
REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



JUZGADO CUARTO PENAL DEL CIRCUITO
PALMIRA – VALLE

SENTENCIA TUTELA PRIMERA INSTANCIA N° 051.-
Catorce (14) de dos mil veintidós (2022)

1. MOTIVO DE LA DECISIÓN

Proferir sentencia de primera instancia en este trámite de tutela iniciado por el señor **CARLOS ARTURO HERRERA** identificado con la cédula de ciudadanía N° 6219235, dirección de notificaciones en la calle 9 # 1-55 del municipio de Candelaria, Valle, número telefónico 3113318704 y correo electrónico rodriguez47@gmail.com, contra la Administradora Colombiana de Pensiones COLPENSIONES, por considerar vulnerados sus derechos fundamentales de PETICIÓN Y DEBIDO PROCESO.

2. ANTECEDENTES

Expone el accionante que, i) es pensionado en COLPENSIONES; ii) por inconformidad con su mesada pensional, solicitó una reliquidación de su expediente, con el fin de obtener un mejor pago mensual; iii) la entidad le envió unos formatos para que los diligenciara y los enviara para atender su requerimiento, iv) el 11 de marzo de 2022 remite por correo certificado SERVIENTREGA los formularios diligenciados y hasta la fecha no ha tenido respuesta sobre su solicitud. Por lo anterior, solicita se tutele el derecho fundamental de petición y debido proceso. Se ordene a COLPENSIONES dar respuesta al tenor de lo solicitado en la acción de tutela.

Para sustentar lo anterior, el accionante presenta copia de los siguientes documentos: copia de los formatos y comprobantes de entrega correo postal certificado.



3. DEL TRÁMITE

Mediante Auto Interlocutorio de Tutela de Primera Instancia No. 101 del 01 de julio de 2022 este Despacho asumió el conocimiento de la solicitud de tutela presentada por el señor CARLOS ARTURO HERRERA. Se ordenó, entonces, la notificación del ente accionado, esto es a COLPENSIONES, para garantizar su derecho a la defensa y debido proceso.

3.1. RESPUESTA DE LA ACCIONADA

Al llamado, la accionada COLPENSIONES establece que: i) el accionante radica petición de fecha 03 de marzo de 2022 bajo Rdo. 2022_2804604 solicitando una reliquidación de la pensión de vejez; ii) para dar gestión a una solicitud pensional, se debe solicitar el estudio de la misma a través del trámite de “Reconocimiento de Prestaciones Económicas”, a fin de que la Gerencia de Determinación de Derechos de Colpensiones adelante previamente métodos operativos para mitigar riesgos a través de mallas validadoras y consultas de matrices documentales, que solo procede una vez es radicada la petición mediante el diligenciamiento correcto de los formularios establecidos para tal fin; iii) Colpensiones a fin de dar gestión a la solicitud del accionante, ha dispuesto el uso y diligenciamiento de los Formularios de Solicitud de Prestaciones económicas, los cuales han sido diseñados para que los interesados incluyan sus datos en los espacios correspondientes, estos sean almacenados y finalmente procesados, para el momento de realizar el estudio la prestación económica; iv) mediante oficio de fecha 08 de marzo de 2022 se dio respuesta solicitando los documentos necesarios para el estudio de la prestación solicitada; v) Mediante petición de fecha 15 de marzo de 2022 el accionante allega documentos adicionales bajo Rdo. 2022_3352491 solicitando un reliquidación de la pensión de vejez, a lo cual esta administradora emite respuesta de fondo mediante oficio de fecha 16 de marzo de 2022 el cual se encuentra entregado como se puede evidenciar en los documentos adjuntos. En el oficio en mención se solicitan documentos, no como un capricho de la Entidad, contrario a ello, se requiere con el fin de dar celeridad a las actuaciones administrativas y resolverlas como en derecho corresponda, tal y como lo establece la Ley 1755 de 2015, en virtud, a que no allego todos los documentos necesarios para emitir respuesta de fondo.

Por otra parte, resalta que, en la acción de tutela presentada, no se aportó prueba siquiera sumaria que demuestre la imposibilidad del accionante de cumplir con el requisito de aportar en debida forma los documentos



referidos. Así las cosas, debe entenderse que Colpensiones no ha transgredido derecho fundamental alguno, por lo cual la acción de tutela es improcedente al no existir vulneración de derechos fundamentales, y haberse satisfecho por parte de la entidad lo pretendido por el accionante mediante la expedición del oficio de fecha 16 de marzo de 2022. El requerimiento para consolidar el expediente pensional se puede realizar para solicitar cualquier clase de documento indispensable para resolver de fondo la petición, lo que ocurre en el presente caso, por lo que si el accionante no aporta la documental que le fue requerida desde un principio, Colpensiones no puede resolver de fondo la solicitud que está reclamando. Por lo anterior, se solicita DENEGAR la presente acción de tutela contra COLPENSIONES.

4. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

4.1 PROBLEMA JURÍDICO. –

De acuerdo a la situación fáctica, normativa y probatoria que sustenta la acción de tutela que se decide, corresponde a este Despacho determinar si existe o no vulneración a los derechos fundamentales alegados por el accionante por parte de la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES COLPENSIONES, atendiendo que esa Entidad exige aportar la petición de *reliquidación de la pensión de vejez* por escrito y de forma completa, a través de los formularios destinados para tal fin, atendiendo la facultad legal y conforme a sus reglamentos internos.

4.2 DE LA PRESUNTA VULNERACIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES Y LA ACCIÓN DE TUTELA.

Para efectos de resolver el problema jurídico planteado, es pertinente señalar que, de conformidad con el artículo 86 de la Constitución Política, la acción de tutela es un mecanismo de defensa judicial, a través del cual, toda persona puede reclamar ante el juez competente la “*protección inmediata de sus derechos fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública*”.¹ (*Negrilla fuera de texto*) Así pues, de la prenombrada norma, se desprende que el mecanismo de amparo constitucional se torna improcedente, entre otras causas,

¹ Constitución Política de Colombia, Artículo 86.



cuando no existe una actuación u omisión del agente accionado a la que se le pueda endilgar la supuesta amenaza o vulneración de las garantías fundamentales en cuestión.² En el mismo sentido lo han expresado sentencias como la SU-975 de 2003³ o la T-883 de 2008⁴, al afirmar que *“partiendo de una interpretación sistemática, tanto de la Constitución, como de los artículos 5º y 6º del [Decreto 2591 de 1991], se deduce que la acción u omisión cometida por los particulares o por la autoridad pública que vulnere o amenace los derechos fundamentales es un requisito lógico-jurídico para la procedencia de la acción tuitiva de derechos fundamentales (...) En suma, para que la acción de tutela sea procedente requiere como presupuesto necesario de orden lógico-jurídico, que las acciones u omisiones que amenacen o vulnere los derechos fundamentales existan (...)”*⁵, ya que *“sin la existencia de un acto concreto de vulneración a un derecho fundamental no hay conducta específica activa u omisiva de la cual proteger al interesado (...)”*⁶. De no ser así, las personas simplemente acudirían al mecanismo de amparo constitucional sobre la base de acciones u omisiones inexistentes, presuntas o hipotéticas, lo que resultaría violatorio al debido proceso de los sujetos pasivos de la acción, y se *“...atentaría contra el principio de la seguridad jurídica y, en ciertos eventos, podría constituir un indebido ejercicio de la tutela, ya que se permitiría que el peticionario pretermittiera los trámites y procedimientos que señala el ordenamiento jurídico como los adecuados para la obtención de determinados objetivos específicos, para acudir directamente al mecanismo de amparo constitucional en procura de sus derechos”*⁷.

En consecuencia, cuando el juez constitucional no encuentre ninguna conducta atribuible al accionado respecto de la cual se pueda determinar la presunta amenaza o violación de un derecho fundamental, debe declarar la improcedencia de la acción de tutela.

4.2.1 Derecho de Petición. En el ordenamiento jurídico colombiano, el derecho de petición se encuentra consagrado como derecho Constitucional fundamental⁸ haciendo parte de los derechos inherentes de la persona humana y su protección judicial inmediata puede lograrse mediante el ejercicio de la acción de tutela cuando de alguna forma se vulnera o se pone en riesgo su

² El Artículo 5 del Decreto 2591 de 1991 expresó aquello de la siguiente manera: *“La acción de tutela procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas, que haya violado, viole o amenace violar cualquiera de los derechos de que trata el artículo 2º de esta ley. También procede contra acciones u omisiones de particulares, de conformidad con lo establecido en el Capítulo III de este decreto (...)”*.

³ M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁴ M.P. Jaime Araújo Rentarías.

⁵ T-883 de 2008, M.P. Jaime Araújo Rentarías.

⁶ SU-975 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁷ T-013 de 2007 M.P. Rodrigo Escobar Gil. // En similares términos la sentencia T-066 de 2002 M.P. Alfredo Beltrán Sierra, refiriéndose a la acción de tutela dirigida contra autoridades públicas, afirmó que *“No se puede llegar al absurdo de acudir a la acción de tutela sobre la base de actos que no se han proferido, esto no solo viola el debido proceso de las entidades públicas, que, valga repetirlo, también lo tienen, sino que, atentaría contra uno de los fines esenciales del Estado, cual es el de asegurar la vigencia de un orden justo.”* En este orden de ideas, en aquella providencia la Sala de Revisión consideró que no podía entrar a decidir sobre la discriminación alegada por el accionante, toda vez que la vulneración del derecho a la igualdad invocado por el apoderado del actor *“resulta ser incierta e hipotética, no se ha dado y, como se señaló, según lo dispuesto por el artículo 86 de la Constitución Política, la acción de tutela requiere como presupuesto necesario de orden lógico-jurídico la vulneración al demandante de un derecho fundamental o, por lo menos, la amenaza seria y actual de su vulneración, circunstancia que en el caso concreto hasta ahora no se ha presentado.”*

⁸ Artículo 23. Constitución Política de Colombia



cumplimiento por parte de algún ente público, privado y/o persona natural. Este derecho se desarrolla, además, en el artículo 13 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, al establecer que: *“Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades, en los términos señalados en este código, por motivos de interés general o particular, y a obtener pronta resolución completa y de fondo sobre la misma”*.

Igualmente, la Corte Constitucional ha precisado sobre este derecho fundamental que:

“(i) El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa, garantizando a su vez otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión; (ii) el núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión; (iii) la petición debe ser resuelta de fondo, de manera clara, oportuna, precisa y congruente con lo solicitado; (iv) la respuesta debe producirse dentro de un plazo razonable, el cual debe ser lo más corto posible; (v) la respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita; (vi) este derecho, por regla general, se aplica a entidades estatales, y en algunos casos a los particulares (vii) el silencio administrativo negativo, entendido como un mecanismo para agotar la vía gubernativa y acceder a la vía judicial, no satisface el derecho fundamental de petición pues su objeto es distinto. Por el contrario, el silencio administrativo es la prueba incontrovertible de que se ha violado el derecho de petición; (viii) el derecho de petición también es aplicable en la vía gubernativa (ix) la falta de competencia de la entidad ante quien se plantea, no la exonera del deber de responder; y (x) ante la presentación de una petición, la entidad pública debe notificar su respuesta al interesado” (T- 562 de 2007)

”. Posteriormente, esa Corporación, mediante Sentencia T-173 de 2013, añadió dos reglas adicionales: *(i) que la falta de competencia de la entidad ante quien se plantea no exonera a la entidad del deber de responder; y (ii) que la respuesta que se profiera debe ser notificada al interesado.* Por tanto, la no obediencia de esas instrucciones materializa la vulneración al derecho de petición consagrado en la Constitución Política.

Al hilo de lo anterior, mediante Sentencia T- 562 de 27 del julio de 2007, la Corte Constitucional expuso que el artículo 23 de la Constitución Política, que consagra el derecho fundamental de petición, establece una correlativa obligación por parte de las autoridades de otorgar una respuesta clara, de fondo y oportuna; luego los componentes elementales del núcleo conceptual de este derecho que protege la Constitución Nacional de 1991, consistente en *“(i) la pronta contestación de las peticiones formuladas ante la autoridad pública, que deberá*



reunir (ii) los requisitos de suficiencia, efectividad y congruencia para que se entienda que (iii) ha resuelto de fondo y satisfecho la solicitud del petentes”.

Así, se refiere que la respuesta es **suficiente** cuando resuelva materialmente la petición y satisfice los requerimientos del actor, sin perjuicio de que la respuesta no acoja las pretensiones del peticionario, que es efectiva si la respuesta soluciona el caso puesto en su conocimiento, y es **congruente** si hay coherencia entre los que se responde y lo pedido, esto es, que la solución a lo pedido verse sobre lo preguntado y no sobre tema semejante o relativo al asunto principal de la solicitud, sin que excluya la posibilidad de suministrar información adicional que tenga relación con la petición formulada.- Respecto a la **oportunidad** en que debe darse la respuesta, o sea el término que tiene la administración para resolver las peticiones que le han formulado, huelga aclarar que, en el momento de la presentación del escrito regía el Decreto Ley 491 de 2020 que en su artículo 5° precisaba que “...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...” Dicha disposición fue derogado posteriormente por la Ley 2207 de 2022, restableciendo los términos de respuesta que por regla general están en el artículo 14 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que dispone 30 días para resolver las peticiones relacionadas con consultas a autoridades (numeral 2° del artículo 14 Ley 1755 de 2015); norma según la cual, cuando no fuere posible resolver la petición en el plazo mencionado, deberá ponerse en conocimiento este hecho al interesado, expresando los motivos de la demora e indicando a su vez la fecha en que se dará respuesta, la cual debe ser razonable en consideración a la complejidad o dificultad de la solicitud.

Con todo, es menester precisar que, a efectos que la Entidad pueda emitir una respuesta de fondo, precisa, congruente y definitiva, la petición debe contener como mínimo lo siguiente: i) la designación de la autoridad a la que se dirige, ii) los nombres y apellidos completos del solicitante, número de identificación y la dirección donde recibirá correspondencia, iii) objeto de la petición, iv) razones en las que se fundamenta su petición, v) la relación de los documentos que desee presentar para iniciar el trámite, y vi) firma del peticionario; misma que podrá presentar en forma verbal o escrita, a través de cualquier medio idóneo. No obstante, el legislador ha dotado de facultad a las Autoridades para exigir que ciertas peticiones se presenten por escrito, poniendo a disposición formularios y otros instrumentos para facilitar su diligenciamiento⁹.

⁹ Artículo 15 Ley 1437 de 2011, Inciso 4°



Respecto de esta última exigencia, ha dicho la Corte, que no implica, por si solo, una limitación al ejercicio del derecho de petición, pues se trata de una medida extraordinaria de la que se pueden valer las entidades públicas, sujeta criterios de razonabilidad y proporcionalidad. La Corte Constitucional, en control de constitucionalidad del Proyecto de Ley número 65 de 2012 Senado y número 227 de 2013 Cámara “Por 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”, Sentencia C-951 de 2014, sostuvo:

Consideración especial debe hacerse respecto de la posibilidad que se consagra en el inciso quinto del artículo de que las autoridades puedan exigir que ciertas peticiones se presenten por escrito. Para tal efecto, la norma prevé que deberá ponerse a disposición de los interesados formularios y otros instrumentos estandarizados para facilitar su diligenciamiento, los cuales no tendrán ningún costo, a menos que una ley establezca lo contrario. La Corte coincide con el Procurador General, que esta norma requiere de una precisión en su alcance para adecuarla a la Constitución.

En efecto, la potestad discrecional que se confiere a todas las autoridades para establecer los casos en que es obligatorio presentar la petición por escrito, restringe la posibilidad de ejercer el derecho en forma verbal. En primera instancia, puede considerarse que el legislador estatutario no estaría habilitado para delegar a la decisión autónoma y discrecional de la autoridad los eventos en que las peticiones deben ser escritas, en la medida en que se trataría de la regulación de un aspecto estructural del derecho de petición como es el mecanismo mediante el cual se permite el acceso de las personas a las autoridades, regulación además con fines restrictivos.

Sin embargo, como ya se ha señalado en las consideraciones generales, no todos los aspectos de regulación del derecho de petición deben estar contenidos en una ley estatutaria, como quiera que existen aspectos propios de una ley ordinaria – vgr. valor de formularios– y otros meramente operativos que corresponden a los reglamentos administrativos que se dictan en desarrollo de la ley para su efectivo cumplimiento. Por lo tanto, la facultad conferida en la ley no ofrece en principio reparo de orden constitucional.

De otro lado, no puede pasarse por alto las ventajas que tienen las peticiones escritas, tanto en su formulación como en la facilidad que ofrecen para su respuesta oportuna y correcta. Al respecto, en la sentencia T-098 de 1994, la Corte señaló que “La formulación manuscrita de una solicitud se ajusta a un comportamiento ideal que satisface importantes necesidades prácticas en la medida en que concreta la petición, posibilita su pronta resolución y explícita los elementos fácticos y jurídicos que constituyen la materia a decidir y, eventualmente, a debatir en instancias superiores o ante los jueces. Por otra parte,



el volumen o complejidad de los asuntos a cargo de los servidores públicos y el estudio detallado que ameritan las solicitudes elevadas a la autoridad son factores que ilustran por qué en muchos casos, debe proceder el interesado a plasmar por escrito su petición, de forma que la administración pueda resolver sobre ella en un término prudencial”.

4.3 CASO EN CONCRETO

En el *sub-examine*, el señor Carlos Arturo Herrera impetra acción de tutela contra la administradora colombiana de pensiones COLPENSIONES, al considerar que se están vulnerando sus derechos fundamentales de petición y debido proceso, al no dar trámite y resolver de forma definitiva su solicitud de *reliquidación de pensión de vejez*, misma que elevó desde el 11 de marzo de 2022, sin que para el efecto se halla emitido respuesta alguna. Al respecto, estudiados los hechos narrados por la actora, así como el pronunciamiento del accionado y las pruebas que reposan en el expediente, se advierte la improcedencia del amparo constitucional deprecado, atendiendo que no existe vulneración a derecho fundamental alguno; conclusión a la que llega esta falladora al denotar que, contrario a lo manifestado por el accionante, COLPENSIONES sí se ha pronunciado frente a las peticiones elevadas por este, sin embargo, en dos oportunidades lo ha requerido para que allegue, con la petición, los documentos necesarios para el estudio de su pretensión, así como los formularios debidamente diligenciados destinados por la Entidad para tal fin, sin embargo, el actor ha hecho caso omiso al llamado.

Nótese que, en fecha 15 de marzo de 2022, el señor Carlos Arturo remitió con destino a la Entidad accionada una petición con sendos formularios, a efectos se estudiara la reliquidación de su pensión, sin embargo, mediante oficio fechado 16 de marzo de 2022, casi que inmediatamente, COLPENSIONES informó al actor sobre las falencias en el lleno de requisitos de la solicitud, indicando la falta de diligenciamiento de uno de los formularios destinados para esta clase de asuntos, así como el no aporte del formato de autorización de notificación por correo electrónico, empero el actor no desplegó las actividades para cumplir lo requerido o informar sobre su imposibilidad para hacerlo; esto sin contar que mediante oficio fechado 08 de marzo de 2022, COLPENSIONES ya había indicado al actor la necesidad de aportar los mencionados documentos para gestionar correctamente su solicitud. Huelga aclarar que, conforme el precedente normativo y jurisprudencia, resulta admisible que las Autoridades exijan para el trámite de sus solicitudes, el diligenciamiento de ciertos formularios, pues ello permite dar celeridad a las actuaciones, en aras de otorgar una adecuada y pronta respuesta; ello no implica que se esté limitando



el derecho fundamental, pues precisamente se dota de esos mecanismos para buscar un orden administrativo y una respuesta oportuna y concreta.

Pretende el actor ahora que, por conducto de esta acción constitucional, se ordene a la Entidad dar respuesta de fondo a lo solicitado empero, itérese, para que ello sucede debe cumplirse al menos con la carga de demostrar, si quiera sumariamente, que se cumplieron las exigencias por parte de la Autoridad para dar trámite a esta clase de asunto, que no es otra que presentar la petición por escrito a través de los formularios destinados para tal fin, **debidamente diligenciados.** Luego, no resulta oportuno aseverar que la Entidad guardó silencio, cuando precisamente se pronunció para instar al peticionario a cumplir con la carga de aportar los documentos necesarios para el estudio de su solicitud. Con todo y ello, el actor aun cuenta con un mecanismo eficaz y efectivo para obtener respuesta de su solicitud, debiendo acudir a las oficinas de COLPENSIONES donde le brindarán asesoría de primera mano, diligenciando los formatos destinados para su solicitud en debida forma.

Corolario de lo anterior, este Despacho denegará el amparo solicitado.

5. PARTE RESOLUTIVA:

En virtud de lo expuesto, En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO CUARTO PENAL DEL CIRCUITO DE PALMIRA**, administrando justicia en nombre del pueblo, y por mandato de la Constitución Política,

R E S U E L V E:

PRIMERO: DECLARAR IMPROCEDENTE el amparo de tutela solicitado por el señor **CARLOS ARTURO HERRERA**, por las razones expuestas en esta providencia.

SEGUNDO: NOTIFÍQUESE este proveído a las partes intervinientes en la forma indicada en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991, fallo que puede ser impugnado dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación (artículo 31 ibídem).

TERCERO: De no ser impugnada esta decisión, dentro de los tres días siguientes a su notificación, REMÍTANSE estas diligencias oportunamente a la



Corte Constitucional para su eventual REVISIÓN conforme a lo previsto en el Art. 31 del Decreto 2591 de 1.991.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

CAROLINA GARCÍA FERNÁNDEZ
Juez

