

**INFORME SECRETARIAL:** Bogotá D.C., veintiocho (28) de agosto de dos mil veintitrés (2023). Al Despacho de la señora Juez el expediente **2023-00321**, informando que, una vez superado el término de traslado concedido a la accionada, esta última no dio respuesta al requerimiento contenido en el auto emitido el veinticuatro (24) de agosto de 2023. Teniendo en cuenta además que 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., veintiocho (28) de agosto de dos mil veintitrés (2023).

### **I. ANTECEDENTES**

La señora María del Carmen Barrera Cepeda, actuando en nombre propio, interpuso acción de tutela en contra de la Administradora Colombiana de Pensiones -en adelante Colpensiones-, por la presunta vulneración de su derecho fundamental de petición.

Como sustento de lo pretendido, indicó que el 22 de junio de 2023 presentó ante Colpensiones una "...*Solicitud de Validación de Cotizaciones del régimen Subsidiado...*". Agregó que han transcurrido dos meses desde que ejecutó la mencionada actividad, sin que hubiese emitido una respuesta adecuada a la petición que la misma involucra.

Señaló además que la "...*actitud asumida por... COPENSIONES...*", vulnera el derecho de petición del que es titular, lo que justifica que haya presentado la

acción de tutela que es objeto de análisis en esta providencia.

Atendiendo los argumentos expuestos en los apartes anteriores solicitó:

1. Se proteja su derecho fundamental de petición, y como consecuencia de ello se ordene al representante legal de Colpensiones o a quien haga sus veces, de respuesta a la solicitud por ella presentada, durante el transcurso de un “...*termino improrrogable de cuarenta y ocho (48) horas...*”.
2. Se advierta a la entidad que ostenta la calidad de accionada, respecto de las sanciones que atendiendo lo dispuesto en el Decreto 2591 de 1991, pueden ser impuestas en caso de que sea declarado que ha incurrido en desacato.

Con el fin de acreditar lo expuesto en los apartes anteriores, fueron aportados:

1. Copia de la cédula de ciudadanía 41.748.637, con la que se identifica María del Carmen Barrera Cepeda.
2. Copia del documento suscrito por Maria del Carmen Barrera Cepeda el 15 de junio de 2023, dirigido a Colpensiones, en cuyo aparte pertinente se menciona “...**Ref.:** *Nueva Solicitud de Validación de Cotizaciones del Régimen Subsidiado...*”.
3. Copia del “**FORMULARIO ELECTRONICO DE PQRS**”, emitido por Colpensiones, en el que se menciona “**Texto solicitud:** solicitud afiliación cotizaciones régimen subsidiado – maría del carmen barrera cepeda”.

## II. TRÁMITE Y CONTESTACIÓN

A través de la providencia emitida el veinticuatro (24) de agosto de 2023, se admitió la acción de tutela a la que se alude en esta providencia, y además se requirió a Colpensiones, con el fin de que rindiera un informe detallado sobre los hechos y pretensiones contenidas en el escrito a través del cual se ejerció aquella.

Resulta pertinente aclarar que, no obstante habersele dado a conocer el contenido del auto al que se alude en el aparte anterior, Colpensiones no realizó pronunciamiento alguno respecto de la acción de tutela a la que correspondió el radicado 2023-00321.

## 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: ¿Fue vulnerado

el derecho fundamental de petición del que es titular la señora María del Carmen Barrera Cepeda, al presuntamente no haberse dado una respuesta a la solicitud por ella presentada ante Colpensiones, el 22 de junio de 2023, tendiente a que fueran ejecutadas determinadas actividades relacionadas con *"...subsidios pagados por la Nación dentro del Programa de Subsidio por Aporte de Pensión...?"*.

#### **IV. CONSIDERACIONES**

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

De conformidad con el artículo 86 de la Constitución, el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991, el numeral 1° del artículo 1° del Decreto 1382 de 2000 y el artículo 1° 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 al derecho de petición debe cumplir con las siguientes características para que se considere que se encuentra satisfecha 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 sentencia C-007 de 2017:

*"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 organización 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 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. En relación al término concedido para dar respuesta a peticiones que involucran temas vinculados con pensiones.**

La Corte Constitucional ha determinado que el lapso concedido para emitir una decisión respecto de aquellas peticiones que tienen por objeto temas de índole

pensional, son aquellos que determinó al efectuar la interpretación sistemática de las normas aplicables a tal asunto, contenidas en el Código Contencioso Administrativo<sup>1</sup>, el decreto 656 de 1994 y la ley 700 de 2001. Respecto de tal asunto, en la sentencia T-650 del 2008, de forma expresa precisó:

*"...3.2. Ahora bien, sobre el trámite que se debe dar a las solicitudes encaminadas a obtener el reconocimiento de una pensión, la Corte Constitucional en sentencia T-273 de 2004, señaló que las entidades públicas o privadas del Sistema General de Pensiones cuentan con un lapso máximo de seis meses para tramitar la solicitud. Durante dicho intervalo, ha definido la jurisprudencia, debe darse respuesta de fondo al requerimiento prestacional, conforme a unas etapas que garantizan el análisis de la solicitud por parte de la administración. Así, los primeros quince días de este período la entidad debe ofrecer al solicitante atención preliminar y está llamada a hacerle las indicaciones que sean pertinentes o necesarias para atender su solicitud. A partir de este término, la entidad debe resolver la solicitud en los cuatro (4) meses siguientes, de tal manera que, en caso de que resulte procedente, la prestación económica se empieza a pagar en un lapso no mayor a seis meses después de que esta haya sido presentada.*

*Además, vale la pena anotar, el termino perentorio de seis meses establecido para el reconocimiento y pago de las mesadas pensionales también fue determinado por el Legislador en la Ley 700 de 2001. En esta fija como sanción que aquellos funcionarios que no tramiten las solicitudes presentadas en los términos de la ley, incurrirán en causal de mala conducta que, además, dará origen a la solidaridad en el pago de las eventuales indemnizaciones moratorias. De hecho, señala la ley, en aquellos casos en los cuales el solicitante haya tenido que acudir a instancias judiciales para obtener el reconocimiento de la pensión, el funcionario deberá pagar las costas judiciales que hayan sido causadas en tal proceso.*

*Sobre este punto, vale la pena tener en cuenta la sentencia SU-975 de 2003, en la que se definieron los términos que rigen la respuesta a partir de la interpretación sistemática de las normas que regulan el ejercicio del derecho de petición en materia de seguridad social en pensiones (Código Contencioso Administrativo, Decreto 656 de 1994 y Ley 700 de 2001), los cuales deben respetarse por todas la entidades encargadas para resolver solicitudes de reconocimiento de la prestación, conforme los siguientes lineamientos:*

"Del anterior recuento jurisprudencial queda claro que los plazos

---

<sup>1</sup> El cual fue derogado por la Ley 1437 de 2011; sin embargo, debe tenerse en cuenta que las normas contenidas en esta última, tendientes a regular los lapsos concedidos para dar respuesta a peticiones, son similares a aquellos que habían sido establecidos en el Decreto 01 de 1984.

con que cuenta la autoridad pública para dar respuesta a las peticiones de reajuste pensional elevadas por servidores y ex servidores públicos, plazos máximos cuya inobservancia conduce a la vulneración del derecho fundamental de petición, son los siguientes:

“(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.

“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 4 y 6 meses respectivamente amenaza el 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.

...

*Por supuesto, los términos adscritos al núcleo esencial del derecho de petición también se extienden a las prestaciones especiales previstas para los miembros de la fuerza pública...*

#### **4. Caso en concreto.**

Descendiendo al caso en concreto, es posible evidenciar que los hechos que suscitaron el ejercicio de la acción de tutela objeto de análisis, se encuentran relacionados con la respuesta que debe ser brindada a la petición presentada

por la señora Maria del Carmen Barrera Cepeda, ante Colpensiones, el 22 de junio de 2023, a través de la cual pretendía se ejecutaran determinadas actividades relacionadas con “...*los subsidios pagados por la Nación dentro del programa de Subsidio de Aporte en Pensión...*”.

Así pues, lo primero que debe aclararse es que no obstante habersele requerido a través de la providencia emitida el 24 de agosto de 2023, con el fin de que ejecutara la actividad a la que se refiere el artículo 19 del Decreto Ley 2591 de 1991, Colpensiones no presentó el informe al que se alude en tal norma.

La situación descrita en el aparte anterior constituye el supuesto de hecho necesario para dar aplicación a los mandatos contenidos en el artículo 20 del Decreto Ley 2591 de 1991, en cuyo aparte pertinente de forma expresa se señala: “...**PRESUNCION DE VERACIDAD**. Si el informe no fuere rendido dentro del plazo correspondiente, se tendrán por ciertos los hechos y se entrara a resolver de plano, salvo que el juez estime necesaria otra averiguación previa...”.

Hecha la anterior precisión, es necesario señalar que al ser presentada la solicitud de tutela objeto de análisis, fue aportado el “**FORMULARIO ELECTRÓNICO DE PQRS**”, con el que es posible constatar que la accionante interpuso ante Colpensiones, el 22 de junio de 2023, la petición a través de la cual pretende se incluya su “...*caso en una cuenta de cobro para que se pueda programar por Compensación por concepto de aportes y devoluciones de los subsidios pagados por la Nación dentro del Programa de Subsidios de Aporte en Pensión, realizando únicamente los registros contables y la modificaciones en las historias laborales a las que haya lugar...*”.

Así mismo, y en especial teniendo en cuenta que en el caso objeto de estudio es posible dar aplicación al artículo 20 del Decreto 2591 de 1991, es menester señalar que durante el desarrollo del procedimiento al que se alude en esta providencia no se evidenció que a la petición a la que se hizo referencia en el aparte anterior, se le hubiese dado respuesta alguna, no obstante haber transcurrido el lapso concedido para ejecutar tal actividad, esto es, los quince días siguientes a aquel en el que tal petición fue presentada; ello teniendo en cuenta que si bien esta última se encuentra vinculada a temas de índole pensional, no persigue como objetivo el reconocimiento y pago efectivo de una pensión, por lo que no es posible entender que le resulten aplicables los lapsos de seis y cuatro meses a los que se refieren las sub reglas fijadas por la Corte Constitucional en la sentencia SU 965 de 2003.

Por lo tanto, atendiendo que la situación descrita en el aparte anterior, supone una vulneración del derecho fundamental de petición del que es titular la señora Maria del Carmen Barrera Cepeda, se ordenara a Colpensiones que, a través de su representante legal o quien haga sus veces, y durante las cuarenta y ocho horas siguientes al momento en el que le sea notificada esta

providencia, de respuesta a la solicitud por ella presentada el 22 de junio de 2023, a través de la cual pretendía se incluya su "...caso en una cuenta de cobro para que se pueda programar..." una "...Compensación por concepto de aportes y devoluciones de los subsidios pagados por la Nación dentro del Programa de Subsidios de Aporte en Pensión, realizando únicamente los registros contables y la modificaciones en las historias laborales a las que haya lugar...", y durante el mismo lapso le dé a conocer a tal persona su contenido.

## 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:** **PROTEGER** el derecho fundamental de petición del que es titular la señora Maria del Carmen Barrera Cepeda, por las razones expuestas en esta providencia.

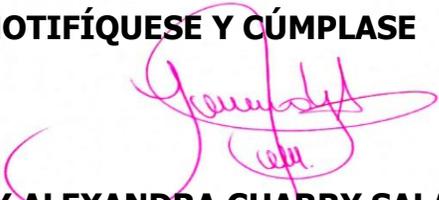
**SEGUNDO:** Como consecuencia de la determinación contenida en el numeral anterior, **ORDENAR** a la Administradora Colombiana de Pensiones que, a través de su representante legal o quien haga sus veces, y durante las cuarenta y ocho horas siguientes al momento en el que le sea notificada esta providencia, de respuesta a la solicitud presentada por la señora Maria del Carmen Barrera Cepeda, el 22 de junio de 2023, a través de la cual pretendía se incluya su "...caso en una cuenta de cobro para que se pueda programar..." una "...Compensación por concepto de aportes y devoluciones de los subsidios pagados por la Nación dentro del Programa de Subsidios de Aporte en Pensión, realizando únicamente los registros contables y la modificaciones en las historias laborales a las que haya lugar...", y durante el mismo lapso le dé a conocer a tal persona su contenido, por lo antes expuesto.

**TERCERO:** **NOTIFICAR** la presente providencia a las partes a través de correo electrónico.

**CUARTO:** **ENVIAR** el expediente a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión, si en el término de ejecutoria esta decisión no es impugnada.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

La Juez,

  
**YUDY ALEXANDRA CHARRY SALAS**

LCGZ