

REPÚBLICA DE COLOMBIA



JUZGADO DIECISIETE ADMINISTRATIVO DE BOGOTÁ D.C.
SECCIÓN SEGUNDA

Sentencia No. 62

Bogotá, D.C., 16 de mayo de 2022

Radicación: 11001-33-35-017-2022-00139-00

Accionante: Victoria Eugenia Arias Duarte¹

Accionada: Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES y otros²

Acción de tutela

No encontrándose causal alguna que pueda anular lo actuado y agotadas las etapas previas, se procede a dictar **sentencia de primera instancia** en la acción de tutela de la referencia:

I. ANTECEDENTES

LA SOLICITUD³.

El 5 de mayo de 2022, la señora Victoria Eugenia Arias Duarte, actuando en nombre propio interpuso tutela contra la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones, la Sociedad Administradora de Pensiones y Cesantías Protección S.A. y la Sociedad Administradora de Pensiones y Cesantías Porvenir S.A., alegando la presunta vulneración a sus derechos fundamentales de petición, a la igualdad, habeas data, debido proceso administrativo, seguridad social y acceso a la administración de justicia, consagrados en la Constitución Política.

Narra la tutelante que en sentencia emitida por el Juzgado 34 Laboral del Circuito de Bogotá, el día 5 de agosto de 2021, se resolvió⁴:

“PRIMERO. DECLARAR la ineficacia y/o nulidad del traslado realizado por la demandante VICTORIA EUGENIA ARIAS DUARTE, del régimen de prima media con prestación definida al régimen de ahorro individual, efectuado el 2 de noviembre de 2020, a través de la afiliación a la administradora de fondos de pensiones y cesantías PROTECCIÓN S.A., y posteriormente, el traslado a la AFP PORVENIR S.A.

SEGUNDO. CONDENAR a la Administradora de Fondos y Pensiones y Cesantías AFP PORVENIR S.A., a reintegrar a COLPENSIONES todos los valores que hubiere recibido con motivo de la afiliación de VICTORIA EUGENIA ARIAS DUARTE como cotizaciones, bonos pensionales, sumas adicionales de la aseguradora, con todos sus frutos e intereses o rendimientos que se hubieren causado.

TECERO. CONDENAR a COLPENSIONES, como administradora del régimen de prima media con prestación definida, a recibir todos los valores que reintegre la AFP PORVENIR S.A., con

¹ coordinacion@ballesterosabogados.co; djudicial@ballesterosabogados.co

² notificacionesjudiciales@colpensiones.gov.co; accioneslegales@proteccion.co; notificacionesjudiciales@porvenir.com.co

³ Archivos digitales PDF 002 – Acta Reparto y 004 – Demanda.

⁴ Folios 20 a 25 Archivo digital PDF 005 – Anexos.

motivo de la afiliación de VICTORIA EUGENIA ARIAS DUARTE, como cotizaciones, bonos pensionales, sumas adicionales de la aseguradora, con todos sus frutos e intereses o rendimientos que se hubieren causado y, tenerlos como semanas efectivamente cotizadas.

CUARTO. ABSOLVER a las demandadas, de las demás pretensiones de la demanda.

QUINTO. DECLARAR no probadas las excepciones propuesta por las entidades demandadas.

SEXTO. CONDENAR en costas a las demandadas AFP PROTECCIÓN S.A., se fija como agencias en derecho, la suma de un salario mínimo legal mensual vigente (...).

Así mismo, menciona que, en sentencia de segunda instancia proferida por el Tribunal Superior de Bogotá, el 9 de diciembre de 2021, se dispuso⁵:

“PRIMERO: ADICIONAR los numerales SEGUNDO y TERCERO de la sentencia proferida el 3 de agosto de 2021 por el Juzgado 34 Laboral del Circuito de Bogotá, y, en consecuencia, ORDENAR a AFP PROVERNIR S.A. devolver a COLPENSIONES y a esta última a recibir el porcentaje destinado a seguros previsionales y a constituir el Fondo de Garantía de Pensión Mínima que en su momento descontaron de la cuenta de ahorro individual de la actora, ordenando que dichos conceptos, así como los demás ordenados por el A quo se devuelvan debidamente indexados, conforme a lo motivado.

SEGUNDO. ADICIONAR la sentencia de primer grado en el sentido de CONDENAR a AFP PROTECCIÓN S.A. a trasladar con destino a la COLPENSIONES, las mermas sufridas en el capital destinado a la financiación de la pensión de vejez, por concepto de gastos de administración en que hubiere incurrido, así como el porcentaje destinado a seguros previsionales y a constituir el Fondo de Garantía de Pensión Mínima, de manera indexado desde el momento en que se surtió la afiliación hasta el momento en que la demandante decidió trasladarse a la SOCIEDAD ADMINISTRADORA DE FONDOS DE PENSIONES Y CESANTÍAS PORVENIR S.A., de conformidad con lo motivado.

TERCERO. REVOCAR PARCIALMENTE el numeral sexto de la sentencia apelada para incluir en la condena en costas además de AFP Protección S.A., a Colpensiones y AFP Porvenir S.A., por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

CUARTO. CONFIRMAR en todo lo demás la sentencia apelada y consultada, de conformidad con la parte motiva de este fallo.

TERCERO. (Sic) CONDENAR en **COSTAS** en esta instancia en favor del demandante y a cargo de PORVENIR S.A. y COLPENSIONES (...).

Agrega, que los días 8 y 9 de marzo de 2022, radicó respectivamente, ante Protección S.A.⁶, Porvenir S.A.⁷ y Colpensiones⁸, peticiones dirigidas a solicitar el cumplimiento de sentencia judicial y pago de la condena impuesta, de las cuales, a la fecha de presentación de esta tutela no había recibido respuesta.

Pretende la tutelante por intermedio de la presente acción, se tutelen sus derechos fundamentales de igualdad, habeas data, petición, debido proceso administrativo, seguridad social y administración de

⁵ Folios 26 a 37 Archivo digital PDF 005 – Anexos.

⁶ Folios 38 a 41 Archivo digital PDF 005 – Anexos.

⁷ Folios 44 y 48 Archivo digital PDF 005 – Anexos.

⁸ Folios 2 a 10 Archivo digital PDF 005 – Anexos.

Radicación: 11001-33-35-017-2022-00139-00
Accionante: Victoria Eugenia Arias Duarte
Accionado: Colpensiones y otros
Clase de proceso: Acción de tutela
Juzgado 17 Administrativo Oral de Bogotá

justicia, los cuales considera están siendo vulnerados por las entidades accionadas, y en consecuencia se ordene:

1. Expedir el acto administrativo mediante el cual se dé cumplimiento a la condena impuesta por la justicia ordinaria laboral.
2. Realizar el traslado efectivo a Colpensiones.
3. Realizar el traslado de la totalidad de valores que hubiere recibido con motivo de la afiliación de la demandante, esto es, las cotizaciones, bonos pensionales, cuotas cobradas por administración y sumas adicionales de las aseguradoras, entre otros.
4. Ordenar a Colpensiones la inclusión y ajuste de la totalidad de semanas laborales y que las mismas sean cargadas en la historia laboral.

CONTESTACIÓN DE LAS ACCIONADAS.

COLPENSIONES⁹.

En escrito radicado dentro del término concedido, esto es, el 9 de mayo de 2022, la accionada Colpensiones, manifestó¹⁰:

“(...) Colpensiones se encuentra realizando los trámites correspondientes con el fin de dar cumplimiento del proceso judicial identificado con número de radicado 2020-00099, pero se pone en conocimiento de su despacho que este no depende únicamente las actuaciones que despliegue Colpensiones por lo cual se solicita la vinculación de las AFP PORVENIR Y PROTECCIÓN, con el fin de que estas indiquen los procesos internos para trasladar los aportes que debe recibir esta entidad y así no contar con los obstáculos para dar cumplimiento al proceso reclamado.

TRÁMITE INTERNO PARA EL CUMPLIMIENTO DEL FALLO JUDICIAL

Sea del caso indicar, señor Juez, que esta administradora entiende que el acatamiento de los fallos dictados por los funcionarios judiciales es un imperativo indiscutible de un Estado Social y Democrático de Derecho, sin embargo, también es claro que buscar el cumplimiento de una orden judicial a través del mecanismo constitucional, deviene en una acción improcedente por la existencia de otros mecanismos, máxime cuando no se ha demostrado un perjuicio irremediable.

Así mismo, es necesario aclarar que en Colpensiones se notifican en promedio 6.851 sentencias condenatorias mensualmente, generadas dentro de procesos ordinarios o contenciosos administrativos, para cuyo cumplimiento deben surtirse varios trámites internos, en sujeción a las normas presupuestales, el principio de planeación y legalidad que cubre a las entidades públicas¹, las instrucciones impartidas por los entes de control, como la Resolución 116 de 2017 de la Contaduría General de la Nación, las auditorías de calidad y seguridad, además de los controles orientados a prevenir dentro del marco nacional de lucha contra la corrupción.
(...)

PROTECCIÓN DE LOS RECURSOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL -LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

Como se indicó, las gestiones internas que realiza Colpensiones, previas al cumplimiento de una sentencia tales como, identificar al ciudadano beneficiario, validar la

⁹ Archivo digital PDF 010 – Caso respuesta 63319897.

¹⁰ Archivos digitales PDF 009 – CorreoContestación y PDF 010 – Caso respuesta 63319897.

documentación jurídica, determinar la información necesaria para el reconocimiento de la prestación económica, verificar que no exista duplicidad de sentencias o pagos, emitir los actos administrativos a que haya lugar, realizar las apropiaciones presupuestales, la inclusión en nómina, entre otras, no solo están dirigidas al cumplimiento de la providencia judicial, adicionalmente en esta fase se identifican, actuaciones proferidas con el propósito de defraudar al sistema, usurpar sus recursos o lograr un beneficio particular sin el cumplimiento de los requisitos legales, como puede suceder en los traslados al régimen de prima media, pues no se debe olvidar que este es un fondo común, por lo que se pueden ver afectados a futuro otros posibles beneficiarios.

Ante tal problemática, la etapa del pago o cumplimiento del fallo, es una de las faces (Sic) en las que la entidad, realiza el análisis pertinente con el propósito de identificar fraudes u obtención de prestaciones económicas con fundamento en conductas delictivas o situaciones de abuso del derecho, las cuales, solo son detectables una vez proferidas las sentencias, en la medida que, en esta etapa se conoce la decisión definitiva adoptada por la autoridad judicial.

Es evidente, que las sentencias judiciales condenatorias proferidas bajo escenarios de corrupción, generan impacto en los recursos del Sistema General de Pensiones, por lo que resulta indiscutible que el dinero destinado para el cumplimiento de este fin, debe ser objeto de medidas de protección especial, dentro de las cuales se encuentre el tiempo necesario para realizar el cumplimiento de la sentencia, los trámites presupuestales y la validación para su asignación, todo con el fin de garantizar un mínimo y adecuado equilibrio financiero.

En este punto, es importante indicar que Colpensiones viene realizando acciones con el ánimo de reducir los tiempos de respuesta y garantizar los derechos de los afiliados, pensionados y vinculados a la entidad, para lo cual, ha implementado medidas tendientes al fortalecimiento de la capacidad operativa (poblamiento de planta de personal, procesos, infraestructura tecnológica y modelo de atención al usuario).

(...)

ÓRBITA DE COMPETENCIA DEL JUEZ CONSTITUCIONAL

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

(...)

ORDENES COMPLEJAS PARA EL CUMPLIMIENTO DE UN PROCESO ORDINARIO

De otra parte, tal como se ha venido manifestando en el presente escrito, es menester señor Juez, tener en cuenta que la orden del fallo ordinario es una de aquellas considerada “orden compleja”, pues para acatarse, Colpensiones debe desarrollar actuaciones administrativas que no le son imputables únicamente la entidad, sino que además se necesita de la intervención de fondo de pensiones PORVENIR por lo que hasta que esta no desarrolle las actividades a su cargo, no será posible acatar integralmente el fallo ordinario laboral.

(...)

Lo anterior como se evidencia, es justamente la situación que ocurre en el presente caso, ya que para que COLPENSIONES pueda realizar las acciones su cargo, requiere de la intervención de un tercero.

(...)

Así las cosas, el Juez Constitucional, deberá tener en cuenta todas las circunstancias anteriormente señaladas, para determinar en el caso concreto, que COLPENSIONES no ha vulnerado derechos fundamentales del accionante y en cambio se encuentra desarrollando todas las actuaciones necesarias para que la AFP PORVENIR, adelante las gestiones a su cargo.

(...)

De conformidad con las razones expuestas, la Administradora Colombiana de Pensiones -Colpensiones, se permite realizar las siguientes solicitudes:

1.De conformidad con las razones expuestas, Colpensiones solicita al juez constitucional que se niegue la acción de tutela promovida por el accionante, con base en las razones expuestas en este escrito.

2.Subsidiariamente y en caso de que su despacho considere vulnerado algún derecho fundamental, se tenga en cuenta que COLPENSIONES requiere de la intervención de la administradora de fondo de pensiones PORVENIR y PROTECCIÓN por lo que se solicita su vinculación inmediata, so pena de que se dé una orden imposible de cumplir.

3.Se informe a Colpensiones la decisión adoptada por su despacho (...)."

Posteriormente, la misma entidad mediante escrito radicado el 11 de mayo de 2022¹¹, dio alcance a su respuesta inicial, manifestando:

"(...) En atención al auto admisorio de tutela, nos permitimos indicar que mediante oficio de fecha 09 de mayo de 2022¹², esta entidad procedió a enviar respuesta al juzgado, por lo cual nos permitimos enviar alcance.

Que el caso fue escalado con la dirección de estandarización la cual procedió mediante oficio de fecha 09 de mayo de 2022, enviado mediante guía MT700090871CO, a indicar a la accionante lo siguiente:

"En atención a su solicitud, queremos poner en su conocimiento que Colpensiones, finalizó el plan de validación y verificación de los documentos aportados, que se lleva a cabo previo a la remisión que debe hacerse al área encargada de cumplir lo ordenado por la autoridad judicial.

En virtud de lo anteriormente expuesto, le informamos que su solicitud ya fue entregada a la Dirección de Afiliaciones bajo el radicado 2022_5944933, para dar cumplimiento al fallo judicial y así resolver lo que en derecho corresponda".

CARENCIA DE OBJETO POR HECHO SUPERADO

¹¹ Archivos digitales PDF 015 – Correo_respuestatutela2022130 y PDF 016 – Caso respuesta 633191897 (1)

¹² Archivo digital PDF 018 – Oficio.

Como consecuencia de lo anterior, debe precisarse, que las pretensiones de la acción de tutela no requieren ser objeto de protección, como quiera que la entidad ya atendió de fondo la solicitud presentada por el accionante y que dio lugar a la acción de tutela de la referencia, por lo que ha de considerarse que se configuró un hecho superado en razón a la expedición del oficio de fecha 09 de mayo de 2022. Ahora bien, respecto a la finalidad de la acción de tutela, el artículo 86 de la Constitución Política de Colombia, el Decreto 2591 de 1991 y la Jurisprudencia Constitucional son claros en señalar que la protección y el amparo que se obtiene a través de la acción de tutela debe ser actual e inmediata e implica una acción u omisión actual por parte de la autoridad accionada, circunstancias que en este caso no se presentan pues se ha satisfecho el derecho fundamental cuya lesión fue invocada en el escrito de tutela, encontrándonos, entonces, frente a un hecho superado, al respecto la H. Corte Constitucional ha indicado en jurisprudencia (...)

Así las cosas, debe entenderse que Colpensiones no ha transgredido derecho fundamental alguno, por lo cual la acción de tutela es improcedente al no existir vulneración de derechos fundamentales, y haberse satisfecho por parte de la entidad lo pretendido por el accionante mediante la expedición del oficio de fecha 09 de mayo de 2022, en consecuencia el amparo constitucional ha perdido su razón de ser, y por lo tanto debe declararse la carencia actual de objeto por hecho superado.

(...)

De conformidad con las razones expuestas, la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones, se permite realizar las siguientes solicitudes:

1. Considerando que las razones que dieron lugar a la presente acción de tutela se encuentran actualmente superadas, tal como es posible ver con las pruebas allegadas al presente escrito, se requiere a su despacho para que declare la carencia actual de objeto por existir hecho superado.

2. De conformidad con las razones expuestas, Colpensiones solicita al juez constitucional que se declare la improcedencia de la acción de tutela promovida por el accionante, con base en las razones expuestas en este escrito.

3. Se informe a Colpensiones la decisión adoptada por su despacho (...)."

PORVENIR¹³.

Mediante escrito radicado el 10 de mayo de 2022, la entidad manifestó:

"(...) En cumplimiento de la sentencia laboral ordinaria Porvenir S.A. procedió a anular la afiliación, girar los aportes a Colpensiones y a reportar las novedades ante el Sistema De Información De Afiliados A Los Fondos De Pensiones SIAFP. Porvenir S.A. ha cumplido con todas las exigencias legales a su cargo. Falta de legitimación en la causa por pasiva, quien debe resolver de fondo la pretensión del accionante es Colpensiones. No existe "causa petendi" respecto de Porvenir S.A. Improcedencia de la acción de tutela. La acción ordinaria es el medio idóneo para dirimir el problema jurídico.

CASO CONCRETO

Una vez definidos los hechos que dan origen a la presente acción de tutela nos permitimos Indicar:

¹³ Archivos digitales PDF 012 – Correo_respuesta2022139 y PDF 013 – VICTORIA EUGENIA ARIAS DUARTE.

1. La señora VICTORIA EUGENIA ARIAS DUARTE NO se encuentra afiliada a PORVENIR S.A.

2. Lo anterior en cumplimiento a la condena proferida dentro del Proceso Laboral Ordinario, donde se procedió a realizar la anulación del traslado y a efectuar las novedades ante el sistema de información de afiliados a los fondos de pensiones SIAFP.

3. Lo anterior quiere decir que la vigencia con Porvenir fue anulada, es decir legalmente no nació a la vida jurídica y por lo tanto no cobró efectos.

Por lo tanto es el ISS, hoy Colpensiones es la entidad que debe activar la afiliación del accionante en sus sistemas de información y actualizar la historia laboral.

Es de aclarar que al ser anulado el traslado de régimen, los aportes fueron girados por el proceso de no vinculados, pues se toma como vinculación válida la del Régimen de Prima Media.

5. De tal manera Porvenir S.A. ya cumplió con todas sus obligaciones legales, con lo cual es evidente que es ajena a cualquier responsabilidad respecto a la solicitud del accionante, toda vez que la única responsable es Colpensiones.

NO EXISTE “CAUSA PETENDI” RESPECTO DE PORVENIR

De suerte, que Porvenir efectuó todas las actuaciones administrativas a su cargo para que COLPENSIONES activara la afiliación del accionante en su sistema, como se explicó anteriormente, de bulto resulta advertir que PORVENIR S.A. es AJENO A LAS PRETENSIONES DE LA ACCIONANTE. Quiere decir esto, que respecto de PORVENIR S.A. no existe “causa petendi”

(...)

En consecuencia ni en el componente fáctico ni jurídico se encuentran fundamentos para imputarle alguna vulneración de derechos fundamentales por parte de porvenir S.A., ni existe situación que corresponda a alguna actuación u omisión por parte de esta administradora.

ACCIÓN EJECUTIVA COMO MECANISMO IDÓNEO PARA SOLICITAR EL CUMPLIMIENTO DE ÓRDENES PROFERIDAS EN PROVIDENCIAS JUDICIALES

En el caso concreto se vislumbra que la accionante acude a la tutela a fin de solicitar el cumplimiento de una orden proferida dentro del proceso laboral, no obstante es de aclarar que cuenta con otros mecanismos judiciales para garantizar la ejecución de la sentencia ante la jurisdicción ordinaria, situación que desconoce el carácter subsidiario de la acción.

(...)

En virtud de lo anterior nos permitimos solicitar la improcedencia de la acción como quiera que la tutela no puede ser tomada como mecanismo judicial para la ejecución de sentencias, facultades que recaen sobre el juez de ejecución dentro de la jurisdicción ordinaria y no en el juez constitucional.

(...)

EXCEPCIONES AL AMPARO DE TUTELA

DESCONOCIMIENTO DEL CARÁCTER SUBSIDIARIO DE LA ACCIÓN DE TUTELA

Al tenor de lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución Política y 6 numeral 1 del Decreto 2591 de 1994, la Acción de Tutela resulta improcedente entre otros eventos, cuando existen otros medios de defensa judicial.

(...)

Se aprecia entonces que, tratándose de una reclamación relativa al reconocimiento de una prestación, es claro que la parte actora cuenta con un instrumento judicial a través del procedimiento laboral ordinario preceptuado en la ley, para hacer valer sus pretensiones ante esa jurisdicción, ya que la misma acción versa sobre temas relacionados con la seguridad social integral y más exactamente con el reconocimiento de un beneficio pensional.

IMPROCEDENCIA DE LA TUTELA COMO MECANISMO TRANSITORIO PARA EVITAR UN PERJUICIO IRREMEDIABLE

Dispone el Decreto 2591 de 1991 que procederá la acción de tutela aun cuando existan otros mecanismos de defensa judicial, sólo cuando se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, en cuyo caso el juez impartirá una orden que permanecerá vigente sólo durante el término que la autoridad judicial competente utilice para decidir de fondo sobre la acción instaurada por el afectado, quien cuenta con un término de cuatro (4) meses para ejercer dicha acción a partir del fallo de tutela.

(...)

En el caso que nos ocupa es palmario que la accionante no allega una sola prueba tendiente a demostrar que se encuentra ad portas de sufrir un perjuicio de naturaleza irremediable; pues tal como se expresa en la jurisprudencia en cita, deben aportarse los elementos fácticos que indiquen el cumplimiento de cada uno de los requisitos señalados, por cuya razón la acción debe ser desestimada.

(...)

AUSENCIA DE VULNERACIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES CITADOS POR EL ACCIONANTE POR PARTE DE PORVENIR S.A.

De acuerdo con las razones plasmadas es claro que Porvenir S.A., Sociedad Administradora de Fondos de Pensiones y Cesantías, no ha vulnerado ningún derecho fundamental.

PRETENSIONES

Por las razones antes expuestas, de manera respetuosa solicito al Despacho denegar o declarar improcedente la pretendida acción de tutela respecto de PORVENIR S.A, pues la misma es ajena a cualquier vulneración o amenaza de los derechos fundamentales citados por el accionante (...).

PROTECCIÓN.

Vencido el término de traslado de la demanda, y surtida en debida forma la notificación a la accionada, al correo electrónico que para el efecto dispone la entidad, esta guardó silencio sobre el particular,

Radicación: 11001-33-35-017-2022-00139-00
Accionante: Victoria Eugenia Arias Duarte
Accionado: Colpensiones y otros
Clase de proceso: Acción de tutela
Juzgado 17 Administrativo Oral de Bogotá

por lo que para esta, se dará aplicación a la presunción de veracidad prevista en el artículo 20¹⁴ del Decreto 2591 de 1991.

II. CONSIDERACIONES

COMPETENCIA. Este despacho es competente para proferir el fallo de tutela de primera instancia, toda vez que los hechos que motivaron la solicitud se encuentran dirigidos contra una entidad del orden nacional. Lo anterior, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 37 del Decreto 2591 de 1991, 1º del Decreto 1382 de 2000 y Decreto 1983 de 2017.

LEGITIMACIÓN POR ACTIVA. De conformidad con lo establecido en el Decreto 2591 de 1991, antes citado, la acción de tutela puede ser promovida por cualquier persona, ya sea que actúe por sí misma o por medio de un tercero que la represente¹⁵, cuando sus derechos constitucionales resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de las autoridades y excepcionalmente por los particulares.

En el presente asunto la acción de tutela es presentada por la señora Victoria Eugenia Arias Duarte, legitimada para presentar la acción, como quiera que elevó derechos de petición los días 8 y 9 de marzo de 2022 ante Colpensiones, Porvenir S.A. y Protección S.A., los cuales manifiesta, no fueron resueltos de fondo, vulnerándose así su derecho fundamental de petición.

LEGITIMACIÓN POR PASIVA. El artículo 5 del Decreto 2591 de 1991 establece que la acción de tutela procede contra toda acción u omisión de una autoridad pública que haya violado, viole o amenace violar un derecho fundamental. También procede contra acciones u omisiones de particulares, de conformidad con lo establecido en el Capítulo III de la norma mencionada.

Para el caso que nos ocupa, la **Administradora Colombiana de Pensiones - COLPENSIONES, PORVENIR S.A. y PROTECCIÓN S.A.** se encuentran legitimadas por pasiva, dado que ante ellas se presentaron las solicitudes por la parte actora, que presuntamente no han sido resueltas de fondo, según afirma la accionante.

REQUISITOS GENERALES DE PROCEDIBILIDAD DE LA ACCIÓN DE TUTELA.

La Corte Constitucional ha sido reiterativa en establecer que la acción de tutela como mecanismo privilegiado para la protección inmediata de los derechos fundamentales de una persona, debe cumplir, entre otros, con los requisitos de inmediatez y subsidiariedad, sobre los cuales en sentencia T-058/21¹⁶, refirió:

¹⁴ **Artículo 20. Presunción de veracidad.** Si el informe no fuere rendido dentro del plazo correspondiente, se tendrán por ciertos los hechos y se entrará a resolver de plano, salvo que el juez estime necesaria otra averiguación previa.

¹⁵ **ARTICULO 10. OBJETO.** Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en las casos que señale este Decreto. Todos los días y horas son hábiles para interponer la acción de tutela.

La acción de tutela procederá aún bajo los estados de excepción. Cuando la medida excepcional se refiera a derechos, la tutela se podrá ejercer por lo menos para defender su contenido esencial, sin perjuicio de las limitaciones que la Constitución autorice y de lo que establezca la correspondiente ley estatutaria de los estados de excepción.

ARTICULO 10. LEGITIMIDAD E INTERES. La acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquiera persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos.

También se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa. Cuando tal circunstancia ocurra, deberá manifestarse en la solicitud.

También podrá ejercerla el Defensor del Pueblo y los personeros municipales.

¹⁶ Corte Constitucional, Sala sexta de revisión, Sentencia T-058 del 12 de marzo de 2021, proferida dentro del expediente No. T-7.568.177, Magistrada Ponente: Gloria Stella Ortiz Delgado.

Inmediatez: “(...) El artículo 86 de la Constitución establece la acción de tutela como un mecanismo preferente y sumario que busca proteger los derechos fundamentales de las personas de manera inmediata. Por su parte, el artículo 1º del Decreto 2591 de 1991 reitera lo anterior y agrega, en el apartado 3, que la acción se rige por los principios de celeridad y eficacia. De igual forma, la Corte Constitucional ha establecido en su jurisprudencia que lo dispuesto en dicha norma conlleva el deber correlativo de las personas de solicitar la protección de sus derechos fundamentales dentro de un plazo razonable^[37].

11. El criterio de inmediatez está orientado a proteger la estabilidad y seguridad jurídica de las situaciones e intereses de terceros. Por este motivo, es necesario que la acción de tutela sea interpuesta dentro de un plazo razonable y proporcional al momento en el que ocurrió la acción u omisión que generó la presunta vulneración o riesgo de perjuicio. En este sentido, la conducta o supuesto fáctico del cual se deriva la afectación puede ser de ejecución instantánea o permanente y actual (...).”

De acuerdo con ello, en el caso que nos ocupa, manifiesta la accionante que los días 8 y 9 de marzo de 2022, radicó ante las entidades accionadas, derechos de petición, de los cuales no ha recibido respuesta de fondo; término razonable respecto de la conducta de las Entidades que causa la presunta vulneración de sus derechos fundamentales.

Subsidiariedad: “(...) La procedencia de la acción de tutela se encuentra circunscrita a tres escenarios derivados del carácter subsidiario y residual de la misma, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución y el artículo 6º del Decreto 2591 de 1991. Así, esta será procedente cuando (i) la parte interesada no dispone de otro medio judicial de defensa; (ii) existen otros medios de defensa judicial, pero son ineficaces para proteger los derechos fundamentales en el caso particular; o (iii) para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

De conformidad con lo anterior, este Tribunal señaló que, aun cuando existen mecanismos dispuestos en el ordenamiento para la satisfacción de los derechos fundamentales presuntamente vulnerados, la acción de tutela prosperará cuando se observe que los instrumentos previstos (i) no son lo suficientemente expeditos para evitar que se configure un perjuicio irremediable, en cuyo caso la acción procederá bajo amparo transitorio^[41]; o (ii) no son lo suficientemente idóneos y eficaces para brindar un amparo integral, caso en el cual la tutela procederá como mecanismo definitivo de protección^[42].

A efectos de determinar la idoneidad y efectividad de un recurso, esta Corporación indicó que es necesario, por una parte, que el mismo sea diseñado para brindar una protección oportuna a los derechos amenazados o vulnerados, y por otra, que sea materialmente apto para garantizar la protección de los derechos involucrados^[43]. De esta forma, el estudio de idoneidad y efectividad no se puede emplear de forma abstracta. Por el contrario, es necesario establecer, a partir de las circunstancias fácticas del caso y de los sujetos involucrados, la adecuación del recurso para solventar las necesidades particulares objeto de análisis.

(...)

Respecto del criterio de subsidiariedad para la protección del derecho de petición, este Tribunal ha señalado de forma reiterada que:

- “[C]uando 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”^[44] (...) (Subrayas fuera de texto).

Así las cosas, en el caso objeto de estudio, también se cumple el presupuesto de la subsidiariedad, toda vez que la peticionaria, hoy accionante, no cuenta con otro mecanismo dispuesto en el ordenamiento jurídico, a través del cual pueda hacer valer la garantía de su derecho fundamental de petición.

Problema jurídico. De conformidad con lo expuesto, corresponde al Despacho determinar si la **Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES, PORVENIR S.A. y PROTECCIÓN S.A.** incurrieron en la vulneración de los derechos fundamentales de petición, a la igualdad, habeas data, debido proceso administrativo, seguridad social y acceso a la administración de justicia de los que es titular la accionante, al no responder de fondo las peticiones elevadas a dichas Entidades, en marzo de 2022.

EL DERECHO DE PETICIÓN: SU NATURALEZA, CONTENIDO, ELEMENTOS Y ALCANCE¹⁷.

El derecho de petición es un derecho fundamental autónomo en términos del artículo 23 de la Constitución Política, según el cual “[t]oda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. (...)”.

Reiteradamente la Corte ha señalado que el derecho de petición en su contenido¹⁸ comprende los siguientes elementos¹⁹: *i) la posibilidad cierta y efectiva de elevar, en términos respetuosos, solicitudes ante las autoridades, sin que éstas se nieguen a recibirlas o se abstengan de tramitarlas (núcleo esencial)²⁰; ii) una respuesta que debe ser pronta y oportuna, es decir otorgada dentro de los términos establecidos en el ordenamiento jurídico, así como clara, precisa y de fondo o material²¹, que supone que la autoridad competente se pronuncie sobre la materia propia de la solicitud y iii) de manera completa y congruente, es decir sin evasivas, respecto a todos y cada uno de los asuntos planteados y iv) una pronta comunicación de lo decidido al peticionario, independientemente de que la respuesta sea favorable o no, pues no necesariamente se debe acceder a lo pedido²².*

Sobre este último punto, vale recordar que la Corte se encargó de diferenciar claramente el derecho de petición y el derecho a lo pedido, cuyos conceptos, aunque diversos, suelen confundirse frecuentemente. Los criterios que desde sus inicios fijó la Corporación, en sentencia T-242 de 1993, para efectos de establecer esas diferencias se transcriben a continuación:

“(...) no se debe confundir el derecho de petición -cuyo núcleo esencial radica en la posibilidad de acudir ante la autoridad y en obtener pronta resolución- con el contenido de lo que se pide, es decir con la materia de la petición. La falta de respuesta o la resolución tardía son formas de violación de

¹⁷ Corte Constitucional Sala Octava de Revisión sentencia T-192 del quince (15) de marzo de dos mil siete (2007) Magistrado Ponente: Dr. Álvaro Tafur Galvis

¹⁸ Ver, entre muchas, Corte Constitutionnel sentencias T-737 y T-236 de 2005 y C-510 de 2004, M.P. Alvaro Tafur Galvis; T-718 y T-627 de 2005; Marco Gerardo Monroy Cabra; T-439 de 2005, M.P. Jaime Córdoba Triviño; T-275 de 2005, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

¹⁹ Ver Corte Constitucional sentencias T-944 de 1999 y T-447 de 2003. En la sentencia T-377 de 2000, M.P. Alejandro Martínez Caballero, retomada por las sentencias T-855 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y T-734 de 2004, M.P. Clara Inés Vargas Hernández, T-915 de 2004, M.P. Jaime Córdoba Triviño, entre otras, se delinearon algunos supuestos fácticos mínimos del derecho de petición, que han sido precisados en la jurisprudencia de esta Corporación, mediante las sentencias de sus diferentes Salas de Revisión.

²⁰ Es abundante la jurisprudencia existente sobre el núcleo esencial del derecho de petición. Se pueden consultar, entre otras, las siguientes sentencias: T-147 de 2006, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-108 de 2006 y T-490 de 2005, M.P. Jaime Araujo Rentería; T-1130 de 2005, M.P. Jaime Córdoba Triviño; T-373 de 2005, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

²¹ Ver, entre muchas, las sentencias: T-460 de 2006 y T-1160 de 2005, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; T-295 y T-147 de 2006, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-134 de 2006, M.P. Álvaro Tafur Galvis; T-1130 y T-917 de 2005, M.P. Jaime Córdoba Triviño; T-814 de 2005, M.P. Jaime Araujo Rentería; T-352 de 2005, M.P. Rodrigo Escobar Gil; T-327 de 2005, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

²² Ver las sentencias T-259 de 2004, M.P. Clara Inés Vargas Hernández y T-814 de 2005, M.P. Jaime Araujo Rentería, entre otras. sentencia T-242 de 1993 “(...) no se debe confundir el derecho de petición -cuyo núcleo esencial radica en la posibilidad de acudir ante la autoridad y en obtener pronta resolución- con el contenido de lo que se pide, es decir con la materia de la petición. La falta de respuesta o la resolución tardía son formas de violación de aquel y son susceptibles de la actuación protectora del juez mediante el uso de la acción de tutela, pues en tales casos se conculca un derecho constitucional fundamental. En cambio, lo que se debate ante la jurisdicción cuando se acusa el acto, expreso o presunto, proferido por la administración, alude al fondo de lo pedido, de manera independiente del derecho de petición como tal. Allí se discute la legalidad de la actuación administrativa o del acto correspondiente, de acuerdo con las normas a las que estaba sometida la administración, es decir que no está en juego el derecho fundamental de que se trata sino otros derechos, para cuya defensa existen las vías judiciales contempladas en el Código Contencioso Administrativo y, por tanto, respecto de ella no cabe la acción de tutela salvo la hipótesis del perjuicio irremediable (artículo 86 C.N.)”

aquel y son susceptibles de la actuación protectora del juez mediante el uso de la acción de tutela, pues en tales casos se conculca un derecho constitucional fundamental. En cambio, lo que se debate ante la jurisdicción cuando se acusa el acto, expreso o presunto, proferido por la administración, alude al fondo de lo pedido, de manera independiente del derecho de petición como tal. Allí se discute la legalidad de la actuación administrativa o del acto correspondiente, de acuerdo con las normas a las que estaba sometida la administración, es decir que no está en juego el derecho fundamental de que se trata sino otros derechos, para cuya defensa existen las vías judiciales contempladas en el Código Contencioso Administrativo y, por tanto, respecto de ella no cabe la acción de tutela salvo la hipótesis del perjuicio irremediable (artículo 86 C.N.)”

La Corte ha expresado que una respuesta es: **i) suficiente** cuando resuelve materialmente la petición y satisface los requerimientos del solicitante, sin perjuicio de que la respuesta sea negativa a sus pretensiones²³; **ii) efectiva** si soluciona el caso que se plantea²⁴ (C.P., Arts. 2º, 86 y 209) y **iii) congruente** si existe coherencia entre lo respondido y lo pedido, de tal manera que la solución verse sobre lo preguntado y no sobre un tema semejante o relativo al asunto principal de la petición, sin que se excluya la posibilidad de suministrar información adicional que se encuentre relacionada con la petición propuesta^{25, 26}

En síntesis, la Corte Constitucional ha consolidado su jurisprudencia sobre el derecho de petición en los siguientes términos:

“(i) El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa, garantizando a su vez otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión; (ii) el núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión; (iii) la petición debe ser resuelta de fondo, de manera clara, oportuna, precisa y congruente con lo solicitado; (iv) la respuesta debe producirse dentro de un plazo razonable, el cual debe ser lo más corto posible²⁷; (v) la respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita; (vi) este derecho, por regla general, se aplica a entidades estatales, y en algunos casos a los particulares²⁸; (vii) el silencio administrativo negativo, entendido como un mecanismo para agotar la vía gubernativa y acceder a la vía judicial, no satisface el derecho fundamental de petición²⁹ pues su objeto es distinto. Por el contrario, el silencio administrativo es la prueba incontrovertible de que se ha violado el derecho de petición; (viii) el derecho de petición también es aplicable en la vía gubernativa³⁰; (ix) la falta de competencia de la entidad ante quien se plantea, no la exonera del deber de responder³¹ y (x) ante la presentación de una petición, la entidad pública debe notificar su respuesta al interesado”³² (Subrayas fuera de texto)

La corte constitucional ha referido en sentencia T.230 de 2020 frente a la respuesta de fondo. Otro componente del núcleo esencial supone que la contestación a los derechos de petición debe observar ciertas condiciones para que sea constitucionalmente válida. Al respecto, esta Corporación ha señalado que la respuesta de la autoridad debe ser: “(i) clara, esto es, inteligible y contentiva de argumentos de fácil comprensión; (ii) precisa, de manera que atienda directamente lo pedido sin reparar en información impertinente y sin incurrir en fórmulas evasivas o elusivas ; (iii) congruente, de suerte que abarque la materia objeto de la petición y sea conforme con lo solicitado; y además (iv) consecuente con el trámite que se ha surtido, de manera que, si la respuesta

²³ Corte Constitucional Sentencias T-1160A de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y T-581 de 2003, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

²⁴ Corte Constitucional Sentencia T-220 de 1994, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

²⁵ Corte Constitucional Sentencia T-669 de 2003, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

²⁶ Cft. Sentencia T-627 de 2005, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

²⁷ Corte Constitucional Sentencia T-481 de 1992, M.P. Jaime Sanín Greiffenstein.

²⁸ Al respecto puede consultarse de la Corte Constitucional la sentencia T-695 de 2003, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

²⁹ Corte Constitucional Sentencia T-1104 de 2002, M.P. Manuel José Cepeda.

³⁰ Corte Constitucional Sentencias T-294 de 1997 y T-457 de 1994

³¹ Corte Constitucional Sentencia 219 de 2001, M.P. Fabio Morón Díaz.

³² Corte Constitucional Sentencia 249 de 2001, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

Radicación: 11001-33-35-017-2022-00139-00
Accionante: Victoria Eugenia Arias Duarte
Accionado: Colpensiones y otros
Clase de proceso: Acción de tutela
Juzgado 17 Administrativo Oral de Bogotá

se produce con motivo de un derecho de petición formulada dentro de un procedimiento del que conoce la autoridad de la cual el interesado requiere la información, no basta con ofrecer una respuesta como si se tratara de una petición aislada o ex Novo, sino que, si resulta relevante, debe darse cuenta del trámite que se ha surtido y de las razones por las cuales la petición resulta o no procedente”³³ (se resalta fuera del original).

La respuesta de fondo no implica tener que otorgar necesariamente lo solicitado por el interesado³⁴, salvo cuando esté involucrado el derecho de acceso a la información pública (art. 74 C.P.³⁵), dado que, por regla general, existe el “deber constitucional de las autoridades públicas de entregarle, a quien lo solicite, informaciones claras, completas, oportunas, ciertas y actualizadas sobre cualquier actividad del Estado.”³⁶ (...)

En las hipótesis en que la autoridad a quien se dirigió la solicitud no sea la competente para pronunciarse sobre el fondo de lo requerido, también se preserva la obligación de contestar, consistente en informar al interesado sobre la falta de capacidad legal para dar respuesta y, a su vez, remitir a la entidad encargada de pronunciarse sobre el asunto formulado por el peticionario³⁷.

NOTIFICACIÓN DE LA RESPUESTA AL DERECHO DE PETICIÓN.

Sobre este presupuesto de efectividad del derecho de petición, la Corte Constitucional ha emitido reiterada jurisprudencia, dentro de las cuales se destacan:

La sentencia T-149/2013³⁸, en la cual expresó:

“(...) 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.

4.5.3. Asimismo, 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 interesado.

³³ Sentencia T-610 de 2008, M.P. Rodrigo Escobar Gil. Véase también, entre otras, las sentencias T-430 de 2017, T-206 de 2018, T-217 de 2018, T-397 de 2018 y T-007 de 2019.

³⁴ Desde sus inicios, esta Corporación diferenció el derecho de petición del derecho de lo pedido. Puntualmente, se ha dicho que: “no se debe confundir el derecho de petición (...) con el contenido de lo que se pide, es decir [...] con la materia de la petición. La falta de respuesta o la resolución tardía son formas de violación de aquél y son susceptibles de la actuación protectora del juez mediante el uso de la acción de tutela, pues en tales casos se conculca un derecho constitucional fundamental. En cambio, lo que se debate ante la jurisdicción cuando se acusa el acto, expreso o presunto, proferido por la administración, alude al fondo de lo pedido, de manera independiente del derecho de petición como tal. Allí se discute la legalidad de la actuación administrativa o del acto correspondiente, de acuerdo con las normas a las que estaba sometida la administración, es decir que no está en juego el derecho fundamental de que se trata sino otros derechos para cuya defensa existen las vías judiciales contempladas en el Código Contencioso Administrativo y, por tanto, respecto de ella no cabe la acción de tutela salvo la hipótesis del perjuicio irremediable (artículo 86 C.N).” Sentencia T-242 de 1993, M.P. José Gregorio Hernández Galindo. Véanse también, entre otras, las Sentencias T-180 de 2001, T-192 de 2007, T-558 de 2012 y T-155 de 2018.

³⁵ Artículo 74 de la Constitución Política: “Todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley. (...)”

³⁶ En relación con el alcance de este derecho fundamental, la Corte Constitucional ha observado que “[l]a ley que limita el derecho fundamental de acceso a la libertad de información debe ser precisa y clara al definir qué tipo de información puede ser objeto de reserva y qué autoridades pueden establecer dicha reserva. En efecto, la Constitución en este sentido rechaza las normas genéricas o vagas que pueden terminar siendo una especie de habilitación general a las autoridades para mantener en secreto toda la información que discrecionalmente consideren adecuado. Para que esto no ocurra y no se invierta la regla general de la publicidad, la ley debe establecer con claridad y precisión el tipo de información que puede ser objeto de reserva, las condiciones en las cuales dicha reserva puede oponerse a los ciudadanos, las autoridades que pueden aplicarla y los sistemas de control que operan sobre las actuaciones que por tal razón permanecen reservadas.” Sentencia C-491 de 2007, M.P. Jaime Córdoba Triviño, reiterada en la Sentencia C-274 de 2013, M.P. María Victoria Calle Correa. Lo anterior resulta de especial importancia, por ejemplo, en el caso de las víctimas, ya que el derecho de acceso a la información es “una herramienta esencial para la satisfacción del derecho a la verdad de las víctimas de actuaciones arbitrarias y de violaciones de derechos humanos y para garantizar el derecho a la memoria histórica de la sociedad.” Cita es tomada de la Sentencia C-491 de 2007, M.P. Jaime Córdoba Triviño. Véanse, entre otras, las Sentencias C-274 de 2013, T-487 de 2017, C-007 de 2018 y C-067 de 2018.

³⁷ Las Sentencias T-219 de 2001, T-1006 de 2001, T-229 de 2005 y T-396 de 2013. Cabe también hacer referencia al deber de información consagrado en el artículo 8 de la Ley 1437 de 2011, de acuerdo con el cual las autoridades han de mantener a disposición de toda persona información completa y actualizada en el sitio de atención y en la página electrónica, así como suministrarla a través de los medios impresos y electrónicos de que disponga. Dicha exigencia se da respecto de las normas que determinan la competencia de la entidad, las funciones de sus distintas dependencias y servicios que se prestan, procedimientos y trámites internos de la entidad, actos administrativos de carácter general, entre otras cosas.

³⁸ Corte Constitucional, Sala Tercera de Revisión, Sentencia T-149 del 19 de marzo de 2013, Exp. T-3.671.269, Magistrado Ponente: Luis Guillermo Guerrero Pérez.

Cabe recordar que 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.

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 seria, 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.” (Subrayas fuera de texto).

Así también lo hizo en sentencia T-490/2018³⁹:

“(…) El derecho de petición está previsto en el artículo 23 de la Constitución Política y fue regulado por la Ley estatutaria 1755 de 2015. A la luz de esta normativa, toda persona tiene derecho a “presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución”^[51]. En la sentencia C-951 de 2014^[52], la Corte determinó que “el núcleo esencial del derecho de petición se circunscribe a” (i) la formulación de la petición, (ii) la pronta resolución, (iii) la respuesta de fondo y (iv) la notificación de la decisión.

42. Primero, la formulación de la petición implica el derecho que tienen las personas de presentar “solicitudes respetuosas, sin que éstas se nieguen a recibirlas o se abstengan de tramitarlas”^[53]. Segundo, la pronta resolución implica el derecho de las personas a que las autoridades y los particulares respondan las solicitudes en el menor plazo posible, sin que se exceda el tiempo legal previsto para el efecto, esto es, por regla general^[54], “dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción”^[55].

43. Tercero, la respuesta de fondo no implica “otorgar lo pedido por el interesado”^[56], sino el derecho que tienen las personas a que las autoridades y los particulares respondan sus peticiones de manera clara, precisa, congruente y consecuente. La claridad supone que la respuesta sea inteligible y de fácil comprensión. La precisión exige que la respuesta atienda, de manera concreta, lo solicitado, sin información impertinente “y sin incurrir en fórmulas evasivas o elusivas”^[57]. La congruencia implica que la respuesta “abarque la materia objeto de la petición y sea conforme con lo solicitado”^[58]. La consecuencia de la respuesta conlleva que “no basta con ofrecer una respuesta como si se tratara de una petición aislada o ex novo,

³⁹ Corte Constitucional, Sala Primera de Revisión, Sentencia T-490 del 14 de diciembre de 2018, Exp. T-6.804.720, Magistrado Ponente: Carlos Bernal Pulido.

sino que, si resulta relevante, debe darse cuenta del trámite que se ha surtido y de las razones por las cuales la petición resulta o no procedente^[59].

44. Cuarto, la notificación de la decisión garantiza el derecho de la persona a conocer la respuesta a su solicitud, así como a impugnarla y controvertirla^[60].

45. El siguiente cuadro sintetiza el contenido del denominado “núcleo esencial del derecho de petición” a la luz de la sentencia C-951 de 2014:

Núcleo esencial del derecho de petición Sentencia C-951 de 2014	
Formulación de la petición	Toda persona tiene el derecho a presentar peticiones ante autoridades y particulares. Estas deben ser admitidas y tramitadas.
Pronta respuesta	Deben responderse dentro del término legal (15 días, por regla general).
Respuesta de fondo	La respuesta debe ser clara, precisa congruente y consecuente.
Notificación de la respuesta	<u>La respuesta debe ser puesta en conocimiento del interesado.</u>

(...)” (Subrayas fuera de texto).

También, la sentencia de unificación 213 de 2021⁴⁰, se pronunció sobre el tema, en los siguientes términos:

“(…) Tercero, la respuesta debe ser de fondo, esto es^[140]: (i) clara, “inteligible y de fácil comprensión”; (ii) precisa, de forma tal que “atienda, de manera concreta, lo solicitado, sin información impertinente” y “sin incurrir en fórmulas evasivas o elusivas”; (iii) congruente, es decir, que “abarque la materia objeto de la petición y sea conforme con lo solicitado”, y (iv) consecuente, lo cual implica “que no basta con ofrecer una respuesta como si se tratara de una petición aislada (...) sino que, si resulta relevante, debe darse cuenta del trámite que se ha surtido y de las razones por las cuales la petición resulta o no procedente”. Por último, la respuesta debe ser notificada, por cuanto la notificación es el mecanismo procesal adecuado “para que la persona conozca la resolución de las autoridades, acto que debe sujetarse a lo normado en el capítulo de notificaciones de la Ley 1437 de 2011. Esta obligación genera para la administración la responsabilidad de actuar con diligencia en aras de que su respuesta sea conocida”^[141].

(...)

Por otro lado, la Corte ha indicado que el derecho de petición tiene estrecha relación con el debido proceso administrativo. Esto, debido a que “buen número de las actuaciones en las que deberá aplicarse el debido proceso se originan en el ejercicio [del derecho de petición], y además porque en tales casos el efectivo respeto del derecho de petición dependerá, entre otros factores, de la cumplida observancia de las reglas del debido proceso”^[145]. En este sentido, la efectiva puesta en conocimiento de la respuesta que se brinde a una petición incoada –la cual debe ser de fondo, clara y congruente– es relevante para el ejercicio del derecho al debido proceso^[146]. Esto, toda vez que “a partir de que se pone en conocimiento la respuesta a la petición, inicia el término que se tiene para interponer los recursos que procedan

⁴⁰ Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia SU 213 del 8 de julio de 2021, Exp. T-7.207.463, Magistrado Ponente: Paola Andrea Meneses Mosquera.

contra la decisión tomada por la autoridad”^[147]. En consecuencia, “el conocimiento de la respuesta resulta indispensable para la realización del derecho de defensa, como parte del derecho al debido proceso”^[148]. (...)”. (Subrayas fuera de texto)

De acuerdo con lo expuesto, la efectividad del derecho de petición exige, por parte de las autoridades competentes, además de una decisión de fondo, clara, precisa y congruente con lo solicitado, la efectiva notificación de la respuesta al peticionario para que tenga conocimiento del sentido en que fue resuelta su solicitud.

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO.

Sobre este derecho fundamental, la Corte Constitucional ha emitido numerosa jurisprudencia, dentro de la cual hoy se hace referencia a lo establecido sobre el tema en la sentencia T-002 de 2019⁴¹, así:

“Derecho al debido proceso administrativo. Reiteración de jurisprudencia

La Constitución Política en su artículo 29 consagra el derecho fundamental al debido proceso el cual, según el precepto, “se aplicará a todas las actuaciones judiciales y administrativas”. La jurisprudencia constitucional define esta garantía como un principio inherente al Estado de Derecho que “posee una estructura compleja y se compone por un plexo de garantías que operan como defensa de la autonomía y libertad del ciudadano, límites al ejercicio del poder público y barrera de contención a la arbitrariedad”^[88] y cuyo alcance está supeditado al deber de las autoridades, tanto judiciales como administrativas, de respetar y garantizar el ejercicio de los derechos de defensa y contradicción^[89].

(...)

Asimismo, esta Corporación se ha referido al derecho al debido proceso administrativo como “(...) la regulación jurídica que de manera previa limita los poderes del Estado y establece las garantías de protección a los derechos de los administrados, de modo que ninguna de las actuaciones de las autoridades públicas dependa de su propio arbitrio, sino que se encuentren sujetas siempre a los procedimientos señalados por la ley”^[91].

En ese contexto, el debido proceso administrativo se configura como una manifestación del principio de legalidad, conforme al cual toda competencia ejercida por las autoridades públicas debe estar previamente señalada por la ley, como también las funciones que les corresponden y los trámites a seguir antes y después de adoptar una determinada decisión^[92].

Frente a este particular, en la citada Sentencia C-980 de 2010, la Corte señaló que el debido proceso administrativo ha sido definido jurisprudencialmente como:

“(i) 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, (ii) que guarda relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal”^[93]. Ha precisado al respecto, que con dicha garantía se busca “(i) asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) la validez de sus propias actuaciones y, (iii) resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados”^[94].

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, dentro del debido proceso administrativo se debe garantizar:

⁴¹ Corte Constitucional, Sala Séptima de Revisión, Sentencia T-002 del 14 de enero de 2019, Expediente T-6.423.958, Magistrada Ponente: Cristina Pardo Schlesinger.

“(i) ser oído durante toda la actuación, (ii) a la notificación oportuna y de conformidad con la ley, (iii) a que la actuación se surta sin dilaciones injustificadas, (iv) a que se permita la participación en la actuación desde su inicio hasta su culminación, (v) a que la actuación se adelante por autoridad competente y con el pleno respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico, (vi) a gozar de la presunción de inocencia, (vii) al ejercicio del derecho de defensa y contradicción, (viii) a solicitar, aportar y controvertir pruebas, y (ix) a impugnar las decisiones y a promover la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso.”

Posteriormente, en la Sentencia T-800A de 2011 la Sala Novena de Revisión concluyó que el derecho al debido proceso administrativo, como mecanismo de protección de los administrados, conlleva 2 garantías: “(i) en la obligación de las autoridades de informar al interesado acerca de cualquier audiencia, diligencia o medida que lo pueda afectar; y (ii) en que la adopción de dichas decisiones, en todo caso, se sometan por lo menos a un proceso sumario que asegure la vigencia de los derechos constitucionales de defensa, contradicción e impugnación”. Lo anterior, en aplicación del principio de publicidad predicable de los actos que profiere la Administración con el objeto de informar a los administrados toda decisión que cree, modifique o finalice una situación jurídica, bien sea en etapa preliminar o propiamente en la actuación administrativa^[95].

El legislador estableció diversas formas de notificación de los actos administrativos para garantizar a las partes o terceros interesados el conocimiento de lo decidido por determinada autoridad. Así, si el acto es de carácter general, la publicidad se debe efectuar por medio de comunicaciones con el objeto de que los interesados adelanten las acciones reguladas en el ordenamiento jurídico para lograr un control objetivo; si se trata de un acto de contenido particular y concreto, su publicidad debe hacerse efectiva mediante una notificación, con lo cual los administrados podrán ejercer un control subjetivo a través del derecho de defensa y contradicción.

Esta Corporación ha reiterado que la notificación se debe efectuar de tal forma que el contenido del acto administrativo correspondiente se ponga en conocimiento del directamente interesado, en aras de que pueda ejercer su derecho de defensa. Una vez el administrado sea notificado, es posible hablar de la vigencia y efectividad de la decisión proferida por la Administración. A este respecto, en la Sentencia T-616 de 2006 se dijo que:

“La notificación de las decisiones que la Administración profiere en desarrollo de un proceso y que afectan los intereses de las partes, más que pretender formalizar la comunicación del inicio, desarrollo o agotamiento de una actuación, procura asegurar la legalidad de las determinaciones adoptadas por aquélla, toda vez que al dar a conocer sus actuaciones asegura el uso efectivo de los derechos de defensa, de contradicción y de impugnación que el ordenamiento jurídico consagra para la protección de los intereses de los administrados.”

Asimismo, la Corte Constitucional en Sentencia T-404 de 2014 reiteró que “la notificación cumple una triple función dentro de la actuación administrativa: (i) asegura el cumplimiento del principio de publicidad de la función pública, dado que mediante ella se pone en conocimiento de los interesados el contenido de las decisiones de la Administración; (ii) garantiza el cumplimiento de las reglas del debido proceso en cuanto permite la posibilidad de ejercer los derechos de defensa y de contradicción; y (iii) la adecuada notificación hace posible la efectividad de los principios de celeridad y eficacia de la función pública al delimitar el momento en el que empiezan a correr los términos de los recursos y de las acciones procedentes”^[96].

Sobre las decisiones de carácter particular y concreto, la Corte ha señalado que:

*“La notificación es el acto material de comunicación por medio del cual se ponen en conocimiento de las partes o terceros interesados los actos de particulares o las decisiones proferidas por la autoridad pública. **La notificación tiene como finalidad garantizar el conocimiento de la existencia de un proceso o actuación administrativa y de su desarrollo, de manera que se garanticen los principios de publicidad, de contradicción y, en especial, de que se prevenga que alguien pueda ser condenado sin ser oído. Las notificaciones permiten que materialmente sea posible que los interesados hagan valer sus derechos, bien sea oponiéndose a los actos de la contraparte o impugnando las decisiones de la autoridad, dentro del término que la ley disponga para su ejecutoria. Sólo a partir del conocimiento por las partes o terceros de las decisiones definitivas emanadas de la autoridad, comienza a contabilizarse el término para su ejecutoria**”^[97]. (Resaltado fuera de texto).*

Las normas procedimentales consagran el deber de notificación de los actos proferidos por la administración (...). (Negritas del texto)

III. CASO CONCRETO

Está probado que la señora **Victoria Eugenia Arias Duarte**, actuando en nombre propio, interpuso derecho de petición, ante la **Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES** y ante las Administradoras de Fondos de Pensiones **Porvenir Y Protección**, los días 8 y 9 de marzo de 2022, los cuales, según manifestó, no fueron resueltos de fondo dentro del término de ley.

En razón a lo anterior, la señora **Arias Duarte** interpuso acción de tutela el 5 de mayo de 2022, alegando la vulneración de sus derechos fundamentales de petición, a la igualdad, habeas data, debido proceso administrativo, seguridad social y acceso a la administración de justicia, por parte de las Entidades accionadas.

La acción fue admitida mediante auto del 5 de mayo de 2022⁴² y de la misma se remitió copia a las entidades accionadas.

Colpensiones dio contestación sobre los hechos objeto de la tutela explicando el trámite interno que se surte previo al cumplimiento de fallos judiciales y señalando que el caso de la accionante fue escalado con la dirección de estandarización la cual procedió mediante oficio de fecha 09 de mayo de 2022⁴³, enviado mediante guía MT700090871CO, a indicar a la accionante lo siguiente:

“En atención a su solicitud, queremos poner en su conocimiento que Colpensiones, finalizó el plan de validación y verificación de los documentos aportados, que se lleva a cabo previo a la remisión que debe hacerse al área encargada de cumplir lo ordenado por la autoridad judicial.

En virtud de lo anteriormente expuesto, le informamos que su solicitud ya fue entregada a la Dirección de Afiliaciones bajo el radicado 2022_5944933, para dar cumplimiento al fallo judicial y así resolver lo que en derecho corresponda”.

No obstante, no allega copia de la guía MT700090871CO con la que presuntamente se hizo el envío de la respuesta a la peticionaria, ni tampoco constancia de su recibido por esta, motivo por el cual frente a la entidad, se amparará el derecho fundamental de petición y al debido proceso, de conformidad con lo expuesto en líneas anteriores.

⁴² Archivo digital PDF 007 - AutoAdmiteTutela

⁴³ Archivo digital PDF 018 – Oficio.

Radicación: 11001-33-35-017-2022-00139-00
Accionante: Victoria Eugenia Arias Duarte
Accionado: Colpensiones y otros
Clase de proceso: Acción de tutela
Juzgado 17 Administrativo Oral de Bogotá

Así mismo, se hará en relación con al accionada Porvenir, quien pese a sustentar en su escrito el cumplimiento de lo ordenado por el juez laboral en la sentencia referida, no da prueba de haber dado contestación al derecho de petición elevado por la hoy accionante.

Ahora bien, con respecto a la accionada Protección S.A., teniendo en cuenta que al no haberse dado contestación a la acción, no obra prueba en el proceso que desvirtúe lo manifestado por la accionante en relación con la desatención de su derecho fundamental de petición, en virtud de la presunción de veracidad prevista en el artículo 20⁴⁴ del Decreto 2591 de 1991, se tendrán por ciertos los hechos y se amparará el derecho fundamental de petición consagrado en el artículo 23 de la Carta Política.

Por lo anterior, se ordenará a las entidades accionadas que en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de la presente sentencia, procedan a dar respuesta de fondo a los derechos de petición de fechas 8 y 9 de marzo de 2022 elevados por la señora Victoria Eugenia Arias Duarte y a notificar en debida forma las mismas, a la peticionaria, en las direcciones dispuestas para el efecto, esto es, Calle 19 # 05 – 30 Oficina 2004, Edificio Bacatá, en la ciudad de Bogotá D.C.; correo electrónico: coordinacion@ballesterosabogados.co, djudicial@ballesterosabogados.co.

Dentro del mismo término, las entidades accionadas deberán remitir a este Despacho el soporte documental que demuestre el efectivo cumplimiento de las órdenes aquí impartidas.

Ahora bien, con respecto a los derechos de habeas data, seguridad social y acceso a la administración de justicia, no se evidencia dentro del trámite, que la omisión de la entidad accionada genere vulneración de los mismos, por lo cual estos no se tutelarán.

En mérito de lo expuesto, la JUEZ DIECISIETE ADMINISTRATIVO ORAL DE BOGOTÁ, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO. TUTELAR los derechos fundamentales de petición y debido proceso invocados por la señora **Victoria Eugenia Arias Duarte**, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente proveído.

SEGUNDO. NO TUTELAR los derechos fundamentales de habeas data, seguridad social y acceso a la administración de justicia invocados por la señora **Victoria Eugenia Arias Duarte**, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

TERCERO. ORDENAR a la **Administradora Colombiana de Pensiones - COLPENSIONES**, a **Porvenir S.A.** y a **Protección S.A.**, que en el término de cuarenta y ocho (48) horas, contadas a partir de la notificación de la presente sentencia, procedan a dar respuesta de fondo a los derechos de petición elevados por la accionante, los días 8 y 9 de marzo de 2022 y a notificar en debida forma las mismas, en las direcciones dispuestas para el efecto, esto es, Calle 19 # 05 – 30 Oficina 2004, Edificio Bacatá, en la ciudad de Bogotá D.C.; correo electrónico: coordinacion@ballesterosabogados.co, djudicial@ballesterosabogados.co.

CUARTO. ORDENAR a la **Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES**, a **Porvenir S.A.** y a **Protección S.A.**, que dentro del mismo término remitan a este Despacho el soporte documental que demuestre el efectivo cumplimiento de las órdenes aquí impartidas.

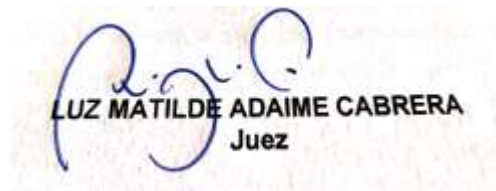
QUINTO. NOTIFICAR la presente decisión a las partes, por el medio más expedito, en los términos del artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

⁴⁴ **Artículo 20. Presunción de veracidad.** Si el informe no fuere rendido dentro del plazo correspondiente, se tendrán por ciertos los hechos y se entrará a resolver de plano, salvo que el juez estime necesaria otra averiguación previa.

Radicación: 11001-33-35-017-2022-00139-00
Accionante: Victoria Eugenia Arias Duarte
Accionado: Colpensiones y otros
Clase de proceso: Acción de tutela
Juzgado 17 Administrativo Oral de Bogotá

SEXTO. Contra la presente decisión procede la impugnación ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación. En el evento de no ser impugnado, el expediente se remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión (art. 31 Decreto 2591 de 1991). Se procederá al archivo inmediato del expediente, previo el registro por el sistema siglo XXI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



LUZ MATILDE ADAIME CABRERA
Juez

GPHL

Firmado Por:

**Luz Matilde Adaime Cabrera
Juez Circuito
Juzgado Administrativo
Sala 017 Contencioso Admsección 2
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

0bd9744ba60c088269ff281156cc43d95ecb445ff84b323885b83c3d40530086

Documento generado en 16/05/2022 08:41:56 PM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**