El siguiente es el documento presentado por el Magistrado Ponente que sirvió de base para proferir la providencia dentro del presente proceso. El contenido total y fiel de la decisión debe ser verificado en la respectiva Secretaría.

Asunto : Sentencia de tutela en segunda instancia

Accionante : Edwin Alejandro Arango Penagos

Accionado : Colpensiones

Litisconsorte : Dirección de Atención y Servicio Colpensiones y otra

Terceros : Gerencia de Determinación de Derechos de Colpensiones y otros

Radicaciones : 66001-31-10-001-2020-00143-01

Despacho de origen : Juzgado Primero de Familia de Pereira

Mg Ponente : DUBERNEY GRISALES HERRERA

Acta número : 306 del 16-09-2020

**TEMAS: DERECHO DE PETICIÓN / REQUISITOS PARA SATISFACERLO / DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO / IMPUGNACIÓN RESOLUCIÓN DE COLPENSIONES / RESPUESTA EVASIVA E INCONGRUENTE.**

… el derecho de petición exige concretarse en una pronta y oportuna respuesta de la autoridad ante la cual ha sido elevada la solicitud, sin importar que sea favorable a los intereses del peticionario, debe ser escrita y en todo caso cumplirá “con ciertas condiciones: (i) oportunidad; (ii) debe resolverse de fondo, de manera clara, precisa y congruente con lo solicitado; y (iii) ser puesta en conocimiento del peticionario, so pena de incurrir en la violación de este derecho fundamental”.

De ahí que se vulnera cuando (i) la entidad deja de emitir una respuesta en un lapso que, en los términos de la Constitución, se ajuste a “pronta resolución”, (ii) la supuesta respuesta se limita a evadir la petición, o carece de claridad, precisión y congruencia, (iii) o no se comunique al interesado…

Ahora, en lo referente a reclamaciones “(…) de carácter pensional –… RECURSO CONTRA CUALQUIERA DE LAS DECISIONES DE ÍNDOLE PENSIONAL… – (…)”, la CC de antaño, determinó que las autoridades deben atender tres (3) términos que corren trasversalmente: (i) Quince (15) días hábiles para responder: a) Peticiones de información sobre el trámite de la pensión; b) Informar que requiere de un plazo mayor para decidir el reclamo; y, c) Resolver un recurso en el trámite administrativo…”

… la respuesta fue evasiva e incongruente, por cuatro (4) razones: (i) Exigir diligenciar un formulario, sin precisar las inconsistencias del arrimado con el recurso…; (ii) calificar de extemporáneo el memorial, pese a su incompetencia… (Art. 4.3.1.5. del Acuerdo 131/2018 y 76, CPACA); (iii) Omitir informar que debía presentarlo personalmente…; y, (iv) Haber instado a presentar un nuevo reclamo pensional…

Así las cosas, es viable entender que la formalidad requerida es una traba deliberada para evadir el reclamo, pues, atenderla implicaría la presentación de una petición diferente y, de paso, dilatar aún más la resolución de la queja. Realmente lo que debió hacer era remitir el escrito a la Dirección de Prestaciones Económicas para que lo decidiera, en virtud de que le corresponde: “(…) Resolver los recursos de apelación (…) interpuestos contra los actos administrativos proferidos por los subdirectores a su cargo (…)”



**REPUBLICA DE COLOMBIA**

**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**

**TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL**

**SALA DE DECISIÓN CIVIL – FAMILIA – DISTRITO DE PEREIRA**

**DEPARTAMENTO DEL RISARALDA**

***Pereira, R., dieciséis (16) de septiembre de dos mil veinte (2020).***

1. **El asunto por decidir**

La impugnación suscitada en el trámite constitucional ya referido, una vez se ha cumplido la actuación de primera instancia.

1. **La síntesis fáctica**

Señaló la parte actora que con escrito del 15-04-2020 recurrió la Resolución SUB 84469 del 31-03-2020, recibido a satisfacción por la accionada el 16-04-2020, sin embargo, el 22-05-2020 lo rechazó porque debía presentarlo ante un *“*PAC*”*. Alega que la autoridad no aplica el D. 491/2000 y obstruye la resolución de un recurso tempestivo (Cuaderno No. 1, folios 3-6).

1. **Los derechos invocados y la petición de protección**

La seguridad social, el debido proceso, el de presentar peticiones y recursos ante las autoridades. Pidió ordenar a la encausada: (i) Aceptar y resolver el recurso; y, (ii) Recibir las solicitudes que en adelante formule virtualmente (Cuaderno No. 1, folios 6-8).

1. **La sinopsis de la crónica procesal**

La *a quo* con auto del 10-07-2020 admitió la acción y realizó vinculaciones (Cuaderno No. 1, folios 87-88). El 23-07-2020 profirió la sentencia (Cuaderno No. 1, folios 139-151). Y, el 05-08-2020 concedió la impugnación (Cuaderno No. 1, folio 82).

El fallo amparó el derecho de petición y ordenó tramitar el recurso. Razonó que la accionada hizo una exigencia innecesaria, pues el actor lo dirigió a uno de los canales virtuales habilitados para recibir peticiones (Cuaderno No. 1, folios 139-151).

Colpensiones alega que **(i)** el 22-05-2020 lo rechazó *“(…) por unas razones específicas (…)”* y porque la Circular Pre-0020 de 2020 establece que debe presentarse personalmente para evitar suplantaciones; **(ii)** la tutela es improcedente por carecer de subsidiariedad, ya que el interesado cuenta con la vía judicial ordinaria; **(iii)** la obligación del juez de proteger el patrimonio público; y, **(iv)** la extemporaneidad del recurso (Cuaderno No. 1, folios 155-172).

1. **La fundamentación jurídica para resolver**
   1. La competencia funcional: La tiene esta Sala, por ser la superiora jerárquica del Despacho cognoscente (Art. 32, D. 2591/1991).
   2. El problema jurídico a resolver*:* ¿Se debe confirmar, modificar o revocar la sentencia del Juzgado Primero de Familia de Pereira, según la impugnación?
   3. Los presupuestos generales de procedencia
      1. La legitimación en la causa: Por activa, el accionante porque presentó la apelación (Cuaderno No. 1, folios 71 y 74); y, en el extremo pasivo las Direcciones de Administración de Solicitudes y PQRS y de Atención y Servicio de Colpensiones por responder (Cuaderno No. 1, folios 74-76) y la Dirección de Prestaciones Económicas de Colpensiones porque tienen competencia para resolverlo (Cuaderno No. 1, folios 42-50).

En lo que atañe a **(i)** la Gerencia de Determinación de Derechos, **(ii)** la Vicepresidencia Comercial y Servicios al Ciudadano, **(iii)** la Dirección de Acciones Constitucionales, **(iv)** la Dirección de Procesos Judiciales, y **(v)** la Subdirección de Determinación IX, carecen de legitimación dado que no fueron destinatarias del ruego, ni son competentes para resolverlo *(Art.* *4.3.1.5. del Acuerdo 131/2018).* Se adicionará el fallo para declarar la improcedencia.

* + 1. La inmediatez:El artículo 86, CP, regula la acción de tutela como un mecanismo para la protección **inmediata** de los derechos fundamentales de toda persona, cuando quiera que resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o un particular. Este requisito *“(…) impone la carga al demandante de presentar la acción de tutela en un término prudente y razonable (…)”*, por lo tanto, *“(…) el juez de tutela no podrá conocer de un asunto, y menos aún conceder la protección (…), cuando la solicitud se haga de manera tardía (…)”* (2020)*[[1]](#footnote-1).*

Se satisface porque la acción se promovió (09-07-2020) (Cuaderno No. 1, folio 2) un (1) mes y diecisiete (17) días después de expedida la respuesta cuestionada (22-05-2020) (Cuaderno No. 1, folios 75-76), claramente, dentro del plazo general de los seis (6) meses, fijado por la doctrina constitucional[[2]](#footnote-2)-[[3]](#footnote-3).

* + 1. La subsidiariedad: Procede la acción siempre que el afectado carezca de otro instrumento defensivo **judicial** (2020)[[4]](#footnote-4). Empero, hay dos (2) excepciones que guardan en común la existencia del medio ordinario: **(i)** La tutela transitoria para evitar un perjuicio irremediable; y **(ii)** La ineficacia de la herramienta regular para salvaguardar los derechos.

En el sub *examine*, el accionante no cuenta con otro mecanismo diferente a esta acción para procurar la defensa del derecho de petición. Por consiguiente, como este asunto supera el test de procedencia, puede examinarse de fondo.

* 1. El derecho de petición en materia pensional

De manera reiterada la jurisprudencia constitucional[[5]](#footnote-5), tiene dicho que el derecho de petición exige concretarse en una pronta y oportuna respuesta de la autoridad ante la cual ha sido elevada la solicitud, sin importar que sea favorable a los intereses del peticionario, debe ser escrita y en todo caso cumplirá *“con ciertas condiciones: (i) oportunidad; (ii) debe resolverse de fondo, de manera clara, precisa y congruente con lo solicitado**[[6]](#footnote-6); y (iii) ser puesta en conocimiento del peticionario[[7]](#footnote-7), so pena de incurrir en la violación de este derecho fundamental”[[8]](#footnote-8).*

De ahí que se vulnera cuando (i) la entidad deja de emitir una respuesta en un lapso que, en los términos de la Constitución, se ajuste a “pronta resolución”, (ii) la supuesta respuesta se limita a evadir la petición, o carece de claridad, precisión y congruencia, (iii) o no se comunique al interesado[[9]](#footnote-9). Además, la falta de competencia de la autoridad a quien se formuló, no la exonera de ese deber[[10]](#footnote-10).

Esta doctrina jurisprudencial ha sido consolidada a lo largo de las diversas decisiones del Alto Tribunal Constitucional (2020)[[11]](#footnote-11). Hay que acotar que el derecho de petición fue reglado por el legislador a través de la Ley 1755 del 30-06-2015, con efectos a partir de esa fecha, valga decir, la de su promulgación.

Ahora, en lo referente a reclamaciones *“(…) de carácter pensional – reconocimiento, reajuste, reliquidación o recurso contra cualquiera de las decisiones de índole pensional tomadas dentro del trámite administrativo – (…)”*[[12]](#footnote-12)*,*  la CC de antaño[[13]](#footnote-13), determinó que las autoridades deben atender tres (3) términos que corren trasversalmente: (i) Quince (15) días hábiles para responder: a) Peticiones de información sobre el trámite de la pensión; b) Informar que requiere de un plazo mayor para decidir el reclamo; y, c) Resolver un recurso en el trámite administrativo; (ii) Cuatro (4) meses calendario para responder de fondo solicitudes en materia pensional; y, (iii) Seis (6) meses para adoptar las medidas necesarias tendientes al reconocimiento y pago efectivo de las mesadas pensionales.

* 1. El debido proceso administrativo en el trámite pensional

Implica que en cada acto dictado en un trámite administrativo se deben observar las garantías procesales y los principios constitucionales que rigen la función pública (Art. 209, CP)[[14]](#footnote-14).

En tratándose de trámites pensionales, la jurisprudencia constitucional[[15]](#footnote-15) ha precisado que las administradoras *“(…) pueden exigir, en algunos casos, el cumplimiento de requisitos formales adicionales a los establecidos en la ley (…)”*, siempre y cuando sean *razonables*, en el entendido de que (i) sirven para acreditar el cumplimiento de los requisitos legales para acceder a la pensión; o, (ii) resultan necesarios para asegurar que los recursos del sistema pensional “*cumplan con la finalidad para la cual fueron creados*”; y, *proporcionados*, en el entendido de que *“(…) no imponen cargas excesivas a los usuarios que no les corresponde asumir o que “no se encuentran en condiciones de soportar”*.

Siguiendo su línea decisional[[16]](#footnote-16), se tiene que advirtió tres (3) escenarios en los que la autoridad trasgrede el derecho al debido proceso, pues, condiciona el inicio del trámite al cumplimiento de formalidades que la ley no establece: *“(…) como (i) la entrega de documentos innecesarios; (ii) la solución de posibles conflictos entre las entidades responsables de pagar la pensión; y (iii) la tramitación de procesos judiciales que constituyan obstáculos irrazonables y desproporcionados (…)”*

1. **El caso concreto analizado**

Conforme a la demanda, las pruebas y las respuestas, la sentencia impugnada será confirmada parcialmente, habida cuenta de que las encausadas obstaculizaron el curso del trámite administrativo, por oponer incumplimiento de un presupuesto formal innecesario para formular reclamos frente a una decisión administrativa.

Con la Resolución SUB844469 del 31-03-2020, notificada el mismo día, la Subdirección de Determinación IX reconoció y ordenó pagar al interesado la pensión de invalidez (Cuaderno No. 1, folios 42-53); el 15-04-2020 el accionante recurrió en apelación y, el 20-04-2020 lo complementó, en atención a requerimiento del 18-04-2020 (Documentos en PDF) (CuadernoNo. 1, folios 71-73); pese a ello, el 22-05-2020, la Dirección de Atención y Servicio lo rechazó porque el *“(…) Formato solicitud de prestaciones económicas (…) viene incompleto (…)”*, y le pidió presentar una nueva reclamación pensional, debido a que *“(…) a la fecha no procede recurso de reposición (Sic) (…)”* (Cuaderno No. 1, folios 75-76).

Para la Corporación la respuesta fue evasiva e incongruente, por cuatro (4) razones: **(i)** Exigir diligenciar un formulario, sin precisar las inconsistencias del arrimado con el recurso (Cuaderno No. 1, folios 61-62), ni tener en cuenta que el interesado había atendido requerimiento previo (Cuaderno No. 1, folio 73); **(ii)** calificar de extemporáneo el memorial, pese a su incompetencia, pues, es función exclusiva de la Dirección de Prestaciones Económicas *(Art.* *4.3.1.5. del Acuerdo 131/2018 y* 76, CPACA*)*; **(iii)** Omitir informar que debía presentarlo personalmente, según la Circular Pre-0020 de 2020 (Alegato de la impugnación); y, **(iv)** Haber instado a presentar un nuevo reclamo pensional, está recurriendo una decisión proferida en un proceso administrativo en curso.

Es de público conocimiento que, de antaño, y con apoyo en el artículo 15, Ley 1755, Colpensiones ha divulgado y exigido a sus usuarios diligenciar el respectivo formulario, según la finalidad de la petición; y, también, que actualmente habilitó la descarga en su portal web[[17]](#footnote-17); sin embargo, a juicio de la Sala, para este caso, deviene innecesario que el actor lo haga, puesto que es notorio que la autoridad arbitrariamente vedó el trámite del recurso y moduló su objeto.

Así las cosas, es viable entender que la formalidad requerida es una traba deliberada para evadir el reclamo, pues, atenderla implicaría la presentación de una petición diferente y, de paso, dilatar aún más la resolución de la queja. **Realmente lo que debió hacer era remitir el escrito a la Dirección de Prestaciones Económicas****para que lo decidiera**, en virtud de que le corresponde: *“(…) Resolver los recursos de apelación (…) interpuestos contra los actos administrativos proferidos por los subdirectores a su cargo (…)” (Art.* *4.3.1.5. del Acuerdo 131/2018).*

Corolario, impuso una carga excesiva e inútil para rebatir un acto administrativo y por ende, deberán ampararse los derechos de petición y debido proceso administrativo del actor, y se impondrán las órdenes correspondientes.

Por último, en lo que atañe a la pretensión encaminada a que Colpensiones reciba y trámite todas las peticiones que se formulen por correo electrónico, la Magistratura la negará porque su admisión depende del tipo de solicitud y el cumplimiento de los requisitos dispuestos por la autoridad. Además, se trata de hechos futuros que podrán ser cuestionados en la oportunidad debida mediante los mecanismos legales y constitucionales respectivos. Criterio que es precedente horizontal de esta Magistratura[[18]](#footnote-18).

En mérito de los razonamientos jurídicos hechos, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira, en Sala decisión Civil - Familia, administrando Justicia, en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

**F A L L A,**

1. CONFIRMAR PARCIALMENTE la sentencia del Juzgado Primero de Familia de Pereira, para también AMPARAR el derecho al debido proceso administrativo de Edwin Alejandro Arango Penagos contra la Dirección de Atención y Servicio y la Dirección de Prestaciones Económicas de Colpensiones.
2. MODIFICAR el numeral 2º, en el sentido de ORDENAR **(i)** al doctor Freddy Alexander Bernal Ruiz, Profesional Master 320 08 asignado de las funciones de Director de Atención y Servicio, o quien haga sus veces, *remitir* el recurso a la Dirección de Prestaciones Económicas, en un plazo de veinticuatro (24) horas siguientes a la notificación de esta providencia; y, **(ii)** a la doctora Andrea Marcela Rincón Caicedo, Directora de Prestaciones Económicas, o quien haga sus veces, *resolver* de fondo la apelación formulada contra la resolución SUB844469 del 31-03-2020, en un término de quince (15) días, contado a partir del día en que lo reciba.
3. NEGAR la acción de tutela en lo relacionado con la admisión y trámite de las peticiones que en adelante formule el accionante, según lo anotado.
4. DECLARAR improcedente el amparo contra **(i)** la Gerencia de Determinación de Derechos, **(ii)** la Vicepresidencia Comercial y Servicios al Ciudadano, **(iii)** la Dirección de Acciones Constitucionales, **(iv)** la Dirección de Procesos Judiciales, y **(v)** la Subdirección de Determinación IX de Colpensiones, por carecer de legitimación por pasiva.
5. ENVIAR este expediente, a la CC para su eventual revisión.

N o t i f í q u e s e,

DUBERNEY GRISALES HERRERA

M A G I S T R A D O

EDDER JIMMY SÁNCHEZ C. JAIME ALBERTO SARAZA N.

M A G I S T R A D O M A G I S T R A D O

1. CC. T-075 de 2020. [↑](#footnote-ref-1)
2. CC. SU-037 de 2019 y [SU-499 de 2016](http://www.corteconstitucional.gov.co/sentencias/2016/SU499-16.rtf). [↑](#footnote-ref-2)
3. CSJ. STC2701-2020, STC13404-2019,STC2154-2016 y STC10383-2016. [↑](#footnote-ref-3)
4. CC. T-053 de 2020, T-422 de 2019, T-359 de 2019, C-132 de 2018, T-015 de 2016, T-162 de 2010 y T-099 de 2008. [↑](#footnote-ref-4)
5. CC. T-146 de 2012. [↑](#footnote-ref-5)
6. CC. T-400 de 2008 *“(…) la respuesta de la Administración debe resolver el asunto, no admitiéndose en consecuencia respuestas evasivas, o la simple afirmación de que el asunto se encuentra en revisión o en trámite (...)”.* [↑](#footnote-ref-6)
7. CC. T-400 de 2008. [↑](#footnote-ref-7)
8. CC. T-001 de 2015. [↑](#footnote-ref-8)
9. CC. T- 219 de 2001 reiterado en T-293 de 2015. [↑](#footnote-ref-9)
10. CC. T- 249 de 2001 *“(…) pues no puede tenerse como real contestación la que sólo es conocida por la persona o entidad de quien se solicita la información”. T-912 de 2003 en la que se dice:” según lo tiene establecido la Corte, una respuesta dirigida al juez de tutela no constituye una respuesta clara y oportuna notificada al interesado (…)”.* [↑](#footnote-ref-10)
11. CC. T-085 de 2020, T-317 de 2019, T-058 de 2018, C-007 de 2017, T-094 de 2016, T-001 de 2015, T-099 de 2014 y T-172 de 2013. [↑](#footnote-ref-11)
12. CC. T-238-2017. [↑](#footnote-ref-12)
13. CC. SU-975 de 2003, también pueden consultarse la T-086 de 2015, T-237 de 2016 y T-238 de 2018. [↑](#footnote-ref-13)
14. CC. SU-077 de 2018. [↑](#footnote-ref-14)
15. CC. T-144 de 2020. [↑](#footnote-ref-15)
16. CC. Ob. Cit. [↑](#footnote-ref-16)
17. <https://www.colpensiones.gov.co/Documentos/descarga_de_formularios/descarga_de_formularios> [↑](#footnote-ref-17)
18. TSP, Sala Civil-Familia. Sentencia del 19-08-2020, MP: Grisales H., No.2020-00129-01. [↑](#footnote-ref-18)