Decreto 2591 de 1991 y las reglas de reparto contenidas en el 1º del Decreto 1382 de 2000, se resolvió admitir la solicitud de tutela de la referencia y decretar algunas pruebas (fl. 14).

1. Contestación.

1.1 Administradora Colombiana de Pensiones-COLPENSIONES

La Administradora Colombiana de Pensiones guardó silencio frente a las pretensiones de la presente acción de tutela, a pesar de encontrarse debidamente notificado (fls 18 a 22).

IV. CONSIDERACIONES

Corresponde al Despacho establecer la presunta vulneración de sus derechos fundamentales de petición y debido proceso de la ciudadana **CLEMENTINA MUÑOZ TOBAR**, como quiera que en su dicho, el ente tutelado no ha procedido a resolver el recurso de apelación que interpuso el 10 de abril de 2013, en contra de la Resolución No. 45641 de 20 de marzo de 2013, mediante la cual se le reconoció pensión de vejez.

La Administradora Colombiana de Pensiones-COLPENSIONES guardó silencio frente a las pretensiones de la presente acción de tutela.

1. Naturaleza de la acción.

La acción de tutela prevista en el artículo 86 de la Carta Política y reglamentada por los Decretos 2591 de 1991, 306 de 1992 y 1382 de 2000, como mecanismo directo y expedito para la protección de derechos fundamentales constitucionales, permite a las personas reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, la protección inmediata de los mismos, cuando quiera que resulten amenazados o vulnerados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares, siempre que no se disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que se trate de impedir un daño irremediable, en cuyo evento procede como mecanismo transitorio.

Este tipo de derechos, que se diferencian de los demás por ser indispensables para el desarrollo de la personalidad¹, gozan de este mecanismo constitucional ágil, breve, preferente y sumario, puesto al alcance de todas las personas, para la protección real y

¹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-538-1992. Magistrado Ponente. Dr. SIMÓN RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ.

efectiva cuando se consideran vulnerados, lesionados o amenazados por las autoridades públicas o por particulares en circunstancias específicas.

2.- Del derecho de petición.

El artículo 23 de la Constitución Política consagra el Derecho de Petición al disponer:

"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."

En lo que se refiere a la pronta resolución, el artículo 14 del C.P.A.C.A., indica:

"ART. 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.

(...)"

De la normatividad anterior se establece, que el Derecho de Petición, es una garantía fundamental consagrada en la Constitución Nacional, la cual otorga a los ciudadanos la posibilidad de elevar solicitudes respetuosas ante las autoridades y obtener consecuentemente una resolución oportuna y de fondo respecto a lo solicitado, cuya respuesta deberá revestir las características de **claridad, precisión y congruencia con lo pedido²**.

La Corte Constitucional en reiteradas providencias ha establecido el conjunto de características del derecho de petición y, sobre el particular, ha identificado a la oportunidad y la pertinencia de la respuesta, como dispositivos inherentes y esenciales a éste. Conforme a este marco, sintetizó las características del derecho en la sentencia T-377 de 2000 de la siguiente manera:

(...) "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 (...)³" (subrayas fuera de texto).

De las pruebas aportadas en el curso de la presente acción se evidencia que la señora CLEMENTINA MUÑOZ TOBAR presentó con el 10 de Abril de 2013 ante COLPENSIONES, recurso de reposición y en subsidio apelación en contra de la de la Resolución No. 45641 del 20 de marzo de 2013, mediante la cual se resolvió una

² Ver sentencia T- 499 de 2004, Magistrada Ponente, Dr. Clara Inés Vargas Hernández.

³ Sentencia T-377 de tres (03) de abril de 2000. M.P. Dr. ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO.

prestación a favor de la demandante en cuantía de \$1.311.678 efectiva a partir del 1º de abril de 2013.

3.- Del derecho de petición en materia pensional⁴.

La Jurisprudencia Constitucional ha establecido que el artículo 23 de la Carta Política preceptúa que los asociados tienen derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades y que éstas están obligadas a responderlas, porque la función administrativa se encuentra enmarcada dentro de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad —artículos 13 y 209 C.P.⁵. Resulta claro entonces que toda petición respetuosa de los asociados amerita una pronta respuesta de las autoridades, **lo cual conduce a afirmar que éstas quebrantan el ordenamiento constitucional cuando no responden los recursos interpuestos contra sus decisiones, cualquiera fuere el efecto que el legislador haya otorgado a su silencio⁶.**

En este orden de ideas se ha dicho jurisprudencialmente que las autoridades deben responder las solicitudes en los 15 días siguientes a su recibo, o explicar su tardanza definiendo la fecha en que resolverán de fondo el asunto. Al respecto en sentencia T-570 de 1995 se indicó:

"Si bien la citada norma no señala cuál es el término que tiene la administración para contestar o resolver el asunto planteado, después de que ha hecho saber al interesado que no podrá hacerlo en el término legal, es obvio que dicho término debe ajustarse a los parámetros de la razonabilidad, razonabilidad que debe consultar no sólo la importancia que el asunto pueda revestir para el solicitante, sino los distintos trámites que debe agotar la administración para resolver adecuadamente la cuestión planteada. Por tanto, ante la ausencia de una norma que señale dicho término, el juez de tutela, en cada caso, tendrá que determinar si el plazo que la administración fijó y empleó para contestar la solicitud, fue razonable, y si se satisfizo el núcleo esencial del derecho de petición: la pronta resolución".

Ahora bien respecto a las peticiones de reconocimiento pensional hay que precisar que el artículo 19 del Decreto reglamentario 656 de 1994 *"por el cual se establece el régimen jurídico y financiero de las sociedades que administren fondos de pensiones"* dispuso que el Gobierno nacional *"establecerá los plazos y procedimientos para que las administradoras decidan acerca de las solicitudes relacionadas con pensiones por vejez, invalidez y sobrevivencia, sin que en ningún caso puede exceder de 4 meses"*; a su turno el artículo 4º de la Ley 700 de 2001 fija en 6 meses, el plazo total *"para adelantar los trámites necesarios tendientes al pago de las mesadas correspondientes"*, a partir del momento en que el interesado eleve ante *"los operadores públicos y privados del sistema general de pensiones y cesantías"* la solicitud de reconocimiento pensional. Al respecto en sentencia T-1086 de 2002 se dijo que:

"Es claro que el legislador quiso desarrollar la especial protección constitucional consagrada a favor de los pensionados y en consecuencia, expidió la Ley 700 de 2001 a fin de reglamentar y establecer los términos en los que se surtirían las actuaciones de las entidades encargadas del reconocimiento y pago de las prestaciones pertinentes. De esta manera, el artículo 4 de la precitada ley establece un término de 6 meses para llevar a

⁴ Sentencia T-951 de 2003. M.P. Dr. ALVARO TAFUR GALVIS.

⁵ Sentencias T-910 y 965 de 2001, T-363, 969 y 1035 de 2002, T-01 de 2003, entre otras.

⁶ Sobre el silencio administrativo, como presupuesto para someter a la jurisdicción la resolución del conflicto se pueden consultar entre otras las sentencias T-2423 de 1993 y T-184 de 1994.

cabo todos los trámites desde la solicitud de reconocimiento hasta el pago mismo de las mesadas correspondientes. Este término se consagra para llevar a cabo todos los trámites administrativos cuando la prestación se reconoce y en consecuencia surge la obligación de cancelarla".

En este sentido, y habida cuenta que el legislador no le ha señalado a COLPENSIONES un plazo específico para que decida las solicitudes de reconocimiento de derechos pensionales -como se lo señaló para la finalización del trámite y pago de las mesadas correspondientes-, la Corte Constitucional ha sostenido que la entidad debe pronunciarse en definitiva en el término previsto para que las administradoras de fondos de pensiones resuelvan el asunto, *"en aras de preservar el principio de igualdad entre los solicitantes de pensiones, ya que no pueden tener un tratamiento distinto en un asunto de fundamental importancia sólo porque la entidad responsable de dicha prestación no comparte determinada naturaleza jurídica."*⁷

Sobre este punto la Corte Constitucional en la Sentencia SU- 975 de 2003, al establecer los plazos máximos con que cuenta la autoridad pública para resolver de fondo las peticiones en asuntos pensionales, sostuvo lo siguiente:

"(...) (i) 15 días hábiles para todas las solicitudes en materia pensional – incluidas las de reajuste– en cualquiera de las siguientes hipótesis: a) que el interesado haya solicitado información sobre el trámite o los procedimientos relativos a la pensión; b) que la autoridad pública requiera para resolver sobre una petición de reconocimiento, reliquidación o reajuste un término mayor a los 15 días, situación de la cual deberá informar al interesado señalándole lo que necesita para resolver, en qué momento responderá de fondo a la petición y por qué no le es posible contestar antes; c) que se haya interpuesto un recurso contra la decisión dentro del trámite administrativo. (ii) 4 meses calendario para dar respuesta de fondo a las solicitudes en materia pensional, contados a partir de la presentación de la petición, con fundamento en la aplicación analógica del artículo 19 del Decreto 656 de 1994 a los casos de peticiones elevadas a Cajanal. (iii) 6 meses para adoptar todas las medidas necesarias tendientes al reconocimiento y pago efectivo de las mesadas pensionales, ello a partir de la vigencia de la Ley 700 de 2001".

En conclusión, de acuerdo con lo expresado por la Corte Constitucional⁸, *"(...)el Seguro Social quebranta los derechos de petición y debido proceso y **el Juez constitucional está en el deber de conminar a la entidad a restablecerlos i) cuando no resuelve los recursos dentro de los quince días siguientes a su formulación, ii) si transcurridos 4 meses desde el recibo de la solicitud pensional no se ha pronunciado en definitiva sobre su reconocimiento, y iii) si pasados 6 meses desde la iniciación del asunto no ha culminado los trámites para cancelar las mesadas reconocidas e incluido al beneficiario en nómina**".(Subrayas fuera de texto).*

Ahora bien, debe decir el Despacho que en lo que al recurso de reposición se refiere, en relación al núcleo esencial de Derecho de Petición, jurisprudencialmente se ha manifestado que **el mismo no implica per se resolver favorablemente las pretensiones, pero sí resolver de fondo (negando o concediendo) las peticiones propuestas por los administrados.**

⁷ Sentencias T-1166 de 2001 M.P. Alfredo Beltrán Sierra, T-191 de 2002 M.P. Jaime Córdoba Triviño y T-01 de 2003 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

⁸ Sentencia T-951 de 2003. M.P. Dr. ALVARO TAFUR GALVIS.

"El derecho fundamental de petición, reconocido a toda persona como un instrumento idóneo para acudir ante la autoridad, en la certeza de obtener pronta resolución sobre las solicitudes respetuosas formuladas en interés general o particular, está íntimamente ligado a la esencia de las relaciones entre la persona y el Estado y, por estar directamente relacionado con los conceptos de democracia participativa y control social sobre la actividad pública, corresponde a las autoridades el correlativo deber de considerar las peticiones y de resolverlas oportuna y claramente. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, el núcleo esencial del derecho de petición involucra, no sólo la posibilidad de acudir ante la administración para presentar peticiones respetuosas, sino que supone la obtención de la pronta resolución. Así mismo, que la decisión de la administración esté caracterizada por su celeridad y por resolver de fondo el asunto. Sin estos elementos el derecho de petición no se realiza. No obstante, el derecho de petición no implica una prerrogativa en virtud de la cual la administración se vea obligada a definir favorablemente las pretensiones del solicitante. Por esta razón no se debe entender vulnerado cuando la autoridad responde oportunamente al peticionario, aunque la respuesta sea negativa. La resolución, producida y comunicada dentro de los términos que la ley señala (Art. 6º C.C.A.), representa la satisfacción del derecho de petición, de tal manera que si la autoridad ha dejado transcurrir los términos contemplados en la ley sin dar respuesta al peticionario, o la respuesta ha sido tardía, es forzoso concluir que se vulneró el derecho, pues el mandato constitucional se quebrantó en perjuicio del administrado. De ahí que las autoridades disponen de quince (15) días hábiles, contados a partir de la fecha de recibo, para resolver las peticiones. En el evento de que no les sea posible resolver o contestar dentro de ese plazo, la norma impone a las autoridades la obligación de informarlo así al interesado, expresando los motivos de la demora y señalando la fecha en que se resolverá o dará respuesta. La respuesta tardía y deficiente de la administración no significa que el derecho fundamental haya dejado de ser vulnerado, ni que pierda relevancia jurídica tal vulneración, ni tampoco que se haga inútil o innecesaria la tutela como garantía constitucional respecto de aquel, sino precisamente lo contrario: El derecho en cuestión se vulneró pues se afectó su núcleo esencial, resultando así procedente el amparo constitucional en todos estos eventos. El artículo 209 de la carta Política señala la eficiencia y celeridad como principios inherentes a la función administrativa, de ineludible cumplimiento por parte de las autoridades públicas del Estado. Este mandato constitucional se contraviene frontalmente cuando la administración no resuelve sobre las peticiones ante ella presentadas, o cuando lo hace extemporáneamente"⁹. (Negrilla y subraya no es textual).

Así las cosas, para este Despacho existe claridad en que el derecho de petición no implica una prerrogativa en virtud de la cual la administración se vea obligada a definir favorablemente las pretensiones del solicitante, pero si a puntualizar la situación del petente, sea concediendo o negando el derecho solicitado, pero con todo, resolviendo de fondo y en forma oportuna.

Precisado lo anterior se tiene que la entidad demandada ya se pronunció respecto del recurso de reposición interpuesto, prueba de ello es la Resolución No. GNR 132857 de 23 de abril de 2014 (fls.9-10), la cual en criterio del Despacho se ajusta a las exigencias señaladas legal y jurisprudencialmente, motivo por el cual no se avista vulneración en lo que al Recurso de Reposición se refiere.

⁹ Ibidem.

En consonancia con lo expuesto, y como COLPENSIONES no se ha pronunciado sobre el recurso de Apelación formulado por la señora **CLEMENTINA MUÑOZ TOBAR**, quien aspira a que se reconsidere la decisión que le reconoció la pensión de vejez a la que según su dicho tiene derecho, se conminará para que se pronuncie al respecto mediante una resolución expresa.

4.- Presunción de veracidad en materia de tutela cuando el demandado no rinde el informe solicitado por el juez¹⁰.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991, por medio del cual se reglamentó la acción de tutela, consagró la presunción de veracidad como un instrumento para sancionar el desinterés o negligencia de la autoridad pública o el particular contra quien se dirige la solicitud de amparo, en aquellos eventos en los que el juez de la acción requiere informaciones (Art. 19 ídem) y estas autoridades no las rinden dentro del plazo respectivo, logrando de esa manera que el trámite constitucional siga su curso.

Así, cuando la autoridad o el particular no contestan los requerimientos que le hace el juez de instancia, con el fin de que dé contestación a los hechos expuestos en aquella, ni justifica tal omisión, la consecuencia jurídica de esa omisión es la de tenerse por ciertos los hechos contenidos en la solicitud de la tutela, de manera que opera la referida presunción de veracidad sobre los hechos planteados y el funcionario judicial debe proceder a resolver de plano, salvo cuando estime otra averiguación previa.

Para el Despacho resulta claro que la actividad desplegada por parte de COLPENSIONES vulnera de manera evidente el derecho fundamental de petición de la aquí accionante ya que no obra prueba de una respuesta de fondo en la que se resuelva el recurso de apelación interpuesto por al accionante con miras a que se reconsidere la decisión que le reconoció la pensión de vejez, razón por la cual el Despacho, pese a que las entidad tutelada no dio respuesta al amparo propuesto¹¹, concederá el amparo constitucional invocado, para lo cual y teniendo en cuenta las precisiones hechas en el numeral 3º de las consideraciones del presente fallo, se ordenará a COLPENSIONES para que en un término improrrogable de cuarenta y ocho (48) horas resuelva de fondo la petición hecha por la accionante relacionada con el recurso de apelación interpuesto en contra de la Resolución No. 45641 de 20 de marzo de 2013.

Sin condena en costas.

V. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Juez Noveno Administrativo Oral del Circuito de Tunja, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO.- Ampárese el derecho fundamental de petición de la señora **CLEMENTINA MUÑOZ TOBAR**, identificada con C.C. No. 40.008.666 de Tunja, según lo expuesto en la parte motiva de las diligencias.

¹⁰ Sentencia T-134 de 2006 M.P. ÁLVARO TAFUR GALVIS.

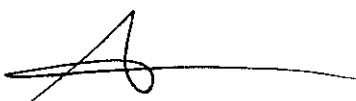
¹¹ Al respecto, la doctrina ha manifestado que: "El deber del juez de notificar es una obligación de medio y no de resultado: él debe hacer todo lo posible por enterar al demandado de la existencia de la acción de tutela. Pero si por algún fenómeno extraño tal aotificación es imposible, no obstante el intento y el esfuerzo del juez, la acción de tutela sigue su curso" CORREA HENAO, Néstor. Derecho Procesal de la acción de Tutela. Ibáñez-Universidad Javeriana. 2009. Pág. 170.

SEGUNDO. Ordenase al Director de la Administradora Colombiana de Pensiones-COLPENSIONES que en un término improrrogable de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta providencia, proceda a resolver el recurso de Apelación interpuesto por la señora CLEMENTINA MUÑOZ TOBAR, identificada con C.C. No. 40.008.666 de Tunja en contra de la Resolución No. 45641 de 20 de marzo de 2013. De la respuesta antes citada, la entidad tutelada deberá allegar copia al Despacho con destino a la presente Tutela.

TERCERO.- Si este fallo no es objeto de impugnación, envíese el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, inmediatamente quede ejecutoriada esta providencia.

CUARTO. Notifíquese a los interesados conforme al procedimiento previsto en el art. 30 del Decreto 2591 de 1991.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.


FERNANDO ARIAS GARCÍA
Juez
Sentencia Tutela 2014-0197