



## REPÚBLICA DE COLOMBIA

### RAMA JUDICIAL

#### JUZGADO CUARENTA LABORAL DEL CIRCUITO

Bogotá D.C, seis (06) de octubre de dos mil veintidós (2022)

### I-. OBJETO DE DECISIÓN

Procede el juzgado a tomar decisión en relación con el problema jurídico planteado por la presunta vulneración del derecho fundamental de petición, al debido proceso, al ingreso mínimo vital y móvil. (*sic*)

### II-. ANTECEDENTES

#### 1.- De la tutela.

La accionante, Gladys Roa Jiménez, a través de apoderado judicial, fundamenta la acción de tutela en los siguientes hechos:

- Es una persona que merece protección especial del Estado por haber cumplido 64 años de edad y padece de un tumor maligno (cáncer) de glándula mamaria y lupus que disminuye su expectativa de vida.
- Mediante sentencia de 22 de noviembre de 2018, proferida en proceso ordinario (acción de nulidad y restablecimiento del derecho) de primera instancia, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca negó las pretensiones de la demanda incoada por la señora ROA JIMÉNEZ contra COLPENSIONES.
- El Consejo de Estado – Sección Segunda – Subsección B, mediante sentencia de segunda instancia del 18 de febrero de 2021, revocó la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca (sección segunda, subsección D), y condenó al Instituto de Seguros Sociales (hoy COLPENSIONES) a reajustar y pagar a favor de GLADYS ROA JIMÉNEZ la pensión de vejez de conformidad con los artículos 12 y 20 del Decreto 758 de 1990, equivalente al 90% del promedio de lo cotizado durante los últimos 10 años de servicios, conforme al artículo 21 de la Ley 100 de 1993.
- El 10 de noviembre de 2021, la accionante radicó ante COLPENSIONES una petición encaminada a obtener el cumplimiento de las sentencias proferidas en el proceso.
- COLPENSIONES no se ha pronunciado sobre la petición, pese a que han transcurrido más de 10 meses contados desde la solicitud de cumplimiento de sentencia.



Solicita el amparo constitucional del derecho fundamental de petición, al debido proceso, al ingreso mínimo vital y móvil; y se ordene a COLPENSIONES dar respuesta completa y de fondo sobre el cumplimiento de la sentencia proferida por el Consejo de Estado – Sección segunda – Subsección B, a favor de la señora GLADYS ROA JIMENEZ.

## **2.- Admisión y respuesta de la entidad accionada.**

La acción de tutela fue admitida mediante auto del 26 de septiembre de 2022 (archivo 006 del expediente digital).

### **2.1.- Respuesta de la Administradora Colombiana de Pensiones “Colpensiones”**

La accionada allegó respuesta a través de Malky Katrina Ferro Ahcar, en calidad de directora de la Dirección de Acciones Constitucionales de la Administradora Colombiana de Pensiones “Colpensiones”, en los siguientes términos:

*“En forma categórica y uniforme, el órgano de cierre en materia Constitucional, ha sido enfático en señalar que la acción de tutela no es el último mecanismo, por el contrario, debe ser el único que tiene a su alcance quien considere que sus derechos han sido vulnerados.*

*En consideración a lo anterior, es necesario desde ahora, señalar que en el presente asunto la tutela debe negarse por improcedente, en la medida que la accionante cuenta con otros mecanismos para ejecutar la sentencia ordinaria.*

(...)

*Sea del caso indicar, señor Juez, que esta administradora entiende que el acatamiento de los fallos dictados por los funcionarios judiciales es un imperativo indiscutible de un Estado Social y Democrático de Derecho. De allí que el tiempo que se ha tomado esta entidad pública encuentre respaldo en las gestiones preparatorias y de ejecución para garantizar el cumplimiento de la decisión y la protección de los recursos del sistema.*

*Por lo anterior, ha de tenerse en cuenta que el cumplimiento de una decisión judicial debe atenderse bajo las exigencias legales de carácter normativo, presupuestal y contable, así, como las consecuencias que en materia litigiosa y patrimonial representa para la autoridad estatal un término restringido de ejecución, por lo que apelamos a su buen juicio, para que ello sea tenido en cuenta, en la medida que la entidad previo a emitir el acto administrativo de cumplimiento debe adelantar acciones que conlleven a la valoración del expediente pensional, corrección de la historia laboral, validaciones en algunos casos del CETIL, cobros por mora, cálculos actuariales entre otros, lo que hace que el término de cumplimiento sea prudencial respecto de las gestiones que se deben adelantar.*

(...)



*Así pues, debe tenerse en cuenta que decidir de fondo las pretensiones de la accionante y acceder a las mismas, invade la órbita del juez ordinario y su autodominio, pero, además, excede las competencias del juez constitucional, en la medida que no se probó vulneración a derechos fundamentales, ni la existencia de un perjuicio irremediable que haga viable proteger derecho alguno. (...)*

Finalmente, solicita que se declare la improcedencia de la acción de tutela promovida por la accionante.

### III-. CONSIDERACIONES

#### 1-. procedencia de la acción de tutela:

El artículo 86 de nuestra Carta Fundamental consagra la acción de tutela como un mecanismo procesal específico, directo, informal y sumario que tiene por objeto la protección concreta e inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, en una determinada situación jurídica, cuando estos sean violados o se presente amenaza de su vulneración; precisándose destacar su naturaleza subsidiaria y residual, dado que su procedencia se restringe a la inexistencia de otros medios de defensa judicial o a la ineficacia de los mismos, como también a su utilización transitoria ante la presencia de un perjuicio irremediable que permita contrarrestar dicho efecto en forma temporal, con una operancia inmediata, urgente y eficaz, mediante el trámite de un procedimiento preferente, hasta tanto la autoridad correspondiente decida de fondo el asunto.

#### 2-. Problema jurídico

¿Determinar la procedencia de la acción de tutela para ordenar por vía de derecho de petición el cumplimiento de una sentencia judicial?

En caso afirmativo, establecer el derecho vulnerado o amenazado y cuáles las medidas que deben ordenarse para restablecerlo, garantizándose, en consecuencia, el pleno goce de éstos a la parte accionante.

#### 3-. -. Del derecho de petición.

De conformidad con el artículo 13 del CPACA, modificado por la Ley 1755 de 2015, se establece 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.*

*Toda actuación que inicie cualquier persona ante las autoridades implica el ejercicio del derecho de petición consagrado en el artículo [23](#) de la Constitución*



*Política, sin que sea necesario invocarlo. Mediante él, entre otras actuaciones, se podrá solicitar: el reconocimiento de un derecho, la intervención de una entidad o funcionario, la resolución de una situación jurídica, la prestación de un servicio, requerir información, consultar, examinar y requerir copias de documentos, formular consultas, quejas, denuncias y reclamos e interponer recursos.*

*El ejercicio del derecho de petición es gratuito y puede realizarse sin necesidad de representación a través de abogado, o de persona mayor cuando se trate de menores en relación a las entidades dedicadas a su protección o formación.”*

A su vez el artículo 14 ibid., señala los términos con que cuenta la entidad para emitir una respuesta de fondo de acuerdo con el tipo o clase de la petición, en los siguientes términos:

*“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.”*

Como lo ha reiterado la jurisprudencia la petición no sólo debe resolverse de manera oportuna, de fondo, en forma clara, precisa y en congruencia con lo pedido, sin que la respuesta implique que se debe aceptar lo pedido, pues bien puede ser negativa, siempre y cuando se expliquen los motivos o razones del disenso; además, **debe ser puesta en conocimiento del peticionario(a):**

*“a) El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa. Además, porque mediante él se garantizan otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión.*

*b) El núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y*



*oportuna de la cuestión, pues de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si esta no resuelve o se reserva para sí el sentido de lo decidido.*

c) *La respuesta debe cumplir con estos requisitos: 1. oportunidad 2. Debe resolverse de **fondo, clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado** 3. **Ser puesta en conocimiento del peticionario**. Si no se cumple con estos requisitos se incurre en una vulneración del derecho constitucional fundamental de petición.*

d) *Por lo anterior, **la respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita**.*

e) *Este derecho, por regla general, se aplica a entidades estatales, esto es, a quienes ejercen autoridad. Pero, la Constitución lo extendió a las organizaciones privadas cuando la ley así lo determine.*

(...)

k) ***Ante la presentación de una petición, la entidad pública debe notificar su respuesta al interesado***". (C. Const., Sent. T-466, mayo 13/2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa) (Negritas y subrayas fuera de texto original).

#### **4-. Improcedencia de la tutela para ordenar el cumplimiento de una sentencia judicial.**

La Constitución Política de 1991 en el artículo 23, reconoce el derecho de toda persona a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución.

La Corte ha reiterado en diversas ocasiones que este derecho fundamental es indispensable para lograr los fines del Estado contenidos en el artículo 2º de la Carta” como lo son *el servicio a la comunidad, la garantía de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, la participación de los ciudadanos en las decisiones que los afectan y para asegurar que las autoridades cumplan las funciones para las cuales han sido instituidas.*”<sup>1</sup>

La jurisprudencia constitucional ha sostenido que el derecho de petición se satisface si concurren los elementos esenciales como “(i) *la posibilidad cierta y efectiva de elevar, en términos respetuosos, solicitudes ante las autoridades, sin que éstas se nieguen a recibirlas o se abstengan de tramitarlas; (ii) la respuesta debe ser pronta y oportuna, es decir, la respuesta debe producirse dentro de un plazo razonable, que debe ser lo más corto posible*<sup>2</sup>, así como clara, precisa y de fondo o material, que supone que la autoridad competente se pronuncie sobre la materia propia de la solicitud y de manera completa y congruente, es decir sin evasivas, respecto a todos y cada uno de los asuntos planteados, y (iii) *la pronta comunicación de lo decidido al*

<sup>1</sup> Sentencias T-012 y T-419 de 1992, T-172, T-306, T-335 y T-571 de 1993, T-279 de 1994 y T-414 de 1995, entre otras.

<sup>2</sup> Sentencia T-481 de 1992.



*petionario, independiente de que la respuesta sea favorable o no, pues no necesariamente se debe acceder a lo pedido”.*<sup>3</sup>

Empero, se advierte que en el presente asunto no nos encontramos frente a una petición relacionada con el derecho a la pensión de vejez, invalidez y sobrevivencia, conforme el artículo 19 del Decreto 656 de 1994 que, a su vez, establece que deberán decidirse en un plazo máximo de cuatro (4) meses. Sino ante la solicitud de cumplimiento de un fallo o sentencia judicial que, se dice, en el presente caso la actora ya tenía reconocida la pensión de vejez, tal como lo aduce su apoderado en el escrito de tutela, empero, lo que se le reconoció en la sentencia del Consejo de Estado del 18 de febrero de 2022, fue el derecho a *“reajustar la pensión de vejez a partir del 9 de julio de 2013 (fecha de retiro definitivo del servicio) de conformidad con los artículos 12 y 20 del decreto 758 de 11990, equivalente al 90% del promedio de lo cotizado durante los últimos 10 años de servicio, conforme al artículo 21 de la Ley 100 de 1993)*, de donde claramente resulta improcedente la acción de tutela, como quiera que la accionante cuenta con otras vías para obtener el cumplimiento de dicha sentencia ante el mismo juez de conocimiento, como lo es el proceso ejecutivo que puede seguir a continuación del proceso ordinario, pero en modo alguno podrá el juez de tutela disponer la ejecución o cumplimiento de una sentencia judicial, pues ello implicaría invadir la órbita y competencia del juez ordinario; además de desnaturalizar la esencia de la acción de tutela convirtiendo al juez constitucional en un juez de ejecución de penas o sentencias.

Es decir, que en últimas lo que se pretende es que el juez de tutela **ordene** a Colpensiones que dé cumplimiento a un fallo judicial, solicitud que debe ser tramitada ante el mismo juez que decidió sobre el proceso ordinario, tal y como lo disponen los artículos 305 y 306 del C.G.P. o 98, 99 y conc. del CPACA, pero en modo alguno acudir ante el juez de tutela para que sea este el ordene el cumplimiento o la ejecución de la sentencia proferida por otro juez.

Así en la T-005-15 la Corte Constitucional señaló:

*“La jurisprudencia constitucional ha afirmado que el ordenamiento jurídico contempla un mecanismo principal e idóneo para exigir el cumplimiento de este tipo de obligaciones como lo son los procesos ejecutivos. Al respecto, la Corte ha señalado “que el proceso ejecutivo tiene la virtualidad de obtener el forzoso cumplimiento de aquello que se quiere eludir, mediante la aplicación de medidas que, como el embargo y posterior remate de los bienes del deudor, están en manos del juez, quien las lleva adelante pese a la resistencia del demandado, en los casos y dentro de las reglas procesales pertinentes”*<sup>4</sup>.

Concluyendo que:

<sup>3</sup> Sentencias T-259 de 2004 y T-814 de 2005, entre otras.

<sup>4</sup> Sentencia T-329 de 1994.





*“Aceptar una tesis distinta implicaría admitir que la tutela opera como un mecanismo ordinario dentro de los procesos judiciales, desnaturalizando así la acción. Este postulado cobra mayor fuerza cuando la obligación de hacer que se pretende hacer cumplir, tiene un carácter netamente monetario; en estos casos la Corte no puede admitir la procedencia automática de la acción de tutela, toda vez que hacerlo desnaturalizaría la acción. En consecuencia, al igual que en cualquier otra circunstancia puesta en conocimiento del juez constitucional, es menester realizar un estudio para determinar la real afectación de los derechos.”*

En ese sentido deviene la improcedencia de la acción de tutela para exigir el cumplimiento de un fallo judicial; además que no se acredita en el trámite de la misma una afectación real de los derechos de la accionante o que esta no este en capacidad de acudir ante el juez ordinario para ejecutar la sentencia a su favor.

Por lo anterior la acción intentada resulta improcedente para amparar los derechos deprecados al debido proceso o mínimo vital, pues se reitera que no es posible por vía de tutela ordenar el cumplimiento o ejecución de sentencia judicial, como quiera que la interesada cuenta con unos mecanismos idóneos para obtener su cumplimiento por la vía coercitiva, tal y como lo dispone el Código General del Proceso, Código Procesal de Trabajo y Seguridad Social o el CPACA, según fuere el caso, sin que en el presente asunto se acredite, además, que la accionante agotó alguna de estas vías antes de acudir a la acción de tutela.

Finalmente, se observa que no ocurre lo mismo respecto al derecho de petición invocado, pues no obstante las razones expuestas por la accionada dentro de este trámite constitucional, respecto a la improcedencia de la acción de tutela para ordenar el cumplimiento de un fallo o sentencia a su favor o que la accionante cuenta con otros mecanismos a su alcance para efectivizar la sentencia; además que la accionada requiere adelantar unos trámites internos previos a emitir el acto administrativo de cumplimiento de la sentencia, “...que conlleven a la valoración del expediente pensional, corrección de la historia laboral, validaciones en algunos casos del CETIL, cobros por mora, cálculos actuariales entre otros, lo que hace que el termino de cumplimiento sea prudencial respecto de las gestiones que se deben adelantar...”; lo cierto es que no se acreditó que dicha manifestación o respuesta le hubiesen sido comunicadas, notificadas o enteradas a la accionante en respuesta a su derecho de petición, que si bien no conlleva a una orden de ejecutoria de la sentencia, si amerita que se dé una respuesta respecto del trámite dado o de las razones por las cuales no se ha emitido el acto administrativo correspondiente, de donde se concluye que persiste la vulneración del derecho de petición de la actora, como quiera que no se le ha brindado una respuesta de fondo, clara, precisa y acorde con los solicitado que, se reitera, bien puede ser negativa, siempre y cuando se le informen las razones de dicha negativa y, especialmente, dicha respuesta sea puesta en conocimiento de la peticionaria. Razones que conllevan a amparar el derecho constitucional fundamental de petición



vulnerado por el ente accionado, al no haber emitido respuesta en los términos señalados a la petición formulada por la actora el 11 de noviembre de 2021.

En mérito de lo expuesto, el JUZGADO CUARENTA LABORAL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley, actuando como juez constitucional,

### **RESUELVE:**

**Primero-. AMPARAR** el derecho fundamental de petición de la señora **GLADYS ROA JIMÉNEZ**, por las razones expuestas en esta providencia.

**Segundo-. Como consecuencia de lo anterior, ORDENAR** a la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES “COLPENSIONES”** que, en el término de cuarenta y ocho horas (48) horas siguientes a la notificación del presente fallo, proceda a emitir respuesta de fondo, clara, precisa y acorde con lo solicitado, positiva o negativa, a la petición formulada el 11 de noviembre de 2021 por la accionante **GLADYS ROA JIMENEZ**, debiendo comunicar y/o notificar en debida forma la decisión adoptada a la interesada en los términos señalados en este proveído.

**Tercero-. NEGAR** por improcedente la acción de tutela respecto a los otros derechos fundamentales invocados por la señora **GLADYS ROA JIMENEZ** contra **LA ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES “COLPENSIONES”**, por las razones expuestas en esta providencia.

**Cuarto-. Informar** que contra la presente decisión procede el recurso de impugnación que deberá interponerse dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación, por cualquier medio, especialmente a través del correo electrónico [J40ctolbta@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:J40ctolbta@cendoj.ramajudicial.gov.co).

**Quinto-. En el evento de no ser impugnada esta decisión, por secretaría remítase el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.**

**Sexto-. Notifíquese a las partes por el medio más expedito y eficaz.**

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

El Juez,

**DIDIER LÓPEZ QUICENO**