



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO

JUZGADO DIECIOCHO LABORAL
DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN

Medellín, siete de febrero de dos mil veintidós

PROCESO	Acción de tutela
ACCIONANTE	Rosmira de Jesús López Bedoya
ACCIONADO	Administradora Colombiana de Pensiones - COLPENSIONES-
RADICADO	No. 05001 31 05 018 2022 00036 00
INSTANCIA	Primera
PROVIDENCIA	Sentencia Nro. 14 del 2022
DERECHOS INVOCADOS	Derecho de petición y debido proceso.
TEMAS Y SUBTEMAS	Derecho de petición. Características de la respuesta
DECISIÓN	Concede

Conforme a lo dispuesto en el artículo 22 del Decreto 2591 de 1991, procede el Despacho a definir la viabilidad de la Acción de Tutela de la referencia.

ELEMENTOS FÁCTICOS

Manifiesta la accionante que mediante Resolución Nro. 003452 del 21 de febrero de 2007, se le reconoció la pensión de sobreviviente causada por el fallecimiento de su compañero permanente; que al considerar que la misma se encontraba mal liquidada, elevó petición ante la entidad accionada el 9 de agosto de 2021, solicitando el reajuste de la mesada pensional de sobreviviente, petición que fue resuelta por la entidad el 11 de agosto de 2021, solicitando la siguiente documentación:

- Acto administrativo de reconocimiento de prestación económica de otras entidades
- Copia del registro civil de defunción del afiliado o pensionado
- Copia del registro civil de matrimonio del cónyuge solicitante o manifestación escrita de convivencia del compañero(a) permanente.
- Manifestación escrita por terceros en la que conste la convivencia del compañero(a) con el afiliado o pensionado y las fechas de convivencia".

Por lo anterior, y al considerar que los documentos solicitados no eran necesarios para el trámite de reajuste pensional, radicó ante la entidad accionada un PQRS el 20 de agosto de 2021, aclarando que la condición de compañera permanente ya se encuentra reconocida y acreditada mediante Resolución ibidem, sin que a la fecha de la presentación de la acción constitucional se haya emitido pronunciamiento alguno, por lo que considera vulnerado su derecho fundamental de petición y debido proceso.

SOLICITUD DE TUTELA Y DERECHOS INVOCADOS

Por lo anterior, solicita se protejan los derechos fundamentales vulnerados y se le ordene a la accionada que, de manera inmediata, de pronta y oportuna respuesta al derecho de petición que dio lugar a la presente acción constitucional.

RESPUESTA DEL ENTE ACCIONADO

A través de auto del 27 de enero de 2022, se admitió la acción de tutela, ordenándose la notificación y concediéndole a la entidad accionada el término de dos (02) días para que rindiera informe respecto de los hechos de la tutela.

Estando dentro del término conferido para hacerlo, la entidad accionada rindió informe manifestando que la accionante Radicó solicitud de reajuste pensional el 11 de agosto de 2021, misma que fue contestada por la Dirección de Atención y Servicio mediante oficio de la misma data, solicitando los documentos que relaciona la accionante en el escrito de tutela, sin embargo, la accionante no allegó dichos documentos, limitándose a indicar mediante derecho de petición del 24 de agosto de 2021, que los mismos no le eran aplicables.

En respuesta a lo anterior, la Dirección de Atención y Servicio de Colpensiones, emitió oficio del 16 de septiembre de 2021, explicando a la accionante que por cada solicitud nueva que se presenta ante la entidad se debe aportar los formularios y documentos que se requieren para la misma, sin que a la fecha se haya realizado gestión alguna tendiente a allegar la documentación requerida.

Por lo anterior, solicita se denieguen las pretensiones de la accionante por no cumplir con el requisito de procedibilidad, así como tampoco se encuentran demostrado que se haya vulnerado derecho fundamental alguno.

TRÁMITE DE LA TUTELA

Una vez adelantado el trámite correspondiente, se observa que resulta procedente proferir decisión de fondo, toda vez que no se observa causal de nulidad que invalide el trámite de tutela y por ser este Despacho competente para conocer de la acción de tutela impetrada, de conformidad con lo previsto en el art. 86 C. P. de Colombia y el Decreto 2591 de 1991.

PROBLEMA JURÍDICO

El conflicto jurídico se centra en determinar si como lo asegura la tutelante se han vulnerado sus derechos fundamentales al omitirse dar respuesta de fondo a la solicitud elevada. Encontrándose en este asunto que la documentación solicitada resulta innecesaria para

resolver de fondo la petición invocada, en cuanto la entidad cuenta con el expediente administrativo por medio del cual se hizo el reconocimiento de la pensión de sobreviviente a la accionante, por lo que, no se ha cumplido con la obligación constitucional de emitir respuesta de fondo a la petición invocada por la accionante, debiéndose tutelar el derecho fundamental de petición y debido proceso; tal como pasa a explicarse:

CONSIDERACIONES

El artículo 86 de la Constitución Política y el artículo 1° del Decreto 2591 de 1991, señalan que procede la acción de tutela para reclamar la protección inmediata a derechos fundamentales ante la vulneración o amenaza de la acción u omisión de cualquier autoridad pública o particulares que cumplan función pública. Un aparte de la norma es el siguiente:

“Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces..., 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 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.”

De acuerdo a la disposición antes citada, debe indicarse que la tutela es procedente ante cualquier entidad pública de cualquier nivel o de un particular en los casos señalados jurisprudencialmente, con el fin de solicitar la protección de los derechos fundamentales que se consideren amenazados o vulnerados por ellas.

Por su parte el derecho de petición, se encuentra contemplado en el artículo 23 de la Constitución Política, estableciendo lo siguiente:

“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”.

A través de la Ley Estatutaria 1755 de 2015, se reguló lo concerniente al derecho de petición ante las autoridades y los particulares, así como los términos para resolver las distintas modalidades de peticiones en el artículo 14 de la siguiente forma:

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

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

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

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

Ahora bien, frente al derecho de petición, la H. Corte Constitucional, ha establecido una línea jurisprudencial a través de la cual se indica que la Administración o un particular ante una petición presentada por cualquier persona, tiene la obligación de brindar una respuesta pronta y de fondo, ya que de no existir esta obligación se haría nugatorio el derecho a presentar peticiones, es decir, no tendría objeto contar con la posibilidad de presentar peticiones, si a su vez no se tuviera la seguridad de que se va a obtener una respuesta.

La obligación de la administración va más allá de dar una respuesta, pues esta debe tener las siguientes características para que se considere efectiva: 1) ser oportuna; 2) resolver de fondo, con claridad y precisión lo que se solicita y 3) debe ponerse en conocimiento del peticionario; de manera que, si no se cumple con alguno de ellos, se vulnera el derecho fundamental de petición.

Sobre estos elementos configuradores del derecho de petición, la H. Corte Constitucional se ha pronunciado entre otras, en sentencia T-140 de mayo de 2021, M.P. Cristina Pardo Schlesinger, en los siguientes términos;

“(i) La pronta resolución constituye una obligación de las autoridades y los particulares de responder las solicitudes presentadas por las personas en el menor plazo posible, sin que se exceda el tiempo legal establecido para el efecto, esto es, por regla general, 15 días hábiles.
(...)

(ii) La respuesta de fondo hace referencia al deber que tienen las autoridades y los particulares de responder materialmente a las peticiones realizadas. Según esta Corte, 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.

(iii) La notificación de la decisión atiende a la necesidad de poner al ciudadano en conocimiento de la decisión proferida por las autoridades, ya que lo contrario, implicaría la desprotección del derecho de petición. La notificación en estos casos se traduce en la posibilidad de impugnar la respuesta correspondiente. 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”.

Igualmente, la Alta Corporación ha clarificado que la respuesta al derecho de petición resulta suficiente si se cumple con los requisitos anteriores, sin que se implique la aceptación de lo que se pide, pues la respuesta puede ser positiva o negativa; tampoco puede la administración exonerarse de la obligación de dar respuesta por falta de competencia de la entidad a la que se presentó la misma y cuenta con los términos establecidos en la Ley Estatutaria 1755 de 2015 ya indicados.

Todo lo anterior, ha sido explicado por la Alta Corporación, entre otras en Sentencia T- 077 de marzo de 2018, M.P Antonio José Lizarazo Ocampo, en los siguientes términos:

- “1) El de petición es un derecho fundamental y resulta determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa.
- 2) Mediante el derecho de petición se garantizan otros derechos constitucionales, como los derechos de acceso a la información, la libertad de expresión y la participación política.
- 3) La respuesta debe satisfacer cuando menos tres requisitos básicos: (i) debe ser oportuna, es decir, debe ser dada dentro de los términos que establezca la ley; (ii) la respuesta debe resolver de fondo el asunto solicitado. Además de ello, debe ser clara, precisa y congruente con lo solicitado; y (iii) debe ser puesta en conocimiento del peticionario.
- 4) La respuesta no implica necesariamente la aceptación de lo solicitado, ni se concreta necesariamente en una respuesta escrita.
- (...)
- 9) La presentación de una petición hace surgir en la entidad, la obligación de notificar la respuesta al interesado”.

Debe tenerse en cuenta además que, a causa de la declaratoria del estado de emergencia, ordenada mediante el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, el presidente de la República en uso de sus facultades expidió el Decreto 491 de 28 de marzo de 2020, que establece en su artículo 5° la ampliación de los términos para atender las peticiones durante la vigencia de la

emergencia sanitaria. De manera general, las peticiones presentadas durante la vigencia de la emergencia sanitaria o que estuvieran en trámite, debían tramitarse en el término de treinta días posteriores a su presentación y de treinta cinco días cuando de materias a cargos de la entidad receptora, debiendo informarse al peticionario cuando fuere posible la resolución de la misma dentro de ese término, así como la nueva fecha de respuesta.

Ahora bien, en cuando al debido proceso administrativo, ha de indicarse que se encuentra contemplado en el artículo 29 de la Carta política, que señala:

“El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio”.

Entendido esté, como un derecho fundamental que posee una estructura que se compone por múltiples garantías que deben ser observadas en todo procedimiento administrativo o judicial, siendo un principio inherente al estado social de derecho en desarrollo de la legalidad, pues representa un límite al ejercicio del poder público, cuyas características son el ejercicio de funciones bajo parámetros normativos previamente establecidos y la supresión de la arbitrariedad, garantizando a toda las personas el ejercicio pleno de sus derechos; es así, como la Alta Corporación ha señalado como parte de las garantías del debido proceso administrativo, entre otros, a los derechos a: “(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”¹

Igualmente, la Alta Corporación en sentencia de Tutela 331 de 2012, M.P Luis Ernesto Vargas Silva, explicó el contenido del derecho al debido proceso, enumerando sus elementos de la siguiente forma:

“El artículo 29 de la Constitución Política consagra el derecho fundamental al debido proceso, de conformidad con el cual “toda clase de actuaciones judiciales y administrativas” deben desarrollarse con respeto de las garantías inherentes al derecho fundamental del debido proceso. De conformidad con el texto constitucional, el debido proceso tiene un ámbito de aplicación que se extiende también a todas las actuaciones, procedimientos y procesos administrativos que aparejen consecuencias para los administrados.

¹ Sentencia C 034 de enero de 2014. M.P María Victoria Calle Correa

5.1 En primer lugar, esta Corporación ha recabado en que el derecho fundamental al debido proceso se encuentra protegido en normas de derecho internacional y consagrado en instrumentos tales como la Declaración Universal de Derechos Humanos – art. 10 y 11-, la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre – art. XVIII y XXVI-, El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) –art.14 y 15-, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos –art.8-, y ha sido desarrollado por la jurisprudencia de órganos internacionales, tales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la cual ha establecido que el principio del debido proceso se aplica también a los procedimientos de carácter civil y administrativo, jurisprudencia que esta Corte ha reconocido constituye un pauta hermenéutica relevante en el proceso de interpretación, aplicación y determinación del alcance de los derechos constitucionales[15].

5.2 La jurisprudencia de esta Corporación también se ha pronunciado de manera pacífica y consolidada acerca del contenido, elementos y características del derecho al debido proceso, el cual es considerado uno de los pilares fundamentales del Estado Social y constitucional de Derecho. Entre los elementos más importantes del debido proceso, esta Corte ha destacado: (i) la garantía de acceso libre y en igualdad de condiciones a la justicia, con el fin de lograr una pronta resolución judicial; (ii) la garantía de juez natural; (iii) las garantías inherentes a la legítima defensa; (iv) la determinación y aplicación de trámites y plazos razonables; (v) la garantía de imparcialidad; entre otras garantías.”

ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO

En esta acción de tutela se solicita la protección del derecho fundamental de petición y debido proceso, el cual considera la accionante atropellado por la entidad accionada ante la falta de respuesta de fondo a la petición invocada, condicionando la respuesta a documentación innecesaria que reposa en el expediente administrativo y que es de custodia de la entidad accionada, pretendiendo se ordene a la accionada que, de manera inmediata, de pronta y oportuna respuesta al derecho de petición que dio lugar a esta acción.

Por su parte, la entidad accionada manifestó que la petición fue resuelta por la Dirección de Atención y Servicio mediante oficio 11 de agosto de 2021, por medio de la cual se solicitaron los documentos que relaciona la accionante en el escrito de tutela, sin embargo, la accionante no allegó dichos documentos, limitándose a indicar mediante derecho de petición del 24 de agosto de 2021, que los mismos no le eran aplicables, petición que fue resuelta mediante oficio del 16 de septiembre de 2021, donde se le explico a la accionante que por cada solicitud nueva que se presente ante la entidad se debe aportar los formularios y documentos que se requieren para la misma, sin que a la fecha se haya realizado gestión alguna tendiente a allegar los documentos requeridos.

Ahora, una vez verificados los documentos allegados al despacho y que obran en el expediente digital, se encontró copia de la petición elevada a la entidad accionada (ítem 2 del expediente digital, fls. 10 y ss), de donde se vislumbra la petición invocada, encaminada al

reajusto de la mesada pensional de sobreviviente, de la misma manera, se observó respuesta emitida por la entidad accionada (ítem 5 del expediente digital, fls. 8 y ss), de donde se desprende una respuesta que no cumple con los requisitos para entenderse eficaz, congruente y de fondo, toda vez que la entidad accionada condiciona el estudio de lo pretendido, y por ende la respuesta a la petición invocada, a la entrega de unos documentos con los que la entidad cuenta, y que no son necesarios para el trámite pretendido, nótese como se solicitó incluso manifestaciones escritas por terceros que conste la convivencia de la accionante con el causante, sin que encuentre esta dependencia judicial coherencia entre la documentación solicitada y la pretensión de la causante, debiéndose advertir además, que dentro del expediente digital en custodia de la entidad accionada deben reposar todos los documentos solicitados que en su momento fueron soportes para el reconocimiento de la pensión de sobreviviente a la accionante.

Ahora, debe recordarse que tal como se señaló en precedencia, el derecho de petición apareja la obligación de la administración o particular, de brindar una respuesta oportuna, de fondo, con claridad y precisión, que debe ser puesta en conocimiento del peticionario o peticionaria, sin que ello implique que sea positiva, es decir, accediendo a las pretensiones de la parte, ya que puede ser negativa y con ello se estaría dando respuesta en los términos indicados; en cuanto al debido proceso, debe resaltarse que tal y como lo ha indicado la alta Corporación, uno de los elementos configuradores más importantes para salvaguardar este derecho es la determinación y aplicación de trámites y plazos razonables y como parte de la garantía, que la actuación se surta sin dilaciones injustificadas

Colofón de lo expuesto, debe colegir esta dependencia judicial que la respuesta emitida por la entidad accionada no cumple con los elementos para considerarse de fondo y eficaz, por el contrario, se encuentra una respuesta que vulnera la razonabilidad del trámite y dilata injustificadamente la actuación solicitada, por lo que se encuentra vulnerado el derecho fundamental de petición y debido proceso, siendo obligada su tutela.

En consecuencia, como viene de decirse, se TUTELARÁ el derecho fundamental de petición y debido proceso a la accionante, y se ORDENARÁ a la entidad accionada que en el término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta providencia, resuelva de fondo y de manera congruente el derecho de petición elevado por la parte actora de la presente el 11 de agosto de 2021, donde pretende el reajuste de la pensión de sobreviviente reconocida a su favor, sin tornarse aceptable solicitud de documento alguno que no resuelva razonable y coherente para el estudio de la pretensión.

Finalmente, se advertirá que la inobservancia de lo aquí impartido generará las sanciones que por desacato impone el art. 52 del Decreto 2591 de 1991, se ordenará notificar la decisión en la forma establecida por el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991, indicándose a las partes que la misma puede ser impugnada dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación y que

en caso de no impugnarse la acción, una vez el fallo alcance ejecutoria formal, se enviará lo actuado ante la H. Corte Constitucional a efectos de su eventual revisión.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, EL JUZGADO DIECIOCHO LABORAL DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN, administrando Justicia en nombre de la República y por mandato constitucional,

FALLA

PRIMERO. TUTELAR el derecho fundamental de petición y debido proceso a la señora ROSMIRA DE JESÚS LÓPEZ BEDOYA, de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

SEGUNDO. ORDENAR a la Administradora Colombiana de Pensiones - COLPENSIONES, que en el término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta providencia, resuelva de fondo y de manera congruente el derecho de petición elevado por la parte actora de la presente el 11 de agosto de 2021, donde pretende el reajuste de la pensión de sobreviviente reconocida a su favor, sin tornarse aceptable solicitud de documento alguno que no resuelva razonable y coherente para el estudio de la pretensión.

TERCERO. ADVERTIR que la inobservancia de lo aquí impartido generará las sanciones que por desacato impone el art. 52 del Decreto 2591 de 1991.

CUARTO. ORDENAR la notificación de este fallo en la forma establecida en el Artículo 30 del Decreto 2591 de 1991, advirtiéndole a las partes que el mismo puede ser impugnado dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación.

En caso de no impugnarse, una vez alcance ejecutoria formal, se enviará lo actuado ante la Honorable Corte Constitucional para a su eventual revisión.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.



CARLOS ALBERTO HURTADO PELAEZ
JUEZ (E)

IRI