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 : María Teresa Gómez Escárraga

Accionado : Colpensiones

Litisconsorte : Gerencia de Determinación de Derechos de Colpensiones y otro

Terceros : Dirección de Atención y Servicio de Colpensiones y otros

Radicaciones : 66001-31-10-001-2020-00237-01

Despacho de origen : Juzgado Primero de Familia de Pereira

Mg Ponente : DUBERNEY GRISALES HERRERA

Acta número : 458 del 07-12-2020

**TEMAS: DERECHO DE PETICIÓN / REQUISITOS / EN MATERIA PENSIONAL / TÉRMINOS QUE DEBEN CUMPLIRSE SEGÚN LO PEDIDO / DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO.**

De manera reiterada la jurisprudencia constitucional, 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; y (iii) ser puesta en conocimiento del peticionario, so pena de incurrir en la violación de este derecho fundamental”. (…)

… en lo referente a reclamaciones “(…) de carácter 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; (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. (…)

En tratándose de trámites pensionales, la jurisprudencia constitucional 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…



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., siete (7) de diciembre 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 el 18-01-2020 presentó reclamación pensional como sobreviviente de su compañero permanente, la autoridad la requirió y, el 25-08-2020, respondió y aportó pruebas de la relación marital; empero, aún no resuelve su solicitud (Cuaderno No.1, documento No.03).

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

La seguridad social, el mínimo vital, la dignidad humana y la salud. Pidió ordenar a la encausada resolver el trámite administrativo y comunicar la decisión (Cuaderno No.1, 03).

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

La *a quo* con proveído del 14-10-2020 admitió la acción (Cuaderno No.1, documento No.04). El 26-10-2020 profirió la sentencia (Cuaderno No.1, documento No.12). Y, el 30-10-2020 concedió la impugnación (Cuaderno No.1, documento No.15).

El fallo amparó los derechos y ordenó resolver la reclamación administrativa. Razonó inexistente la cosa juzgada alegada porque el asunto refiere a un hecho nuevo diferente al objeto de estudio en la tutela anterior; y, mora en la resolución del trámite administrativo porque ha trascurrido un mes desde que la actora atendió el requerimiento de la encausada, sin respuesta (Cuaderno No.1, documento No.12).

La autoridad alega: (i) La interesada remitió el escrito a correos electrónicos no autorizados; (ii) Debió presentarlo personalmente para evitar suplantaciones; (iii) Solo los ruegos diferentes a prestaciones sociales pueden radicarse virtualmente; (iv) La autoridad puede exigir que diligencie un nuevo formulario (Ley 962 y D.019/2012); (v) Incompetencia de la Dirección de Acciones Constitucionales; e, (vi) Inexistencia de vulneración del debido proceso (Cuaderno No.1, documento No.14).

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*. Se cumple por activa porque la accionante presentó la petición (Cuaderno No.1, documento No.02, folio 15); y, en el extremo pasivo **(1)** la Gerencia de Determinación de Derechos y la Dirección de Prestaciones Económicas de Colpensiones por incumbirles velar y garantizar el cumplimiento de las políticas y estrategias definidas para el proceso de determinación de derechos (Arts. 4.3.4. y 4.3.1.3., Acuerdo No.131/2018); y, **(2)** La Dirección de Atención y Servicio de Colpensiones por requerir a la actora que corrigiera la reclamación administrativa (Cuaderno No.1, documento No.03, Folios 11 y 12).

En lo que atañe a **(1)** la Gerencia Nacional de Defensa Judicial y la Dirección de Acciones Constitucionales de Colpensiones, y, **(2)** la Administradora del Patrimonio Autónomo de Remanentes, carecen de legitimación dado que no fueron destinatarios del ruego y son incompetentes para resolver la petición de la accionante (Acuerdo 131/2018)*.*  Se declarará improcedente el amparo en su contra.

* + 1. *La inmediatez.* El artículo 86, CP, regula esta acción como mecanismo para proteger los derechos fundamentales de toda persona, cuando sean vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de una 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 por la acción se promovió (13-10-2020) (Cuaderno No.1, documento No.2) un (1) mes y dieciocho (18) días después de que la actora atendiera el requerimiento de la autoridad (25-08-2020) (Cuaderno No.1, documento No.03, folio 15), claramente, dentro del plazo general de los seis (6) meses, fijado por la doctrina constitucional[[2]](#footnote-2)-[[3]](#footnote-3).

En cualquier caso, también estaría cumplido el requisito porque *“(…) en los casos en que se discuten derechos pensionales, (…) la inmediatez no puede ser entendida como un requisito de procedibilidad severo, ya que la vulneración de ese derecho subsiste en el tiempo por ser un derecho irrenunciable que no prescribe, por lo que es irrelevante el tiempo transcurrido entre la actuación que vulnera el derecho y el momento en el que se interpone la acción”(2019)*[[4]](#footnote-4).

* + 1. *La subsidiariedad*. Procede la acción siempre que el afectado carezca de otro instrumento defensivo **judicial** (2020)[[5]](#footnote-5). 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*, la accionante carece mecanismo diferente a esta acción para procurar la defensa de los derechos de petición y debido proceso fundados en la mora de las autoridades en resolver*.* 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[[6]](#footnote-6), 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**[[7]](#footnote-7); y (iii) ser puesta en conocimiento del peticionario[[8]](#footnote-8), so pena de incurrir en la violación de este derecho fundamental”[[9]](#footnote-9).*

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[[10]](#footnote-10). Además, la falta de competencia de la autoridad a quien se formuló, no la exonera de ese deber[[11]](#footnote-11).

Esta doctrina jurisprudencial ha sido consolidada a lo largo de las diversas decisiones del Alto Tribunal Constitucional (2020)[[12]](#footnote-12). 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. Actualmente los plazos para responder se extendieron con el D.491/2020.

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 – (…)”*[[13]](#footnote-13)*,*  la CC de antaño[[14]](#footnote-14), 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)[[15]](#footnote-15).

En tratándose de trámites pensionales, la jurisprudencia constitucional[[16]](#footnote-16) 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[[17]](#footnote-17), 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**

Previo a continuar con el análisis de fondo, se advierte que le asistió razón a la juzgadora al desechar la cosa juzgada alegada porque los hechos son disímiles.

La primigenia tutela se fundó en la resolución de fondo del reclamo presentado el 18-01-2020 y culminó con fallo desestimatorio porque la autoridad solicitó su complementación (Cuaderno No., documento No.10); y, la presente, se erige en que la actora atendió el requerimiento y la accionada aún no resuelve (Cuaderno No.1, documento No.03). Claramente, se trata de un hecho diferente que impide afirmar que existe la identidad triple (Hechos, pretensiones y partes) necesaria para declarar la improcedencia por la simultaneidad de acciones o la cosa juzgada constitucional. Suficiente lo expuesto para continuar con el objeto de estudio.

Conforme a la demanda, las pruebas y las respuestas, la sentencia impugnada se confirmará parcialmente, habida cuenta de que las encausadas obstaculizaron el curso de un trámite administrativo con base en el incumplimiento de un presupuesto formal innecesario para atenderlo.

La Dirección de Atención y Servicio con el oficio BZ2020\_859923-0169934 del 21-01-2020 requirió completar la reclamación, so pena de aplicar el artículo 17, Ley 1437 (Cuaderno No.1, documento No.03, folios 11 y 12); y, la actora contestó el 25-08-2020 mediante correo electrónico dirigido a las direcciones [colpensionestramites@colpensiones.gov.co](mailto:colpensionestramites@colpensiones.gov.co), [tramitesmedicina laboral@ colpensiones.gov.co](mailto:tramitesmedicina%20laboral@colpensiones.gov.co) y [tramitescolpensiones@colpensionestras naccional.co](mailto:tramitescolpensiones@colpensionestrasaccional.co) (Cuaderno No.1, documento No.03, folio 15). Es evidente que desatendió el plazo de un (1) mes concedido; sin embargo, la autoridad no declaró el desistimiento tácito de la petición (No lo alegó ni trajo pruebas).

Discrepa la colegiatura de lo argüido en la impugnación porque la recepción del comunicado electrónico era suficiente para que se respondiera, cuando menos, en los términos expuestos, esto es, que se desatendería porque debía radicarse personalmente, pero las accionadas pretirieron hacerlo.

Empero lo expuesto, deviene artificioso que obraran así, pues, implicaría rehuir la resolución de una petición virtual debidamente presentada. Mírese que cuenta con firma electrónica[[18]](#footnote-18) (No digital[[19]](#footnote-19), ni digitalizada o escaneada) porque el mensaje contiene datos que permiten identificar de manera adecuada y confiable a su autora. Empleó el mismo correo ([misnotificacionesd1217 @gmail.com](mailto:misnotificacionesd1217@gmail.com)) que le informó para recibir notificaciones (Cuaderno No.1, documento No.03, folios 8, 10 y 15).

Razonó la Corte Constitucional[[20]](#footnote-20) en su jurisprudencia: *“(…) aun cuando la firma es uno de los medios o formas que conducen al reconocimiento de la certeza sobre la autoría de un documento e incluso a la presunción de su autenticidad, no es el único, pues existen otros que también dan lugar a la certeza de su autenticidad cuando se trata de documentos elaborados o manuscritos, como las marcas, las improntas, o cualquier señal física y/o electrónica (…)”* (Subrayado ajeno).

Lo expuesto, daría lugar a ordenar que respondieran, tal como lo dispuso la *a quo*; no obstante, a juicio de la Sala, **lo que corresponde es que remitan la petición a la Subdirección de Determinación de Derechos de Colpensiones (Art.4.3.3.1.4. del Acuerdo 131/2018), por incompetencia**, en acato del artículo 21, Ley 1755*: “(…) dentro de los cinco (5) días siguientes (…) remitirá la petición al competente y enviará copia del oficio remisorio al peticionario (…)”*. En especial la Gerencia de Determinación de Derechos y la Dirección de Prestaciones Económicas de Colpensiones como garantes del trámite administrativo (Arts. 4.3.4. y 4.3.1.3., Acuerdo No.131/2018).

Por último, se revocará el numeral tercero del fallo, habida cuenta de que escapa al objeto de la acción constitucional. No puede emplearse para sugerir a las partes que se abstengan de presentar amparos semejantes, más aún cuando se concluyó la inexistencia de cosa juzgada constitucional.

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.
2. MODIFICAR el numeral 2º para ordenar a los doctores Luis Fernando de Jesús Ucrós, Andrea Marcea Rincón Caicedo y Paula Andrea Rivera Penagos, Gerente de Determinación de Derechos y Directoras de Prestaciones Económicas y de Atención y Servicio de Colpensiones, o quienes hagan sus veces que, una vez sean notificados de esta decisión, *remitan de inmediato* la reclamación administrativa y la aclaración presentadas el 18-01-2020 y 25-08-2020, respectivamente, a la Subdirección de Determinación de Colpensiones para lo de su competencia; y, envíen copia del oficio remisorio a la señora María Teresa Gómez Escárraga.
3. REVOCAR el numeral 3º del fallo de primera instancia.
4. DECLARAR improcedente el amparo contra la Gerencia Nacional de Defensa Judicial y la Dirección de Acciones Constitucionales de Colpensiones, y la Administradora del Patrimonio Autónomo de Remanentes, por carecer de legitimación.
5. ENVIAR este expediente, a la CC para su eventual revisión.

Notifíquese

**DUBERNEY GRISALES HERRERA**

Magistrado

**EDDER J. SÁNCHEZ C. JAIME A. SARAZA Naranjo**

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-217 DE 2013, T-021 de 2016 y SU-037 de 2019. [↑](#footnote-ref-4)
5. CC.  [T-053 de 2020](https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2020/T-053-20.htm), 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-5)
6. CC. T-146 de 2012. [↑](#footnote-ref-6)
7. 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-7)
8. CC. T-400 de 2008. [↑](#footnote-ref-8)
9. CC. T-001 de 2015. [↑](#footnote-ref-9)
10. CC. T- 219 de 2001 reiterado en T-293 de 2015. [↑](#footnote-ref-10)
11. 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-11)
12. 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-12)
13. CC. T-238-2017. [↑](#footnote-ref-13)
14. CC. SU-975 de 2003, también pueden consultarse la T-086 de 2015, T-237 de 2016 y T-238 de 2018. [↑](#footnote-ref-14)
15. CC. SU-077 de 2018. [↑](#footnote-ref-15)
16. CC. T-144 de 2020. [↑](#footnote-ref-16)
17. CC. Ob. Cit. [↑](#footnote-ref-17)
18. Artículo 7º, Ley 527. Aplicado por remisión del artículo 103, CGP. [↑](#footnote-ref-18)
19. Artículos 2º, literal c), Ley 527. Aplicado por remisión del artículo 103, CGP. [↑](#footnote-ref-19)
20. CC. T-268 de 2010, también puede consultarse la T-972 de 2010. [↑](#footnote-ref-20)