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.

**TEMAS: DERECHO DE PETICIÓN / PRESUPUESTOS / REQUISITOS ADICIONALES / PROHIBIDOS CUANDO SON COMPLEJOS O EXORBITANTES / CONSTITUYEN UNA BARRERA INJUSTIFICADA.**

El caso concreto se reduce a la queja constitucional planteada contra la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía -Caja Honor- al abstenerse de dar trámite a la solicitud de pago de prestaciones que a nombre del accionante se encuentran depositados en esa entidad, a pesar de que los documentos exigidos se encuentran debidamente autenticados…

Analizadas en conjunto las pruebas incorporadas la Sala deduce que la entidad accionada incurrió en lesión al derecho a realizar peticiones respetuosas, por las razones que se pasan a explicar:

La Corte Constitucional ha sido enfática en señalar que las autoridades administrativas no están facultadas para edificar requisitos adicionales para el trámite de reclamaciones, cuando esos presupuestos, en razón a su complejidad y desproporción, constituyan una barrera injustificada para la concreción del derecho de petición…

En línea de ese criterio ha indicado:

“En concordancia con lo anterior, el artículo 84 de la Constitución establece que “[c]uando un derecho o una actividad hayan sido reglamentados de manera general, las autoridades públicas no podrán establecer ni exigir permisos, licencias o requisitos adicionales para su ejercicio” …

A juicio de la Sala no se trata de una decisión de fondo, como lo pregona la accionada y lo concluyó la sentencia impugnada. En su lugar es una negativa al trámite para exigir requisitos adicionales que, bajo el manto de legalidad que se le asigna por estar soportada en un acto administrativo, constituye para el caso concreto una barrera irrazonable que impide el acceso al procedimiento administrativo que se desea incoar…

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL SUPERIOR DE PEREIRA**

**SALA CIVIL – FAMILIA**

Magistrado Ponente: **Carlos Mauricio García Barajas**

Pereira, dieciséis (16) de junio de dos mil veintidós (2022)

Acta N° 270 de 16-06-2022

Sentencia: ST2-0195-2022

**ASUNTO**

Procede la Sala a resolver la impugnación presentada por la parte actora contra la sentencia proferida por el Juzgado Segundo de Familia de esta ciudad, el 10 de mayo pasado, dentro de la acción de tutela que promovió el señor Edwin Alexis López Vargas en contra de la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía -Caja Honor-, trámite al que fue vinculada la Jefe del Área de Atención Consumidor Financiero -ARACF- de esa misma entidad.

**ANTECEDENTES**

**1.** Narró el demandante, por intermedio de apoderado, que durante el tiempo que estuvo al servicio de la Policía Nacional se vinculó a la Caja de Vivienda Militar y de Policía, afiliación que se hace de manera obligatoria.

Luego de su retiro voluntario de la Policía remitió, por medio de abogado, ya que se encuentra residenciado en otro país, solicitud para obtener el pago de todas las “acreencias que reposan en la Caja de Vivienda Militar y de Policía” (cesantías, ahorros, rendimientos, intereses y demás). En respuesta, la demandada se pronunció para exigir, primero, que nuevamente se presentaran todos los anexos, a pesar de que tales documentos se habían remitido debidamente autenticados, y segundo, que se radicaran de forma presencial, pese a que en la ciudad de Pereira y en los municipios cercanos no hay oficinas de la Caja Honor y que en esta era tecnológica es posible la remisión de documentos por medio de correo electrónico. Agregó que no se pueden exigir soportes adicionales por temas de seguridad pues, la solicitud se hace con el fin de que se consignen los valores respectivos en su propia cuenta bancaria y “ya hizo la BIOMETRIA (sic) COMPLETA”.

Requiere del desembolso de tales dineros para satisfacer las necesidades de su familia, compuesta por dos hijas menores de edad, como quiera que carece de otras fuentes de ingresos.

Considera lesionados sus derechos a la igualdad, la libertad, el debido proceso y los de los niños. En consecuencia, solicita se ordene a la demandada consignar de manera inmediata todos los dineros que reposen a su nombre en esa entidad[[1]](#footnote-1).

**2. Trámite:** Por auto del 27 de abril último se admitió la acción constitucional y se ordenaron las notificaciones de rigor.

La demandada se pronunció para manifestar que mediante oficio del 01 de abril de este año se le informó al demandante que, de conformidad con el artículo 91 de la Resolución 172 de 2021, “no se adelantan trámites de pago si la solicitud es enviada por correo certificado, electrónico o mediante derecho de petición, en atención a las políticas de seguridad documental establecidas, adicionalmente el poder otorgado por el señor Edwin Alexis López Vargas excede un mes desde su firma, por lo que debe presentarse ratificación del mismo con firma y huella legible y cotejable”. En consecuencia los documentos anexos al derecho petición no cumplen con los requisitos exigidos, motivo por el cual se enviaron al peticionario, de nuevo, los formatos y su “apoderado puede acercarse a un punto de atención con la documentación requerida para radicarla e iniciar el trámite”[[2]](#footnote-2).

**3. Sentencia impugnada:** En providencia del 10 de mayo último el juzgado de primera instancia negó el amparo invocado. Para ello consideró que frente a la solicitud de pago de acreencias, la demandada remitió respuesta al actor en la que se le informó que no se podrá dar trámite al pago cuando la solicitud sea enviada mediante derecho de petición, por políticas de seguridad documental establecidas por la entidad, que el poder especial otorgado debía ser ratificado por el otorgante, al exceder de un mes desde su presentación personal, y que la petición debe ser radicada de forma presencial en los puntos de atención a nivel nacional de la entidad. Así mismo “se aclaró la posibilidad del señor López Vargas de hacer su solicitud directamente teniendo en cuenta que se encuentra fuera del país”. En consecuencia, la respuesta emitida a la petición fue clara, precisa y congruente, al explicar los motivos por los cuales no se podía dar trámite al pago, porque, en efecto, la solicitud no fue presentada de forma presencial y el poder tiene fecha de presentación personal del día 31 de diciembre de 2021 mientras que la solicitud se elevó el 23 de marzo de 2022, por ende incumple los parámetros fijados por la Resolución número 172 del 25 de marzo de 2021[[3]](#footnote-3).

**4. Impugnación:** La parte actora argumentó que la ley no le otorga plazo al poder, pues se sobreentiende que tendrá vigencia mientras no sea revocado, de manera que la exigencia para la presentación del mandato con no menos de un mes de su presentación personal, es innecesaria e ilegal, máxime que ese poder no contiene la facultad de recibir dinero, sino simplemente la de radicar la petición. Agregó a ello que realizar en el extranjero la autenticación de un nuevo poder o la ratificación del anterior y enviar tales documentos en original al país, resulta ser muy costoso.

Así mismo, es carente de lógica que se exija al apoderado comparecer a las instalaciones de Caja Honor en Bogotá, Medellín o Cali, pues en Pereira no tienen oficinas, cuando, además, el Código Contencioso Administrativo permite la utilización de medios de comunicación como la mensajería electrónica “y porque (sic) no el medio de envios (sic) material como para el caso SERVIENTREGA”. También resulta irracional decir que no es posible la remisión de la documentación exigida, cuando es autenticada ante notario; la demandada no devolvió ninguno de los soportes allegados con la petición, “o sea que en este momento no falta un solo documento para que le puedan consignar sus dineros a su cuenta de ahorros” y por ello es inaceptable que se deba hacer un nuevo trámite, “si ya CAJA HONOR tiene esos documentos diligenciados a mano alzada por mi mandante y autenticados ante notario”.

Finalmente se reiteró que el demandante se encuentra cesante, y que requiere de la devolución de los dineros solicitados para satisfacer las necesidades de su familia[[4]](#footnote-4).

**CONSIDERACIONES**

**1.** El artículo 86 de la Constitución Política establece que toda persona tiene derecho a promover acción de tutela ante los jueces con miras a obtener la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales cuando por acción u omisión le sean vulnerados o amenazados por cualquier autoridad pública o por particulares, en los casos previstos de forma expresa en la ley, siempre que no exista otro medio de defensa judicial o existiendo cuando la tutela se utilice como mecanismo transitorio para evitar la materialización de un perjuicio de carácter irremediable. La eficacia de esos medios debe analizarse en concreto (art. 6, numeral 1, del Decreto 2591 de 1991).

**2.** El caso concreto se reduce a la queja constitucional planteada contra la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía -Caja Honor- al abstenerse de dar trámite a la solicitud de pago de prestaciones que a nombre del accionante se encuentran depositados en esa entidad, a pesar de que los documentos exigidos se encuentran debidamente autenticados, que es posible la remisión de esos soportes vía correo y que el poder concedido para la radicación de la solicitud se encuentra vigente. Por su parte la demandada alega que la Resolución número 172 de 2021 es clara en establecer que no se podrá adelantar procedimientos de pago si la solicitud es enviada mediante derecho de petición y por correo certificado, en atención a las políticas de seguridad documental establecidas, y que el poder no puede exceder de un mes desde su otorgamiento. La primera instancia encontró razonable esta última postura, mientras que la parte recurrente reitera que las exigencias planteadas por la demandada son ilegales y exorbitantes.

**2.** De conformidad con lo anterior, el problema jurídico consiste en determinar si el amparo resulta o no procedente para resolver el debate planteado y, en caso positivo, si con su proceder, la demandada incurrió en amenaza de los derechos fundamentales de que es titular el actor.

**3.** En este contexto, no existe duda de la legitimación de las partes; por activa la adquiere el señor Edwin Alexis López Vargas al ser quien activó, por intermedio de apoderado, un procedimiento ante la administración mediante el ejercicio del derecho de petición; por pasiva le asiste a la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía -Caja Honor-, por intermedio de su Jefe del Área de Atención Consumidor Financiero, como autoridad que emitió la respuesta a esa solicitud.

**4.** Las pruebas allegadas al expediente acreditan los siguientes hechos:

**4.1.** El 23 de marzo de esta anualidad, el demandante, a través de apoderado, y en su calidad de residente en Chile[[5]](#footnote-5), elevó solicitud ante la Caja de Vivienda Militar y de Policía para obtener la liquidación y pago de los ahorros, intereses, cesantías y demás prestaciones a que tiene derecho y que están depositadas en esa entidad[[6]](#footnote-6).

**4.2.** Con esa petición se aportó: (i) el poder otorgado para la presentación de esa solicitud, que cuenta con presentación personal ante notario público del 31 de diciembre de 2021[[7]](#footnote-7); (ii) el formato del conocimiento del cliente persona natural y el formulario único de pago, ambos documentos cuentan con diligencia de reconocimiento de firma y contenido por el accionante ante la Notaría Sexta de Círculo de Pereira[[8]](#footnote-8) y (iii) el certificado de cuenta bancaria a nombre del citado señor[[9]](#footnote-9).

**4.3.** Mediante comunicación del 01 de abril último la Jefe Área de Atención Consumidor Financiero (ARACF) de la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía le informó al apoderado del accionante que según prevé el artículo 91 de la Resolución 172 de 2021, “No se adelantará el proceso de trámite de pago si la solicitud es enviada por correo certificado, electrónico o mediante derecho de petición, en atención a las políticas de seguridad documental establecidas”. Así mismo, aunque el artículo 182 de esa misma Resolución establece la posibilidad de realizar el trámite cuando el “poderdante se encuentra fuera del país, es factible que usted radique el trámite para el retiro definitivo de las cesantías en un punto de atención nacional”, siempre y cuando el mandante ratifique el poder, en el entendido que la fecha de presentación personal excede el término señalado en el artículo 92 de dicha norma, que expresamente señala “En el evento en que el poder especial, amplio y suficiente exceda un (1) mes desde su presentación personal, para la radicación del trámite deberá aportarse ratificación con firma y huella legible y cotejable”. Agregó que “a la presente comunicación el Formulario Único de Pago (FUP) y el formato de conocimiento cliente persona natural, los cuales deben ser diligenciados por su mandante y son necesarios para procesar el trámite”, con la aclaración de que el FUP no debe ser apostillado “toda vez que verificados los sistemas de información se constató que cuenta con biometría completa”[[10]](#footnote-10).

**5.** De cara al estudio de los presupuestos de procedibilidad del amparo, se deduce, a partir de las anteriores pruebas, su satisfacción.

En efecto, si la tantas veces citada petición fue presentada el 23 de marzo de este año, se negó el trámite el 1 de abril y la acción de tutela fue interpuesta el 27 de abril último[[11]](#footnote-11), quiere decir que se ejerció el amparo constitucional en término perentorio.

Frente al presupuesto de la subsidiariedad basta señalar que, al estar en presencia de una supuesta vulneración al derecho de petición, entre otros, la tutela resultaba procedente ya que esta vía especial se considera la indicada para proteger tal garantía constitucional.

**6.** Analizadas en conjunto las pruebas incorporadas la Sala deduce que la entidad accionada incurrió en lesión al derecho a realizar peticiones respetuosas, por las razones que se pasan a explicar:

**6.1.** La Corte Constitucional ha sido enfática en señalar que las autoridades administrativas no están facultadas para edificar requisitos adicionales para el trámite de reclamaciones, cuando esos presupuestos, en razón a su complejidad y desproporción, constituyan una barrera injustificada para la concreción del derecho de petición, con amenaza incluso del también derecho fundamental al debido proceso administrativo. En línea de ese criterio ha indicado:

*“En concordancia con lo anterior, el artículo 84 de la Constitución establece que “[c]uando un derecho o una actividad hayan sido reglamentados de manera general, las autoridades públicas no podrán establecer ni exigir permisos, licencias o requisitos adicionales para su ejercicio” y, el artículo 16 de la Ley 1437 de 2017, dispone que toda “autoridad tiene la obligación de examinar integralmente la petición, y en ningún caso la estimará incompleta por falta de requisitos o documentos que no se encuentren dentro del marco jurídico vigente, que no sean necesarios para resolverla o que se encuentren dentro de sus archivos”.*

*60. En ese sentido, en la Sentencia T-698 de 2014, en la cual se estudió el caso de una persona diagnosticada con linfoma a quien se le había negado el reconocimiento y pago de las incapacidades laborales superiores a los 180 días, la Corte expuso que,*

*“[L]a imposición de barreras injustificadas por parte de la Administración vulnera directamente los derechos fundamentales de las personas, dado que en estos eventos dichas barreras o trámites excesivos constituyen trabas injustificadas para la guarda de derechos como la salud, la vida, dignidad humana y mínimo vital.*

*Si bien es cierto que para la adecuada prestación de servicios y reconocimiento de prestaciones económicas las entidades encargadas se encuentran legitimadas para establecer el correspondiente trámite administrativo a seguir por los interesados, en ningún momento estos pueden tornarse excesivamente demorados ni imponer cargas a los usuarios que no se encuentren en condiciones de soportar o no les corresponda asumir, pues de lo contrario resultan violatorias de los derechos fundamentales de quienes inician los mencionados trámites”.”* (Sentencia T-085 de 2021)

En la ocasión trascrita se protegió el derecho fundamental al debido proceso administrativo del actor al encontrar la Corte Constitucional que, al exigirse por la accionada una prueba determinada para acreditar la condición de beneficiario de la sustitución de una asignación de retiro, cuando sobre el punto existe libertad probatoria, se establece una barrera administrativa injustificada que desconoce tal garantía constitucional. Similar conclusión se ha adoptado en casos donde se exige sentencia de interdicción para tramitar reclamaciones prestacionales a favor de personas en condición de discapacidad (por ejemplo, CC sentencia T-735 de 2015, T-402 de 2019), o cuando se planteas exigencias adicionales frente a una solicitud de práctica de interrupción voluntaria del embarazo (T-301 de 2016).

**6.2.** Las pruebas recaudadas acreditan que la entidad accionada se abstuvo de dar trámite a la petición del demandante sobre el pago de prestaciones depositadas en esa Caja Promotora, que incluso versa sobre cesantías laborales, porque la misma incumple los requisitos que se encuentran estipulados en los artículos 91 y 92 de la Resolución 172 de 2021, ya que fue remitida por correo certificado, hecho que acepta la parte actora al indicar que el envió se efectuó por medio de la empresa de correos Servientrega, y el poder especial fue concedido con más de un mes de anticipación, circunstancia que corresponde a la realidad pues la diligencia de presentación personal del mandato tuvo lugar dos meses antes a que se elevara aquella reclamación.

A juicio de la Sala no se trata de una decisión de fondo, como lo pregona la accionada y lo concluyó la sentencia impugnada. En su lugar es una negativa al trámite para exigir requisitos adicionales que, bajo el manto de legalidad que se le asigna por estar soportada en un acto administrativo, constituye para el caso concreto una barrera irrazonable que impide el acceso al procedimiento administrativo que se desea incoar, con clara vulneración no solo del derecho de petición, sino del mismo derecho fundamental al debido proceso administrativo.

**6.3.** En efecto, la Sala advierte que el actuar de la entidad accionada, al margen de lucir como una consecuencia de la aplicación de aquella Resolución, riñe con las reglas jurisprudenciales transcritas, toda vez que le impone al ciudadano una serie de obstáculos de tipo administrativo que se evidencian excesivos y cuya justificación, cuando menos en el caso concreto, no luce clara ni demostrada.

**6.4.** Así, por ejemplo, no se logra entender cuál es la diferencia sustancial en que la petición se presente por medio de correo certificado o de manera presencial, más aún si se toma como referencia que en este caso el trámite se adelanta por intermedio de apoderado y por lo mismo, de todas formas, el propio interesado, en ninguno de los casos descritos, radicaría directamente los documentos.

En este punto es válido indicar que si bien la entidad alega condiciones de seguridad documental, no expone cuáles son los protocolos que se violan por la presentación vía correo certificado de las peticiones y tampoco en este caso se denotan situaciones que los pongan en riesgo, como lo podría ser la falsedad o suplantación, al quedar demostrado que el demandante reconoció ante notario tanto el poder como los formatos requeridos para el pago de las prestaciones y el formato de conocimiento e información financiera, por lo que no existe duda sobre su consentimiento sobre el inicio del trámite correspondiente.

Como si fuera poco, tal como se alega en la demanda, la cuenta de ahorros que se suministra para la consignación del dinero es de titularidad del directo interesado, según constancia bancaria, y la misma accionada reconoce que el demandante ya cuenta con registro biométrico, el cual, según lo previsto en los artículos 1° y 2° de la mencionada Resolución 172 de 2021, “es la verificación de la identidad del afiliado… con el propósito de crear un registro con las muestras biométricas para futuras identificaciones”. De manera que no es posible concluir que en este caso hablar de vulneración de los protocolos de seguridad documental.

De igual manera, el estado de emergencia sanitaria causada por la pandemia de Covid-19, el que aún subsiste, introdujo la necesidad de que por las entidades públicas se adecuaran sus procedimientos internos en pro de poder seguir brindado sus servicios sin la necesidad de intermediar una prestación presencial y aunque se reconoce que la mayoría de medidas de asilamiento han sido levantadas, ello no es óbice para restringir el uso de tecnologías o de remisión remota de información, cuando estos también constituyen un medio eficaz para la transmisión de datos y hasta cuenta con mayores beneficios respecto de la celeridad y economía en la presentación de solicitudes.

Frente a esto último se debe recordar también que la Caja Promotora de Vivienda accionada requirió al apoderado del actor para que procediera a radicar la petición en cualquiera de los puntos de atención nacional, sin indicar en qué lugar están disponibles instalaciones para ese efecto. Al contrario en los hechos de la demanda se argumentó que ni en Pereira ni en los municipios cercanos existe una oficina de esa entidad, hecho que no fue desvirtuado por la demandada, lo que ahonda en la indefinición del caso, al no establecerse, en realidad, un punto específico próximo en el que se pueda surtir ese trámite.

**6.5.** Así mismo, la exigencia de que el poder deba ser concedido dentro del mes anterior a la presentación de la solicitud, se observa en este caso desproporcionada, pues además de no tener en cuenta las circunstancias particulares del accionante que se encuentra fuera del país, carece de soporte legal.

**6.6.** En consecuencia, aunque se reconoce la facultad con que cuentan las entidades públicas para implementar requisitos adicionales para la presentación de trámites, estos no pueden constituir un obstáculo exagerado para el ejercicio del derecho a realizar peticiones respetuosas y de tener un debido proceso administrativo, tal como ocurrió en este caso.

**7.** En estas condiciones, se revocará la decisión recurrida y en consecuencia, para proteger los derechos fundamentales lesionados, se ordenará a la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía -Caja Honor-, por intermedio de su Jefe del Área de Atención Consumidor Financiero -ARACF-, dar trámite y resolver de fondo sobre la solicitud radicada por el accionante el 23 de marzo de esta anualidad, sin exigir su presentación personal ni la ratificación del poder concedido para radicarla.

Por lo expuesto, la Sala Civil Familia del Tribunal Superior de Pereira, Risaralda, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

**RESUELVE**

**PRIMERO:** Revocar parcialmente la sentencia impugnada, de fecha y procedencia ya indicadas, y en consecuencia se concede el amparo al derecho de petición y debido proceso administrativo de que es titular el señor Edwin Alexis López Vargas. Para su restablecimiento, se ordena a la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía -Caja Honor-, por intermedio de su Jefe del Área de Atención Consumidor Financiero -ARACF-, que en un término de 48 horas, contadas desde el momento que sea notificada de esta providencia, dé trámite y resuelva de fondo la solicitud elevada por el accionante el 23 de marzo de esta anualidad, sin exigir su presentación personal ni la ratificación del poder concedido para formularla.

**SEGUNDO: NOTIFICAR** a las partes lo aquí resuelto en la forma más expedita y eficaz posible. Comuníquese de igual forma al Juzgado de primera instancia.

**TERCERO: ENVIAR** oportunamente, el presente expediente a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Los Magistrados,

**CARLOS MAURICIO GARCÍA BARAJAS**

**DUBERNEY GRISALES HERRERA**

**EDDER JIMMY SÁNCHEZ CALAMBÁS**

1. Archivo 02 del cuaderno de primera instancia [↑](#footnote-ref-1)
2. Archivo 05 del cuaderno de primera instancia [↑](#footnote-ref-2)
3. Archivo 06 del cuaderno de primera instancia [↑](#footnote-ref-3)
4. Archivo 08 del cuaderno de primera instancia [↑](#footnote-ref-4)
5. Folios 12 y 13 del archivo 05 del cuaderno de primera instancia [↑](#footnote-ref-5)
6. Folios 08 a 10 del archivo 05 del cuaderno de primera instancia [↑](#footnote-ref-6)
7. Folios 11 y 12 del archivo 05 del cuaderno de primera instancia [↑](#footnote-ref-7)
8. Folios 20 a 25 del archivo 05 del cuaderno de primera instancia [↑](#footnote-ref-8)
9. Folio 17 del archivo 05 del cuaderno de primera instancia [↑](#footnote-ref-9)
10. Folios 24 a 27 del archivo 02 del cuaderno de primera instancia [↑](#footnote-ref-10)
11. Archivo 01 del cuaderno de primera instancia [↑](#footnote-ref-11)