

INFORME SECRETARIAL: Bogotá D.C., dieciocho (18) de julio de dos mil veinticuatro (2024). Al Despacho de la señora Juez el expediente 2024–10129, informando que, una vez superado el término de traslado concedido a la entidad accionada, no dio respuesta al requerimiento efectuado y a la fecha se encuentra para resolver la presente **ACCIÓN DE TUTELA. Sírvase proveer.**

FABIO EMEL LOZANO BLANCO

Secretario

REPÚBLICA DE COLOMBIA



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO TRECE LABORAL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ D.C.**

Bogotá D.C., dieciocho (18) de julio de dos mil veinticuatro (2024).

I. ANTECEDENTES

La señora Sonia Rocio del Pilar Rodríguez Cabrera, actuando en nombre propio, interpuso acción de tutela en contra de Colpensiones por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales de petición, debido proceso y seguridad social.

Como sustento de sus aspiraciones, en lo que es de interés para la presente acción, informó que el 7 de junio de 2024 elevó petición ante la encartada con radicado N° 2024_11496908, solicitando la actualización de los tiempos públicos cotizados por la E.S.E Hospital Santa Matilde de Madrid, con el fin de que sean reflejados en la historia laboral los periodos comprendidos entre el 6 de septiembre de 1990 y el 5 de septiembre de 1991, y para tal efecto anexó el CETIL, empero, hasta la fecha no ha obtenido comunicación de fondo a su pedimento.

Atendiendo los argumentos ya expuestos, solicitó:

- 1. Se ordene a la accionada "se sirva dar respuesta DE FONDO y SATISFACTORIA a la petición formulada, dado que se CUMPLEN TODOS LOS REQUISITOS DE LEY".*

Como prueba de la solicitud de tutela, fue aportada la petición radicada el 7 de junio de 2024 a la accionada.

II. TRÁMITE Y CONTESTACIÓN

A través de la providencia emitida el quince (15) de julio de dos mil veinticuatro (2024), se admitió la presente acción de tutela contra Administradora Colombiana de pensiones – Colpensiones, requiriéndola con el fin de que rindiera un informe detallado sobre los hechos y pretensiones contenidos en el

escrito de la acción.

Así las cosas, la **Administradora Colombiana de pensiones – Colpensiones**, pese a haberla notificado en debida forma y superado ampliamente el término de traslado, guardo silencio.

III. PROBLEMA JURÍDICO

Con el fin de emitir la decisión relativa a la solicitud de tutela objeto de análisis, resulta necesario dar respuesta al siguiente problema jurídico:

¿Vulneró la accionada los derechos fundamentales de petición, debido proceso y Seguridad Social de la que es titular la señora Sonia Rocio del Pilar Rodríguez Cabrera, al presuntamente no haberse dado respuesta a la solicitud presentada el 7 de junio del 2024, relacionada con la actualización de los tiempos públicos cotizados en los periodos comprendidos entre el 6 de septiembre de 1990 y el 5 de septiembre de 1991, con el fin de que se reflejen en su historia laboral?

IV. CONSIDERACIONES

1. Competencia.

De conformidad con el artículo 86 de la Constitución, el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991, el numeral 1º del artículo 1º del Decreto 1382 de 2000 y el artículo 1º del Decreto 333 de 2021, este Despacho es competente para conocer de la presente acción constitucional.

2. Del derecho de petición.

Frente al Derecho Fundamental de Petición, cabe recordar que éste es de carácter constitucional con sustento en el artículo 23 de la Carta Política, en virtud del cual las personas tienen la facultad de elevar solicitudes respetuosas ante las autoridades y, además, a obtener pronta respuesta a ellas, por cuanto exige un pronunciamiento oportuno.

Dicho derecho, además fue regulado en la Ley 1755 de 2015, la que impone las reglas generales para presentar y contestar el derecho de petición, estableciéndose en su primer artículo "*Sustitúyase el Título II, Derecho de Petición, Capítulo I, Derecho de Petición ante las autoridades-Reglas Generales, Capítulo II Derecho de petición ante autoridades-Reglas Especiales y Capítulo III Derecho de Petición ante organizaciones e instituciones privadas, artículos 13 a 33 de la Parte Primera de la Ley 1437 de 2011*", refiriendo entonces el artículo 13 de la normativa sustituida que:

"Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades, en los términos de este código, por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución completa y de fondo sobre la misma respuesta".

En el mismo compendio normativo, se dispusieron los términos que se deben tener en cuenta para resolver los derechos de petición, de la siguiente manera:

"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. 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."

Al respecto, la Corte Constitucional en Sentencia C-007 de 2017, memorada en el proveído T-044 de 2019, indicó que la respuesta a una petición debe cumplir con las siguientes características para que se considere que se encuentra satisfecho el derecho fundamental bajo estudio:

"(i) Prontitud. Que se traduce en la obligación de la persona a quien se dirige la comunicación de darle contestación en el menor tiempo posible, sin que exceda los términos fijados por la Ley 1755 de 2014. En aras de fortalecer esta garantía el Legislador previó que la ausencia de respuesta puede dar lugar a "falta para el servidor público y (...) a las sanciones correspondientes de acuerdo con el régimen disciplinario."

(ii) Resolver de fondo la solicitud. Ello implica que es necesario que sea clara, es decir, inteligible y de fácil comprensión ciudadana; precisa de modo que atienda lo solicitado y excluya información impertinente, para evitar respuestas evasivas o elusivas; congruente, o que se encuentre conforme a lo solicitado de modo que lo atienda en su totalidad; y consecuente con el trámite que la origina, cuando es el caso

en que se enmarca en un proceso administrativo o una actuación en curso, caso en cual no puede concebirse como una petición aislada.

(iii) Notificación. No basta con la emisión de la respuesta, sino que la misma debe ser puesta en conocimiento del interesado y, ante el juez de tutela. Ello debe ser acreditado."

Sin embargo, es necesario resaltar que la jurisprudencia constitucional es consistente en sostener que el derecho de petición no supone que la Administración deba acceder a lo pedido, como se vio en la ya citada sentencia T-044 de 2019, en la que se estudió:

"Esta Corporación ha destacado además que la satisfacción del derecho de petición no depende, en ninguna circunstancia de la respuesta favorable a lo solicitado. De modo tal se considera que hay contestación, incluso si la respuesta es en sentido negativo y se explican los motivos que conducen a ello. Así las cosas, se ha distinguido y diferenciado el derecho de petición del "el derecho a lo pedido", que se emplea con el fin de destacar que "el ámbito de protección constitucional de la petición se circunscribe al derecho a la solicitud y a tener una contestación para la misma, y en ningún caso implica otorgar la materia de la solicitud como tal."

Aunado a las anteriores consideraciones, encuentra esta Juzgadora que el derecho de petición, como los demás derechos fundamentales, cuentan con unos componentes que constituyen su núcleo esencial y otros que son denominados elementos estructurales. Los primeros, son características ontológicas de las prerrogativas constitucionales, mientras que los segundos, se erigen como factores circundantes que permiten la garantía del derecho fundamental y que guardan cercanía con el núcleo esencial. De esta forma se expuso en la Sentencia C-007 de 2017, lo siguiente:

"Este Tribunal ha precisado el entendimiento de los últimos tres requisitos en el sentido de establecer que los elementos estructurales se refieren a aquellos más cercanos a su núcleo esencial, es decir, los aspectos inherentes al ejercicio del derecho que consagren límites, restricciones, excepciones y prohibiciones que afecten dicho núcleo esencial, delimitado por la Constitución. Adicionalmente, ha definido el núcleo esencial como "como el mínimo de contenido que el legislador debe respetar, es esa parte del derecho que lo identifica, que permite diferenciarlo de otros y que otorga un necesario grado de inmunidad respecto de la intervención de las autoridades. Y, en sentido negativo debe entenderse "el núcleo esencial de un derecho fundamental como aquel sin el cual un derecho deja de ser lo que es o lo convierte en otro derecho diferente o lo que caracteriza o tipifica al derecho fundamental y sin lo cual se le quita su esencia fundamental".

Entonces, abarcando propiamente el artículo 23 de la Constitución Política, la Corte Constitucional describió dichos aspectos en la sentencia T-058 de 2018, así:

"Siguiendo estas consideraciones, la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-951 de 2014, por medio de la cual se estudió el Proyecto de Ley Estatutaria "(p)or medio del cual se regula el derecho fundamental de petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo", precisó que el núcleo esencial del derecho fundamental de petición comprende: i) la formulación de la petición; ii) la pronta resolución, iii) la respuesta de fondo y iv) la notificación al peticionario de la decisión. En concordancia, se ha precisado que sus elementos estructurales son: (i) el derecho de toda persona a presentar peticiones ante las autoridades por motivos de interés general o particular; (ii) la solicitud puede ser presentada de forma verbal o escrita; (iii) la petición debe ser formulada respetuosamente; (iv) la informalidad en la petición; (v) la prontitud en la resolución; y (vi) la competencia del Legislador para reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas".

En este punto, valga hacer énfasis acerca de la preponderancia que detenta la prueba documental que acredita el efectivo enteramiento al peticionario de la respuesta generada por la entidad pública o el particular receptor de la petición, pues sin esta no es posible perfeccionar el núcleo esencial del derecho de petición, como lo ha manifestado la H. Corte Constitucional en la sentencia T-149 de 2013:

"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.

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".

3. Del derecho de petición en materia pensional:

Ahora bien, en menester acotar que la solicitud pensional es una expresión del derecho de petición, por lo que su no resolución o respuesta oportuna genera como consecuencia una vulneración a la garantía constitucional, lo anterior, en concordancia con lo establecido en sentencias tales como SU-975 de 2003, T-086 de 2015, T-237 de 2016, T-238 de 2017, T-155 de 2018, T-045 del 2022.

Por ello, es necesario traer a colación lo referido por la Corte Constitucional en sentencia T-045 del 2022, donde se estableció:

"El artículo 19 del Decreto 656 de 1994 dispone que las solicitudes relacionadas con el derecho a la pensión de vejez, invalidez o

sobrevivencia deben decidirse en un plazo máximo de cuatro meses. De otra parte, el artículo 4° de la Ley 700 de 2001 prevé que los operadores públicos y privados del Sistema General de Pensiones y Cesantías contarán con un plazo no mayor a seis (6) meses, a partir del momento en que se presente la solicitud de reconocimiento de alguna prestación por parte del interesado, para adelantar los trámites necesarios tendientes al pago de las mesadas correspondientes, so pena de incurrir en una mala conducta. Por último, el artículo 14 de la Ley 1755 de 2015 –que sustituyó el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo– dispone que toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción, salvo norma legal especial y so pena de sanción disciplinaria.

En consecuencia, las autoridades deben tener en cuenta los siguientes tres términos, que corren de manera transversal, para responder las peticiones en materia pensional:

- (i) 15 días hábiles para todas las solicitudes en materia pensional [...] 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, cualquier desconocimiento injustificado de dichos plazos legales, en cualquiera de las hipótesis señaladas, genera la vulneración del derecho fundamental de petición.

4. El derecho a la seguridad social, entendido como un derecho fundamental.

La H. Corte Constitucional, ha precisado que el derecho a la seguridad social además de ser calificado como un servicio público de carácter obligatorio, también debe ser entendido como un derecho fundamental, que encuentra su sustento en el principio de la dignidad humana. Al respecto en la sentencia T026 de 2023, señaló:

"...30. El artículo 48 de la Constitución Política establece el derecho a la seguridad social bajo una doble connotación. Se trata de un derecho fundamental y de un servicio público de carácter obligatorio que se presta bajo la dirección, coordinación y control del Estado.

31. Su carácter fundamental se sustenta en el principio de la dignidad humana. En virtud de este principio, resulta posible que las personas afronten con decoro las circunstancias difíciles que les obstaculizan o impiden el normal desarrollo de sus actividades laborales y la consecuente recepción de los recursos que les permitan ejercer sus derechos.

32. Según lo ha interpretado esta Corporación, los objetivos de la seguridad social guardan necesaria correspondencia con los fines esenciales del Estado social de derecho.

...36. En concreto, la jurisprudencia constitucional ha establecido que la pensión de vejez es una prestación cuya finalidad consiste en asegurar la vida en condiciones de dignidad de una persona y de su familia. Además de ser el resultado del ahorro forzoso de una vida de trabajo. Por lo tanto, no es una dádiva súbita del Estado, sino el simple reintegro que le es debido al trabajador como producto del ahorro constante durante largos años.

37. Por lo tanto, el derecho a la seguridad social tiene un carácter fundamental relacionado con el derecho al mínimo vital. Esto es todavía más cierto cuando se trata de personas que se encuentran en estado de indefensión y que son sujetos de una especial protección constitucional.

38. En definitiva, el derecho a la seguridad social busca proteger al trabajador cuando, por algún evento o contingencia se disminuye su salud, calidad de vida o capacidad económica. O cuando requiere de la ayuda del Estado y de la comunidad para proveerse los medios mínimos que le garanticen una subsistencia en condiciones dignas..."

5. Del debido proceso aplicable a las actuaciones Administrativas.

Atendiendo lo dispuesto en el artículo 29 de la Constitución de 1991, el debido proceso es también aplicable a las actuaciones administrativas que se desarrollen. La Corte Constitucional ha precisado que entre las garantías que tal prerrogativa comprende, se encuentra incluida la determinación de plazos razonables para la culminación de los procedimientos.

De igual forma, ha determinado aquellos criterios que deben ser tenidos en cuenta para determinar las ocasiones en las que la finalización de los lapsos establecidos para generar una decisión relativa a un determinado asunto, sin que esto último ocurra, puede considerarse como justificada. Así pues, respecto de tal asunto, la mencionada Corte en la sentencia SU-213 de 2021

señaló:

"...

54. *Reconocimiento constitucional del debido proceso. El artículo 29 de la Constitución Política prevé que el debido proceso "se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas". En relación con las actuaciones judiciales, el debido proceso "constituye un límite a la actividad judicial, por virtud del cual la autonomía conferida por la Constitución Política a los jueces no puede convertirse en un pretexto para que estos incurran en arbitrariedades". En relación con las actuaciones administrativas, el debido proceso "limita los poderes del Estado y establece las garantías de protección a los derechos de los administrados, de modo que ninguna de las actuaciones de las autoridades públicas dependa de su propio arbitrio, sino que se encuentren sujetas siempre a los procedimientos señalados en la ley". Además, el debido proceso ha sido reconocido por distintos instrumentos internacionales como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 14.1), la Declaración Universal de Derechos Humanos (arts. 8 y 10), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (arts. 8 y 25), la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (art. 18) y el Convenio Europeo de Derechos Humanos (art. 6).*

55. *Contenido y alcance del debido proceso administrativo. La Corte Constitucional ha identificado tres finalidades del debido proceso administrativo, a saber: "(i) asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) garantizar la validez de sus propias actuaciones y (iii) resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados". Estas finalidades se satisfacen a la luz de cuatro componentes del debido proceso administrativo: (i) el acceso a la justicia en libertad e igualdad de condiciones, (ii) el ejercicio de la legítima defensa, (iii) la determinación de trámites y plazos razonables y, por último, (iv) la imparcialidad en el ejercicio de la función pública administrativa. La Corte ha reconocido que, mediante estos componentes, "se garantiza el correcto y adecuado ejercicio de la función pública administrativa, (...) con el fin de evitar posibles actuaciones abusivas o arbitrarias por parte de la administración a través de la expedición de actos administrativos que resulten lesivos de derechos o contrarios a los principios del Estado de Derecho".*

56. *Plazo razonable. La Constitución Política y la Convención Americana sobre Derechos Humanos prevén el deber estatal de garantizar el plazo razonable, "con el fin de evitar dilaciones injustificadas que configuren la vulneración de los derechos fundamentales". De un lado, el artículo 29 de la Constitución Política dispone que toda persona tiene derecho "a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas". De otro lado, los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos prevén que "toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable", mediante "un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes". Por lo anterior, la Corte Constitucional ha resaltado que el derecho a que la actuación se surta sin dilaciones*

injustificadas forma "parte de las garantías del debido proceso administrativo", que puede desconocerse "por la ausencia de celeridad en una actuación".

57. *Contenido y alcance del plazo razonable. La Corte ha precisado que "la inobservancia de los términos (...) administrativos puede conllevar la vulneración de los derechos al debido proceso y al acceso a la administración en general, y a la administración de justicia en particular". Sin embargo, "no todo incumplimiento de los términos procesales lesiona [estos] derechos", porque, "para que ello ocurra, se requiere verificar, [además] de la superación del plazo razonable, la inexistencia de un motivo válido que lo justifique". En otras palabras, la vulneración del derecho al debido proceso "depende del carácter injustificado en el incumplimiento de los términos administrativos". Así las cosas, la razonabilidad del plazo deberá determinarse "en cada caso particular y ex post", de conformidad con cuatro criterios definidos por la jurisprudencia de la Corte Constitucional y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, CorteIDH): (i) la complejidad del asunto, (ii) la actividad procesal del interesado, (iii) la conducta de la autoridad competente y, por último, (iv) la situación jurídica de la persona interesada.*

...

58. *Articulación del plazo razonable con el deber de informar. La Corte ha precisado que el funcionario que se encuentre en "la imposibilidad de dictar las providencias a su cargo en los plazos previstos" debe informar las razones que justifican el incumplimiento de los términos. En particular, estas autoridades tienen el deber de informar al interesado: (i) "las medidas utilizadas", (ii) "las gestiones realizadas" y (iii) "las causas que no permitieron dictar una decisión oportuna". Según la Corte, esta regla encuentra fundamento en que "los interesados en la actuación procesal tienen derecho a conocer con precisión y claridad las circunstancias (...) que impiden una resolución pronta de los procesos", razón por la cual "a los funcionarios no les basta con aducir exceso de trabajo o una significativa acumulación de procesos para justificar el incumplimiento de los términos judiciales, dado que no puede hacerse recaer sobre la persona que acude a la jurisdicción [o a la administración], la ineficiencia o ineficacia del Estado."*

6. Caso en concreto.

Descendiendo al caso en concreto, es posible evidenciar que la causa que suscitó el ejercicio de la acción de tutela objeto de análisis, se encuentra relacionado con la petición presentada por la señora Sonia Rocio del Pilar Rodríguez Cabrera ante Colpensiones, el 7 de junio del 2024 para la convalidación de los tiempos públicos cotizados en los periodos comprendidos entre el 6 de septiembre de 1990 y el 5 de septiembre de 1991, con el fin de que se reflejen en su historia laboral.

Ahora bien, debe precisarse que, si bien por Secretaría se notificó en debida forma la presente acción de tutela al correo electrónico de Colpensiones, y

habiéndose superado ampliamente el término de respuesta, ésta no efectuó pronunciamiento alguno.

Sin embargo, es pertinente mencionar que, como se estudió en las consideraciones las subreglas establecidas para emitir respuestas a peticiones de naturaleza pensional el término concedido será de cuatro meses, de tal forma, se colige que, desde la radicación de la solicitud elevada por la tutelante, esto es, el 7 de junio de 2024, hasta la fecha de interposición de la acción constitucional el 15 de julio de la presente anualidad, aún no se ha cumplido el término deprecado, toda vez que, el mismo finaliza el 7 de octubre del mismo año, por consiguiente, al encontrarse la entidad dentro del término de dar respuesta y no observarse por este despacho judicial probada una vulneración al derecho fundamental de petición incoado por la accionante no se impartirá orden alguna.

Igualmente, tampoco se avizora vulneración a las prerrogativas fundamentales de Seguridad Social y al debido proceso, las cuales se encuentran íntimamente relacionadas con el término de respuesta que tiene la tutelada para emitir un pronunciamiento de fondo, que como ya se indicó no ha fenecido.

V. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO TRECE LABORAL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ D.C.**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

RESUELVE:

- PRIMERO:** **NEGAR** los derechos fundamentales de petición, debido proceso y Seguridad Social de la señora Sonia Rocio del Pilar Rodríguez Cabrera, quien actúa en nombre propio, conforme lo antes expuesto.
- SEGUNDO:** **NOTIFICAR** la presente providencia a las partes a través de correo electrónico.
- TERCERO:** **ENVIAR** el expediente a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión, si en el término de ejecutoria esta decisión no es impugnada.

La Juez,

NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE

YUDY ALEXANDRA CHARRY SALAS

DMGS