

República De Colombia
Rama Judicial del Poder Público



Juzgado Segundo Administrativo Oral Del Circuito De Santa Marta

Santa Marta D.T.C.H., cuatro (4) de julio de dos mil diecisiete (2017).

RADICADO:	No. 47-001-3333-002-2017-00162-00
ACCIÓN:	TUTELA
ACTOR:	FELICIA AHUMADA PARRA
DEMANDADO:	COLPENSIONES

Se procede a resolver la solicitud de tutela formulada por la señora Felicia Ahumada Parra mediante apoderado judicial en contra de la Administradora Colombiana de Pensiones por la presunta violación a los derechos fundamentales al mínimo vital, debido proceso y a la igualdad, previos los siguientes:

I. ANTECEDENTES

1.1 Hechos¹

La parte demandante señaló como los hechos que sirven de fundamento para la presente acción los siguientes:

"En aras de aclarar dudas de quien pudo asegurarse para si el dinero de su difunto esposo, impetro la siguiente acción de tutela con el derecho que le asiste a mi facultada a recibir los derechos de su difunto esposo tales como las cesantías, el día 26/04 del 2017, mi apoderado envió(amos) a COLPENSIONES el siguiente derecho de petición donde se le solicitaba a la misma, quien recibió o a quien entrego el retroactivo que dejase de percibir por causa de muerte el retroactivo de su compañero el señor Ramón Demetrio Pertuz Manjarrez, quien falleció dejando como sustituta de su muerte quien hasta este momento asegura no haber recibido en su totalidad el dinero a causa de su fallecimiento, ya que son muchas las conjeturas que se hace hasta el momento, y para aclarar la situación le pregunta o hace la siguiente petición a COLPENSIONES, quien con su negativa a contestar el derecho de petición, solo piensa en que se ha retraído es por una sola razón, quien de antemano solicita se le cancele todos los retroactivo e interés legales y corriente dejados de percibir hasta el momento en que en firme esta tutela".

1.2 Pretensiones²

¹ Folios 1.

² Folio 2.

La parte actora solicita se le ordene a la Administradora Colombiana de Pensiones –COLPENSIONES- cancelen todos los retroactivos dejados de percibir o en su defecto los soportes de entrega de esos dineros o a quien se les entregó de ser el caso.

1.3 Contestación de la demanda

La Administradora Colombiana de Pensiones –COLPENSIONES- guardó silencio.

1.4 Trámite procesal

La acción constitucional fue presentada el día 20 de junio de 2017. Fue admitida³ el 21 del mismo mes y año y notificada el día mencionado, otorgando a la parte accionada un término de cuarenta y ocho horas (48) para que rindiera un informe detallado sobre los hechos que dieron origen a la acción impetrada.

II. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

2.1) De la acción de tutela

La Constitución Política de Colombia de 1991, consagra en su artículo 86, la acción de tutela como un mecanismo de protección de los derechos constitucionales fundamentales, al disponer que toda persona podrá ejercer esta acción para reclamar ante los jueces, en cualquier momento y lugar, ya sea por sí mismo o por intermedio de apoderado, la protección inmediata de los mencionados derechos, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.

Se trata de un instrumento jurídico confiado por la Constitución a los jueces, cuya justificación y propósito consisten en brindar a la persona la posibilidad de acudir sin mayores requerimientos de índole formal y en 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 fines esenciales del Estado, consistente en garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución.

Así entonces, resulta necesario para la viabilidad y prosperidad de la acción de Tutela que la persona se vea lesionada o amenazada con la acción u omisión de una autoridad pública o de un particular, en este último caso en los eventos definidos por la ley. Es decir, la tutela procede cuando quiera que se amenace o quebrante un derecho fundamental consagrado en la Constitución y que para la protección del mismo no exista otro medio de defensa judicial, a menos que se promueva como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

2.2) Problema jurídico

³ Folio 9.

En el asunto de la referencia, le corresponde al Despacho determinar si la entidad tutelada ha vulnerado los derechos fundamentales del actor al no dar respuesta de fondo a la solicitud impetrada.

Para efectos de resolver el problema jurídico planteado, la Sala reiterará la jurisprudencia sobre contenido y alcance del derecho de petición en materia pensional.

2.3) Relación probatoria

En el expediente obra como pruebas relevantes:

- Copia del recibo de la guía de envío por correo certificado con fecha de 26 de abril de 2017. (fl. 4)

2.4) Marco normativo y Jurisprudencial del derecho de petición

La Constitución Política en su artículo 23 consagra el derecho de petición como un derecho fundamental en virtud del cual se otorga a los ciudadanos la posibilidad de presentar solicitudes respetuosas a las autoridades y a obtener de ellas una resolución oportuna y completa sobre el particular. Como lo ha sostenido en forma reiterada la Jurisprudencia Constitucional, para la satisfacción de ese derecho la respuesta (i) debe ser oportuna, (ii) debe resolver el asunto de fondo, en forma clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado; (iii) debe ser puesta en conocimiento del peticionario. Si no se cumplen esos presupuestos se incurre en una vulneración del derecho fundamental de petición. Las peticiones en interés particular encuentran desarrollo en el Capítulo III del Título I del Libro I del Código Contencioso Administrativo, y al mismo le resultan aplicables las disposiciones previstas en el Capítulo II ibídem -Del derecho de petición en interés general-.

De otra parte, el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011 disponía el término para resolver las peticiones, empero la Ley 1755 del 30 de junio de 2015 "*POR MEDIO DE LA CUAL SE REGULA EL DERECHO FUNDAMENTAL DE PETICIÓN Y SE SUSTITUYE UN TÍTULO DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO*" sustituye tal norma, en los siguientes términos:

Artículo 14. Términos para resolver las distintas modalidades de peticiones. Salvo norma legal especial y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción. Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones:

1. Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los diez (10) días siguientes a su recepción. Si en ese lapso no se ha dado respuesta al peticionario, se entenderá, para todos los efectos legales, que la respectiva solicitud ha sido aceptada y, por consiguiente, la administración ya no podrá negar la entrega de dichos documentos al peticionario, y como consecuencia las copias se entregarán dentro de los tres (3) días siguientes.

2. Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción.

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

Así las cosas, cuando el administrado formule petición por norma general, la entidad cuenta con 15 días para resolverla. Vale la pena indicar que este término es idéntico al establecido en la norma primigenia de la ley 1437 de 2011 (norma vigente al momento de la petición) por lo que se entiende que la copia del derecho de petición suscrita por el accionante con fecha de 1 de marzo 2016, dirigida a la Administradora Colombiana de Pensiones (fl.6), se encontraba sujeta al prementado término.

- **PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA PARA EXIGIR RESPUESTA AL DERECHO DE PETICIÓN.**

El mandato constitucional advierte que la acción de tutela solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial o de existir, éste no sea eficaz para la protección de sus derechos. Esto, por cuanto se trata de un trámite de carácter subsidiario y residual, establecido bajo un procedimiento preferente y sumario, cuya finalidad es la protección inmediata de los derechos fundamentales presuntamente vulnerados.

Respecto a la procedencia de la tutela para el restablecimiento del derecho de petición, la H. Corte Constitucional⁴ se ha pronunciado en los siguientes términos:

3.1. De acuerdo con el Artículo 86 de la Constitución Política, toda persona podrá acudir a la acción de tutela para reclamar la protección a sus derechos constitucionales fundamentales, y procederá contra toda acción u omisión de la autoridades públicas, o particulares según se trate, siempre que “el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”.

3.2. En la misma línea, el Artículo 6 del Decreto 2591 de 1991 confirma la naturaleza residual de la acción de tutela y sus condiciones de procedencia cuando existe un mecanismo ordinario de defensa, e indica que la eficacia de dichos recursos debe ser apreciada en concreto, “atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante”.

3.3. Cuando se trata de proteger el derecho de petición, el ordenamiento jurídico colombiano no tiene previsto un medio de defensa judicial idóneo ni eficaz diferente de la acción de tutela, de modo que quien resulte afectado por la vulneración a este derecho fundamental no dispone de ningún mecanismo ordinario de naturaleza judicial que le permita efectivizar el mismo.

⁴Sentencia T-149/13, Referencia: expediente T-3.671.269., Acción de tutela instaurada por Nicolás Elías Noriega López contra el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural- INCODER- Dirección Territorial Bolívar, Magistrado Ponente: LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ, 19 de marzo de 2013.

3.4. Por esta razón, quien encuentre que la debida resolución a su derecho de petición no fue producida o comunicada dentro de los términos que la ley señala, esto es, que se quebrantó su garantía fundamental, puede acudir directamente a la acción de amparo constitucional”

Al compás con el pronunciamiento en cita, el juez constitucional debe verificar la ineficacia de los mecanismos judiciales con los cuales cuente el afectado, y la materialización de un perjuicio irremediable para que prospere la acción.

Por otro lado, la jurisprudencia de la H. Corte Constitucional ha fijado los elementos mínimos que deben concurrir para hacer efectivo el derecho de petición, respecto su alcance efecto y contenido. Al respecto, el Máximo Tribunal Constitucional⁵, expuso:

“(…)

La Constitución Política en su artículo 23, consagra el derecho fundamental de toda persona a presentar peticiones respetuosas en interés general o particular ante las autoridades y a obtener de ellas pronta resolución de fondo.

La Corte Constitucional se ha referido en distintas oportunidades a la importancia de esta garantía fundamental, cuya efectividad, según se ha reconocido, “resulta indispensable para el logro de los fines esenciales del Estado, particularmente el servicio de la comunidad, la promoción de la prosperidad general, la garantía de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución y la participación de todos en las decisiones que los afectan, así como para asegurar que las autoridades cumplan las funciones para las cuales han sido instituidas (artículo 20. Constitución Política)”[7].

A partir de esta garantía la jurisprudencia ha fijado una serie de reglas y de parámetros relacionados con el alcance, núcleo esencial y contenido de este derecho. Al respecto ha precisado lo siguiente:

“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 ésta 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.

⁵ Sentencia T-332 de 2015 Referencia: expediente T- 4.778.886, Acción de tutela instaurada por Robinson Díaz Hoyos contra Saludcoop EPS. Magistrado Ponente: ALBERTO ROJAS RÍOS, 1 de junio de 2015.

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.

f) La Corte ha considerado que cuando el derecho de petición se formula ante particulares, es necesario separar tres situaciones: 1. Cuando el particular presta un servicio público o cuando realiza funciones de autoridad. El derecho de petición opera igual como si se dirigiera contra la administración. 2. Cuando el derecho de petición se constituye en un medio para obtener la efectividad de otro derecho fundamental, puede protegerse de manera inmediata. 3. Pero, si la tutela se dirige contra particulares que no actúan como autoridad, este será un derecho fundamental solamente cuando el Legislador lo reglamente.

g). En relación con la oportunidad de la respuesta, esto es, con el término que tiene la administración para resolver las peticiones formuladas, por regla general, se acude al artículo 6º del Código Contencioso Administrativo que señala 15 días para resolver. De no ser posible, antes de que se cumpla con el término allí dispuesto y ante la imposibilidad de dar una respuesta en dicho lapso, la autoridad o el particular deberá explicar los motivos y señalar el término en el cual se realizará la contestación. Para este efecto, el criterio de razonabilidad del término será determinante, puesto que deberá tenerse en cuenta el grado de dificultad o la complejidad de la solicitud. Cabe anotar que la Corte Constitucional ha confirmado las decisiones de los jueces de instancia que ordena responder dentro del término de 15 días, en caso de no hacerlo, la respuesta será ordenada por el juez, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes.

h) La figura del silencio administrativo no libera a la administración de la obligación de resolver oportunamente la petición, pues su objeto es distinto. El silencio administrativo es la prueba incontrovertible de que se ha violado el derecho de petición.

i) El derecho de petición también es aplicable en la vía gubernativa, por ser ésta una expresión más del derecho consagrado en el artículo 23 de la Carta. Sentencias T-294 de 1997 y T-457 de 1994.”[8]

Posteriormente, esta Corporación añadió dos reglas adicionales: (i) que la falta de competencia de la entidad ante quien se plantea no exonera a la entidad del deber de responder; y (ii) que la respuesta que se profiera debe ser notificada al interesado.[9]

Por lo anterior, la efectividad del derecho fundamental de petición se deriva de una respuesta pronta, clara y completa por parte de la entidad a la que va dirigida. La falta de alguna de estas características se materializa en la vulneración de esta garantía constitucional (...).”

Teniendo en cuenta los lineamientos expuestos Jurisprudencialmente por la H. Corte Constitucional, se puede aseverar que el derecho de Petición consagrado en el Artículo 23 de la Constitución Política, otorga la facultad de presentar solicitudes respetuosas a

las entidades públicas y privadas, además de obtener una respuesta oportuna, clara, completa y de fondo al asunto solicitado, contando con la oportunidad además de que las entidades dentro de la respuesta otorgada realicen un análisis profundo y detallado de los supuestos fácticos y normativos que rigen el tema, de tal modo que la contestación debe ser plena, que asegure que el derecho de petición se ha respetado.

Por lo tanto, cuando las entidades encargadas de decidir las peticiones presentadas sobre pasan los términos legales conferidos, la acción de tutela se erige como el mecanismo de protección adecuado de la garantía constitucional conculcada o como lo es en el sub examine el derecho constitucional fundamental de Petición.

De acuerdo con el contenido y alcance del artículo 23 de la Constitución Política, se ha determinado que el derecho de petición ostenta la calidad de fundamental, por lo que el mecanismo idóneo cuando quiera que éste resulte amenazado o vulnerado por la acción u omisión de cualquier autoridad pública, excepcionalmente por particulares, es la acción de tutela.

Reflejado a lo antepuesto, elevar solicitudes a las autoridades públicas es un derecho fundamental exigible de manera inmediata y no cuenta con otro mecanismo distinto de la acción de tutela para su protección. En este orden de ideas, la falta de respuesta o la solicitud elevada por el accionante a la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones son formas de violación del derecho de petición susceptibles del amparo mediante el mecanismo de la acción de tutela, pues en tales casos se vulnera un derecho constitucional fundamental.

De lo anterior, se puede concluir que la Jurisprudencia de la H. Corte Constitucional, ha fijado el sentido y alcance del derecho fundamental de petición y por ello, ha reiterado que las peticiones presentadas ante las autoridades o ante particulares, deben ser resueltas de manera oportuna, completa y de fondo.

III. CASO CONCRETO

En el presente asunto se tiene que, el accionante solicita se le amparen los derechos fundamentales y en consecuencia se ordene a la entidad a cancelar los retroactivos dejados de percibir o en su defecto los soportes de entrega de esos dineros y a quien les fueron entregados.

Debe señalar en primer término esta agencia judicial que la acción de tutela no se erige como el mecanismo idóneo para reconocer derechos económicos como el deprecado, puesto que es un trámite meramente administrativo de competencia única y exclusiva de la accionada previo el análisis de la documentación requerida para tales casos, documentación que no reposa en el expediente y solicitud frente a la cual este Despacho no puede emitir pronunciamiento alguno, no obstante del escrito de tutela se evidencia la necesidad de determinar si existe vulneración del derecho fundamental de petición con ocasión de la no respuesta a la solicitud elevada por la accionante, por lo que esta agencia judicial centrara el estudio de la presente acción constitucional en ese sentido.

De la jurisprudencia citada en la parte considerativa del presente proveído se evidencia que 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 ésta no

resuelve o se reserva para sí el sentido de lo decidido, por lo que 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, toda vez que si no se cumple con estos requisitos se incurre en una vulneración del derecho constitucional fundamental de petición.

Así las cosas, este Despacho advierte que la Administradora Colombiana de Pensiones ha trasgredido de forma clara los términos otorgados por la ley para resolver la petición elevada por la señora Felicia Ahumada Parra vulnerando así el derecho fundamental invocado, y es que la petición de la cual se predica una respuesta de fondo mediante la presente acción constitucional fue impetrada el día 20 de abril de 2017, según consta en la guía de envío por correo certificado visible a folio 4 del expediente, y frente a la cual la accionada ha guardado silencio pese a haber transcurrido más de dos (2) meses desde su presentación.

No escapa a esta agencia judicial el hecho de que en el expediente no reposa copia de la petición elevada por la accionante, y que tal y como lo ha sostenido la Corte Constitucional para que el amparo al derecho fundamental de petición procesa, no basta con afirmar que se elevó una petición, sino que debe haber prueba, siquiera sumaria, de la misma, es decir, que se cuente con algún tipo de herramienta que permita respaldar la afirmación, tal y como ocurre en el sub examine con la copia de la guía de envío que obra a folio 4 del plenario, aunado lo anterior y de conformidad con la presunción de veracidad consagrada en el artículo 20 del Decreto Ley 2591 de 1991, debido al silencio guardado por la Administradora Colombiana de Pensiones –COLPENSIONES- frente al escrito de tutela, deberá este Despacho dar por ciertos los hechos que sirven de fundamento para la presente acción, lo que conlleva a concluir que es la autoridad accionada la que debe demostrar que dio respuesta oportuna, clara y de fondo a la solicitud, por lo anterior, este Despacho procederá a amparar los derechos fundamentales invocados por la señora Felicia Ahumada Parra

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Santa Marta

RESUELVE

PRIMERO.- AMPARAR los derechos fundamentales invocados por la señora Felicia Ahumada Parra, y en consecuencia ordenar a la Administradora Colombiana de Pensiones –COLPENSIONES- para que en un término perentorio de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir del día siguiente de la notificación de esta providencia proceda a dar respuesta clara y de fondo a la petición elevada por la actora el día 20 de abril de 2017 mediante la cual solicitó que se le informara a quien se le realizó la entrega del retroactivo pensional a causa de la muerte de su cónyuge el señor Demetrio Pertuz Manjarrez.

SEGUNDO.- NEGAR las demás pretensiones de la demanda.

TERCERO.- NOTIFÍQUESE esta providencia personalmente a las partes si comparecen a la secretaría dentro del día siguiente a la fecha del fallo; Si transcurre ese término y no ha sido posible notificarles en esa forma, efectúese la misma por medio más expedito.

CUARTO.- En caso de no ser impugnada esta providencia dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación, remítase el expediente a la Corte Constitucional, para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CUMPLASE

La Juez,



LINA PAOLA ARANGUREN ESPITIA

