

Cartagena de Indias D.T. y C., diez (10) de mayo de dos mil dieciocho (2018)

Acción	IMPUGNACIÓN DE TUTELA
Radicado	13-001-33-40-015-2018-00049-01
Demandante	CATALINA SAN MARTIN SALCEDO
Demandado	COLPENSIONES
Magistrado Ponente	MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ
Tema	<i>Vulneración del derecho fundamental de petición por no haber respuesta de fondo y congruente a lo solicitado por la accionante.</i>

I.- PRONUNCIAMIENTO

Incumbe a la Sala, resolver sobre la impugnación de tutela instaurada por el apoderado de la señora CATALINA SAN MARTIN SALCEDO, en contra de la providencia del veintitrés (23) de marzo de dos mil dieciocho (2018) que decide denegar los amparos a los derechos fundamentales deprecados en la acción de tutela.

II.- ACCIONANTE

La presente acción constitucional la instauró la señora CATALINA SAN MARTIN SALCEDO identificada con cédula de ciudadanía No. 45.455.923.

III.- ACCIONADO

La acción está dirigida en contra de la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES.



IV.- ANTECEDENTES

4.1.- Pretensiones.

En ejercicio de la acción de tutela, el accionante elevó las siguientes pretensiones:

"PRIMERO: TUTELAR, los derechos fundamentales invocados por la señora **CATALINA SAN MARTÍN SALCEDO**, identificada con cedula de ciudadanía No. 45.455.923, de conformidad con lo expuesto anteriormente.

SEGUNDO: ORDENAR A LA ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES, o quien haga sus veces, dar una **RESPUESTA DE FONDO, CLARA Y PRECISA AL DERECHO DE PETICIÓN** presentada el 27 de Noviembre de 2017, por la señora **CATALINA SAN MARTÍN SALCEDO**, identificada con cedula de ciudadanía No. 45.455.923, en un término no mayor a cuarenta y ocho (48) horas, contados a partir del día siguiente de la notificación de esta providencia.

TERCERO: La entidad accionada podrá dar informe en su oportunidad gestión al accionante: Centro, Avenida Venezuela Edificio CITIBANK Piso 4 - 4B."

4.2.- Hechos¹.

La parte accionante como sustento a sus pretensiones expuso lo siguiente:

"PRIMERO: El día 27 de noviembre de 2017, la señora CATALINA SAN MARTÍN SALCEDO, identificada con cedula de ciudadanía No. 45.455.923, presentó ante la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES**, solicitud de sustitución pensional.

SEGUNDO: El día 27 de noviembre de 2017, COLPENSIONES, le comunica a la señora **CATALINA SAN MARTÍN SALCEDO**, que en atención al trámite iniciado ha sido recibido por lo cual atenderán la solicitud en los términos estipulados por la ley, por lo que a la fecha se le dio traslado al área correspondiente para que iniciara el estudio del trámite solicitado.

TERCERO: El día 28 de febrero de 2018, se le notificó a la señora CATALINA SAN MARTÍN SALCEDO, de la Resolución **SUB 42603 DE FECHA 19 DE FEBRERO DE 2018**, informándole que no se accedía a la solicitud de sustitución pensional, teniendo en cuenta que **COLPENSIONES**, se encuentra adelantando investigación Administrativa.

Hasta la fecha la entidad accionada no se ha pronunciado de **FONDO, CLARO Y PRECISO AL DERECHO DE PETICIÓN**, venciendo el término que estipula la ley de (4 meses)."

¹Fol. 1 Cdo 1





4.3.- Contestación de la Administradora Colombiana de Pensiones - COLPENSIONES²

La Administradora Colombiana de Pensiones, en el escrito de contestación allegado, expuso que mediante Resolución SUB 42603 del 19 de febrero del 2018 proferido por la Subdirección de Determinación de la Dirección de Prestaciones Económicas de Colpensiones, siendo el mismo notificado al ciudadano mediante acta de fecha 22 de febrero del año en curso, le fue dada respuesta al derecho de petición al accionante del 27 de noviembre del 2017, a través de la que solicitaba sustitución pensional.

De otro lado, consideró la entidad accionada que la pretensión de la señora Catalina San Martín Salcedo en el escrito de tutela está dirigida a que Colpensiones reconozca la sustitución Pensional y en consecuencia se incluya en nómina, aun cuando la entidad resolvió la solicitud elevada por la hoy accionante, negando la prestación económica, quedando entonces agotada la vía gubernativa.

Por lo anterior, solicita sea declarada improcedente la presente acción constitucional, como quiera que, la petición de la actora se funda está enmarcada por la obtención del reconocimiento de la pensión de vejez pro medio de tutela, siendo esta última solo procede ante la inexistencia de otro mecanismo judicial.

Concluye afirmando que la vulneración del derecho fundamental de petición de la accionante es inexistente y las pretensiones de la acción de tutela carecen de objeto y son improcedentes.

V.- FALLO IMPUGNADO³.

Mediante sentencia de fecha 23 de marzo de 2018, el Juzgado Décimo Quinto Administrativo del Circuito de Cartagena, denegó las pretensiones de la acción de tutela instaurada por la señora Catalina San Martín Salcedo.

Lo anterior, por considerar que la petición elevada por la señora Catalina San Martín Salcedo, fue resuelta por Colpensiones de forma plena, suficiente, efectiva y congruente por medio de la Resolución No. SUB 42603 de 19 de febrero de 2018, siendo notificada a la accionante el 22 de febrero de 2018, no

² Fols. 26 – 32 Cdno 1

³ Fols. 39 – 45 Cdno 1





habiendo vulneración alguna del derecho fundamental de petición invocado por la parte actora.

VI.- FUNDAMENTOS DE LA IMPUGNACIÓN

La parte accionante mediante escrito de fecha 03 de abril de 2018⁴, ratificó lo expuesto en el libelo introductorio de la acción constitucional de tutela, no sin antes, precisar que en cuanto a la investigación administrativa que adujo Colpensiones que adelantaría, no puede ampliarse el plazo de 4 meses para una investigación de este tipo, pues debió hacerlo dentro de ese término establecido por la Corte Constitucional.

Por lo anterior, solicitó revocar el fallo de fecha 23 de marzo de 2018, proferido por el Juzgado Décimo Quinto Administrativo del Circuito de Cartagena, como quiera que, la Administradora Colombiana de Pensiones no ha emitido una respuesta de fondo, clara y precisa, frente a la solicitud de reconocimiento pensional elevada.

VII.- ACTUACIÓN PROCESAL DE SEGUNDA INSTANCIA

Por auto de fecha cinco (05) de abril de dos mil dieciocho (2018) el Juzgado Décimo Quinto Administrativo del Circuito de Cartagena⁵, concedió la impugnación, por lo que fue asignada el conocimiento del mismo a este Tribunal, de conformidad con el reparto efectuado el doce (12) de abril del dos mil dieciocho (2018)⁶, siendo finalmente recibido y admitido por esta Magistratura el día diecisiete (17) de abril del mismo año⁷.

VIII.- CONSIDERACIONES

8.1.- La competencia

Este Tribunal es competente para conocer de la presente acción de tutela en segunda instancia, según lo establecido por artículo 32 del Decreto Ley 2591 de 1991.

⁴Fols. 50 – 52 Cdno 1

⁵Fol. 54 Cdno 1

⁶Fol. 2 Cdno 2

⁷Fol. 4 Cdno 2





8.2.- Problema jurídico

De conformidad con los hechos expuestos, considera la Sala que los problemas jurídicos a resolver se circunscribe en determinar si:

¿Existe vulneración al derecho fundamental de petición cuando en el trámite de la acción de tutela queda demostrado que la petición elevada por el accionante a la entidad demandada no fue contestada en debida forma, esto es, de forma clara, de fondo y congruente?

Con el objeto de arribar a la solución de lo planteado, se abordará el siguiente hilo conductor: (i) generalidades de la acción de tutela; (ii) presupuestos de efectividad del derecho fundamental de petición; (iii) caso en concreto.

8.3.- TESIS DE LA SALA

La Sala revocará la sentencia de primera instancia proferida por el Juzgado Décimo Quinto Administrativo del Circuito de Cartagena, como quiera que, existe vulneración a los derechos fundamentales invocados por la actora, pues no hubo respuesta clara, de fondo y congruente a la petición elevada por la recurrente, por parte de la Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES.

8.4.- MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

8.4.1.- Generalidades de la acción de tutela.

La Constitución Política de 1991, en su artículo 86, contempla la posibilidad de reclamar ante los jueces, mediante el ejercicio de la acción de tutela bajo las formas propias de un mecanismo preferente y sumario, la protección de los derechos fundamentales de todas las personas, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o incluso de los particulares.

Se trata entonces, de un instrumento jurídico confiado por la Constitución a los jueces, cuya justificación y propósito consiste en brindar a la persona la posibilidad de acudir sin mayores exigencias de índole formal y con la certeza de que obtendrá oportuna resolución a la protección directa e inmediata del Estado, a objeto de que en su caso, consideradas sus circunstancias específicas y a falta de otros medios, se haga justicia frente a situaciones de





hecho que representen quebranto o amenaza de sus derechos fundamentales, logrando así que se cumpla uno de los principios, derechos y deberes consagrados en la Carta Constitucional.

Sin embargo, no debe perderse de vista que esta acción es de carácter residual y subsidiario, es decir, que sólo procede en aquellos eventos en los que no exista un instrumento constitucional o legal diferente que le permita al actor solicitar, ante los jueces ordinarios, la protección de sus derechos, salvo que se pretenda evitar un perjuicio irremediable, el cual debe aparecer acreditado en el proceso.

Al respecto, el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, que desarrolló el artículo 86 de la Constitución, prevé que la acción de tutela sólo procede cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, a menos que se presente como instrumento transitorio en aras de evitar un perjuicio irremediable.

8.4.2. Presupuestos de efectividad del derecho fundamental de petición.

La Carta Política en su artículo 23, consagró el derecho de petición como derecho fundamental, precepto que, tal como lo ha señalado la Corte Constitucional, faculta a toda persona a presentar peticiones respetuosas ante las autoridades, o ante las organizaciones privadas en los términos que señale la ley.

En efecto, la Ley 1755 de 2015 por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en su artículo 13 sitúa que toda persona tiene derecho hacer peticiones respetuosas a las autoridades, verbalmente, por escrito o a través de cualquier medio idóneo para la comunicación o transferencia de datos.

Así mismo, dispone que las peticiones se resolverán dentro de los 15 días hábiles siguientes a su recepción, y de no ser posible contestarla o resolverla en dicho término, *"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"*. (Artículo 14 C.P.A.C.A., sustituido por la Ley 1755 de 2015).





Así las cosas, el núcleo esencial del derecho de petición lo constituye, que el peticionario pueda obtener pronta y oportuna resolución a la petición formulada, pues de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta no resuelve, o se reserva para sí, el sentido de lo decidido.

En ese aspecto, el derecho de petición no sólo consiste en obtener una respuesta por parte de las autoridades, sino a que éstas resuelvan de fondo, de manera clara y precisa la petición presentada. En consecuencia, se requiere que la respuesta se produzca dentro de un plazo razonable, el cual debe ser lo más corto posible, puesto que prolongar en exceso la decisión de la solicitud, implica una violación de la Constitución.

En ese orden, la Corte Constitucional en la sentencia de revisión T-149/13, con ponencia del Magistrado Dr. Luis Guillermo Guerrero Pérez, señaló las reglas básicas que rigen el derecho de petición, en el siguiente sentido:

"(...)4.1. Esta Corporación ha precisado que el derecho de petición consagrado en el Artículo 23 de la Constitución Política, es una garantía fundamental de aplicación inmediata (C.P. art. 85), cuya efectividad resulta indispensable para la consecución de los fines esenciales del Estado⁸, especialmente el servicio a la comunidad, la garantía de los principios, derechos y deberes consagrados en la misma Carta Política y la participación de todos en las decisiones que los afectan; así como el cumplimiento de las funciones y los deberes de protección para los cuales fueron instituidas la autoridades de la República (C.P. art. 2)⁹.

De ahí, que el referido derecho sea un importante instrumento para potenciar los mecanismos de democracia participativa y control ciudadano; sin dejar de mencionar que mediante su ejercicio se garantiza la vigencia de otros derechos constitucionales, como los derechos a la información y a la libertad de expresión¹⁰.

⁸ Para estudiar una de las primeras sentencias que examinó el Derecho de Petición como garantía de aplicación inmediata puede verse la sentencia T-012 del 25 de mayo de 1992, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

⁹ En múltiples oportunidades la Corte se ha pronunciado sobre el sentido, alcance y ejercicio del derecho de petición, para tal efecto pueden consultarse, entre otras, las sentencias T-012/92, MP: José Gregorio Hernández Galindo; T-419/92, MP: Simón Rodríguez Rodríguez; T-172/93, MP: José Gregorio Hernández Galindo; T306/93, MP: Hernando Herrera Vergara; T-335/93, MP: Jorge Arango Mejía; T- 571/93, MP: Fabio Morón Díaz; T-279/94, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz; T-414/95, MP: José Gregorio Hernández Galindo; T- 529/95, MP: Fabio Morón Díaz; T-604/95, MP: Carlos Gaviña Díaz; T-614/95, MP: Fabio Morón Díaz; SU-166/99, MP: Alejandro Martínez Caballero; T-307/99, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz; T-079/01, MP: Fabio Morón Díaz; T116/01, MP(E): Martha Victoria SÁCHICA Méndez; T-129/01, MP: Alejandro Martínez Caballero; T-396/01, MP: Álvaro Tafur Galvis; T-418/01, MP: Marco Gerardo Monroy Cabra; T-463/01, MP: Marco Gerardo Monroy Cabra; T-537/01, MP: Álvaro Tafur Galvis; T-565/01, MP: Marco Gerardo Monroy Cabra ; T-1089/01, MP: Manuel José Cepeda Espinosa; T-481/92, MP: Jaime Sanín Greiffenstein; T-159/93, MP: Vladimiro Naranjo Mesa; T-056/94, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz; T-076/95, MP: Jorge Arango Mejía; T-275/97, MP: Carlos Gaviña Díaz; y T-1422/00, MP: Fabio Morón Díaz.

¹⁰ Sobre la vigencia de otros derechos fundamentales que pueden garantizarse a través del derecho de petición pueden verse las sentencias T-1089 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-1160A de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y T-377 de 2000, M.P. Alejandro Martínez Caballero.







4.2. Según su regulación legislativa, así como en el Decreto 01 de 1984, el actual Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo establece que el ejercicio del derecho de petición ¹¹entendido también como una actuación administrativa, debe someterse a los principios de economía, imparcialidad, contradicción, eficacia y especialmente publicidad y celeridad según lo estipula el Artículo 30. del estatuto.

4.2.1. Tal como la anterior codificación, la vigente permite que las peticiones sean formuladas tanto en interés general como en relación con los asuntos de interés particular, y destaca la obligación de resolver o contestar la solicitud dentro de los días siguientes a la fecha de su recibo, salvo algunas excepciones¹².

4.2.2. Igualmente, el anterior Código Contencioso establecía que la efectividad del derecho de petición constituía un deber esencial de las autoridades¹³.

En la misma línea, el conjunto normativo vigente señala como falta disciplinaria gravísima la desatención a las peticiones y a los términos para resolver, así como el desconocimiento de los derechos de las personas ante los servidores públicos y en ciertos casos, ante particulares¹⁴.

4.3. Entendido así, como garantía constitucional y legal, el ejercicio del derecho de petición por parte de los ciudadanos, supone el movimiento del aparato estatal con el fin de resolver la petición elevada e impone a las autoridades una obligación de hacer, que se traduce en el deber de dar pronta respuesta al peticionario.

4.4. Justamente, este deber esencial de parte de la administración, que se deriva del mandato superior a obtener pronta resolución, ha sido desarrollado y sistematizado por esta Corporación en conjunto con otros elementos característicos del derecho de petición, que conforman su núcleo fundamental.

¹¹Mediante sentencia C- 818 de 2011 esta Corporación advirtió que la declaratoria de inexecutable inmediata de los Artículos del Título II de la Ley 1437 de 2011, reglamentarios del derecho de petición, tendría graves efectos en materia de protección de este derecho fundamental, por cuanto a partir de su vigencia, esto es, el 2 de julio de 2012, se produciría un grave vacío legal con incidencia directa en el goce de dicha garantía.

¹² Según el Artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, la regla general contempla un término de 15 días para resolver las peticiones, pero en los casos de petición de documentos este término se reduce a 10 días para responder y 3 para entregar; y en la consulta se extiende a 30. Su parágrafo también señala que excepcionalmente, cuando no sea posible resolver en los términos indicados, la autoridad debe informar de inmediato al solicitante de la dicha situación, expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta.

¹³ Decreto 01 de 1984: Artículo 31. Deber de Responder las Peticiones. "Será deber primordial de todas las autoridades hacer efectivo el ejercicio del derecho que consagra el Artículo 45 de la Constitución Política mediante la rápida y oportuna resolución de las peticiones que, en términos comedidos, se les formulen y que tengan relación directa con las actividades a cargo de esas mismas autoridades."

¹⁴Texto Original de la Ley 1437 de 2011: "Artículo 31. La falta de atención a las peticiones y a los términos para resolver, la contravención a las prohibiciones y el desconocimiento de los derechos de las personas de que trata esta Parte Primera del Código; constituirán falta gravísima para el servidor público y darán lugar a las sanciones correspondientes de acuerdo con la ley disciplinaria." En consecuencia, la Corte Constitucional difirió los efectos del fallo al 31 de diciembre de 2014, a fin de que el Congreso, expida la Ley Estafutaria correspondiente.







4.5. La efectividad y el respeto por el derecho de petición, se encuentran subordinados a que la autoridad requerida, o el particular según se trate, emitan una respuesta de fondo, clara, congruente, oportuna y con una notificación eficaz.

4.5.1. En relación con los tres elementos iniciales¹⁵ resolución de fondo, clara y congruente-, la respuesta al derecho de petición debe versar sobre aquello preguntado por la persona y no sobre un tema semejante o relativo al asunto principal de la petición. Quiere decir, que la solución entregada al peticionario debe encontrarse libre de evasivas o premisas ininteligibles que desorienten el propósito esencial de la solicitud, sin que ello implique la aceptación de lo solicitado. Desde luego, este deber de contestar de manera clara y coherente, no impide que la autoridad suministre información adicional relacionada con los intereses del peticionario, pues eventualmente ésta puede significar una aclaración plena de la respuesta dada. (Subrayado fuera del texto original)

4.5.2. Respecto de la oportunidad¹⁶ de la respuesta, como elemento connatural al derecho de petición y del cual deriva su valor axiológico, ésta se refiere al deber de la administración de resolver el ruego con la mayor celeridad posible, término que en todo caso, no puede exceder del estipulado en la legislación contencioso administrativa para resolver las peticiones formuladas.

4.5.2.1. Si bien en algunas oportunidades, la administración se encuentra imposibilitada para dar una respuesta en el lapso señalado por el legislador; en principio, esta situación no enerva la oportunidad o la prontitud de la misma, pues la autoridad está en la obligación de explicar los motivos y señalar un término razonable en el cual se realizará la contestación.

4.5.2.2. En estos casos, el deber de la administración para resolver las peticiones de manera oportuna, también debe ser examinado con el grado de dificultad o complejidad de la solicitud, ejercicio que de ninguna manera desvirtúa la esencialidad de este elemento, pues mientras la autoridad comunique los detalles de la respuesta venidera, el núcleo fundamental del derecho de petición, esto es, la certidumbre de que se obtenga una respuesta a tiempo, se mantiene.

4.5.3. Así mismo, el derecho de petición solo se satisface cuando la persona que elevó la solicitud conoce la respuesta del mismo. Significa que ante la presentación de una petición, la entidad debe notificar la respuesta al interesado¹⁷. Cabe recordar que el

¹⁵En la sentencia T-1160A de 2011, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, la Corte señala que la efectividad del derecho de petición consiste no sólo en el derecho de obtener una respuesta por parte de las autoridades sino a que éstas resuelvan de fondo, de manera clara y precisa la petición presentada.

¹⁶Sobre este elemento, pueden verse las sentencias T-159 de 1993, M.P. Vladimiro Naranjo Mesay la T-1160A de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. En la primera, el actor interpuso acción de tutela a nombre de su hijo, quien había perdido el 100% de su capacidad laboral con el fin de que se le protegiera el derecho fundamental de petición y en consecuencia se le reconociera y pagara la pensión de invalidez a que tenía derecho. No obstante, luego de más de dos años de presentada la solicitud, la demandada no había respondido.

¹⁷Sobre este asunto, la Corte Constitucional ha tenido varias oportunidades de pronunciarse al respecto. Por ejemplo, en sentencia T-178/00, M.P. José Gregorio Hernández Galindo, la Corte conoció de una tutela presentada en virtud de que una personería municipal no había respondido a una solicitud presentada. A pesar de constatar que la entidad accionada había actuado en consecuencia con lo pedido, se comprobó que no había informado al accionante sobre tales actuaciones, vulnerándose así el





derecho de petición, se concreta en dos momentos sucesivos, ambos subordinados a la actividad administrativa del servidor que conozca de aquél. En primer lugar, se encuentra la recepción y trámite de la petición, que supone el contacto del ciudadano con la entidad que, en principio, examinará su solicitud y seguidamente, el momento de la respuesta, cuyo significado supera la simple adopción de una decisión para llevarla a conocimiento directo e informado del solicitante.¹⁸(Subrayado fuera del texto original)

4.6. De este segundo momento, emerge para la administración un mandato explícito de notificación, que implica el agotamiento de los medios disponibles para informar al particular de su respuesta y lograr constancia de ello.

4.6.1. Sobre la obligación y el carácter de la notificación, debe precisarse en primer lugar, que esta debe ser efectiva, es decir, real y verdadera, y que cumpla el propósito de que la respuesta de la entidad sea conocida a plenitud por el solicitante.

4.6.2. Esta característica esencial, implica además que la responsabilidad de la notificación se encuentra en cabeza de la administración, esto es, que el ente al cual se dirige el derecho de petición está en la obligación de velar porque la forma en que se surta aquella sea cierta y seria¹⁹ de tal manera que logre siempre una constancia de ello.

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. (Subrayado fuera del texto original).

4.6.3. Por supuesto, esta constancia no es homogénea en todos los casos, pues han de considerarse las particularidades de cada notificación según las condiciones del peticionario. Así, aunque en la mayoría de casos el medio regular sea la notificación por correo certificado, habrá situaciones que permitan la comunicación de la respuesta a través de medios electrónicos o digitales a solicitantes cuya facilidad de acceso a medios informáticos lo permita y mientras lo consientan; sin embargo, habrá situaciones en que la dificultad para ubicar al solicitante, aún por medios ordinarios, se intensifica, como cuando se trata de personas domiciliadas en zonas rurales o metropolitanas. En estos casos, especialmente, la administración debe adecuar su actuación a las circunstancias del peticionario y agudizar su esfuerzo por que la notificación sea lo más seria y real posible.

4.6.4. 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

derecho de petición. Igualmente, en la sentencia T-615/98, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, la Corte concedió la tutela al derecho de petición por encontrar que si bien se había proferido una respuesta, ésta había sido enviada al juez y no al interesado. Y de manera similar en sentencia T- 249 de 2001, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

¹⁸ 16 Sobre el mismo tema la sentencia T-553 de 1994, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

¹⁹ Por ejemplo, en la sentencia T-545/96, M.P. Antonio Barrera Carbonell, la Corte concedió a tutela al derecho de petición en virtud de que la respuesta acerca del reconocimiento del derecho de pensión de la accionante había sido enviada a una dirección diferente a la aportada por ésta. Consideró la Corte que no había existido efectiva notificación a la peticionaria.



examinar que de allí se derive el conocimiento real del administrado sobre la respuesta dada.

4.6.5. Como se anotó, la constancia no tiene que ser idéntica ni uniforme en todos los casos, pero a pesar de sus elementos diferenciadores, debe permanecer en ella la propiedad esencial que lleve al juez de tutela al convencimiento de que hubo notificación efectiva al interesado. Así, los soportes que generen una duda razonable en el juzgador constitucional, por su falta de aptitud, idoneidad o suficiencia probatoria, deben ser examinados con mayor rigor para determinar si se ajustan a la realidad y certeza de la notificación de la respuesta.

4.7. En síntesis, la garantía real al derecho de petición radica en cabeza de la administración una responsabilidad especial, sujeta a cada uno de los elementos que informan su núcleo esencial. La obligación de la entidad estatal no cesa con la simple resolución del derecho de petición elevado por un ciudadano, es necesario además que dicha solución, remedie sin confusiones el fondo del asunto; que este dotada de claridad y congruencia entre lo pedido y lo resuelto; e igualmente, que su oportuna respuesta se ponga en conocimiento del solicitante, sin que pueda tenerse como real, una contestación falta de constancia y que sólo sea conocida por la persona o entidad de quien se solicita la información" (...).

8.5- Caso concreto

En el caso *sub examine*, la actora pretende el amparo constitucional de sus derechos fundamentales de petición y debido proceso; además, como consecuencia de ello, le sea ordenado a la entidad accionada dar respuesta de fondo, clara y precisa al derecho de petición presentado el 27 de noviembre de 2017 por la señora Catalina San Martín Salcedo.

8.6.- Hechos relevantes probados

- Copia de Comunicación No. BZ2017_12536781-3149460 de fecha 27 de noviembre de 2017, emitido por la Administradora Colombiana de Pensiones y dirigido a la señora Catalina San Martín Salcedo, donde le informan que su solicitud ha sido recibida. (Fol. 5 y reverso Cdno 1)
- Comprobante de documento de identificación en trámite emitido por la Registraduría Nacional del Estado Civil, a nombre de la señora Catalina San Martín Salcedo. (Fol. 6 Cdno 1)
- Copia de Trámite de notificación 2018_2133375 de la Resolución No. SUB 42603 del 19 de febrero de 2018, emitido por la Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES. (Fol. 7 y 37 Cdno 1)





- Resolución No. SUB 42603 del 19 de febrero de 2018, por medio de la cual se resuelve un trámite de prestaciones económicas de la Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES. (Fols. 8 – 9 Cdno 1)

8.7.- Análisis crítico de las pruebas frente al marco normativo y jurisprudencial.

A este punto, se tiene que en efecto la presente acción tiene por finalidad que le sea protegido los derechos de petición y debido proceso de la señora Catalina San Martín Salcedo, por considerarlos conculcados por la Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES.

Por lo anterior, es de señalar que según consta en el plenario, la hoy accionante, elevó petición de reconocimiento de sustitución pensional ante la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones, obteniendo de parte de la misma, a través de Resolución No. SUB 42603 de fecha 19 de febrero de 2018, respuesta al trámite solicitado.

En la Resolución No. SUB 42603 del 19 de febrero de 2018, Colpensiones decide no acceder a la solicitud interpuesta por la señora San Martín Salcedo, como quiera que, la entidad se encuentra adelantando investigación administrativa especial, de conformidad a lo consagrado en el artículo 243 de la Ley 1450 del 2011 y en la Resolución interna No. 555 del 30 de noviembre de 2015 y la solicitud presentada, será atendida en cuanto finalice la investigación señalada.

Sin embargo, al consultar las normas invocadas por Colpensiones en la Resolución de respuesta, esto es, el artículo 243 de la Ley 1450 del 2011, cuyo tenor literal refiere

"ARTÍCULO 243. PROTECCIÓN CONTRA PRÁCTICAS CORRUPTAS EN EL RECONOCIMIENTO DE PENSIONES. Cuando cualquier entidad estatal que tenga a su cargo el reconocimiento de pensiones tenga indicios de que tales prestaciones han sido reconocidas con fundamento en documentos falsos, presiones indebidas, inducción a error a la administración o cualquier otra práctica corrupta, la entidad iniciará de oficio una actuación administrativa tendiente a definir los supuestos fácticos y jurídicos de la prestación y la existencia de la presunta irregularidad. Si como resultado de la actuación se verifica la irregularidad total o parcial del reconocimiento, la administración procederá a revocar o modificar el acto sin consentimiento del particular."

No da cuenta el Despacho que en la Resolución No. SUB 42603 del 19 de febrero de 2018, se le explique a la accionante los indicios de una supuesta





irregularidad y lo que es peor aún, no determina el tiempo que ha de llevar la investigación administrativa y la posterior atención a la solicitud presentada.

Lo aquí expresado, comporta una vulneración evidente a los derechos fundamentales de la actora, como quiera que, la solicitud pensional no fue respondida de manera clara, de fondo y congruente, pues solo se limita a indicar de manera somera que Colpensiones se encuentra adelantando una investigación administrativa, creando de tal modo una incertidumbre en el plazo de respuesta a la petición elevada, como quiera que, se requiere que la respuesta se produzca dentro de un plazo razonable, el cual debe ser lo más corto posible, puesto que prolongar en exceso la decisión de la solicitud, implica una violación de la Constitución. No obstante, ante la imposibilidad de emitir respuesta dentro de los plazos señalados por la ley, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, previó en el parágrafo del artículo 14, la entidad y/o autoridad debe informar de inmediato tal situación, señalando el plazo razonable para resolver la petición elevada

"Artículo 1. Términos para resolver las distintas modalidades de peticiones

(...)

Parágrafo. Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad deberá informar de inmediato, y en todo caso antes del vencimiento del término señalado en la ley, esta circunstancia al interesado expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, el cual no podrá exceder del doble del inicialmente previsto."

Ahora bien, es necesario advertir por ésta Sala que, no existe en el expediente prueba alguna que haga constatar la veracidad de lo dicho por parte de la entidad accionada, o por lo menos una prueba siquiera sumaria que justifique el no acceder a la solicitud interpuesta por la señora Catalina San Martín Salcedo, más allá de una simple excusa para no atender a los requerimientos hechos por parte de la actora, bien sea de forma positiva o negativa, pero fundamentada de manera congruente a lo plasmado en la petición.

Al respecto, la H. Corte Constitucional ha sido clara en los presupuestos que deben tenerse en cuenta para que se entienda satisfecho el derecho fundamental de petición, siendo de igual forma precitado en el acápite tendiente a explicar el marco normativo y jurisprudencial aplicable para este caso. Empero, esta Corporación se permite traerlo a colación nuevamente a fin de precisar la existencia de conculcación del derecho fundamental de petición de la señora Catalina San Martín Salcedo





"4.5.1. En relación con los tres elementos iniciales²⁰ resolución de fondo, clara y congruente-, la respuesta al derecho de petición debe versar sobre aquello preguntado por la persona y no sobre un tema semejante o relativo al asunto principal de la petición. Quiere decir, que la solución entregada al peticionario debe encontrarse libre de evasivas o premisas ininteligibles que desorienten el propósito esencial de la solicitud, sin que ello implique la aceptación de lo solicitado. Desde luego, este deber de contestar de manera clara y coherente, no impide que la autoridad suministre información adicional relacionada con los intereses del peticionario, pues eventualmente ésta puede significar una aclaración plena de la respuesta dada."
(Subrayado fuera de texto)²¹

Así pues, no se cumplen los tres elementos esenciales de las respuestas a las peticiones elevadas ante las autoridades, esto es, resolución de fondo, clara y congruente, toda vez que, no basta con emitir una respuesta, requiere además que la misma, no sea evasiva al propósito de la solicitud, o lo que es lo mismo, la contestación otorgada debe estar directamente relacionada con la petición formulada, ya que de nada serviría tener la posibilidad legal y constitucional de dirigirse a las autoridades para presentar peticiones respetuosas si las mismas no resuelven conforme a lo solicitado o simplemente no resuelven.

Por otra parte, la Resolución SUB 42603 de fecha 19 de febrero de 2018, dejó claro en su artículo segundo que frente a ésta se podía interponer recursos de reposición y/o apelación en sede administrativa, así:

"ARTÍCULO SEGUNDO: Notifíquese a la señora **CATALINA SAN MARTIN SALCEDO**, haciéndole saber que en caso de inconformidad contra la presente resolución, puede interponer por escrito los recursos de Reposición y/o Apelación. De estos recursos podrá hacerse uso dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación, manifestando por escrito las razones de inconformidad, según el C.P.A.C.A."

Lo anterior, lleva necesariamente a esta Sala a manifestar que esto no es garantía de inexistencia de vulneración de los derechos de la accionante, pues no existe un pronunciamiento de fondo en la Resolución ya citada, lo que no permitiría por la accionante tener fundamentos suficientes para un eventual recurso, pues en un párrafo de 6 líneas pretende la Administradora Colombiana de Pensiones satisfacer la petición elevada por la accionante, respuesta que como ya se advirtió no es de fondo ni congruente, y la negativa expuesta en el

²⁰En la sentencia T-1160A de 2011, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, la Corte señala que la efectividad del derecho de petición consiste no sólo en el derecho de obtener una respuesta por parte de las autoridades sino a que éstas resuelvan de fondo, de manera clara y precisa la petición presentada.

²¹ T-149/13 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez



artículo primero de la Resolución SUB 42603 de fecha 19 de febrero de 2018, no encuentra sustento en los considerandos del referido pronunciamiento.

En consecuencia, no le asiste razón a la Juez de primera instancia al manifestar que la petición elevada por la señora Catalina San Martín Salcedo fue resuelta por la Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES de forma plena, suficiente, efectiva y congruente por medio de la Resolución SUB 42603 del 19 de febrero de 2018, razón por la que la entidad no ha vulnerado el derecho de petición invocado por la accionante; así como tampoco, es de recibo la actuación en sede administrativa, por cuanto el derecho fundamental de petición no se encuentra satisfecho de forma congruente y de fondo a lo realmente solicitado, siendo este mecanismo constitucional de tutela procedente para la tutela y salvaguarda de los derechos fundamentales aducidos por la actora en el libelo introductorio de la demanda.

IV. - CONCLUSIÓN

Colofón de lo expuesto, la respuesta al problema jurídico planteado es positiva, como quiera que existe vulneración a los derechos fundamentales invocados por la actora, por parte de la Administradora Colombiana de Pensiones - COLPENSIONES, pues quedó demostrado que no hubo respuesta a la petición elevada, tal y como se dejó sentado en la parte considerativa del presente proveído.

Por todo ello, esta Corporación ordenará a la Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES que en el plazo máximo de CUARENTA Y OCHO (48) horas contadas a partir de la notificación del presente proveído, proceda a dar respuesta de FONDO, CLARA Y CONGRUENTE a la solicitud hecha por la señora CATALINA SAN MARTIN SALCEDO, respecto a la sustitución pensional por ella pretendida.

Por lo antes expuesto, este Despacho procederá revocar el fallo de tutela de primera instancia de 23 de marzo de 2018 proferido por el Juzgado Décimo Quinto Administrativo del Circuito de Cartagena.

Atendiendo lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Bolívar, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Constitución y la Ley,



FALLA:

PRIMERO: REVÓQUESE la sentencia del 23 de marzo de 2018, proferida por el Juzgado Décimo Quinto Administrativo del Circuito de Cartagena, por las razones antes expuestas en el presente proveído.

SEGUNDO: TUTÉLESE el derecho fundamental de petición de la señora CATALINA SAN MARTIN SALCEDO, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia.

TERCERO: ORDÉNESE a la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones que en el plazo máximo de CUARENTA Y OCHO (48) horas contadas a partir de la notificación del presente proveído, proceda a dar respuesta de FONDO, CLARA Y CONGRUENTE a la solicitud hecha por la señor CATALINA SAN MARTIN SALCEDO, respecto a la sustitución pensional por ella pretendida.

CUARTO: Dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia, **REMÍTASE** el expediente a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión (art. 32 Decreto 2591 de 1991).

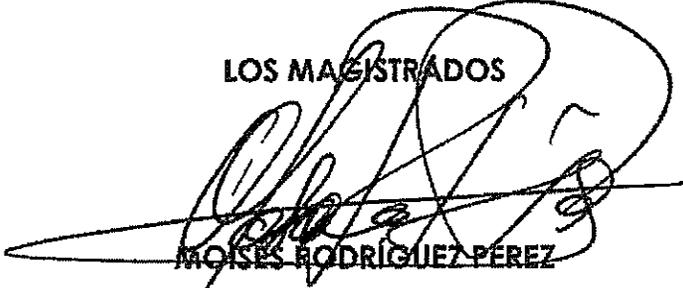
QUINTO: NOTIFÍQUESE a las partes en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991, y **ENVÍESE** copia de la presente decisión al juzgado de origen.

SEXTO: Por Secretaría del Tribunal, **ENVÍESE** copia de esta providencia al Juzgado de origen del diligenciamiento.

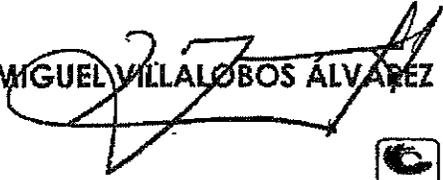
NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

El proyecto de esta providencia fue considerado y aprobado por la Sala de la fecha, según consta en Acta No. 038

LOS MAGISTRADOS


MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ


EDGAR ALEXI VÁSQUEZ CONTRERAS


LUIS MIGUEL VILLALOBOS ÁLVAREZ

