



JUZGADO PRIMERO CIVIL DEL CIRCUITO DE ORALIDAD

Medellín, veintiséis (26) de julio de dos mil veintiuno (2021).

Proceso	TUTELA
Sentencia N°	0164
Accionante	MARIA LICINIA GÓMEZ ROJAS
Accionada	ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES -COLPENSIONES-
Radicado	05001-31-03-001- 2021-00254 -00
Instancia	Primera
Decisión	Declara improcedente acción de tutela

I. ASUNTO A TRATAR

Procede el Despacho a proferir sentencia dentro de la presente acción de tutela, recibida en este Despacho el 13 de julio de 2021, instaurada por la señora MARIA LICINIA GÓMEZ ROJAS, en contra de la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES- COLPENSIONES.

Igualmente, procede el despacho conforme a lo consagrado en el artículo 22 del Decreto 2591 de 1991, el cual permite al Juez tan pronto llegue al convencimiento de la situación litigiosa, podrá proferir el fallo, sin necesidad de practicar las pruebas solicitadas.

II. RESUMEN DE LOS HECHOS QUE MOTIVAN LA ACCIÓN:

Informa en el escrito de tutela que, radicó el 9 de abril de 2021 nuevo estudio de reclamación administrativa para el reconocimiento de la pensión de vejez y la fecha no ha obtenido respuesta por parte de la accionada.

III. LAS PETICIONES:

Se pretende con esta acción, que se le tutelen los derechos fundamentales invocados, ordenándole a la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES que dé respuesta al derecho de petición.



IV. ACTUACIÓN PROCESAL

Por auto del 13 de julio de 2021, se admitió la referida acción, ordenando la notificación a las partes por el medio más expedito y requerir a la entidad accionada, para que emita pronunciamiento al respecto, efectivamente la notificación se surtió en debida forma mediante correo electrónico.

Por su parte la entidad accionada, se pronunció dentro del término concedido y al efecto señaló a través de la Dra. **MALKY KATRINA FERRO AHCAR**, en mi calidad de directora (A) de la Dirección de Acciones Constitucionales de la Administradora Colombiana de Pensiones, Colpensiones, rindió informe en los términos del artículo 19 del Decreto 2591 de 1991, indicando que conforme las pretensiones de la accionante se que fundamentan en la respuesta a la petición de fecha de 7 de abril de 2021, la accionante solicita el reconocimiento de su pensión de vejez, la cual se encuentra en estudio y en término para emitir respuesta.

Luego de hacer un recuento sobre la normativa y jurisprudencia aplicable al caso, aduce que, no puede tenerse como vulnerado “el derecho fundamental de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, pues tiene un núcleo esencial complejo que se integra por la facultad i) que tiene una persona de presentar peticiones respetuosas, en interés general o particular, ante las autoridades y también ante organizaciones privadas, previa reglamentación del legislador y los deberes correlativos del sujeto pasivo de ii) recibir la petición, iii) evitar tomar represalias por su ejercicio, iv) otorgar una “respuesta material”, v) dentro del plazo dispuesto legalmente,, y vi) notificada en debida forma”, razón anterior, por la que agrega que estando dentro del término, COLPENSIONES está a tiempo de emitir y notificar la respuesta correspondiente.

Que, la solicitud de la accionante versa sobre el reconocimiento de pensión de vejez, la cual cuenta con cuatro meses para emitir una respuesta, petición radicada el 7 de abril de 2021, es decir que no ha transcurrido el término para dar respuesta, por lo que la acción de tutela es improcedente.

Como quiera, que lo actuado hasta el momento, se ajusta a las preceptivas procesales que para el caso establece la ley,



deduciendo que no existe violación alguna a las garantías concedidas a las partes, se pronunciará la decisión que en derecho corresponda, previas las siguientes;

V. CONSIDERACIONES:

La Acción de Tutela. Es el instrumento constitucional consagrado en el artículo 86¹ y desarrollado en los Decretos 2591 de 1991 y el 306 de 1992 que reglamento a su vez este, mediante el cual toda persona puede reclamar ante los jueces, en cualquier momento y mediante un procedimiento breve y sumario, por si mismo o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando estos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares, en los casos señalados en el mismo decreto; siempre y cuando no exista otro recurso o medio de defensa judicial, caso en el cual solo procederá la tutela, cuando se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Las características de esta singular acción las podemos sintetizar así:

Es una acción de naturaleza Constitucional, es una acción estrictamente judicial, es decir, solo los jueces pueden tramitarla y resolverla, es una acción que protege exclusivamente los derechos Constitucionales fundamentales, es una acción que se dirige contra cualquier autoridad pública y particulares y por último podemos decir, que es una acción que procede cuando no existe otro recurso judicial.

De la competencia. El Artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, establece que es competente para conocer de la acción de tutela, a prevención, el Juez o Tribunal con jurisdicción en el lugar donde ocurriese la violación o amenaza que motivan la presentación de la solicitud, teniendo en cuenta además lo reglamentado sobre la materia en el Artículo 1° inciso segundo, del Decreto 1382 de 2000, por tratarse de la parte accionada de

¹ El artículo 86 de la Constitución Política no exceptúa a ninguna autoridad pública, de la posibilidad de que en su contra se ejerza por parte de un interesado una acción de tutela con el fin de proteger de manera inmediata sus derechos fundamentales. (Sentencia T-06 de 199ª, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz).



una entidad del sector descentralizado por servicios del orden nacional o autoridad pública del orden departamental.

Se cumple en este caso, el presupuesto formal de competencia, ya que la omisión informada por el solicitante, tiene lugar en este municipio, donde el juez que se pronuncia es competente por disposición y nominación legal.

La Jurisdicción Constitucional. Ha dicho la Corte en una de sus primigenias sentencias de tutela, la T-06 de 1992, que los jueces deben apreciar, interpretar y aplicar las leyes y demás normas, conforme a los dictados de las reglas y principios consagrados en la Constitución; la jurisdicción Constitucional se ha establecido pro la misma Constitución como función pública asignada a ciertos órganos dotados de competencias judiciales especiales cuyo cometido consiste en asegurar la integridad y primacía de la Constitución: el ejercicio de la función de defensa del orden constitucional confiada a la jurisdicción Constitucional contribuye de manera eficaz a configurar la realidad constitucional, como quiera que su misión es la de que la Constitución trascienda su expresión formal y se convierta en Constitución en sentido material.

La jurisdicción Constitucional asegura que efectivamente todos los poderes públicos sujeten sus actos (aquí quedan comprendidos entre otros las leyes, las sentencias y los actos administrativos) a las normas, valores y principios constitucionales, de modo que cada una de las funciones estatales sea el correcto y legítimo ejercicio de una función constitucional.

Como otra consecuencia de la existencia de la jurisdicción constitucional, tenemos que decir, que ella debe hacer realidad la primacía del derecho sustancial sobre el formal, ello para asegurar que los derechos fundamentales no se verán disminuidos o desvirtuados, por un mal entendido procesalismo ajeno a la función constitucional, como puede ser las normas procesales de carácter legal, por ello implica que la jurisdicción constitucional es un procedimiento ágil, eficaz y con primacía del derecho sustancial en razón de los altos derechos que protege.



El mandato Constitucional del juez de tutela: El artículo 2° de la Carta ubica como uno de los fines del Estado Social de Derecho garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución. Precisamente para que esos derechos no quedaran en letra muerta era necesario que se implementaran mecanismos para garantizar su cumplimiento.

Antes de iniciar este análisis, considera el despacho pertinente, resaltar la función que el juez cumple en un Estado social de derecho como el nuestro, más cuando se trata de velar por los derechos fundamentales de las personas, que se menciona en la sentencia T- 119 de febrero 11 de 2005, M. P. Jaime Córdoba Triviño, así:

“Una de las características emblemáticas del estado constitucional es el nuevo papel del Juez. Este ya no es el orientador de unos ritualismos procesales vacíos de contenido, ni menos el inflexible fiscalizador del cumplimiento de los rigores de la ley, si así fuera, nada diferenciaría al Estado Constitucional de otros modelos de organización política que se superaron precisamente para darle cabida a aquél. Legos de ello, la jurisdicción, en una democracia constitucional, es el ámbito de concreción y protección, por excelencia, de los derechos fundamentales de las personas. De allí que en los Estados modernos se configuren mecanismos para que el ciudadano pueda acudir ante jueces que en aquellos eventos en que se le desconoce su dignidad, se lo cosifica o, en fin, se es indolente ante sus padecimientos. Y lo que el ciudadano espera de sus jueces, es que estén a la altura del importante papel que se les ha asignado en las democracias modernas”.

El derecho de PETICIÓN: Ciertamente está consagrado como fundamental en el art. 23 de la Constitución Política, porque esa norma es parte del Capítulo I “De los Derechos Fundamentales” del Título II de La Carta “DE LOS DERECHOS, LAS GARANTÍAS Y LOS DEBERES”. El canon superior citado, es del siguiente tenor:

"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."



La Honorable Corte Constitucional en sus distintas Salas de Revisión de decisiones de tutela, se ha pronunciado con respecto al mencionado derecho Constitucional Fundamental. Uno de esos pronunciamientos aparece en la Sentencia T-076 del 24 de febrero de 1995, en la que la Alta Corporación consignó lo siguiente, que mantiene plena vigencia:

“Tercera.- El derecho de petición y el término en que deben resolverse las solicitudes.

“Esta Corporación a través de sus distintas Salas de Revisión, se ha pronunciado sobre el carácter de fundamental del derecho de petición. Igualmente, ha establecido que el núcleo esencial de este derecho está determinado por la pronta respuesta o resolución a lo pedido, respuesta que se entiende dada cuando se resuelve de fondo la cuestión planteada, sin importar si es a favor o en contra de las pretensiones del solicitante y, en la efectiva notificación del acto, a través del cual, la administración resuelve la petición presentada.

“En relación con el término que tiene la administración para dar respuesta a las peticiones, la Constitución defirió en el legislador la facultad de fijarlo. Por tanto, es el legislador el encargado de señalar la forma como ha de ejercitarse este derecho y, por supuesto, señalar el término que tiene la administración y, eventualmente, las organizaciones privadas para dar respuesta a las solicitudes elevadas ante ellos, con el fin de garantizar el núcleo esencial de este derecho, cual es, la pronta resolución.

“Si bien es cierto que después de la promulgación de la nueva Constitución, no se ha dictado normatividad alguna que desarrolle y regule aspectos esenciales del derecho de petición, si existe una regulación que fue expedida con anterioridad a su vigencia y que aún rige la materia, pues la expedición de la nueva Carta, no derogó la legislación existente. Así lo determinaron la Corte Suprema de Justicia en su momento y, esta Corporación en reiterados fallos de constitucionalidad.

“En este momento, para establecer cuál es el término que tiene la administración para resolver las peticiones que ante ella se presenten, debe acudirse a los preceptos del Código



Contencioso Administrativo, al igual que a la Ley 57 de 1985, en lo pertinente.

“El artículo 6° del mencionado Código, establece que las peticiones de carácter general o particular, se resolverán o contestarán dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de su recibo. Así mismo, prevé que en ese mismo término, la administración debe informar al solicitante, cuando sea del caso, su imposibilidad de dar una respuesta en dicho lapso, explicando los motivos y señalando el término en el cual se producirá la contestación. Norma que por lo general no se cumple en ninguna entidad, hecho se traduce en un desconocimiento del derecho de petición.

“Si bien la citada norma, no señala cuál es el término que tiene la administración para contestar o resolver el asunto planteado, después de que ha hecho saber al interesado que no podrá hacerlo en el término legal, es obvio que dicho término debe ajustarse a los parámetros de la razonabilidad, razonabilidad que debe consultar no sólo la importancia que el asunto pueda revestir para el solicitante, sino los distintos trámites que debe agotar la administración para resolver adecuadamente la cuestión planteada. Por tanto, ante la ausencia de una norma que señale dicho término, el juez de tutela, en cada caso, tendrá que determinar si el plazo que la administración fijó y empleó para contestar la solicitud, fue razonable, y se satisfizo el núcleo esencial del derecho de petición: la pronta resolución.

“Algunos autores han considerado que el término que tiene la administración para contestar una solicitud, cuando no lo ha podido hacer en el lapso de los quince (15) días señalados en el artículo 6° del C. C. A., es el término para la configuración del silencio administrativo negativo, es decir, tres (3) meses, pues, transcurrido dicho lapso, se entiende denegada la solicitud, según lo establece el artículo 40 del Código Contencioso. En opinión de la Sala, éste podría ser un criterio que podría tenerse en cuenta, sin embargo, deben analizarse otros factores, como por ejemplo, la complejidad de la solicitud, pues no debe olvidarse que la figura del silencio administrativo negativo, es sólo un mecanismo que el legislador ha puesto al alcance del solicitante, para que sea el juez contencioso quien resuelva de fondo la solicitud que, por el silencio de la administración, se presume denegada. Además, la configuración del silencio



administrativo, no exime a la administración de su obligación de resolver la petición.

“Con fundamento en lo expuesto, no es válida la conducta de las entidades públicas que, argumentando cúmulo de trabajo, la espera de documentación que no le correspondía aportar al solicitante, etc., retardan injustificadamente una respuesta, pues ello, a todas luces desconoce el derecho de petición. En este punto, es necesario tener en cuenta que el peticionario no debe correr con la negligencia y falta de organización de algunas entidades públicas y de sus funcionarios, quienes amparados en la falta de una norma que imponga términos precisos para resolver, se abstienen de contestar rápida y diligentemente, hecho éste que no sólo causa perjuicios al solicitante sino a la administración misma.

“Igualmente, debe concluirse que la administración no se exonera de su responsabilidad de contestar prontamente una petición, cuando la complejidad del asunto, entre otras cosas, le impide pronunciarse en lapso en que está obligado a hacerlo, pues la misma norma exige que debe señalar en qué término dará respuesta y cumplirlo a cabalidad.” (GACETA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL, 1995, Tomo 2, febrero).

Frente a las peticiones en **MATERIA PENSIONAL**, como es nuestro caso, la Corte Constitucional ha tratado el tema de manera específica, es así, como en la sentencia T- 086 DE 2015, M. P. JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB, señalo que:

“Los derechos de petición en materia pensional

El Código Contencioso Administrativo, como ya se señaló, en su artículo 6º[5] indica que se debe dar respuesta a las peticiones dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de su recibo. No obstante, en el caso de no ser posible responder en dicho término, el funcionario o el particular encargado deberá exponer las razones del retraso e indicar la fecha en que comunicará la respuesta final[6].

De tal manera, la Sentencia SU-975 de 2003[7], hizo una interpretación de los artículos 19 del Decreto 656 de 1994[8], 4º de la Ley 700 de 2001[9], 6º y 33 del Código Contencioso Administrativo[10], respecto de las solicitudes que versan sobre



pensiones, en esta oportunidad la Corporación señaló que las autoridades deben tener en cuenta tres (3) términos que corren transversalmente, cuyo incumplimiento acarrea una transgresión al derecho de petición[\[11\]](#).

“Del anterior recuento jurisprudencial queda claro que los plazos con que cuenta la autoridad pública para dar respuesta a peticiones (...) elevadas por servidores o ex servidores públicos, plazos máximos cuya inobservancia conduce a la vulneración del derecho fundamental de petición, son los siguientes:

(i) 15 días hábiles para todas las solicitudes en materia pensional –incluidas las de reajustes– 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 en un término mayor a los 15 días, situación de la deberá informar al interesado señalándole lo que necesita para resolver, en qué momento responderá de fondo 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”.

Así las cosas, si la autoridad o entidad correspondiente no atiende injustificadamente los plazos establecidos por la ley y desarrollado por la jurisprudencia constitucional, vulnera el derecho de petición.

En ese orden de ideas, esa Corporación, mediante sentencia SU-975 de 2003, al pronunciarse sobre un caso en el que un conjunto



de pensionados y personas sustitutas de pensionados por la Caja Nacional de Previsión, solicitaban la protección de sus derechos de petición e igualdad supuestamente vulnerados por la negativa de Cajanal a reconocer la nivelación pensional, consideró que, como quiera que algunos de los accionantes no habían presentado ninguna solicitud de nivelación ante la entidad accionada, no había lugar a sostener la violación de derecho fundamental alguno, ya que no existió una acción u omisión que potencialmente o de hecho vulnerara o amenazara los derechos fundamentales de los peticionarios, tal y como lo exige el artículo 86 de la Constitución. Bajo esa consideración, en dicha providencia la Corte Constitucional concluyó: “sin la existencia de un acto concreto de vulneración a un derecho fundamental no hay conducta específica activa u omisiva de la cual proteger al interesado y, en consecuencia, las decisiones de los jueces que denegaron las respectivas acciones de tutela serán confirmadas”.

En el mismo sentido y con anterioridad a la mencionada sentencia, esa Corporación ya había señalado:

“Así las cosas, no puede la Sala de Revisión entrar a decidir sobre la discriminación alegada por el demandante, en relación con otros ex magistrados de las altas cortes en cuanto al reajuste de su pensión de jubilación, porque la violación del derecho a la igualdad invocado por el apoderado del actor como “cargo único”, resulta ser incierta e hipotética, no se ha dado y, como se señaló, según lo dispuesto por el artículo 86 de la Constitución Política, la acción de tutela requiere como presupuesto necesario de orden lógico-jurídico la vulneración al demandante de un derecho fundamental o, por lo menos, la amenaza seria y actual de su vulneración, circunstancia que en el caso concreto hasta ahora no se ha presentado.”²

En conclusión, la procedencia del mecanismo de amparo constitucional implica necesariamente que exista alguna conducta u omisión atribuible al sujeto pasivo de la acción, de tal manera que sea posible analizar si ésta ha comportado una vulneración de los derechos fundamentales de la peticionaria.

Caso concreto: En el presente caso, lo primero es advertir que la petición que fuera presentada por la demandante en tutela ante la entidad accionada, tiene como finalidad el que se proceda al estudio de la pensión de vejez.

² Sentencia T-066 de 2002, Magistrado Ponente: Alfredo Beltrán Sierra.



Al efecto, resulta procedente el entrar a precisar que el término de quince (15) días, a que hace referencia el canon 6° del Código Contencioso Administrativo, para que las entidades o autoridades den respuesta a una solicitud presentada ante ellas, es la regla general aplicable a falta de una disposición especial.

Sin embargo, en tratándose del reconocimiento, reliquidación, reajuste o pago de una pensión, siendo este último el reconocimiento que pretende la actora, resulta improcedente que los mismos se resuelvan acorde con los lineamientos de la norma que viene de citarse, ya que, para dar respuesta a este tipo de peticiones, existe un trámite diferente, establecido mediante unas normas especiales, que, por su naturaleza, deben aplicarse con preferencia a la contemplada como general.

Mírese que el procedimiento que debe imprimirse a este tipo de solicitudes, aparece consagrado de manera especial en el artículo 9° de la Ley 797 de 2003, que establece: *"Los fondos encargados reconocerán la pensión en un tiempo no superior a cuatro (4) meses después de radicada la solicitud por el peticionario, con la correspondiente documentación que acredite su derecho. Los Fondos no podrán aducir que las diferentes cajas no les han expedido el bono pensional o la cuota parte."*

Consecuente con lo anotado, dentro del presente caso la entidad accionada cuenta entonces con el término de cuatro (4) meses, para dar respuesta al derecho de petición que le fuera presentado por la accionante, lo que significa que si la solicitud le fue presentada el día 7 de abril de 2021, dicha entidad puede dar respuesta a la misma hasta el día 7 de agosto del año que avanza, por lo que para la fecha de presentación de la presente acción de amparo (13 de julio de 2020), no había vencido el término con que cuenta el COLPENSIONES, para dar respuesta al derecho de petición impetrado, por lo que esta acción no está llamada a prosperar.

Así las cosas, es necesario que el interesado previamente agote el trámite administrativo legalmente establecido para determinar la viabilidad de la misma y, una vez precluido dicho procedimiento, y en caso de que el peticionario no se encuentre conforme con lo decidido debe interponer contra dicha decisión



los recursos que la ley al efecto consagre, o las acciones que se encuentren previamente consagradas.

Conclusión:

El despacho adelantó y resolvió la presente tutela dentro del término determinado para ello, y además procedió conforme lo permite el artículo 22 del Decreto 2591 de 1991, como se expuso en el acápite inicial de este fallo, dentro del debate probatorio se dispuso lo necesario para acreditar el asunto de tutela, y que el despacho le prestará toda la atención a su solicitud de tutela; las pruebas aportadas en la tutela resultaron necesarias y suficientes, por lo que el despacho profirió el fallo correspondiente, por considerar que no existía ni era necesaria otra prueba para llegar al convencimiento de la petición de tutela.

Dentro de este fallo, se hizo toda una presentación, no solo de la naturaleza de la acción constitucional de la tutela, sino también de la aplicación de la jurisprudencia aplicable al caso en concreto y sus efectos sobre el fallo, lo que permitió ubicar el asunto en estudio y por lo tanto permitió decidir a este despacho que estamos frente a un derecho fundamental constitucional que efectivamente fue vulnerado.

Queda así sustentado y justificada lo actuado en este caso por parte de este despacho, cumpliendo así los lineamientos trazados por el Consejo Superior de la Judicatura, sobre el factor calidad en la presente actuación.

En mérito de lo expuesto, el **Juzgado Primero Civil del Circuito de Medellín** (Antioquia), administrando Justicia en nombre de la República y por mandato de la Constitución,

FALLA:

PRIMERO: DENEGAR el amparo constitucional solicitado por la señora MARÍA LICINIA GÓMEZ ROJAS, frente a la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES, por lo dicho en la parte motiva.

SEGUNDO: DISPONER, que la decisión se notifique a las partes mediante correo electrónico.



TERCERO: ORDENAR el envío del expediente a la Honorable Corte Constitucional al día siguiente al del vencimiento del término de impugnación, para su eventual revisión, si no fuere impugnado el fallo.

NOTIFÍQUESE.

JOSÉ ALEJANDRO GÓMEZ OROZCO

Firma escaneada conforme el artículo 11 del Decreto 491 de 2020