



**JUZGADO DIECISIETE ADMINISTRATIVO DE BOGOTÁ D.C.  
SECCIÓN SEGUNDA**

Bogotá D.C., 13 de diciembre de 2019

Sentencia N° 146

Radicación: 110013335017-2019-00484  
Demandante: Elizabeth del Carmen Carlosama Rodriguez  
Demandado: Caja de Sueldos de retiro de la Policía Nacional-CASUR  
Medio de Control: Tutela  
Tema: Derecho de Petición, debido proceso y seguridad social

No encontrando causal alguna que pueda anular lo actuado y agotadas las etapas previas, se procede a dictar SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA en la ACCIÓN DE TUTELA instaurada por Elizabeth del Carmen Carlosama Rodriguez contra Caja de Sueldos de retiro de la Policía Nacional-CASUR

**Consideraciones**

**Solicitud.**- A través de la acción de amparo se quiere ordenar a la Caja de Sueldos de retiro de la Policía Nacional-CASUR que dentro de las 48 horas siguientes, brinde respuesta clara, precisa y congruente con los nueve numerales que contiene petición de reajuste y pago de retroactivo partidas asignación elevada ante la accionada.

**Hechos 1.-** El 30 de agosto de 2019 la accionante en su condición de Subcomisario retirada de la Policía Nacional, con derecho a asignación de retiro, elevó petición de interés particular intitulada "PETICION DE REAJUSTE Y PAGO RETROACTIVO PARTIDAS PARTICULAR" ante la Caja de Sueldos de retiro de la Policía Nacional.

2.- Al no obtener respuesta el 18 de octubre de 2019, radicó memorial de referencia "Requerimiento resolución de petición-violación de derechos fundamentales, sin que hasta la fecha se hubiere dado una respuesta a su solicitud comprendida en nueve numerales.

3.- la fecha de presentación de la presente acción el Centro de Recuperación y Administración de Activos, no habria recibido respuesta de fondo a sus peticiones.

**Contestación de la demanda** Vencido el término otorgado por el Despacho mediante auto del 02 de diciembre de 2019, la entidad accionada guardó silencio.

No encontrándose causal alguna que pueda anular lo actuado, se procede a estudiar de fondo el asunto controvertido y decidir en derecho lo que resulte probado, previas las siguientes,

**Competencia** Este Despacho es competente para proferir fallo de tutela de primera instancia, toda vez que los hechos que motivaron la solicitud ocurrieron en la ciudad de Bogotá y la misma se encuentra dirigida contra una entidad del orden nacional; lo anterior, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 37 del Decreto 2591 de 1991, 1° del Decreto 1382 de 2000 Y 1983 de 2017.

**Legitimación por activa.** La acción de tutela puede ser promovida por cualquier persona, ya sea por si misma o por medio de un tercero quien actúe en su nombre, cuando sus derechos constitucionales

resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de las autoridades públicas y excepcionalmente por los particulares.<sup>1</sup>

En el presente asunto la acción de tutela es presentada por el apoderado de la señora Elizabeth del Carmen Carlosama Rodríguez, en procura de la defensa del derecho fundamental de petición, debido proceso y seguridad social.

**Legitimación por pasiva.** El artículo 5 del Decreto 2591 de 1991 establece que la acción de tutela procede contra toda acción u omisión de una autoridad pública que haya violado, viole o amenace un derecho fundamental. También procede contra acciones u omisiones de particulares, de conformidad con lo establecido en el Capítulo III del Decreto.

En el caso de la Caja de Sueldos de retiro de la Policía Nacional-CASUR la entidad goza de legitimación en la causa por pasiva dado que fue ante dicha entidad que se presentaron el pasado 30 de agosto de 2019, a la fecha no ha sido contestado.

**Inmediatez:** El principio de inmediatez de la acción de tutela está instituido para asegurar la efectividad del amparo y, particularmente, garantizar la protección inmediata de los derechos fundamentales que se encuentren amenazados o se hayan visto vulnerados por la acción u omisión de una autoridad pública o de un particular en los casos previstos en la Constitución y demás normas reglamentarias, así como en la jurisprudencia de esta Corporación. Por lo tanto, el transcurso de un lapso desproporcionado entre los hechos y la interposición del amparo tomaría a la acción de improcedente, puesto que desatendería su fin principal.

Al respecto, se observa que el la señora Elizabeth Del Carmen Carlosama Rodríguez radicó la solicitud con número de radicado N. 201921000445512 el 30 de agosto de 2019 y, ante la ausencia de contestación por parte de la entidad, interpone la presente acción de tutela el día 29 de noviembre de 2019, esto es, 2 meses 29 días desde su radicación, lapso razonable de conformidad con la jurisprudencia constitucional.

**Subsidiariedad:** Dado su carácter subsidiario y residual la acción de tutela no procede "cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable" (art. 6-1 D. 2591/91). Así mismo, no procede "cuando se trate de actos de carácter general, impersonal y abstracto" (art. 6-5 D. 2591/91)

Por otra parte, dadas la naturaleza especial de la acción y su finalidad constitucional de amparar en forma inmediata y urgente el derecho constitucional fundamental, el tutelante debe acudir en forma inmediata o al menos en un plazo razonable ante los jueces de la República, en búsqueda del amparo de sus derechos fundamentales, situación que fue cumplida por el accionante.

En el asunto sub examine para efectos de determinar la procedibilidad de la presente acción, la parte actora no cuenta con otros mecanismos para el amparo de los derechos invocados pues tratándose de la protección del derecho fundamental de petición<sup>2</sup>, el ordenamiento jurídico colombiano no dispone de un mecanismo idóneo y eficaz diferente a la acción de tutela que le permita efectivizar su derecho constitucional de petición y, en cuanto a la inmediatez, se estima que acudió en un término prudencial a invocar la protección de sus derechos, por lo tanto, se procederá a examinar de fondo el asunto objeto de conflicto, para efectos de determinar la ocurrencia o no de la vulneración del derecho fundamental y su eventual protección de tutela.

**Problemas y temas jurídicos a tratar** El tutelante manifiesta que la accionada ha vulnerado su derecho fundamental de petición, al no contestar la solicitud el 30 de agosto 2019 en donde se solicita

<sup>1</sup> El inciso segundo del Artículo 10 del Decreto señala que también puede ser ejercida directamente por la persona afectada o por medio de un representante o a través de un agente oficioso cuando el titular de los derechos fundamentales no está en condiciones de promover su propia defensa, circunstancia que deberá manifestarse en la solicitud. También podrán ejercerla el Defensor del Pueblo y los personeros municipales.

<sup>2</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-138 de 2017.

la reliquidación de su asignación de retiro con la inclusión como partidas computables la doceava parte de la prima de navidad, de servicios, de vacaciones y el subsidio de alimentación.

En este caso resulta imperioso revisar y atender el precedente jurisprudencial en relación con i) el derecho fundamental de petición y ii) analizar el caso concreto para determinar si de las probanzas se puede colegir que existe, por parte de la entidad accionada la vulneración de dicho derecho fundamental de petición, debido proceso y seguridad social por no haber contestado de manera oportuna la solicitud presentadas el 30 de agosto de 2019.

**El derecho de petición** En Colombia la consagración del Derecho de Petición es muy antiguo<sup>3</sup>. Actualmente es un derecho de carácter fundamental, de aplicación inmediata, preferente, y forma parte de las garantías inherentes de toda persona en el Estado Social de Derecho (artículo 23 de la C.P)<sup>4</sup>.

Por una parte, el Derecho de Petición representa una manifestación de la democracia participativa pues permite la intervención de las personas en el estudio y la resolución de cuanto atañe a los asuntos públicos; y por otra, es un derecho público subjetivo instituido para la defensa y protección de los derechos en sede administrativa, en la medida en que permite que las personas puedan reclamar y solicitar el reconocimiento de sus derechos, informarse adecuadamente acerca estos y de sus deberes, exigir el cumplimiento de las funciones de las autoridades, manifestarse en relación con una actuación suya en particular, denunciar sus omisiones, examinar documentos públicos, obtener copias de éstos, formular consultas y pedir que se le preste un servicio, entre otros aspectos.

En consecuencia, este derecho permite el acceso a las autoridades, y a la información que ellas producen; posibilita la defensa de los derechos, consiente la participación en la función pública, y facilita el control y fiscalización por las personas de la actividad y de los actos de las autoridades.

Estas características del derecho de petición hacen que la posición de la Administración y de las demás autoridades públicas frente a su ejercicio no sea pasiva, sino que tiene implícitos deberes de facilitación y está orientada por un mandato de colaboración con el peticionario, tanto en la recepción y trámite de las peticiones, como al momento de responder oportuna, de fondo y eficazmente en orden a que éste pueda concretar los derechos que le concede el ordenamiento jurídico.

Al respecto la Corte Constitucional fijó como parámetro que busca garantizar la plena protección del derecho de petición la necesidad de que: " 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>5</sup>. (Resalta el Despacho).

Así las cosas, el derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política no solo hace referencia al derecho de presentar peticiones respetuosas ante la autoridad, ya sea en interés general o particular, sino también a obtener pronta respuesta de fondo, que resuelva la respectiva solicitud dentro de los términos establecidos en la ley, la cual debe ser clara, precisa y unívoca.

<sup>3</sup> La consagración de este derecho data de hace dos siglos. En efecto, en la Constitución de Tunja sancionada en 1811, dentro de la declaración de los derechos del hombre en sociedad, se incluyó el siguiente texto: "*¡Jamás se puede prohibir, suspender o limitar el derecho que tiene todo pueblo, y cada uno de sus ciudadanos de dirigir a los depositarios de la autoridad pública, representaciones o memoriales para solicitar legal y pacíficamente la reparación de los agravios que se le han hecho, y de las molestias que sufra*". Similares previsiones se establecieron en la Constitución de Cundinamarca de 1812, y en la de Cúcuta en 1821. Dichos textos pueden considerarse antecedentes del derecho establecido en el artículo 45 de la Constitución de 1886 según el cual "*¡Joda persona tiene derecho de presentar peticiones respetuosas a las autoridades, ya sea por motivos de interés general, ya de interés particular, y el de obtener pronta resolución*". Sin embargo fue en el Decreto Ley 2733 de 1959, que se reglamentó el Derecho de Petición y luego en el Decreto Ley 01 de 1984, anterior Código Contencioso Administrativo se hizo un mayor desarrollo, en tanto recogió varias de las disposiciones de la primera normativa, modificó algunas e introdujo otras nuevas.

<sup>4</sup> El derecho de petición se encuentra consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política de 1991 con la finalidad brindar a los ciudadanos la oportunidad de elevar peticiones respetuosas ante las autoridades y a obtener una pronta respuesta.

<sup>5</sup> Corte Constitucional, sentencia T-377 de 2000. V. et. las sentencias T-12 de 1992, T-419 de 1992, T-172 de 1993, T-306 de 1993, T-335 de 1993, T-571 de 1993, T-279 de 1994, T-414 de 1995, T-529 de 1995, T-604 de 1995, T-614 de 1995, SU-166 de 1999, T-307 de 1999, entre muchas otras".

En cuanto al término que tienen las entidades para dar respuesta a las peticiones, el legislador en el artículo 1° de la Ley 1755 de 30 de junio de 2015 que sustituyó el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, señaló que los organismos estatales y los particulares que presten un servicio público, han de observar el término de quince (15) días. Este término, pese a ser de obligatorio cumplimiento, puede ser ampliado de forma excepcional cuando la administración en razón de la naturaleza misma del asunto planteado no pueda dar respuesta en ese lapso, evento en el cual, así habrá de informárselo al peticionario, indicándole además las razones que la llevan a no responder en tiempo, y la fecha en que se estará dando una respuesta de fondo no podrá exceder del doble inicialmente previsto.

Complementario de lo anterior, la Corte Constitucional ha señalado en reiteradas oportunidades que la falta de competencia de la entidad ante quien se presenta una petición no la exonera de contestar<sup>6</sup>, considerando que "si al recibir un derecho de petición, la entidad se percata de su falta de competencia, es deber comunicárselo al peticionario dentro del término legal previsto y remitir la solicitud al funcionario competente. De esa manera se da una respuesta válida al derecho de petición. Sin embargo, la responsabilidad de dar una respuesta de fondo no desaparece. Es la entidad a la cual se le remitió la petición la que, en virtud de su competencia, debe dar una contestación satisfactoria dentro de los quince días posteriores al recibo de la remisión de la solicitud<sup>7</sup>."

### **De la Seguridad Social y la Pensión de Jubilación como Derechos Constitucionales Fundamentales.<sup>8</sup>**

En cuanto a la eficacia equivalente que deben tener los medios alternativos de defensa judicial llamados a sustituir la tutela como instrumento de protección de los derechos constitucionales fundamentales vulnerados, ha sostenido la Corte que:

"Es claro entonces que el otro medio de defensa judicial a que alude el artículo 86 debe poseer necesariamente, cuando menos, la misma eficacia en materia de protección inmediata de derechos constitucionales fundamentales que, por su naturaleza tiene la acción de tutela...

En otros términos, en virtud de lo dispuesto por la Carta del 91, no hay duda que "el otro medio de defensa judicial" a disposición de la persona que reclama ante los jueces la protección de sus derechos fundamentales ha de tener una efectividad igual o superior a la de la acción de tutela para lograr efectiva y concretamente que la protección sea inmediata".

(...)

De otra parte, conviene afirmar que el Juez de tutela no puede ser indiferente ante la situación de los pensionados y no puede dejar de considerar las condiciones específicas de debilidad en las que se encuentran las personas de la tercera edad y la protección especial que la Constitución y los convenios internacionales les conceden en el artículo 46. Así, se busca que el Estado promueva y garantice en la medida de sus posibilidades, las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva (CP. artículo 13), y nada más apropiado para ello que se proteja efectivamente a los ciudadanos de la tercera edad, quienes por sus condiciones constituyen un sector de la población que merece y requiere una especial protección por parte del Estado -como obligación constitucional- y de la sociedad, dentro del principio de la solidaridad social en que éste se cimienta (CP. artículo 48).

En consideración a lo anterior, esta Corporación estima que las conductas omisivas de las entidades encargadas de la seguridad social (Caja Nacional de Previsión Social, Instituto de los Seguros Sociales) en atender y cumplir debida y prontamente con sus obligaciones frente a los pensionados atenta contra el principio fundamental que rige nuestro Estado social de derecho y que constituye uno de sus fines esenciales, consistente en la eficacia real y no formal de los derechos fundamentales de los asociados.

<sup>6</sup> S. T-219/01, T-1014/01, T-1089/01, T-566/02, T-628/02, T-1058/04, T-1099/04, T-1107/04, T-1241/04, T-737/05, C-792/06, T-672/07, T-879/09, T-667/11, T-173/13, T-831A/13, T-211/14, T-489/14

<sup>7</sup> T-219-01.

<sup>8</sup> Sentencia No. T-181/93

En efecto, el simple reconocimiento de las pensiones no implica que el derecho haya sido satisfecho en debida forma. Para ello es indispensable en aras de darle eficacia material, que efectivamente al pensionado se le cancelen cumplidamente las mesadas futuras y atrasadas, y que se le reconozca en aquellos casos que así se solicite, obviamente si se dan los presupuestos legales, la reliquidación o reajuste de la pensión a que tiene derecho. Obligación que debe hacerse efectiva dentro de los términos legales previstos para ello, en aras a no afectar ni desmejorar los derechos ni la calidad de vida de los pensionados.

### **Términos para resolver escritos o solicitudes de petición en materia de pensiones**

Respecto del término para resolver peticiones en materia pensional, el H. Tribunal Supremo Constitucional ha dicho<sup>9</sup>:

" (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. (Negrilla fuera de texto)

(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.

Cualquier desconocimiento injustificado de dichos plazos legales, en cualquiera de las hipótesis señaladas, acarrea la vulneración del derecho fundamental de petición. Además, el incumplimiento de los plazos de 4 y 6 meses respectivamente amenazan la vulneración del derecho a la seguridad social. Todos los mencionados plazos se aplican en materia de reajuste especial de pensiones como los pedidos en el presente proceso" (subrayas y negrillas del Despacho)

Conforme al precedente, el desconocimiento injustificado de los plazos establecidos en cualquiera de las hipótesis señaladas por la H. Corte Constitucional, conlleva a la vulneración del derecho fundamental de petición. Por tanto, corresponde al juez constitucional verificar que las respuestas a las solicitudes de petición se den dentro de los términos reiterados.

**Caso concreto** Resultó probado en el expediente que el 30 de agosto de 2019, el apoderado de la señora Elizabeth del Carmen Carlosama Rodríguez elevó petición ante la Caja de Sueldos de retiro de la Policía Nacional bajo radicado 201921000445512, con el fin que se reliquide la asignación mensual de retiro de la demandante incluyendo como partidas computables la 1/12 parte de la prima de navidad, prima de servicios, prima de vacaciones y subsidio de alimentación (Folios.10-13)

Una vez notificado a la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional guardó silencio ante el traslado de la demanda, razón por la cual se presumen como ciertos los hechos narrados por el accionante, acatando lo dispuesto por el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991, que prescribe;

"Presunción de veracidad. Si el informe no fuere rendido dentro del plazo correspondiente, se tendrán por ciertos los hechos y se entrará a resolver de plano, salvo que el juez estime necesaria otra averiguación previa".

<sup>9</sup> H. Corte Constitucional. Sentencia SU.975/03. Magistrado Ponente: Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA. Bogotá, D.C., veintitrés (23) de octubre de dos mil tres (2003).

La entidad tenía 15 días hábiles para resolver la solicitud de reliquidación de su asignación de retiro y, si requería **para resolver la petición de reliquidación o reajuste un término mayor a los 15 días, debió 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;**

Evidenciamos en este caso vulneración al derecho de petición en razón a que la Caja de Retiro de Sueldos de la Policía Nacional no ha contestado la petición presentada hace 3 meses por el tutelante.

En consecuencia, la conducta que asumió la accionada al no dar una respuesta o tramitado la petición calendada 30 de agosto de 2019 vulneró el derecho fundamental de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, y resulta sin duda contraria a los principios de eficiencia y celeridad que orientan la actuación administrativa, razón por la cual este Despacho tutelaré el derecho y dará la orden necesaria para su restablecimiento.

Por lo anterior se ordenará a la Caja de Sueldos de retiro de la Policía Nacional que dentro de los 5 días siguientes conteste de fondo la solicitud presentada el pasado 30 de agosto de 2019 bajo el radicado No 201921000445512

En mérito de lo expuesto, la JUEZ DIECISIETE ADMINISTRATIVO ORAL DE BOGOTÁ, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

**RESUELVE:**

**PRIMERO.- TUTELAR** el derecho de PETICIÓN de la señora ELIZABETH DEL CARMEN CARLOSAMA, por las razones expuestas en la parte motiva.

**SEGUNDO.- ORDENAR** a la CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICIA NACIONAL-CASUR, que dentro del término de cinco (5) días siguientes a la notificación este fallo, proceda a contestar el derecho de petición presentado el pasado 30 de agosto de 2019 con radicado No 201921000445512, de manera clara, oportuna, precisa y congruente con lo solicitado.

Acatada la anterior actuación la demandada deberá aportar al Despacho los soportes del cumplimiento de lo aquí dispuesto.

**TERCERO.- NOTIFICAR** a la accionada y al accionante, por el medio más expedito, en el término previsto por el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

**CUARTO.-** Si este fallo no fuere impugnado, envíese el expediente al día siguiente a la Corte Constitucional, para efectos de su eventual revisión, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 33 del Decreto 2591 de 1991; en caso que la acción sea excluida de una eventual revisión por parte de la H. Corte Constitucional, se procederá al archivo inmediato del expediente, con el correspondiente registro en el sistema Siglo XXI.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

  
**LUZ MATILDE ADAIME CABRERA**  
Juez