



RAMA JUDICIAL
JUZGADO CUARENTA Y DOS ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL
DE BOGOTÁ -SECCIÓN CUARTA-.

Bogotá D.C. veintidós (22) de octubre de dos mil veinte (2020).

RADICACIÓN	110013337042-2020-000250-00
DEMANDANTE:	TERESA NAVAS DE MOTTA por intermedio de su apoderado DIEGO RENÉ GÓMEZ PUENTES.
DEMANDADA:	COLPENSIONES
ACCIÓN:	TUTELA
DERECHOS:	DERECHO DE PETICIÓN

1. ASUNTO POR RESOLVER

Una vez surtido el trámite procesal que la ley asigna a las acciones de tutela, corresponde al Despacho entrar a decidir de fondo sobre el presente asunto.

2.DEMANDA Y PRETENSIONES

La Señora **Teresa Navas de Motta** interpuso la presente acción de tutela por considerar que **COLPENSIONES** vulnera sus derechos fundamentales de petición y a la seguridad social dentro de un trámite administrativo pensional por las siguientes razones:

- (i) El día 4 de diciembre de 2019 por intermedio de su apoderado solicitó a COLPENSIONES dar cumplimiento a una sentencia judicial con el radicado 2019-13763748, al cual adjunto todos los documentos exigidos por la ley para dar cumplimiento a los fallos judiciales.
- (ii) Han transcurrido más de diez (10) meses desde la radicación de la petición si que COLPENSIONES emita respuesta alguna.
- (iii) La Corte Constitucional había concedido plazo a COLPENSIONES hasta el 31 de julio de 2014 para terminar con el represamiento de peticiones, a partir de allí el plazo otorgado es de seis (6) meses contados a partir de la radicación de documentos.

En consecuencia, solicita al juez amparar su derecho fundamental de petición, y para restablecerlo, pide que se ordene a COLPENSIONES decidir de fondo la solicitud de cumplimiento de fallo emitiendo el acto administrativo correspondiente.

3.CONTESTACIONES

COLPENSIONES solicita declarar improcedente la acción de tutela porque el accionante cuenta con otros mecanismos para ejecutar la sentencia ordinaria. Para sustentar este argumento hace la siguiente cita de la jurisprudencia de la Corte Constitucional:

“4.3. Bajo esa línea de orientación, en tratándose, por ejemplo, de controversias relacionadas con la ejecución de providencias judiciales ejecutoriadas, **esta Corte ha sido consistente en sostener que la acción de tutela deviene, por regla general, improcedente para resolver cuestiones de esa estirpe, toda vez que por su naturaleza excepcional y subsidiaria, no puede reemplazar los procesos de ejecución dispuestos preferentemente en el ordenamiento jurídico .**

Así, de acuerdo con el ordenamiento procesal vigente, los artículos 334 a 339 y 488 y subsiguientes del Código de Procedimiento Civil, consagran la posibilidad de exigir la ejecución de las providencias judiciales una vez se encuentren ejecutoriadas, o a partir del día siguiente al de la notificación del auto de obediencia a lo resuelto por el superior. Es pues, a través del ejercicio de esta acción ejecutiva ante la jurisdicción ordinaria, que se logra la satisfacción de los derechos reconocidos en dichas providencias, de modo que la existencia y disposición de un medio de defensa judicial distinto del mecanismo de amparo constitucional, permite suponer la impertinencia de éste último como escenario adecuado para ventilar dicho litigio y decidir acerca del mismo².

5. PROBLEMA JURÍDICO

¿Es improcedente la acción de tutela interpuesta por TERESA NAVAS DE MOTTA contra COLPENSIONES dado que este mecanismo de protección de los derechos fundamentales no puede emplearse para hacer cumplir una sentencia ordinaria que versa sobre un reconocimiento pensional?

6. ARGUMENTOS CONSTITUCIONALES

EL MECANISMO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES.

La Constitución Política consagró un instrumento constitucional para la protección y garantía efectiva de los derechos fundamentales, así:

“**ARTICULO 86.** 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.

La protección consistirá en una orden para que aquel respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo. El fallo, que será de inmediato cumplimiento, podrá impugnarse ante el juez competente y, en todo caso, éste lo remitirá a la Corte Constitucional para su eventual

revisión.

Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

En ningún caso podrán transcurrir más de diez días entre la solicitud de tutela y su resolución.

La ley establecerá los casos en los que la acción de tutela procede contra particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión”.

A su vez, el artículo 1º del Decreto 2591 de 1991, que desarrolló la anterior disposición, previó:

“Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por si misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos que señala este decreto (...)”

El artículo 5 del mencionado Decreto, indica:

“La acción de tutela procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas, que haya violado, viole o amenace violar cualquiera de los derechos de que trata el artículo 2o. de esta ley. También procede contra acciones u omisiones de particulares, de conformidad con lo establecido en el Capítulo III de este Decreto. La procedencia de la tutela en ningún caso está sujeta a que la acción de la autoridad o del particular se haya manifestado en un acto jurídico escrito”.

LOS PRESUPUESTOS DE LA ACCIÓN DE TUTELA

El presupuesto fáctico esencial para la procedencia de la acción de tutela es la “acción u omisión” de la autoridad pública, el cual debe ser objeto del juicio constitucional por parte del juez para determinar si con ellas se ha violado, viola o amenaza cualquier derecho fundamental constitucional. Pero la violación o amenaza del derecho fundamental debe ser actual, grave e inminente o directa, no puede ser cualquier tipo de afectación a los derechos fundamentales, pues como se sabe, el ordenamiento jurídico está dispuesto para atender todos los reclamos a los derechos de manera general u ordinaria, el mecanismo constitucional opera como una herramienta subsidiaria ya que, si existe ese otro mecanismo ordinario, sólo procederá la acción de manera transitoria para evitar un perjuicio irremediable al derecho fundamental. Ahora, si no existiera dicho mecanismo ordinario, procederá de manera principal.

En virtud de lo anterior, cuando al juez constitucional conoce de unos hechos (acciones u omisiones), que conforman la naturaleza subsidiaria, sumaria, informal y, a veces, oficiosa, por ser el juez un garante de los derechos fundamentales, **debe examinar de manera amplia (extra o ultra petita) el verdadero alcance del reclamo constitucional del accionante**, pues si bien el ciudadano tiene el sentimiento del derecho vulnerado, es al juez a quien le corresponde adecuarlo a la realidad constitucional dándole el verdadero alcance normativo que permita justificar y fundamentar su actuación.

DEL DERECHO DE PETICIÓN.

El derecho de petición previsto en el artículo 23 de la Constitución Política, es fundamental por expresa consagración del constituyente, al encontrarse dentro del inventario del capítulo primero relativo a esta clase de bienes jurídicos y, por tanto, de aplicación inmediata, como reiteradamente lo ha expresado la Corte Constitucional¹.

Prevé el artículo 23 de la Carta Política:

Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales.

El derecho fundamental de petición actualmente se encuentra regulado por la Ley 1755 del 30 de junio de 2015, norma que sustituyó el contenido del Título II, capítulos I a III, artículos 13 a 33, de la Parte Primera de la Ley 1437 de 2011, señalando que el objeto y las modalidades del derecho de petición son las siguientes:

Artículo 13. Objeto y Modalidades del Derecho de Petición ante Autoridades. Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades, en los términos señalados en este Código, por motivos de interés general o particular, y a obtener pronta resolución completa y de fondo sobre la misma.

Toda actuación que inicie cualquier persona ante las autoridades implica el ejercicio del derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, sin que sea necesario invocarlo. Mediante él, entre otras actuaciones, se podrá solicitar: el reconocimiento de un derecho, la intervención de una entidad o funcionario, la resolución de una situación jurídica, la prestación de un servicio, requerir información,

¹ Sentencia T-279 de 1994, Magistrado Ponente: Doctor EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ: "...El Constituyente elevó el derecho de petición al rango de derecho constitucional fundamental de aplicación inmediata, susceptible de ser protegido mediante el procedimiento, breve y sumario, de la acción de tutela, cuandoquiera que resulte vulnerado o amenazado por la acción u omisión de una autoridad pública. Y no podría ser de otra forma, si tenemos en cuenta que el carácter democrático, participativo y pluralista de nuestro Estado Social de derecho, puede depender, en la práctica, del ejercicio efectivo del derecho de petición, principal medio de relacionarse los particulares con el Estado..." en ese mismo sentido pueden consultarse entre otras las sentencias T-1478 de 2000 y T-730/01.

consultar, examinar y requerir copias de documentos, formular consultas, quejas, denuncias y reclamos e interponer recursos.

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

Como garantía constitucional y legal, el ejercicio del derecho de petición por parte de los ciudadanos supone el movimiento del aparato estatal – o del particular- con el fin de resolver la petición elevada e impone a las autoridades una obligación de hacer que se traduce en el deber de dar pronta respuesta al peticionario, y en algunos casos, con el fin de dar respuesta de fondo a lo solicitado, implica una actuación de la autoridad requerida.

La Corte Constitucional se ha referido de manera reiterada a las reglas que enmarcan el ejercicio del derecho fundamental de petición. En la Sentencia C-007/2017 señaló que son elementos de su núcleo esencial los siguientes:

(i) La pronta resolución, entendida como el deber de la autoridad de responder en el menor tiempo posible, con todo, siempre dentro del término legal, que por lo general, es de 15 días hábiles, sin que ello quiera decir, por supuesto, que la petición no pueda ser resuelta antes². Sin embargo, es claro que en tanto dicho plazo no expire, no puede considerarse que el derecho fundamental ha sido afectado y por ende tampoco podrá reclamarse aún al juez de tutela su amparo³.

(ii) La respuesta de fondo, que se refiere al deber de dar respuesta clara, puntual, precisa, congruente y consecuente con el trámite administrativo. La Corte Constitucional señaló con respecto a las características de una respuesta de fondo⁴:

(...) para que no se vulnere el derecho fundamental de petición, la respuesta debe observar las siguientes condiciones: a) **claridad**, esto es que la misma sea inteligible y que contenga argumentos de fácil comprensión; b) **precisión**, de manera que la respuesta atienda directamente a lo solicitado por el ciudadano y que se excluya toda información impertinente y que conlleve a respuestas evasivas o elusivas; c) **congruencia**, que hace referencia a que la respuesta esté conforme con lo solicitado; y por último, d) **consecuencia** en relación con el trámite dentro del cual la solicitud es presentada, "de manera que, si la respuesta se produce con motivo de un derecho de petición elevado 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".

² Sentencia T-814 de 2005 M.P. Jaime Araujo Rentería y T-101 de 2014 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

³

Sentencias T-481 de 1992, T-997 de 1999, T- 377 de 2000, T-1160A de 2001, T-220 de 1994, T-628 de 2002, T-669 de 2003, T- 467 de 1995, T-414 de 1995 y T-948 de 2003.

⁴ Sentencias T-610 de 2008 M. P. Rodrigo Escobar Gil y T-814 de 2012 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

Ahora bien, este Tribunal ha aclarado que la resolución de la solicitud no implica otorgar lo pedido por el interesado, en tanto, **existe una diferencia entre el derecho de petición y el derecho a obtener lo pedido**. En efecto, la **sentencia C-510 de 2004**⁸ indicó que *"el derecho de petición se ejerce y agota en la solicitud y la respuesta. No se decide propiamente sobre él [materia de la petición], en cambio si se decide por ejemplo sobre el reconocimiento o no del derecho subjetivo invocado ante la administración para la adjudicación de un baldío, el registro de una marca, o el pago de una obligación a cargo de la administración"*. Así, **el ámbito de protección constitucional de la petición se circunscribe al derecho a la solicitud y a tener una contestación para la misma**, en ningún caso implica otorgar la materia de la solicitud como tal.

(Resaltados del Despacho)

(iii) La notificación de la decisión, pues no basta que aquel ante quien se hizo uso del derecho responda, si guarda para sí la decisión. El solicitante debe conocer lo decidido, lo contrario afecta el contenido del derecho e implica su quebrantamiento⁵, además porque la notificación permite ejercer los recursos respectivos contra la decisión. Adujo la Corte: *"Frente a este elemento del núcleo esencial de la petición, esta Corte ha explicado que es la administración o el particular quien tiene la carga probatoria de demostrar que notificó al solicitante su decisión, pues el conocimiento de ésta hace parte del intangible de ese derecho que no puede ser afectado"*.

También se refirió la Corte Constitucional a los elementos estructurales del derecho de petición, que gravitan en torno al contenido del artículo 23 de la Constitución. Aquí retoma lo dicho en la Sentencia C-818 de 2011, para señalar que dichos elementos son los siguientes:

(i) El derecho de toda persona, natural o jurídica, de presentar peticiones a las autoridades por motivos de interés general o particular⁷.

(ii) En cuanto a la forma, el ordenamiento otorga igual protección a las peticiones verbales o escritas⁸. En efecto, el artículo 15⁹ del CPACA (sustituido

⁵ Ver las sentencias T-259 de 2004 M.P. Clara Inés Vargas Hernández y T-814 de 2005 M.P. Jaime Araujo Rentaría, entre otras.

⁶ Sentencia T-149 de 2013 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

⁷ Sentencia T-415 de 1999, M. P. Martha Victoria Sáchica Méndez. "Cuando el artículo 86 de la Constitución establece que toda persona tendrá acción de tutela para reclamar 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, no está excluyendo a las personas jurídicas, pues el precepto no introduce distinción alguna, sino por el contrario, las supone cobijadas por el enunciado derecho cuando de modo genérico contempla la posibilidad de solicitar el amparo por conducto de otro, sin que nada obste dentro del sistema jurídico colombiano para que una de las especies de ese género esté conformada precisamente por las personas jurídicas."

⁸ Sentencias T-098 de 1994 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz y T-510 de 2010 M.P. Mauricio González Cuervo.

⁹ **Artículo 15. Presentación y radicación de peticiones.** Las peticiones podrán presentarse verbalmente y deberá quedar constancia de la misma, o por escrito, y a través de cualquier medio idóneo para la comunicación o transferencia de datos. Los recursos se presentarán conforme a las normas especiales de este código.

Cuando una petición no se acompañe de los documentos e informaciones requeridos por la ley, en el acto de recibo la autoridad deberá indicar al peticionario los que falten.

Si este insiste en que se radique, así se hará dejando constancia de los requisitos o documentos faltantes. Si quien presenta una petición verbal pide constancia de haberla presentado, el funcionario la expedirá en forma sucinta.

Las autoridades podrán exigir que ciertas peticiones se presenten por escrito, y pondrán a disposición de los interesados, sin costo, a menos que una ley expresamente señale lo contrario, formularios y otros instrumentos estandarizados para facilitar su diligenciamiento. En todo caso, los peticionarios no quedarán impedidos para aportar o formular con su petición argumentos, pruebas o documentos adicionales que los formularios no contemplen, sin que por su utilización las autoridades

en esta materia por la Ley 1755 de 2015) consagra que las peticiones se pueden presentar *verbalmente*, también *por escrito*, y a través de *cualquier medio idóneo* para la comunicación o transferencia de datos. La ley faculta a las autoridades para que en casos excepcionales puedan exigir que algunos tipos de peticiones se hagan solamente por escrito, pero en este evento deben tener a disposición de los ciudadanos, sin costo, formularios y otros instrumentos estandarizados para facilitarles la presentación de peticiones. Sólo pueden exigir erogaciones económicas a los solicitantes si una ley expresamente lo autoriza.

(iii) Las peticiones deben ser formuladas de manera respetuosa, pues este es un requisito que se desprende del texto constitucional. Dijo al respecto la Corte:

... según se deduce de tal exigencia, el ejercicio del derecho de petición sólo genera obligaciones y merece protección constitucional si se formuló en esos términos. La **sentencia C-951 de 2014**¹⁰, indicó explícitamente que: "las peticiones deben ser formuladas de manera respetuosa. Así lo exige el precepto constitucional, de modo que su ejercicio solo es válido y merece protección constitucional si el derecho de petición se formuló en esos términos (...).

No obstante, el rechazo de peticiones por considerarlas irrespetuosas debe ser excepcional y de carácter restringido, pues se quebrantaría el derecho fundamental si de manera ligera se califica la petición como tal, usando este argumento para sustraerse a la obligación de contestarla.

(iv). La informalidad en la petición. De allí se desprenden varias características del derecho: **1) No requiere que se invoque expresamente el artículo 23 de la Constitución o el derecho**, pues ha señalado la Corte que su ejercicio "*no exige formalidades más allá de las que establecen la Constitución Política y la Ley (...) Así las cosas, si la autoridad exige que en el escrito de solicitud se especifique que se eleva petición de conformidad con este derecho, se le está imponiendo al ciudadano peticionario una carga adicional, que no se encuentra contemplada en el ordenamiento jurídico, y que haría su situación más gravosa frente a una autoridad que ya se encuentra en una grado de superioridad frente a un ciudadano común*"¹¹. Por ello el artículo 15 del CPACA desarrolla la norma constitucional al indicar que no es necesaria la expresa citación del artículo 23 o una fórmula que lo mencione para solicitar por este medio: a) el reconocimiento de un derecho, b) la intervención de una entidad o funcionario, c) la resolución de una situación jurídica, d) la prestación de un servicio, e) información, f) consulta, examen y copias de documentos, g)

queden relevadas del deber de resolver sobre todos los aspectos y pruebas que les sean planteados o presentados más allá del contenido de dichos formularios.

A la petición escrita se podrá acompañar una copia que, recibida por el funcionario respectivo con anotación de la fecha y hora de su presentación, y del número y clase de los documentos anexos, tendrá el mismo valor legal del original y se devolverá al interesado a través de cualquier medio idóneo para la comunicación o transferencia de datos. Esta autenticación no causará costo alguno al peticionario.

Parágrafo 1°. En caso de que la petición sea enviada a través de cualquier medio idóneo para la comunicación o transferencia de datos, esta tendrá como datos de fecha y hora de radicación, así como el número y clase de documentos recibidos, los registrados en el medio por el cual se han recibido los documentos.

Parágrafo 2°. Ninguna autoridad podrá negarse a la recepción y radicación de solicitudes y peticiones respetuosas.

Parágrafo 3°. Cuando la petición se presente verbalmente ella deberá efectuarse en la oficina o dependencia que cada entidad defina para ese efecto. El Gobierno Nacional reglamentará la materia en un plazo no mayor a noventa (90) días, a partir de la promulgación de la presente ley.

¹⁰ Que reitera la Sentencia C-818 de 2011 M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

¹¹ Sentencia T-166 de 1996 Vladimiro Naranjo Mesa y T-047 de 2013 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

consultas, quejas, denuncias y reclamos, e h) interposición de recursos, entre otras actuaciones. **2) Por regla general el ejercicio del derecho de petición es gratuito, no requiere la representación de un abogado.** Tampoco los menores de edad requieren estar representados por un adulto.

(v) Prontitud en la resolución de la petición. El plazo para la resolución de las peticiones no puede quedar al arbitrio de quien debe contestarlas, pues una respuesta tardía niega el elemento de "pronta resolución" del derecho del que habla la disposición constitucional, por ello el legislador señaló en el artículo 14 del CPACA los términos para resolver las diferentes modalidades de peticiones.

(vi) El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales. Pues así lo consagra el inciso segundo del artículo 23 de la constitución. La Corte, en su jurisprudencia, ha identificado algunos eventos en los cuales el derecho debe ser garantizado frente a un particular: a) cuando presta un servicio público o ejerce funciones de autoridad "evento en el cual se equipara al particular con la administración pública", b) cuando mediante el derecho de petición se busca la protección de un derecho fundamental, y c) conforme a la reglamentación que expida el Legislador.

7. EL CASO EN CONCRETO

El Señor Teresa Navas de Motta, manifiesta en el escrito de tutela que el 4 de diciembre de 2019 radicó ante COLPENSIONES solicitud de cumplimiento de un fallo judicial, la cual recibió el número 2019-13763748. Sostiene que adjuntó todos los documentos requeridos por la ley para que se de cumplimiento a la decisión emitida por el Consejo de Estado-Sección Segunda-Subsección "B" del 1 de agosto de 2019, que modificó el fallo de primera instancia proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca-Sección Segunda-Subsección "C" el 27 de enero de 2015.

Se estableció probatoriamente que el demandante hizo uso del derecho de petición en los anteriores términos, pues adjuntó al escrito de tutela copia de la solicitud respectiva, con el sello de radicación ante COLPENSIONES, en la cual se lle que adjuntó: i) Constancia Secretarial de la Secretaría del Consejo de Estado del 5 de noviembre de 2019 donde se hace entrega formal de copias auténticas de los fallos judiciales, ii) Declaración extrajuicio de no haber iniciado acción ejecutiva ante ningún juez, iii) Copia ampliada al 160% de los documentos de la demandante y su apoderado.

Por su parte, COLPENSIONES sostiene que la acción de tutela es improcedente en este caso porque no es el mecanismo para hacer cumplir una sentencia ordinaria. Su apoderada señala que para la entidad "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 sentencia judicial a través del mecanismo constitucional, deviene en una acción improcedente por la existencia de otros mecanismos." Añade que en COLPENSIONES se notifican en promedio 6.851 de sentencias condenatorias mensualmente, para cuyo cumplimiento deben surtirse varios trámites internos en

sujección a las normas presupuestales, el principio de planeación y legalidad que obligan a las entidades públicas, las instrucciones impartidas por los entes de control, las auditorías de calidad y seguridad además de los controles orientados a ejercer la lucha contra la corrupción. Destaca que previo al cumplimiento de la sentencia hay que realizar los trámites que agrupa en las siguientes etapas:

- (i) **Radicación de la sentencia**, que comprende chequear los documentos obligatorios y opcionales para el trámite, de conformidad con el tipo de solicitud (cumplimiento de sentencia con o sin ejecutivo). Si están incompletos se dirige comunicación al solicitante o su apoderado indicando la documentación recibida y la faltante.
- (ii) **Alistamiento de la sentencia**, que comprende solicitar al despacho emisor el CD contentivo de la sentencia oral y hacer su transcripción, a lo cual añade: *“Es importante indicar que la mayoría de las sentencias proferidas en contra de COLPENSIONES son determinables, es decir, no establecen el valor exacto de la condena, pero si determinan los factores o elementos para su liquidación.”* Por lo tanto la administradora de pensiones debe contar con el término necesario para realizar las operaciones aritméticas para la liquidación de la sentencia, *“(...)por lo que no resulta razonable ni lógico que se de trámite a un proceso ejecutivo inmediatamente cobra ejecutoria la sentencia (...)”*.
- (iii) **Validación de documentos**: Los analistas de la Dirección de Procesos Judiciales verifican la autenticidad de los documentos aportados para evitar casos de corrupción o abuso del derecho.
- (iv) **Protección de recursos de la seguridad social-lucha contra la corrupción**: Etapa en la cual 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.

Frente a las posturas de las partes debe destacar el Despacho que en debates como el que nos ocupa es preciso no perder de vista que el cumplimiento de las sentencias judiciales es una expresión del derecho fundamental al debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Constitución, en la medida que el respeto al mismo se traduce en que *“el respectivo proceso se lleve a cabo sin dilaciones injustificadas que tornen nugatorio el derecho reclamado”* (T-404/18). Igualmente es un componente del derecho al acceso a la administración de justicia, consagrado en el artículo 229 íbidem, ya que *“propende no sólo porque los ciudadanos tengan a su disposición mecanismos para demandar en procura de sus derechos sino que les permita obtener una decisión judicial que pueda hacerse efectiva”*.

Siguiendo la anterior línea de pensamiento, el derecho al cumplimiento de las sentencias judiciales comprende por sí mismo la obligación de que sean acatadas sus disposiciones, sin necesidad de que aquel a quien se ha reconocido judicialmente un derecho inicie ningún otro proceso adicional, pues como ha sostenido la Corte Constitucional: *“(...) cuando los ciudadanos han obtenido un pronunciamiento judicial en el que se les reconocen sus derechos, exigirles que inicien otro proceso para hacer efectiva la orden judicial es una carga procesal adicional que hace más onerosa la efectividad de los derechos y dilata la garantía reconocida.”*^[11]

No obstante, el legislador ha previsto mecanismos judiciales para aquellos eventos en los cuales se presenta el incumplimiento a la sentencia judicial, frente a los cuales se debe distinguir entre las obligaciones de hacer y de dar^[12]. Por regla general, el proceso ejecutivo, establecido en el artículo 305 de la Ley 1564 de 2012, es el mecanismo idóneo y efectivo para lograr el cumplimiento de las sentencias judiciales, pues mediante este se puede exigir el pago de lo ordenado por medio de la sentencia judicial, solicitar medidas cautelares y la imposición de sanciones en caso de que persista el incumplimiento (artículos 599 y 44 de la Ley 1564 de 2012 y en los artículos 58 a 60A de la Ley 270 de 1996). Sólo si este mecanismo ordinario tampoco es eficaz y efectivo para el caso particular sería la acción de tutela el mecanismo idóneo para exigir el cumplimiento de la sentencia judicial, en eventos como los señalados por la Corte en la Sentencia T-712 de 2016, cuando: *“(i) La autoridad que debe cumplir lo ordenado en la sentencia se niega a hacerlo, sin justificación razonable; (ii) la omisión o renuencia a cumplir la orden emanada de la decisión judicial quebranta directamente los derechos fundamentales del peticionario, en consideración con las especiales circunstancias en las que se encuentra; y (iii) el mecanismo ordinario establecido en el ordenamiento jurídico para proteger el derecho fundamental carece de idoneidad, por lo que no resulta efectivo para su protección.”*

En el caso puntual del cumplimiento de sentencias que reconocen pensiones, la Corte ha establecido que procedería la acción de tutela para hacerlas cumplir si *“está de por medio la amenaza y vulneración del mínimo vital y, con este, la dignidad humana”*(T-290/04), estableciendo *“una excepción a la regla según la cual la tutela es improcedente si persigue el cumplimiento de sentencias que generan obligaciones de dar”*(T-404/18), consagrada en razón de la necesidad imperiosa de salvaguardar los derechos fundamentales de quienes, por regla general, debido a su edad, son sujetos de especial protección constitucional, pues han agotado su capacidad laboral y la pensión es el único recurso que les garantiza una vida digna.

Sin embargo en el presente caso no se trata de ordenar la inclusión en nómina, que es el remedio al cual ha acudido la Corte frente a circunstancias como las señaladas, que no están acreditadas en el presente caso. Se trata de obtener una respuesta frente a la solicitud de cumplimiento de la sentencia judicial, que sea consecuente y congruente con el trámite administrativo iniciado por la demandante, la cual es del exclusivo resorte de COLPENSIONES.

Es claro para el Despacho que salvo excepcionales circunstancias no es la acción de tutela la vía judicial indicada para hacer cumplir una sentencia judicial, también que las administradoras de fondos pensionales deben adoptar todas las medidas a su alcance para evitar atentados contra el patrimonio público y fenómenos relacionados con la corrupción. Pero las operaciones, actuaciones y verificaciones que debe efectuar la entidad encargada de cumplir la sentencia no pueden justificar que el trámite de cumplimiento de la misma se prolongue indefinidamente en el tiempo. Por ello, la Corte Constitucional ha construido de manera pacífica y sólida una línea jurisprudencial relativa a los tiempos razonables para que las administradoras de pensiones emitan pronunciamientos con respecto a los diferentes tipos de solicitudes que realizan sus afiliados, con términos que superan los establecidos por regla

general para las peticiones dadas las verificaciones que deben realizar las administradoras de fondos pensionales, pues la protección del patrimonio público debe armonizarse con los derechos de las personas que son titulares del derecho a la pensión, que garantiza el mínimo vital, la existencia en condiciones dignas y el derecho a la salud. Al respecto, señaló la Corte en la Sentencia C-951 de 2014:

“En materia de pensiones, esta Corporación fijó plazos distintos a la regla general de respuesta de las peticiones. Ello sucedió, porque CAJANAL tenía que responder asuntos de gran complejidad y se encontraba en una crisis institucional que le imposibilitaba dar respuesta rápida a las solicitudes pensionales. En la Sentencia SU-975 de 2003, la Corte Constitucional unificó su jurisprudencia, señalando los términos que tiene la administración para dar respuesta a los derechos de petición sobre pensiones, así: “(i) 15 días hábiles para todas las solicitudes en materia pensional –incluidas las de reajuste– en cualquiera de las siguientes hipótesis: a) que el interesado haya solicitado información sobre el trámite o los procedimientos relativos a la pensión; b) que la autoridad pública requiera para resolver sobre una petición de reconocimiento, reliquidación o reajuste un término mayor a los 15 días, situación de la cual deberá informar al interesado señalándole lo que necesita para resolver, en qué momento responderá de fondo a la petición y por qué no le es posible contestar antes; c) que se haya interpuesto un recurso contra la decisión dentro del trámite administrativo. (ii) 4 meses calendario para dar respuesta de fondo a las solicitudes en materia pensional, contados a partir de la presentación de la petición, con fundamento en la aplicación analógica del artículo 19 del Decreto 656 de 1994 a los casos de peticiones elevadas a Cajanal; (iii) 6 meses para adoptar todas las medidas necesarias tendientes al reconocimiento y pago efectivo de las mesadas pensionales, ello a partir de la vigencia de la Ley 700 de 2001. Cualquier desconocimiento injustificado de dichos plazos legales, en cualquiera de las hipótesis señaladas, acarrea la vulneración del derecho fundamental de petición. Además, el incumplimiento de los plazos de 4 y 6 meses, respectivamente, amenazan la vulneración del derecho a la seguridad social”.

Por otra parte, el silencio de la entidad ante la petición de un particular no sólo contraviene la protección constitucional del derecho a realizar peticiones a las autoridades públicas y a los particulares que ejercen funciones públicas, consagrada en el artículo 23 de la Constitución Política, también los principios de la actuación administrativa, como destaca la sentencia T-305 de 1998:

“(...)Por lo tanto, la vigencia del ejercicio del derecho de petición, entendido como la facultad de presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y de obtener una pronta resolución (C.P., art. 23), se trunca en esas situaciones, cuando la autoridad ante la cual se formula la solicitud, despojada de un compromiso institucional, rehusa a brindar respuesta material y oportuna a la misma, desplazando dicha responsabilidad a otras autoridades.

Una actividad en ese sentido, además de atentar contra la debida protección de las personas en sus derechos y libertades, propósito para el cual han sido instituidas las autoridades de la República, desconoce los principios que rigen la función administrativa, como son los de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, así como la finalidad de servicio que la misma comporta respecto de los intereses generales, e impide a las autoridades administrativas cumplir con la obligación de actuar coordinadamente para la adecuada realización de los fines estatales (C.P., arts. 2 y 209).

Si la administradora de pensiones no está en capacidad de responder a la solicitud de cumplimiento de la sentencia en los anteriores términos, debido a excepcionales circunstancias, bien podía hacérselo saber al peticionario, haciendo uso de la facultad establecida en el parágrafo del artículo 14 del CPCA, que señala: *"(...) 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."* Sin embargo, transcurridos más de diez meses desde cuando se completó la documentación requerida, COLPENSIONES ha guardado silencio.

En conclusión, en el presente caso:

- (i) La peticionaria agotó ya las dos instancias de un trámite judicial para lograr el reconocimiento de un derecho en materia pensional.
- (ii) No están acreditadas las especiales circunstancias en las cuales la acción de tutela puede desplazar las acciones ordinarias para hacer cumplir la sentencia que reconoce el derecho en materia pensional.
- (iii) El peticionario completó la documentación requerida para este trámite desde el día 4 de diciembre de 2019, o por lo menos COLPENSIONES no le ha hecho saber que su solicitud adolezca de alguna falencia. Sin embargo, a la fecha, transcurridos más de 10 meses, no ha obtenido respuesta de fondo, aunque se han superado ampliamente los términos señalados en la jurisprudencia constitucional.
- (iv) COLPENSIONES no ha indicado al peticionario las razones por las cuales no le ha sido posible emitir una respuesta a la fecha.

En consecuencia, se amparará el derecho de petición de la demandante y se ordenará a COLPENSIONES que dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de esta sentencia responda de fondo la solicitud de cumplimiento del fallo judicial emitido por el Consejo de Estado-Sección Segunda-Subsección "B" del 1 de agosto de 2019, que modificó el fallo de primera instancia proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca-Sección Segunda-Subsección "C" el 27 de enero de 2015.

En mérito de lo expuesto, EL JUZGADO CUARENTA Y DOS ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ – SECCIÓN CUARTA, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

F A L L A:

PRIMERO. Conceder el amparo del derecho fundamental de petición de la Señora **Teresa Navas de Motta**, por las razones expuestas en la presente providencia.

SEGUNDO. En consecuencia, si no lo ha hecho aún, **COLPENSIONES** deberá, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta sentencia, responder de fondo la solicitud de cumplimiento del fallo judicial emitido por el Consejo de Estado-Sección Segunda-Subsección "B" del 1 de agosto de 2019, que

modificó el fallo de primera instancia proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca-Sección Segunda-Subsección "C" el 27 de enero de 2015, que elevó mediante apoderado la Señora **TERESA NAVAS DE MOTTA, siendo el sentido de la decisión del exclusivo resorte de COLPENSIONES.**

TERCERO.- COLPENSIONES deberá probar el cumplimiento de las anteriores órdenes enviando los documentos que así lo acrediten al correo del Despacho: jadmin42bta@notificacionesrj.gov.co

CUARTO. Enviar el expediente a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión, una vez cobre ejecutoria la presente decisión en armonía con lo dispuesto por el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991.

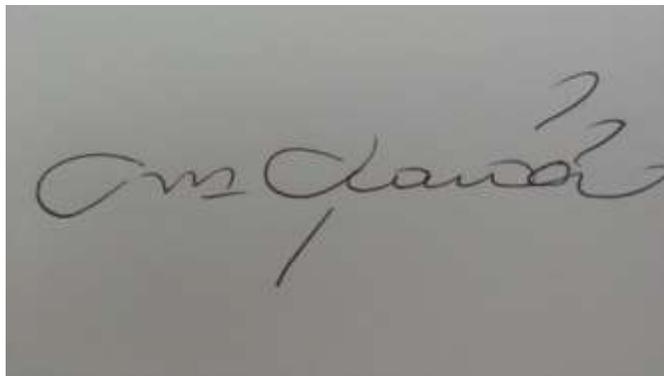
QUINTO - Medidas preventivas por el aislamiento obligatorio:

Las comunicaciones y escritos deberán ser enviados únicamente al correo del juzgado jadmin42bta@notificacionesrj.gov.co . Se solicita encarecidamente escribir en el asunto: "**2020-250 TUTELA**", se recomienda enviar archivos doc, docx, o pdf livianos Max 500 k, - verificar que los PDF no tengan páginas en blanco y calidad para envío por correo.

Las partes deben enviar toda comunicación, escrito o prueba no sólo al Despacho, también a las demás partes mediante su correo electrónico.

La atención al público se presta de manera telefónica en el número 313 489 5346 (Horario: lunes a viernes de 8:00 am-1:00 pm y 2:00 pm-5:00 pm).

COMUNÍQUESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

A rectangular box containing a handwritten signature in dark ink. The signature is cursive and appears to read 'Ana Elsa Agudelo Arévalo'.

**ANA ELSA AGUDELO ARÉVALO.
JUEZ**

Firmado Por:

**ANA ELSA AGUDELO AREVALO
JUEZ CIRCUITO**

*Acción de Tutela 2020-250
Sentencia de Primera Instancia
Demandante: TERESA NAVAS DE MOTTA
Demandada: COLPENSIONES*

**JUZGADO 042 ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO BOGOTA-
CUNDINAMARCA**

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:

**54bd5dd14608cf151257c1e2710e2cf6b99cd28ebe03bf90156f909643a9
4805**

Documento generado en 22/10/2020 04:12:09 p.m.

**Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**