

INFORME SECRETARIAL: Bogotá D.C., veintinueve (29) de agosto de dos mil veintidós (2022). Al Despacho de la señora Juez el expediente **2022-00379**, informando que, una vez superado el término de traslado a la accionada y pese a haberse notificado debidamente, guardó silencio ante el 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

JUZGADO TRECE LABORAL DEL CIRCUITO BOGOTÁ D.C.

Bogotá D.C., veintinueve (29) de agosto de dos mil veintidós (2022).

I. ANTECEDENTES

La señora María de los Ángeles Forero Torres, actuando en causa propia, interpuso acción de tutela en contra de la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales al debido proceso, de petición y a la vida digna.

Como sustento de sus aspiraciones, fue compañera permanente del señor Oscar de Jesús Gómez Libreros (Q.E.P.D.) desde abril de 1991 y hasta que éste falleció el 13 de marzo de 1996, conviviendo de manera ininterrumpida y compartiendo techo, lecho y mesa. Que como fruto de esa unión procrearon un hijo, quien quedó desamparado desde los 4 años de edad.

Que el señor Oscar de Jesús fue beneficiario de la pensión reconocida por la Caja de Auxilios y Prestaciones de la Asociación Colombiana de Aviadores Civiles y era propietario de varios inmuebles, incluida la lavandería Lavasmaste. Que, con el deceso de su compañero permanente, sufrió dificultades económicas para mantener a su hijo, por lo que tras ser asesorada el 31 de agosto de 2021 elevó reclamación administrativa para el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes ante Colpensiones.

Que en Resolución SUB-282844 del 26 de octubre de 2021 resolvió negar

la prestación, contra la cual interpuso recursos de reposición y en subsidio de apelación, en Resolución SUB-11835 del 19 de enero de 2022, en la que resolvió confirmar el acto administrativo recurrido, sin que a la fecha se hubiera resuelto el recurso de apelación.

Como consecuencia, solicitó se ordene a Colpensiones resolver el recurso de apelación interpuesto el 11 de noviembre de 2021.

II. TRÁMITE Y CONTESTACIÓN

En proveído del 19 de agosto de 2022, se admitió la presente acción de tutela y se requirió a la accionada para que la contestara, rindiendo un informe detallado sobre los hechos y pretensiones contenidas en la acción constitucional.

Sin embargo, pese a haberse notificado en debida forma y superado ampliamente el término de traslado, **Colpensiones guardó silencio.**

III. PROBLEMA JURÍDICO

Como problema jurídico, se estudiará si se vulnera el derecho fundamental de petición o los demás invocados por el proceder de la accionada, así como las consecuencias jurídicas de ello.

IV. CONSIDERACIONES

1. Competencia.

De conformidad con el artículo 86 Superior, 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 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".

Concomitante con lo hasta aquí considerado, es preciso acotar que el artículo 5° del Decreto 491 de 2020, declarado exequible de forma condicionada en sentencia C-242 de 2020, aumentó los términos para atender las solicitudes, así:

"Artículo 5. Ampliación de términos para atender las peticiones. Para las peticiones que se encuentren en curso o que se radiquen durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria, se ampliarán los términos señalados en el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, así:

Salvo norma especial toda petición deberá resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción.

Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones:

(i) Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los veinte (20) días siguientes a su recepción.

(ii) 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 y cinco (35) días siguientes a su recepción.

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 el presente artículo 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 en este artículo.

En los demás aspectos se aplicará lo dispuesto en la Ley 1437 de 2011.

Parágrafo. La presente disposición no aplica a las peticiones relativas a la efectividad de otros derechos fundamentales”.

3. Caso en concreto.

Descendiendo al caso en concreto, en el escrito inicial se allegó copia del recurso de reposición interpuesto contra la Resolución SUB 282844, en el que se solicitó que se revocara el acto para en su lugar acceder a la pensión de sobrevivientes deprecada.

Si bien el documento no cuenta con sello de recibido y tampoco de allegó su constancia de radicación, debe ponerse de presente que en la Resolución SUB 11835 del 19 de enero de 2022 Colpensiones señala que el recurso fue efectivamente presentado el 11 de noviembre de 2021, por intermedio de su apoderada en ese trámite.

Valga precisar, que como pruebas se anexaron las fotografías de los sellos de recibido de Colpensiones de documentos presentados el 31 de agosto y el 11 de noviembre de 2021, por sí solos no se puede corroborar qué tipo de solicitud se formuló, por lo que, con base en lo plasmado en la nombrada Resolución, se tiene el 11 de noviembre como fecha de radicación del Recurso.

En este punto, debe ponerse de presente el hecho que la notificación de la presente se surtió en debida forma el 19 de agosto de la corriente anualidad, al correo electrónico notificacionesjudiciales@colpensiones.gov.co, obtenido de la página web de la entidad y el que se enuncia como el canal para efectuar este tipo de comunicaciones.

Pese a ello, superado ampliamente el término de traslado, la entidad no efectuó pronunciamiento alguno, y por ello debe memorarse que el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991 estableció una consecuencia para la parte que no rinde el informe requerido, en los siguientes términos:

"ARTICULO 20. 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."

No puede perderse de vista que, la presente acción versa sobre la presunta mora de la administración para resolver un recurso de apelación, situación que ha sido estudiada por la H. Corte Constitucional en sentencia T-952 de 2014, al recordar que dicho memorial se equipara al derecho de petición, e igualmente Colpensiones tiene un término para desatarlo:

"(...) Por consiguiente, si bien es posible interpretar los recursos de reposición y apelación como una suerte de petición, la regla que establece el artículo 83 no les es aplicable puesto que el legislador le concedió a las entidades públicas un plazo menor para darles respuesta teniendo en cuenta sus especiales características.

Siendo entonces correcta la lectura que le dio la accionante a la Ley 1437 de 2011, la Sala considera que Colpensiones vulneró su derecho fundamental de petición por haber guardado silencio por más de dos (2) meses, contados a partir del día en que radicó el recurso de apelación contra la Resolución GNR 020074 del primero (1) de marzo de dos mil trece (2013), sin darle una respuesta de fondo."

Por lo tanto, al haberse demostrado que el recurso se radicó de manera correcta y se concedió el 19 de enero del año en curso, sumado al hecho que la accionante aduce que éste no se resolvió, junto con el silencio guardado por la entidad en la presente acción, y teniendo en cuenta que el término para resolverlo se superó ampliamente, hay lugar a dar aplicación a la presunción descrita y se ordenará a la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones que dentro de las 48 horas siguientes proceda a resolver el recurso de apelación radicado el 11 de noviembre de 2021 y que se concedió en Resolución SUB 11835 del 19 de enero de 2022, sin que aquí se imponga algún sentido a la decisión, precisándose que la misma deberá ser notificada a la peticionaria dentro del mismo término.

Ello, entiendo en cuenta que la respuesta al derecho de petición no necesariamente debe ser positiva y accediendo a lo pretendido, sino que debe atender los puntos objeto de la petición y anunciar las razones por las cuales se accede o no a lo solicitado, como ha sido sostenido por la H. Corte Constitucional en, entre otras, sentencia T-357 de 2018 al considerar que:

"Al respecto, es preciso recordar que de acuerdo con la propia jurisprudencia constitucional el derecho de petición "(...) no implica una prerrogativa en virtud de la cual, el agente que recibe la petición se vea obligado a definir favorablemente las pretensiones del solicitante", así, se entiende que el mismo no se ha visto conculcado cuando la autoridad responde oportunamente al peticionario, sin perjuicio de que la respuesta sea negativa. Esto quiere decir que, conforme lo ha reiterado la Corte Constitucional en varios pronunciamientos "(...) la respuesta no implica necesariamente la aceptación de lo solicitado, ni se concreta necesariamente en una respuesta escrita".

Finalmente, frente a los demás derechos fundamentales que se invocan, es pertinente recalcar que debe haber algún soporte probatorio de cara a su exigibilidad, como quiera que si bien la tutela goza de informalidad para su trámite, no es menos cierto que el Juez Constitucional tiene el deber de soportar su decisión en el acervo probatorio y no en las simples afirmaciones. Tal supuesto impone una carga en cabeza del accionante, como lo ha expuesto la sentencia T-571 de 2015:

"En igual sentido, ha manifestado que: "un juez no puede conceder una tutela si en el respectivo proceso no existe prueba, al menos sumaria, de la violación concreta de un derecho fundamental, pues el objetivo de la acción constitucional es garantizar la efectividad de los derechos fundamentales, cuya trasgresión o amenaza opone la intervención del juez dentro de un procedimiento preferente y sumario." Así las cosas, los hechos afirmados por el accionante en el trámite de una acción de tutela, deben ser probados siquiera sumariamente, a fin de que el juez pueda inferir con plena certeza la verdad material que subyace con la solicitud de amparo constitucional.

Por otra parte, la Corte en Sentencia T-131 de 2007 se pronunció sobre el tema de la carga de la prueba en sede de tutela, afirmando el principio "onus probandi incumbit actori" que rige en esta materia, y según el cual, la carga de la prueba incumbe al actor. Así, quien pretenda el amparo de un derecho fundamental debe demostrar los hechos en que se funda su pretensión, a fin de que la determinación del juez obedezca a la certeza y convicción de que se ha violado o amenazado el derecho".

Como consecuencia, no se impartirá ninguna orden frente a dichos derechos por cuanto no obra prueba de su amenaza o vulneración, y tampoco se enuncia alguna forma concreta en que se pretende sean amparados.

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: **AMPARAR** el derecho fundamental de petición invocado por la señora María de los Ángeles Forero Torres, quien actúa en causa propia, por lo antes expuesto.

SEGUNDO: **ORDENAR** a la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones, por intermedio de su representante legal y/o funcionario competente, dentro de las siguientes **48 horas**, proceda a resolver el recurso de apelación radicado el 11 de noviembre de 2021 y que se concedió en Resolución SUB 11835 del 19 de enero de 2022, sin que aquí se imponga algún sentido a la decisión, precisándose que la misma deberá ser notificada a la peticionaria dentro del mismo término.

TERCERO: **ADVERTIR** a la entidad accionada que el incumplimiento a esta decisión acarreará las sanciones correspondientes y que deberá informar al Despacho sobre el cumplimiento de la orden aquí impartida.

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

QUINTO: **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

ERBC