

REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE ARAUCA
SALA ÚNICA DECISIÓN



LEONARDO CORREDOR AVENDAÑO

Magistrado Ponente:

PROCESO	ACCIÓN DE TUTELA DE SEGUNDA INSTANCIA
SENTENCIA	GENERAL No. 23 – TUTELA 2° No. 19
ACCIONANTE	JOSÉ GREGORIO CHAPARRO SANABRIA
ACCIONADO	ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES
VINCULADOS	ADMINISTRADORA DE FONDOS DE PENSIONES – PORVENIR, FIDUPREVISORA S.A.
RADICADO	81-001-31-05-001-2021-00209-01
RADICADO INTERNO	2021-00025
TEMAS Y SUBTEMAS	CONSIDERACIONES GENERALES DE LA ACCIÓN DE TUTELA - ASPECTOS NORMATIVOS Y JURISPRUDENCIALES SOBRE EL DERECHO DE PETICIÓN - DEL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO Y EL PLAZO RAZONABLE
DECISIÓN:	CONFIRMA SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Proyecto aprobado por Acta de Sala **No. 68**

Arauca (Arauca), **diecisiete (17) de febrero** de dos mil veintidos (2022).

I. OBJETO DE LA DECISIÓN

Procede la Sala a resolver la *impugnación* interpuesta por el señor **JOSE GREGORIO CHAPARRO SANABRIA**, frente al fallo proferido el dieciséis (16) de diciembre de dos mil veintiuno (2021), por el Juzgado Único Laboral del Circuito Judicial de Arauca – Arauca, que decidió amparar el derecho de petición invocado y declaró improcedente la acción en lo que respecta al derecho de *seguridad social* solicitado por el recurrente, dentro de la tutela que instauró contra la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES**.

II. ANTECEDENTES

2.1 La tutela en lo relevante

Tutela 2° instancia
Radicado No. 81-001-31-05-001-2021-00209-01
Radicado Interno: 2021-00025
Accionante: José Gregorio Chaparro Sanabria
Accionado: Colpensiones y otros.

De la lectura del escrito genitor y la revisión de las pruebas adosadas al plenario, se desprenden como fundamentos fácticos soporte de la presente tramitación los siguientes.

Manifestó el accionante haber laborado para el Departamento Administrativo de Seguridad – DAS desde el primero (01) de enero de 1997 hasta el doce (12) de agosto de 2008, tiempo en el que cotizó para salud y pensión en el antiguo seguro social, conocido hoy como **COLPENSIONES**.

Asimismo, refirió haber trabajado en los años 2006 y 2007 para las empresas Manos Colombia y Darling Ltda., periodo para el cuál su cotización a pensión la realizó a Porvenir donde se encontraba afiliado para ese entonces.

Destacó que mediante fallo proferido por el Juzgado Tercero Administrativo del circuito de Cali se ordenó conceder a su favor la acción de nulidad y restablecimiento de derechos, en lo que respecta a indemnización por parte de la entidad para la que laboró durante trece (13) años, esto es, el Departamento Administrativo de Seguridad – DAS, ya que no se podía conceder el reintegro debido a que tal entidad ya estaba liquidada.

Resaltó que después de su desvinculación laboral con el DAS, continuó trabajando con otras entidades tanto públicas como privadas, matizó que al momento se encuentra vinculado a la Alcaldía Municipal de Arauca y que sigue afiliado a la **ADMINISTRADORA DE PENSIONES – COLPENSIONES**.

Informó que en el transcurso del año 2010 solicitó unificar las semanas cotizadas para quedar finalmente solo en **COLPENSIONES**, asimismo, comunicó que para el año 2019 según lo registrado y visualizado en la página oficial de la administradora mencionada, el reporte de semanas era equivalente a novecientas diez (910), sin embargo, tres años después dicho reporte había disminuido considerablemente a seiscientos noventa (690) semanas.

Advirtió que conforme a la Certificación Electrónica de Tiempos Laborados - CETIL en el año 2020 se dio a conocer que efectivamente los aportes hechos por el DAS desde el primero (01) de enero de 1997 hasta el año 2008 se realizaron al antiguo Instituto de Seguro Social, hoy conocido como

ADMINISTRADORA DE PENSIONES – COLPENSIONES, del mismo modo, certificó que el pago de seguridad social ordenado mediante sentencia judicial también fue cancelado a la misma administradora de pensión, es decir que el Departamento Administrativo de Seguridad – DAS, consignó la pensión a **COLPENSIONES** a partir del año 1997 hasta el año 2014 en razón a que dejó de existir.

De igual forma, hizo hincapié en que desde el año 2019 ha interpuesto varias peticiones, empero, estas nunca han sido resueltas o no se han respondido satisfactoriamente, Asimismo, reseñó que el cuatro (04) de mayo de 2021 solicitó.

- 1. Que de la manera más expedita posible se me normalice mi historial laboral y se me indicara la fecha de hoy cuantas semanas cotizadas tenía en Colpensiones.*
- 2. Se me indique la razón por la cual las semanas que cotice con el DAS, al antes seguro social, no se encuentran reportadas en Colpensiones habiendo hecho los pagos a esta institución año tras año.*
- 3. Se me indique las razones por las cuales no se encuentran reportadas las semanas cotizadas que el mismo estado me consignó a través de la defensa jurídica del estado en cumplimiento a una sentencia judicial. Desde septiembre de 2008 al mes de marzo de 2014.*
- 4. se me informe que significa “aporte devuelto No vinculado trasladado RAI” y los motivos porque se me reporta tal traslado si yo nunca lo he solicitado, en consecuencia, se me anexe el documento mediante el cual se hizo efectivo dicho traslado y quien lo autorizo.*

Según adujo el promotor del amparo, esa respuesta de la **ADMINISTRADORA DE PENSIONES** impidió tener satisfacción plena de lo solicitado y enfatizó el hecho de que al momento no le hayan normalizado el historial laboral, ya que según lo expuso, desde junio del año 2020 solo se limitan a informar que la Administradora de Pensiones Porvenir no ha efectuado el traslado de las semanas.

Por lo anterior, adujo que en vista de la respuesta dada por **COLPENSIONES**, radicó derecho de petición a la Administradora de Pensiones Porvenir con el fin de verificar si la información dada por la primera entidad era correcta, por lo que solicitó que de no ser así y por el contrario se encontrara afiliado a esta última administradora, se expidiera historial laboral y se indicara cuándo y quién solicitó el traslado a dicha entidad.

Finalmente, relató que la Administradora Porvenir aclaró que para el año 1995 se encontraba afiliado a dicho Fondo de Pensiones, sin embargo, a partir del

Tutela 2° instancia
Radicado No. 81-001-31-05-001-2021-00209-01
Radicado Interno: 2021-00025
Accionante: José Gregorio Chaparro Sanabria
Accionado: Colpensiones y otros.

año 2010 se realizó traslado a la Administradora de Pensiones **COLPENSIONES**, por lo que actualmente su estado es «no vigente» en este Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad - RAIS ante la A.F.P. Porvenir S.A.

En atención a lo señalado, requirió del Juez Constitucional tutelar sus derechos fundamentales de *petición* y seguridad social presuntamente vulnerados por la **ADMINISTRADORA DE PENSIONES COLPENSIONES**; como consecuencia de ello, se ordene a la autoridad:

«1. Que de la manera más expedita posible me normalice mi historial laboral e incluya, los 13 años que laboré con el Departamento Administrativo de Seguridad y además los años 2008 a 2014, hasta cuando la sentencia judicial, ordenó mi indemnización.»

2.2. Sinopsis Procesal

Presentada la acción constitucional, esta fue asignada por reparto al Juzgado Único Laboral del Circuito Judicial de Arauca – Arauca, autoridad judicial que mediante auto de fecha dos (2) de diciembre de 2021, admitió a trámite.

Una vez notificada la admisión, la entidad llamada al proceso se pronunció en los siguientes términos:

2.2.1 ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES.

Informó por intermedio de la directora de la Dirección de Acciones Constitucionales de la Administradora Colombiana de Pensiones las actuaciones realizadas con ocasión del presente asunto, para así afirmar que COLPENSIONES mediante oficio 2021_5075810-1051443 del 12 de junio de 2021 dio respuesta a la petición presentada por la accionante informando los ciclos recibidos y el archivo de historia laboral emitida por parte de la A.F.P. Porvenir S.A. correspondiente a lo cotizado en el Régimen de Ahorro Individual.

Asimismo, se le indicó que la inclusión de los ciclos se hacen mediante procesos automáticos como lo establecen las Administradoras de Fondo de Pensiones, por lo tanto, se debe tener en cuenta que en algunos casos el cargue de información puede contener errores, lo cual impide que sea oportuno, no

Tutela 2° instancia
Radicado No. 81-001-31-05-001-2021-00209-01
Radicado Interno: 2021-00025
Accionante: José Gregorio Chaparro Sanabria
Accionado: Colpensiones y otros.

obstante, se dejó claro que tal procedimiento ya se está adelantando con el fin de normalizar la historia laboral.

Respecto a los ciclos 1999/06, 1999/07, 2001/08, 2002/10, 2003/01, 2003/03, 2003/11, 2005/05 a 2005/07, se le advirtió que, «si bien la AFP Porvenir realizó el traslado de los ciclos correspondientes al periodo de su vinculación con dicha AFP, el periodo solicitado no fue trasladado y en tal sentido no se refleja en su historia laboral»

Asimismo, arguyó que, los ciclos 2008/09 a 2010/01 no correspondían a **COLPENSIONES** de acuerdo a la fecha de pago de estos, por lo cual se le manifestó que serían trasladados a la administradora de pensiones Porvenir donde usted se encontraba afiliado en el momento de dichas cotizaciones. Para que posteriormente la AFP mencionada, realice el debido traslado de estas. Lo anterior, con el fin de normalizar el historial de traslados que se formalizará con el proceso que se realiza en el Sistema de Seguridad Social.

Arguyó que, los ciclos 2010/06 a 2014/07 fueron cancelados de forma extemporánea, pues no tiene correspondencia alguna con el tiempo de relación laboral, por tanto, tampoco existe afiliación a esta entidad para dicho periodo.

Por lo anterior expuesto, pidió se declare la improcedencia de la acción de tutela ante el carácter subsidiario de esta, toda vez que refirió que el actor pretende desnaturalizar la acción de tutela para que le sean reconocidos derechos que deben ser de conocimiento de la vía ordinaria.

No obstante, se allegó nueva contestación por parte de la accionada en la que manifestó haber dado trámite a la solicitud elevada por el accionante mediante oficio de nueve (9) de diciembre de 2021, en la que dio respuesta de fondo, informando que una vez validado el historial laboral, se evidenció que el solicitante presenta una novedad de traslado, haciéndose efectivo a partir del primero (01) de junio de 2010, esto quiere decir que desde el primero (01) de agosto de 1995 hasta el treinta y uno (31) de mayo de 2010 el recaudo de aportes a fondos de pensiones se encuentra en cabeza de Porvenir S.A.

Tutela 2° instancia
Radicado No. 81-001-31-05-001-2021-00209-01
Radicado Interno: 2021-00025
Accionante: José Gregorio Chaparro Sanabria
Accionado: Colpensiones y otros.

Cabe resaltar que, los aportes de los ciclos trabajados con el Departamento Administrativo de Seguridad – DAS se encuentran previamente incluidos en Administradora de Fondos de Pensiones Porvenir S.A., por tal razón, una vez recibidos los recursos y la información respectiva de la A.F.P. mencionada, **COLPENSIONES** dará inicio a un proceso de validación de los archivos remitidos, procedimiento necesario para la normalización de la historia laboral de los usuarios del sistema pensional.

Por lo anteriormente expuesto, la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES** solicitó declarar un hecho superado por cuanto la petición elevada fue resuelta en el transcurrir de la acción constitucional interpuesta.

2.2.2 ADMINISTRADORA DE FONDOS DE PENSIONES – PORVENIR S.A.

La directora de la Dirección de Acciones Constitucionales de la Administradora de Fondos de Pensiones Porvenir S.A. manifestó que el señor **CHAPARRO SANABRIA** no se encuentra afiliado en dicha Administradora.

Resaltó que el accionante estuvo afiliado a Porvenir S.A. desde el primero (01) de agosto de 1995 hasta el primero (01) de junio de 2010, es por ello que, a partir de la última fecha mencionada, esta entidad realizó el traslado y la normalización de historial laboral mediante archivo plano PVBDNHL20210623W01 cuya de actualización final fue del veintidós (22) de junio de 2021.

Por lo anterior, arguyó que es **COLPENSIONES** quien debe hacer actualización de la historia laboral en su sistema; por otro lado, valga advertir que los aportes pagados por el Departamento Administrativo de Seguridad – DAS, fueron a la administradora de antes mencionada, sin embargo, dicho fondo hizo la devolución de ciclos a Porvenir S.A. mediante proceso de no vinculados, teniendo en cuenta que para esa fecha el accionante tenía vigencia con esta última administradora, por tal razón se procedió con la totalidad de los aportes

Tutela 2° instancia
Radicado No. 81-001-31-05-001-2021-00209-01
Radicado Interno: 2021-00025
Accionante: José Gregorio Chaparro Sanabria
Accionado: Colpensiones y otros.

y por lo tanto es obligación de Colpensiones actualizar y normalizar la historia laboral.

Conforme lo anterior, pidió «no tutelar los derechos pretendidos por el accionante contra PORVENIR S.A., ya que es claro que esta Sociedad Administradora no ha vulnerado derecho fundamental alguno al señor JOSE GREGORIO CHAPARRO SANABRIA».

2.2.2 PATRIMONIO AUTONOMO PUBLICO – P.A.P. FIDUPREVISORA S.A. DEFENSA JURIDICA DEL EXTINTO DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE SEGURIDAD – DAS Y SU FONDO ROTATORIO.

Contestó el requerimiento a través del apoderado judicial de la entidad, quien señaló que:

«(...) Mi representada PAP Fiduprevisora S.A., Defensa Jurídica del extinto DAS y su Fondo Rotatorio, de conformidad con las normas anteriormente citadas, dio estricto cumplimiento a la sentencia proferida por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Cali (Valle del Cauca), la cual fue adicionada por providencia proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, dentro del proceso contencioso administrativo con medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, Rad. 76001-33-31-007-2008-00429-00, en la cual se dispuso acceder a las pretensiones de la demanda y como consecuencia de ello, al pago de una suma de dinero».

Por otra parte, la entidad arguyó que no ha vulnerado los derechos fundamentales del accionante, toda vez que no fue tal institución la que omitió dar respuesta de fondo a la petición interpuesta por el señor **JOSE GREGORIO CHAPARRO SANABRIA**, además, fue corroborado por el mismo accionante que la Defensa Jurídica del Extinto DAS le informó, a la vez que demostró haber realizado los aportes requeridos a la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES**.

Por lo anterior, destacó que queda claro que la P.A.P. Fiduprevisora S.A. dio cumplimiento de las obligaciones a su cargo y reiteró que, para el presente caso, no es ella quien debe dar respuesta a la solicitud elevada.

2.3. La sentencia de primera instancia

Mediante providencia del dieciséis (16) de diciembre de dos mil veintiuno (2021), por el Juzgado Único Laboral del Circuito Judicial de Arauca – Arauca, luego de transcribir los hechos narrados en el escrito contentivo de esta acción,

Tutela 2° instancia
Radicado No. 81-001-31-05-001-2021-00209-01
Radicado Interno: 2021-00025
Accionante: José Gregorio Chaparro Sanabria
Accionado: Colpensiones y otros.

la respuesta allegada al trámite y citar jurisprudencia aplicable al asunto, decidió amparar el derecho fundamental de petición de **JOSÉ GREGORIO CHAPARRO SANABRIA**, presuntamente trasgredidos por la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES**.

Como eje central de su argumentación, indicó que de los cuatro puntos contenidos en la petición del 12 de junio de 2021 que elevó el señor **JOSÉ GREGORIO CHAPARRO SANABRIA** ante **COLPENSIONES**, solo uno no fue contestado en debida forma, por lo tanto, amparó el derecho fundamental invocado y resolvió:

«PRIMERO: TUTELAR el derecho fundamental de petición solicitado por el accionante JOSÉ GREGORIO CHAPARRO SANABRIA, por los motivos esbozados en la parte considerativa de este proveído. En consecuencia, se ORDENA a la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES “COLPENSIONES”, que dentro del término de cuarenta y ocho (48) horas, RESUELVA de forma inmediata, de fondo, clara, precisa, completa y de manera congruente, la petición enumerada como 4 del derecho de petición de fecha 4 de mayo de 2021, de conformidad con las consideraciones ya expuestas.

SEGUNDO: ORDENAR a la entidad accionada que, vencido el término anterior, acredite ante este Despacho el cumplimiento de la orden impartida en el numeral segundo, con la prueba del recibido y notificación a la accionante, so pena de hacerse acreedora a las sanciones legales que por desacato prevé el artículo 53 del Decreto 2591 de 1991.

TERCERO: DECLARAR IMPROCEDENTE el amparo del derecho a la seguridad social y las demás pretensiones invocadas por la parte accionante, atendidas las consideraciones ut supra.»

2.4. La impugnación

Inconforme con la anterior decisión, el accionante **JOSÉ GREGORIO CHAPARRO SANABRIA** la impugnó, y al efecto manifestó que el juez de primera instancia erró al despachar desfavorablemente las pretensiones de la acción constitucional, pues debió tener en cuenta que, desde el mes de junio de 2010 solicitó traslado de aportes a **COLPENSIONES**, por encontrarse multi-afiliado, sin embargo, transcurrido el tiempo es decir, once (11) años después

Tutela 2° instancia
Radicado No. 81-001-31-05-001-2021-00209-01
Radicado Interno: 2021-00025
Accionante: José Gregorio Chaparro Sanabria
Accionado: Colpensiones y otros.

no le han dado solución a tal inconformidad; por otro lado, manifestó que, «*la accionada Colpensiones, en sus respuestas de las peticiones que he allegado solicitando se normalice mi historial laboral, me ha respondido con miles de mentiras y se han dedicado a realizar un copie y pega de cada petición y no me han revisado la situación real de mi solicitud*».

Expuso que su mayor preocupación radica en que le sigan mintiendo con respecto a las semanas cotizadas, asimismo, adujo que el Juez de primera instancia no valoró bien las pruebas allegadas, dijo que, «*que al parecer no fueron valoradas por su despacho, un documento bajado de la página oficial de Colpensiones, de fecha 05 de febrero de 2019, reporte de semanas cotizadas en pensión y a esa fecha teniendo inclusive inconsistencias me reportaban Novecientas diez (910)semanas incluidas las semanas del DAS. Hoy casi tres años después el reporte de semanas cotizadas es 690*».

Por lo anterior, insistió en que en el *sub examine* existe una trasgresión de las garantías fundamentales invocadas, motivo por el cual solicitó a esta Corporación la revocatoria de la decisión de primera instancia con el fin de que le sean amparados los derechos fundamentales de *petición y seguridad social*.

III. CONSIDERACIONES

3.1 Competencia

Es competente este Tribunal para desatar la impugnación formulada, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991, reglamentario del artículo 86 de la Carta Política, en atención al factor funcional, por cuanto el despacho cognoscente ostenta la calidad de Circuito de este Distrito Judicial, del cual esta Corporación es su superior funcional.

3.2 Problema jurídico

Corresponde a esta Corporación establecer si en el presente asunto cabe sostener la orden del juez de primer grado que decidió amparar el derecho de *petición* y declarar la *improcedencia* de la acción en lo que respecta al derecho de *seguridad social*; o si, por el contrario, como lo alega el accionante, la

autoridad accionada con su actuar, vulnera los derechos fundamentales invocados por el actor.

3.3 Tesis de la Sala

Sostendrá la de **CONFIRMAR** la decisión proferida en primera instancia, al constatar esta Colegiatura la existencia de afectación al derecho de petición denotado por la *a quo*; así como la improcedencia de vulneración del derecho fundamental a la seguridad social, este último alegado por parte del señor **JOSÉ GREGORIO CHAPARRO SANABRIA** en su impugnación. Al efecto se presentan como soporte los siguientes argumentos:

3.4. Supuestos jurídicos

La acción de tutela ha sido instituida como mecanismo ágil y expedito para que todas las personas reclamen ante los jueces de la República la protección de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción de cualquier autoridad pública o de los particulares, en los casos previstos en la ley.

Sobre su naturaleza se tiene que, entre otros, ostenta carácter *subsidiario*, en cuanto no procede cuando el ordenamiento prevé otro medio eficaz e idóneo para la protección de los derechos presuntamente conculcados, salvo que se invoque el amparo constitucional para evitar la consumación de un *perjuicio irremediable*; *residual*, en la medida en que complementa aquellos medios previstos en el ordenamiento que no son eficaces para la protección de los derechos fundamentales; *informal*, toda vez que se tramitan por esta vía las violaciones o amenazas de los derechos que por su evidencia no requieren la confrontación propia de un proceso ante la justicia ordinaria. Asimismo, respecto de la acción de tutela se predica el *principio de inmediatez*, porque opera como un mecanismo de aplicación urgente, como quiera que procura la protección real, concreta y efectiva del derecho.

Al referirse a la subsidiariedad como requisito de procedencia de la acción de tutela, la Corte Constitucional¹ ha advertido de manera insistente, que la protección constitucional es un mecanismo residual y subsidiario empleado ante la *vulneración o amenaza de derechos fundamentales* cuando no se cuente con mecanismos legales de defensa, salvo que se esté en presencia de un *perjuicio irremediable*, evento en el cual podrá estudiarse su viabilidad como *mecanismo transitorio*. La tutela reconoce la validez y viabilidad de los recursos ordinarios creados en defensa de los derechos de las personas, de allí la preeminencia legal de su empleo y el carácter suplementario del amparo constitucional.

La acción de tutela se considera procedente sólo en aquellos casos en los cuales el o la accionante no cuente con un instrumento idóneo para proteger sus derechos fundamentales o cuando contando con un instrumento ordinario, se haga necesario acudir a la acción constitucional para evitar un *daño irremediable*, tornándose ésta como acción excepcional.

3.4.1 Aspectos normativos y jurisprudenciales sobre el derecho de petición

La Constitución Política de Colombia incluye entre los derechos fundamentales el derecho de petición consagrado en el artículo 23, según el cual *«toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales»*.

Dicha prerrogativa, además, es una garantía fundamental de aplicación inmediata, cuya efectividad resulta indispensable para la consecución de los fines esenciales del Estado, 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

¹Corte Constitucional. Sentencia T-682 de 2011. M.P. Nilson Pinilla Pinilla - T-580 de julio 26 de 2006, M. P. Manuel José Cepeda

Tutela 2° instancia
Radicado No. 81-001-31-05-001-2021-00209-01
Radicado Interno: 2021-00025
Accionante: José Gregorio Chaparro Sanabria
Accionado: Colpensiones y otros.

el cumplimiento de las funciones y los deberes de protección para los cuales fueron instituidas las autoridades de la República².

Abundante ha sido la jurisprudencia de la Corte Constitucional en relación con la naturaleza, alcance e importancia de este derecho fundamental, cuyo núcleo esencial puede concretarse en dos aspectos: **en una pronta respuesta** por parte de la autoridad ante la cual ha sido elevada la solicitud y, en segundo lugar, **una respuesta de fondo** a la *petición* planteada, sin importar que la misma sea favorable o desfavorable a los intereses del peticionario, toda vez que resolver no implica acceder.

Asimismo, en sentencia T-1006 de 2001, el máximo órgano Constitucional adicionó otros dos requisitos respecto a la satisfacción de este derecho, a saber: primero, que la falta de competencia de la entidad ante la cual se presenta la solicitud, no la exonera de resolverla; y, segundo, que la respuesta que se pronuncie, se notifique al interesado.

En relación con la respuesta que debe darse por parte de la entidad ante la cual se formula una *petición*, se entiende que aquella es suficiente cuando resuelve materialmente la solicitud y satisface los requerimientos del *petente*, independientemente de que sea negativa a sus pretensiones; es efectiva si soluciona el caso que se le plantea; y es congruente, si la respuesta es consecuente con lo pedido, aspectos que precisó la Alta Corporación en sentencia T-172 de 2013.

En conclusión, la garantía real al derecho de *petición* reside en cabeza de la administración como una responsabilidad especial, sujeta a cada uno de los elementos que contienen su núcleo esencial. La obligación de la entidad estatal no cesa con la simple respuesta a lo solicitado por un ciudadano, es necesario además que dicha solución remedie sin confusiones el fondo del asunto rogado; que esté dotada de claridad y congruencia entre lo pedido y lo resuelto; e igualmente, que su oportuna respuesta se ponga en conocimiento del

² Para conocer más sobre el sentido, alcance y ejercicio del derecho de *petición*, se pueden consultar, entre otras, las sentencias T-12/92, MP: José Gregorio Hernández Galindo; T-571/93, MP: Fabio Morón Díaz; T-279/94, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz; T-414/95, MP: José Gregorio Hernández Galindo; SU-166/99, MP: Alejandro Martínez Caballero; T-079/01, MP: Fabio Morón Díaz; T-129/01, MP: Alejandro Martínez Caballero.

solicitante, sin que pueda tenerse como efectiva una contestación que sólo sea conocida por la persona o entidad de quien se solicita la información.

3.4.2 Del debido proceso administrativo y el plazo razonable

Establece el artículo 29 Superior que *«el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas»*. La Corte Constitucional por su parte lo ha definido como el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, *«materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa»*.³

El debido proceso, es entendido como elemento del plazo razonable por lo tanto, es de vital importancia hacer un estudio sobre él que permita establecer la existencia de la vulneración, la Alta Corporación en Sentencia C-496 de 2015 ha dicho que el plazo razonable significa *«(...) que el proceso se tramite sin dilaciones injustificadas, respecto de lo cual es necesario analizar tres (3) elementos: (i) la complejidad del asunto, (ii) la actividad procesal del interesado y (iii) la conducta de las autoridades nacionales»*. No obstante, esta protección no hace alusión exclusivamente a los eventos en que existan dilaciones, sino también aquellos que se adelantan sin celeridad y ponen en riesgo la eficacia de las garantías de defensa y contradicción.

A su vez, la violación al debido proceso se deriva en mora como consecuencia de un actuar dilatorio, que de acuerdo con la Corte tiene como características *«(i.) el incumplimiento de los términos señalados en la ley para adelantar alguna actuación por parte del funcionario competente; (ii.) que la mora desborde el concepto de plazo razonable que involucra análisis sobre la complejidad del asunto, la actividad procesal del interesado, la conducta de la autoridad competente y el análisis global de procedimiento; (iii.) la falta de motivo o justificación razonable en la demora»*.⁴

De conformidad con la jurisprudencia constitucional, los conceptos de mora injustificada y plazo razonable se han utilizado de manera preferente para

³ Corte Constitucional, sentencia C-980 de 2010. Ver también, sentencias T-796 de 2006 y T-051 de 2016

⁴ Sentencia T-297 de 2006. M.P. Jaime Córdoba Triviño

referirse a actuaciones judiciales, siendo pertinente su aplicabilidad al procedimiento administrativo⁵. En relación con la *mora administrativa*, no puede entenderse como desconocimiento de los términos previstos para adoptar determinadas decisiones toda actuación dilatoria, por el contrario, debe evaluarse la violación al debido proceso según la particularidad de cada caso, en palabras de la Corte «*la violación del debido proceso derivada de la dilación o mora de la autoridad, depende del carácter injustificado en el incumplimiento de los términos. En este sentido constituye una violación de los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, aquella denegación o inobservancia de los términos procesales que se presenten sin causa que las justifiquen o razón que las fundamenten*».⁶

En la Sentencia T-438 de 1998, la Corte ha sostenido que no resulta admisible que la acción de tutela se convierta en el medio para que se resuelvan las solicitudes en el término legal; que hacerlo genera un procedimiento administrativo paralelo produciéndose un desgaste del aparato judicial que no corresponde a la finalidad real de la acción de tutela y por el contrario afecta gravemente a los demás usuarios.

3.5 Caso concreto

Como viene de señalarse, el accionante **JOSÉ GREGORIO CHAPARRO SANABRIA** acudió a la presente acción constitucional en procura de obtener la protección de sus derechos fundamentales de *petición y seguridad social*, que considera vulnerados por la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES**; en consecuencia, se ordene a dicha autoridad normalizar su historia laboral e incluya los trece (13) años laborados con el Departamento Administrativo de Seguridad – DAS, al igual que los años de indemnización pagos por esta última entidad.

El juez de primera instancia, en la sentencia del dieciséis (16) de diciembre de 2021 amparó el derecho de petición, empero, decidió declarar la improcedencia de la acción de tutela en lo que respecta al derecho de seguridad social, en

⁵ Sentencia STP16686 de 2016 M.P. José Luis Barceló Camacho

⁶ *Ibidem*

Tutela 2° instancia
Radicado No. 81-001-31-05-001-2021-00209-01
Radicado Interno: 2021-00025
Accionante: José Gregorio Chaparro Sanabria
Accionado: Colpensiones y otros.

tanto consideró que, para este último derecho invocado, el accionante cuenta con la jurisdicción ordinaria y este mecanismo de tutela no es el idóneo para resolver su inconformidad.

Decisión frente a la cual expresó inconformidad el señor **JOSE GREGORIO CHAPARRO SANABRIA**, quien solicita sea *revocada* la sentencia de primera instancia, bajo el argumento de vulneración del derecho de petición teniendo en cuenta que, según lo expresado, lleva once (11) años esperando que le den respuesta de fondo a sus inquietudes y solucionen su historial laboral, de conformidad con los hechos expuestos en el escrito introductorio.

Veamos que se establece del compendio traído al asunto en estudio:

Como lo ha adoctrinado la jurisprudencia, las solicitudes vía *derecho de petición* que se formulan a las autoridades, podrán ser de contenido *administrativo* o *judicial*, lo que ubica las primeras en aplicación de las reglas generales previstas en la Constitución Nacional (art. 23), el Código de Procedimiento Administrativo y de la Contencioso Administrativo y la Ley 1755 de 2015; al paso que en el segundo evento, corresponde cumplir su desarrollo y solución, a la luz de las reglas procesales propias de cada juicio; máxima fijada por la línea de pensamiento de nuestro máximo tribunal de cierre de la justicia constitucional, criterio de pleno recibo por parte de este tribunal.

En el *sub lite*, sea lo primero señalar que si bien es cierto desde el escrito de tutela el accionante refirió la formulación de múltiples solicitudes ante la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES**, también lo es que, una vez revisado los documentos adjuntos y las respuestas allegadas por parte de la accionada, se demostró que esta última, dio respuesta a las inquietudes del accionante.

Respecto a la solicitud presentada por el accionante el cuatro (04) de mayo de 2021, señaló que las mismas fueron resueltas así:

Solicitud

1. Que de la manera más expedita posible se me normalice mi historial laboral y se me indicara la fecha de hoy cuantas semanas cotizadas tenía en Colpensiones.

Tutela 2° instancia
Radicado No. 81-001-31-05-001-2021-00209-01
Radicado Interno: 2021-00025
Accionante: José Gregorio Chaparro Sanabria
Accionado: Colpensiones y otros.

2. Se me indique la razón por la cual las semanas que cotice con el DAS, al antes seguro social, no se encuentran reportadas en Colpensiones habiendo hecho los pagos a esta institución año tras año.

3. Se me indique las razones por las cuales no se encuentran reportadas las semanas cotizadas que el mismo estado me consignó a través de la defensa jurídica del estado en cumplimiento a una sentencia judicial. Desde septiembre de 2008 al mes de marzo de 2014.

4. Se me informe que significa "aporte devuelto No vinculado trasladado RAI" y los motivos porque se me reporta tal traslado si yo nunca lo he solicitado, en consecuencia, se me anexe el documento mediante el cual se hizo efectivo dicho traslado y quien lo autorizo.

Al respecto, se allegó al trámite oficio de fecha doce (12) de junio de 2021⁷, que, en parte, es al que se hace relación en el escrito tutelar el señor **JOSÉ GREGORIO CHAPARRO SANABRIA**. En esta documental, se puede observar que la accionada, por intermedio de la directora de acciones constitucionales respondió lo siguiente:

«Reciba un cordial saludo de la Administradora Colombiana de Pensiones — COLPENSIONES. En respuesta a su solicitud según radicado señalado en la referencia, en relación a los ciclos 1997/01 a 1999/05, 1999/08 a 2001/07, 2001/09 a 2002/09, 2002/11, 2002/12, 2003/02, 2003/04 a 2003/10, 2003/12 a 2005/04, 2005/08 a 2008/08, 2010/02 a 2010/05 le informamos que Colpensiones ha recibido los aportes y el archivo de la Historia Laboral por parte de la AFP Porvenir, correspondiente a los ciclos cotizados en el Régimen de Ahorro Individual, no obstante el cargue de los mismos se hace mediante procesos automáticos establecidos con las diferentes AFPs, razón por la cual estamos realizando el procesamiento de dicha información a fin de normalizar la Historia Laboral. No obstante, lo anterior, se resalta que en algunos casos los archivos pueden contener errores que impiden el cargue oportuno de los ciclos requeridos, lo cual debe ser conciliado con la respectiva AFP, y que eventualmente puede ocasionar demoras adicionales.

Referente a los ciclos 1999/06, 1999/07, 2001/08, 2002/10, 2003/01, 2003/03, 2003/11, 2005/05 a 2005/07 con el empleador DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE SEGURIDAD DAS le manifestamos que, si bien la AFP Porvenir realizó el traslado de los ciclos correspondientes al periodo de su vinculación con dicha AFP, el periodo solicitado no fue trasladado y en tal sentido no se refleja en su historia laboral.

Por otra parte, los ciclos 2008/09 a 2010/01 no correspondían a COLPENSIONES de acuerdo a la fecha de pago de estos, por lo cual serán trasladados a la AFP Porvenir donde usted se encontraba afiliado en el momento de dichas cotizaciones. Para que posteriormente la AFP mencionada, realice el debido traslado del mismo tiempo. Lo anterior, se realiza con el fin de normalizar su Historial de Traslados que se formalizará con el proceso que se realiza en el Sistema de Seguridad Social».

(...) «Por último, le informamos que los ciclos 2010/06 a 2014/07 fueron cancelados por el empleador DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE SEGURIDAD de forma extemporánea en 2018/06, fecha para la cual no tiene relación laboral con dicho

⁷ Al cual le fue asignado por COLPENSIONES el radicado No. 2021-5075810-1051443

Tutela 2° instancia
Radicado No. 81-001-31-05-001-2021-00209-01
Radicado Interno: 2021-00025
Accionante: José Gregorio Chaparro Sanabria
Accionado: Colpensiones y otros.

empleador, (ni existe afiliación a Colpensiones), razón por la cual los ciclos solicitados no se contabilizan en la Historia Laboral»

Como consecuencia de lo anterior, como acertadamente lo señaló el *a quo*, se logró establecer que **COLPENSIONES** emitió el oficio No. 2021-5075810-1051443 del doce (12) de junio de 2021 y posteriormente, allegó nuevo oficio con calenda de nueve (09) de diciembre del mismo año, donde informó al señor **CHAPARRO SANABRIA: (i)** Una vez recibidos los recursos y la información respectiva de la AFP Porvenir, Colpensiones debe dar inicio a un proceso de validación de los archivos remitidos; procedimiento necesario para la normalización de la historia laboral, por otro lado, nos permitimos hacer entrega de la Historia Laboral unificada, consistente y actualizada, en donde encontrará de manera detallada la información que hasta la fecha COLPENSIONES registra; **(ii)** Referente a los ciclos 1999/06, 1999/07, 2001/08, 2002/10, 2003/01, 2003/03, 2003/11, 2005/05 a 2005/07 con el empleador DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE SEGURIDAD DAS le manifestamos que si bien la AFP Porvenir realizó el traslado de los ciclos correspondientes al periodo de su vinculación con dicha AFP, el periodo solicitado no fue trasladado y en tal sentido no se refleja en su historia laboral; y por último, **(iii)** Por otra parte los periodos de cotización 2010/06 a 2014/07 en la historia laboral del ciudadano no cuenta con reporte de relación laboral realizados a su favor por el empleador Departamento Administrativo de Seguridad - DAS, adicionalmente se observa que los pagos realizados son extemporáneos toda vez que se realizó en junio de 2018.

En ese orden de ideas, colige la Sala que las solicitudes elevadas por el señor **JOSÉ GREGORIO CHAPARRO SANABRIA** ante **COLPENSIONES** han sido resueltas de fondo, salvo la advertida por el A quo, que corresponde al numeral 4 de la petición del cuatro (4) de mayo de 2021 en la que solicitó «*se me informe que significa “aporte devuelto No vinculado trasladado RAI” y los motivos por que se me reporta tal traslado si yo nunca lo he solicitado, en consecuencia se me anexe el documento mediante el cual se hizo efectivo dicho traslado y quien lo autorizo*».

Tutela 2° instancia
Radicado No. 81-001-31-05-001-2021-00209-01
Radicado Interno: 2021-00025
Accionante: José Gregorio Chaparro Sanabria
Accionado: Colpensiones y otros.

Ahora bien, como le señaló el *a quo* respecto de la protección a la seguridad social, el accionante cuenta con la vía ordinaria para que sea a efectos de normalizar la historia laboral, siendo un mecanismo eficaz e idóneo para que el actor persiga la rehabilitación de los derechos que considera le han sido conculcados, además de ser ese el escenario natural para llevar a cabo el juicio sobre la legalidad de las decisiones adoptadas por las entidades accionadas, así como para obtener el reconocimiento de los pretendidos intereses.

Adicional a lo anterior, como lo advirtió el *a quo*, en el *sub lite* no existe, al menos sumariamente, prueba de la existencia de un *perjuicio irremediable* que sustente transitoriamente el amparo constitucional. Más aún cuando se encuentra en trámite la solicitud de normalización del historial laboral presentado.

En ese orden de ideas, acertada resultó la decisión impugnada en cuanto accedió a la protección invocada por el actor, ante la vulneración del derecho fundamental de petición, y en lo que respecta a la impugnación presentada por el actor, no se evidencia la vulneración alegada en cuanto se entiende que al resolver el punto 4 de la petición se definirá la situación de los aportes efectuados por el DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE SEGURIDAD – DAS; y en lo referente al derecho pensional, la esfera del juez constitucional no es la procedente para alegar este derecho.

Por ello, esta Colegiatura **CONFIRMARÁ**, por las razones expuestas, la decisión de primera instancia.

IV. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la **Sala Única del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Arauca**, administrando justicia en nombre del pueblo, y por mandato de la Constitución Política,

RESUELVE:

Tutela 2° instancia
Radicado No. 81-001-31-05-001-2021-00209-01
Radicado Interno: 2021-00025
Accionante: José Gregorio Chaparro Sanabria
Accionado: Colpensiones y otros.

PRIMERO: CONFIRMAR el fallo de tutela proferido el dieciséis (16) de diciembre de 2021 por el Juzgado Unico Laboral del Circuito de Arauca, dentro del trámite de tutela instaurado por el señor **JOSÉ GREGORIO CHAPARRO SANABRIA** en contra de la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES**, por las razones expresadas en la parte motiva de este proveído.

SEGUNDO: NOTIFÍQUESE lo resuelto a los interesados por el medio más expedito (art. 30 Dto. 2591/91). **COMUNÍQUESE** al juzgado de conocimiento de la manera más expedita y **REMÍTASE** el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

LEONARDO CORREDOR AVENDAÑO

Ponente

MATILDE LEMOS SANMARTÍN

Magistrada

ELVA NELLY CAMACHO RAMÍREZ

Magistrada