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 : Rafael Enrique Banquez Primera

Accionado : Colpensiones

Litisconsorte : Dirección de Administración de Solicitudes y PQRS y otros

Terceros : Dirección de Historia Laboral de Colpensiones

Radicaciones : 66001-31-10-003-2022-00135-01

Despacho de origen : Juzgado Tercero de Familia de Pereira

Mg Ponente : DUBERNEY GRISALES HERRERA

Acta número : 239 del 06-06-2022

**TEMAS: DERECHO DE PETICIÓN / DEFINICIÓN / REQUISITOS DE LA RESPUESTA / DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO / CASOS EN QUE SE VULNERA TAL DERECHO / SOLICITUD A COLPENSIONES.**

… 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…”

De ahí que se trasgrede cuando: (i) Se desatiende, pese a ser remitido por un medio virtual idóneo; (ii) Se omite responder en un lapso que, en los términos de la Constitución, se ajuste a la “pronta resolución”; (iii) La respuesta se limita a evadir la petición, o carece de claridad, precisión y congruencia; y, (iv) No se comunica al interesado…

En tratándose de trámites pensionales, la jurisprudencia constitucional precisa 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…

Siguiendo su línea decisional, 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 (…)”.



REPUBLICA DE COLOMBIA

RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO

**TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL**

SALA DE DECISIÓN CIVIL –FAMILIA – DISTRITO DE PEREIRA

DEPARTAMENTO DEL RISARALDA

**ST2-0169-2022**

**Seis (6) de junio de dos mil veintidós (2022).**

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

Informó el actor que Colpensiones reconoció a su favor indemnización sustitutiva de la pensión de vejez por haber cumplido 62 años, sin informarle que podía continuar cotizando. Actualmente labora y paga la seguridad social, pero en febrero de 2021 la accionada dejó de recibir las cotizaciones porque supuestamente está pensionado.

El 03-02-2022 formuló petición para corregir la anomalía, poder cotizar y retornar el pago de la indemnización, y la autoridad comunicó respuesta incongruente porque le pidió solicitar la revocatoria del acto administrativo (Cuaderno No.1, pdf.01, folios 18-25).

1. Los derechos invocados y la petición

La seguridad social y el debido proceso. Pidió ordenar a la encausada: **(i)** Activar la afiliación; **(ii)** Enmendar el error para continuar cotizando; e, **(iii)** Informar la cuenta en que debe reintegrar la indemnización pensional que recibió (Cuaderno No.1, pdf.01, folio 19).

1. La sinopsis de la crónica procesal

Con auto del 19-04-2022 se admitió la acción (Cuaderno No.1, pdf.03); el 28-04-2022 se falló (Ibidem, pdf.06); y, el 04-05-2022 se concedió la impugnación (Ibidem, pdf.09). En esta sede con auto del 31-05-2022 se enteró una irregularidad procesal y los litisconsortes guardaron silencio (Cuaderno No.2, pdf No.05).

La sentencia desestimó el amparo respecto a acceder al reintegro de la subvención pagada, por falta de subsidiariedad, y amparó los derechos en torno a activar la afiliación y recibir los aportes a seguridad social, porque la indemnización sustituta no impide continuar cotizando con miras a acceder a una pensión de vejez o invalidez (Cuaderno No.1, pdf.06).

Impugnó la autoridad y alegó: **(i)** Incompetencia del juez constitucional; **(ii)** Improcedencia por subsidiariedad; e, **(iii)** Incompatibilidad de la indemnización sustitutiva con otras prestaciones, según los artículos 31 y 37, Ley 100, y 2.2.4.5.6., D.1833/2016. Pidió revocar el fallo (Ib., pdf.08).

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 3º de Familia de Pereira, según la impugnación?
   3. Los presupuestos generales de procedencia
      1. La legitimación en la causa. Se cumple por activa porque el accionante está afiliado a Colpensiones y presentó la petición de corrección (Ib., pdf.01, folios 3 a 5); y, en el extremo pasivo las Direcciones **(i)** de Administración de Solicitudes y PQRS, **(2)** de Contribuciones Pensionales y Egresos y **(3)** de Afiliaciones de Colpensiones, la primera, por responder (Cuaderno No.1, pdf No.01, folios 7-8) y, las últimas, por ser competentes para atender asuntos relacionados con la administración, recaudo, etc., de las semanas de cotización (Art.4.1.1. y 4.2.2., Acuerdo 0131/2018).

Distinto es respecto a las Direcciones de **(4)** Historia Laboral, **(5)** de Acciones Constitucionales y **(6)** de Procesos Judiciales, las Gerencias **(7)** de Defensa Judicial y **(8)** de Administración de la Información y la **(9)** Vicepresidencia de Operaciones de Colpensionesporque *son incompetentes* para resolver ese tipo reclamaciones (Acuerdo 131/2018). Se modificará el fallo para declarar improcedente el amparo en su contra.

5.3.2. 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). Aquello porque: *“(…) el transcurso de un lapso importante entre la presunta violación de derechos fundamentales y la presentación de la acción de tutela «es indicativo de la menor gravedad de la vulneración alegada o de la poca importancia que tendría el perjuicio que ella causa (…)”* (2021)[[2]](#footnote-2). Criterio reiterado por la CC (2022)[[3]](#footnote-3).

Se satisface porque la acción se promovió (18-04-2022) (Id., pdf.02) quince (15) días después de expedida la respuesta rebatida (03-02-2022) (Ib., pdf.01, folios 7-8), claramente dentro del plazo general de los seis (6) meses, fijado por la doctrina constitucional[[4]](#footnote-4)-[[5]](#footnote-5).

5.3.3. La subsidiariedad. Procede la acción siempre que el afectado carezca de otro instrumento defensivo judicial (2022)[[6]](#footnote-6). 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 carece mecanismo judicial 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. De manera reiterada la jurisprudencia constitucional[[7]](#footnote-7), 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**[[8]](#footnote-8); y (iii) ser puesta en conocimiento del peticionario[[9]](#footnote-9), so pena de incurrir en la violación de este derecho fundamental (…)”[[10]](#footnote-10).*

De ahí que se trasgrede cuando: (i) Se desatiende, pese a ser remitido por un medio virtual idóneo[[11]](#footnote-11); (ii) Se omite responder en un lapso que, en los términos de la Constitución, se ajuste a la *“pronta resolución”*; (iii) La respuesta se limita a evadir la petición, o carece de claridad, precisión y congruencia; y, (iv) No se comunica al interesado[[12]](#footnote-12). La incompetencia obliga remitir a la autoridad respectiva y comunicar[[13]](#footnote-13). Doctrina jurisprudencial consolidada a lo largo de las diversas decisiones del Alto Tribunal Constitucional (2021)[[14]](#footnote-14).

El derecho de petición fue reglado por el legislador a través de la Ley 1755. Los plazos para responder fueron extendidos por el artículo 5º, D.491/2020 y rige para ruegos radicados antes del 18-05-2022, fecha a partir de la cual la Ley 2207 derogó la norma y restableció los términos originales.

* 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) precisa 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), 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

Se modificará la sentencia opugnada y, en su lugar, se amparará el derecho de petición trasgredido por la Dirección de Administración de Solicitudes y PQRS de Colpensiones. A juicio de la Sala se extralimitó la jueza de conocimiento porque realizó un juicio frente a actuaciones inexistentes de las dependencias de Colpensiones competentes para resolver reclamos relacionados con la afiliación, cotización y reconocimiento pensional.

El interesado con escrito del 03-02-2022 solicitó: **(i)** Levantar la marcación de pensionado y recibir la cotización, e **(ii)** Indicar la cuenta donde debe reintegrar la indemnización sustitutiva que recibió (Cuaderno No.1, pdf No.01, folio 6).

Ese mismo día la mentada dirección respondió: (…) *la revocatoria directa de los actos administrativos procede conforme a las causales descritas en el artículo 93 de la Ley 1437 de 2011 (…) para dar trámite a su solicitud es necesario que diligencie y radique en cualquier Punto de Atención (…) el formulario de prestaciones (…)”* y más adelante reiteró *“(…) de acuerdo con los parámetros establecidos por la Entidad, las solicitudes de prestaciones en primera oportunidad, así como los recursos y nuevos estudios deben presentarse a través de los formularios creados para tal fin (…)”* (Ibidem , pdf No.01, folios 7-8), sin precisar cuál es el formulario que supuestamente se debe diligenciar; y, menos trasladar el ruego a las dependencias competentes.

El artículo 15, Ley 1755, autoriza a las autoridades: *“(…) exigir que ciertas peticiones se presenten por escrito (…)”*, mas no permite que obligue a los peticionarios diligenciar el formulario que haya dispuesto para tramitar la petición: *“(…) pondrán a disposición de los interesados, sin costo, a menos que una ley expresamente señale lo contrario, formularios y otros instrumentos estandarizados* ***para facilitar su diligenciamiento*** *(…)”* (Línea y negrilla extratextual). Entonces, la autoridad antepuso un requisito innecesario para dar trámite al ruego e, incluso, solicitó diligenciar un formulario que no precisó por sus características y forma de presentación, entre otras falencias constitutivas de trabas administrativas que dilatan la resolución.

Compete a la Dirección de Administración de Solicitudes y PQRS de Colpensiones: *“(…) Aplicar el procedimiento para recibir,* ***orientar****, radicar, clasificar y* ***direccionar las peticiones****, quejas, reclamos y sugerencias a través del sistema de atención al ciudadano (…)”* (Resaltado a propósito) (Art.3.2.3.13, Acuerdo 131/2018); por ende, como la petición atañe a asuntos que deben resolver otras dependencias, en lugar de rechazar el reclamo, sin resolución de fondo, debió fraccionarlo entre los competentes para que lo desataran, al tenor del artículo 21, Ley 1755.

El interesado solicita autorizar e informar la cuenta en que podrá reintegrar la indemnización sustitutiva de pensión de invalidez, y como es un reclamo que guarda íntima relación con lo decidido por la Gerencia Nacional de Reconocimiento en la resolución GNR179145 del 20-06-2016, es la verdadera destinataria y debe responder.

Y, respecto a reactivar la afiliación, eliminar la anotación de “pensionado” y recibir las cotizaciones a seguridad social, las Direcciones de Contribuciones Pensionales y Egresos y de Afiliaciones de Colpensiones, son las competentes para contestar, según los artículos Art.4.1.1. y 4.2.2., Acuerdo 0131/2018.

Así las cosas, la Dirección de Administración de Solicitudes y PQRS de Colpensiones *debió direccionar la petición a esas autoridades, en lugar de rechazar la solicitud.*

Finalmente, discrepa la Colegiatura de la decisión de primera sede, habida cuenta de que se pronunció respecto a la procedencia de los reclamos del interesado, sin parar mientes en que ninguna de las autoridades había contestado. La actuación judicial supuso sortear su competencia y, en mayor medida, endilgar la amenaza o agravio de los derechos con base en acciones u omisión inexistentes. No han tenido oportunidad de resolver.

La respuesta mal puede ser dada por la judicatura, corresponde a sus destinatarios, y podrá ser objeto de estudio en sede constitucional, con arreglo a los presupuestos jurisprudenciales del derecho de petición, debido proceso y seguridad social, en caso de que el interesado quede disconforme y formulé una nueva tutela.

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. MODIFICAR la sentencia proferida el 28-04-2022 por Juzgado Tercero de Familia de Pereira, para AMPARAR el derecho de petición contra la Dirección de Administración de Solicitudes y PQRS de Colpensiones.
2. ORDENAR a la doctora Paola Andrea Rivera P., Directora de Administración de Solicitudes y PQRS de Colpensiones, en cuarenta y ocho (48) horas, contadas a partir de la notificación de esta providencia, REMITIRla petición a la **(1)** Gerencia Nacional de Reconocimiento y a las Direcciones de **(2)** Contribuciones Pensionales y Egresos y de **(3)** Afiliaciones de Colpensiones, y demás dependencias competentes para resolver respecto a la afiliación y recaudo de cotizaciones, para que resuelvan de fondo; y, ENVIAR copia del oficio remisorio al accionante.
3. ADICIONAR un numeral para DECLARAR improcedente la tutela contra las Direcciones de **(4)** Historia Laboral, **(5)** de Acciones Constitucionales y **(6)** de Procesos Judiciales, las Gerencias **(7)** de Defensa Judicial y **(8)** de Administración de la Información y la **(9)** Vicepresidencia de Operaciones de Colpensiones.
4. 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. T-131 de 2021. [↑](#footnote-ref-2)
3. CC. T-005 de 2022. [↑](#footnote-ref-3)
4. CC. SU-037 de 2019 y [SU-499 de 2016](http://www.corteconstitucional.gov.co/sentencias/2016/SU499-16.rtf). [↑](#footnote-ref-4)
5. CSJ. STC2701-2020, STC13404-2019,STC2154-2016 y STC10383-2016. [↑](#footnote-ref-5)
6. CC. T-003 de 2022, T-034-2021, [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-6)
7. CC. T-146 de 2012. [↑](#footnote-ref-7)
8. 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-8)
9. CC. T-400 de 2008. [↑](#footnote-ref-9)
10. CC. T-001 de 2015. [↑](#footnote-ref-10)
11. CC. T-230 de 2020. Cuando la plataforma tecnológica permita: “*(i) determinar quién es el solicitante, (ii) que esa persona aprueba lo enviado y (iii) verificar que el medio electrónico cumpla con características de integridad y confiabilidad, las autoridades no podrán negarse a recibir y tramitar las peticiones que sean formuladas ante ellas por medio de mensajes de datos, a partir de cualquier tipo de plataforma tecnológica que permita la comunicación entre el particular y la entidad.”* [↑](#footnote-ref-11)
12. 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”.* [↑](#footnote-ref-12)
13. CC. 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-13)
14. CC. T-009-2021, 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-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)