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 Secretaría de esta Sala.

Asunto : Sentencia de tutela en segunda instancia

Accionante (s) : Mary Mona Cardona

Accionado (s) : Colpensiones

Vinculada (s) : Dirección de Prestaciones Económicas de Colpensiones y otros

Radicación : 66001-31-10-003-2018-00517-01

Despacho de origen : Juzgado Tercero de Familia de Pereira

Magistrado Ponente : Duberney Grisales Herrera

Acta número : 421 del 26-10-2018

**TEMAS: DERECHO DE PETICIÓN EN MATERIA PENSIONAL / SUBREGLAS / TÉRMINOS PARA DAR RESPUESTA SEGÚN LO PEDIDO / RESPUESTA DE FONDO, CLARA, PRECISA Y CONGRUENTE / NOTIFICACIÓN.**

Tiene dicho de manera reiterada la jurisprudencia constitucional, 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”.

De ahí que se vulnera este derecho 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 la respuesta al interesado. Además la falta de competencia de la autoridad a quien se formuló, no le exonera del deber de responder. (…)

Así las cosas, no cabe duda de la ausencia de precisión, claridad y congruencia de las respuestas con lo solicitado. Falencia que además se enmarca en la subregla jurisprudencial sobre mínimo de información que debe contener la comunicación: “(…) b) que la autoridad pública requiera para resolver sobre una petición de reconocimiento, reliquidación o reajuste un término mayor a los 15 días, situación de la cual deberá informar al interesado señalándole lo que necesita para resolver, en qué momento responderá de fondo a la petición y por qué no le es posible contestar antes (…)”.



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., veintiséis (26) de octubre de dos mil dieciocho (2018).

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 DE LOS SUPUESTOS FÁCTICOS RELEVANTES

Refirió la actora que el 15-02-2018 presentó ante la accionada solicitud de reconocimiento y pago de la pensión de vejez; y, el 09-04-2018, en atención al requerimiento que se le hiciera con comunicación del 17-02-2018, arrimó una certificación de información laboral; empero, todavía no ha recibido respuesta alguna, ni justificación de la demora y fecha estimada de la resolución (Folios 10 a 15, cuaderno No.1).

1. LOS DERECHOS INVOCADOS

El derecho fundamental de petición (Folio 10, cuaderno No.1).

1. LA PETICIÓN DE PROTECCIÓN

Se solicitó disponer que la administradora de pensiones accionada responda de fondo la petición pensional (Folio 11, cuaderno No.1).

1. LA SÍNTESIS DE LA CRÓNICA PROCESAL

Con providencia del 09-05-2018 se admitió y se ordenó notificar a las partes, entre otros ordenamientos (Folio 19, ibídem); luego, con sendos autos del 14-09-2018 y 18-09-2018 se hicieron unas vinculaciones (Folios 31 y 33, ibídem); el 19-09-2018 se dictó sentencia (Folios 35 a 39, ibídem); y el 25-09-2018 se concedió la impugnación presentada por la actora (Folio 50, ib.).

La jueza de primera instancia estimó vulnerado el derecho de petición de la accionante porque la accionante no le había comunicado la respuesta al derecho de petición, por lo tanto, concedió el amparo y dispuso que obrara de conformidad (Folios 35 a 39, ib.).

La accionante impugnó, empero concordar con la decisión de la *a quo*, considera que fue desacertada la orden tutelar puesto que no tuvo *“(…) en cuenta que la entidad accionada no realizó las acciones necesarias con el fin de notificar la respuesta (…)”* (¿?); asimismo, explica que la respuesta del 09-04-2018 arrimada con la contestación de la tutela es incongruente puesto que se le insta nuevamente a enmendar yerros que ya había corregido, además, se contradice con la comunicación recibida el 18-09-2018 que le informa sobre un trámite de actualización de la historia laboral, actuaciones que denotan la intención de dilatar la decisión de su pedimento (Folios 47 a 49, ib.).

1. LA FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA PARA RESOLVER
   1. La competencia funcional. Esta Sala especializada está facultada en forma legal para desatar la controversia puesta a su consideración, por ser la superiora jerárquica del Despacho que conoció en primera instancia.
   2. El problema jurídico a resolver. ¿Es procedente confirmar, modificar o revocar la sentencia del Juzgado Tercero de Familia de Pereira, según la impugnación interpuesta?
   3. Los presupuestos generales de procedencia de la acción
      1. La legitimación en la causa

Está legitimada por activa la accionante porque formuló el derecho de petición y lo corrigió (Folios 6 y 8, ib.). En el extremo pasivo, las Direcciones de Atención y Servicio y de Historia Laboral de Colpensiones, porque ambas recibieron las mentadas solicitudes y emitieron las respuestas cuestionadas en este amparo (Folios 6, 7, 9 y 26, ib.), y la Subdirección de Determinación de Derechos de Colpensiones porque es la dependencia encargada de “*Proferir los actos administrativos que decidan sobre las solicitudes de reconocimiento de Prestaciones Económicas de invalidez, vejez, muerte, indemnización sustitutiva y auxilio funerario de competencia de la Administradora (…),”* (Artículo 4.3.3.1.3. del Acuerdo 108 de 2017).

Las demás autoridades vinculadas carecen de legitimación porque no fueron las destinarias de las peticiones y tampoco les corresponde resolver asuntos relacionados con un reconocimiento pensional, por lo tanto, se confirmará la decisión opugnada en este aspecto en particular, pero se modificará su numeral 3º en cuanto a que la Subdirección de Determinación de Derechos de Colpensiones si es llamada a integrar la parte pasiva de esta acción constitucional.

* + 1. La inmediatez y la subsidiariedad

El artículo 86 de la Constitución Política, regula la acción de tutela como un mecanismo para la protección inmediata de los derechos fundamentales de toda persona, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública; empero, dispone que este mecanismo *“(…) solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.”.*

Nuestra Corte Constitucional tiene establecido que (i) La subsidiariedad o residualidad, y (ii) La inmediatez, son exigencias generales de procedencia de la acción, condiciones indispensables para el conocimiento de fondo de las solicitudes de protección de derechos fundamentales.

En lo tocante a la inmediatez, se halla cumplida, dado que la corrección del pedimento pensional fue presentado por la actora el 09-04-2018 (Folios 8 y 9, ib.) y el amparo, radicado el 05-09-2018 (Folio 1, ib.), esto es, dentro del plazo de los seis (6) meses fijado por la jurisprudencia constitucional[[1]](#footnote-1).

En cuanto a la subsidiariedad debe indicarse que la acción es viable siempre que el afectado carezca de otro medio de defensa judicial, de tal manera que no se sustituyan los mecanismos legales ordinarios[[2]](#footnote-2). Esta regla tiene dos (2) excepciones que guardan en común la existencia del medio judicial ordinario[[3]](#footnote-3): (i) la tutela transitoria para evitar un perjuicio irremediable; y (ii) La ineficacia de la acción ordinaria para salvaguardar los derechos fundamentales del accionante. En el *sub examine*, la parte actora no cuenta con otro mecanismo diferente a esta acción para procurar la defensa de su derecho petición.

* 1. El derecho fundamental de petición en materia pensional

Tiene dicho de manera reiterada la jurisprudencia constitucional[[4]](#footnote-4), 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[[5]](#footnote-5); (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 este derecho 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 la respuesta al interesado[[9]](#footnote-9). Además la falta de competencia de la autoridad a quien se formuló, no le exonera del deber de responder[[10]](#footnote-10).

Precisa el Alto Tribunal Constitucional*[[11]](#footnote-11): “Se ha dicho en reiteradas ocasiones que el derecho de petición se vulnera si no existe una respuesta oportuna a la petición elevada. Además, que ésta debe ser de fondo. Estas dos características deben estar complementadas con la congruencia de lo respondido con lo pedido. Así, la respuesta debe versar sobre aquello preguntado por la persona y no sobre un tema semejante o relativo al asunto principal de la petición. Esto no excluye que además de responder de manera congruente lo pedido se suministre información relacionada que pueda ayudar a una información plena de la respuesta dada.”.* Esta doctrina ha sido consolidada a lo largo de las diversas decisiones del Alto Tribunal constitucional[[12]](#footnote-12), de manera reciente (2017)[[13]](#footnote-13).

Ahora, con relación a solicitudes relacionadas con derechos pensionales, esto es, *“(…) de carácter pensional – reconocimiento, reajuste, reliquidación o recurso contra cualquiera de las decisiones de índole pensional tomadas dentro del trámite administrativo – (…)”*[[14]](#footnote-14)*,*  la CC de antaño[[15]](#footnote-15), determinó que las autoridades deben considerar atender tres (3) términos que corren trasversalmente, para responder, a saber:

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

Cualquier desconocimiento injustificado de dichos plazos legales, en cualquiera de las hipótesis señaladas, acarrea la vulneración del derecho fundamental de petición. Además, el incumplimiento de los plazos de 4 y 6 meses respectivamente amenazan la vulneración del derecho a la seguridad social. Todos los mencionados plazos se aplican en materia de reajuste especial de pensiones como los pedidos en el presente proceso”. (Negrilla fuera del texto)

1. EL CASO CONCRETO MATERIA DE ANÁLISIS

De conformidad con el acervo probatorio, para esta Corporación es diáfano que la sentencia de primera instancia fue acertada en cuanto a la constatación de la vulneración del derecho de petición por el incumplimiento de las autoridades accionadas en su obligación de comunicar debidamente la respuesta al derecho de petición; en este caso, específicamente, concierne al oficio BZ2018\_3884166-1065150 del 09-04-2018 del Director de Historia Laboral de Colpensiones (Folio 26, ib.) expedido en atención al escrito de corrección del formulario de petición pensional presentado en esa misma calenda por la parte actora (Folio 8, ib.).

Empero, aquella inconsistencia deviene superflua en consideración a la marcada incongruencia de las respuestas expedidas frente al pedimento principal de reconocimiento y pago de la pensión de vejez.

En efecto, mírese que en primer término la Dirección de Atención y Servicio con escrito del 17-02-2018 informó a la interesada *“(…) que para poder continuar con el trámite mencionado en la referencia es necesario que resuelva las siguientes situaciones: Formulario incompleto – Formato 1 Certificado de información Laboral – EL MOD D CASILLAS 28 Y 29 DEBEN VENIR DILIGENCIADAS”* (Folio 7, cuaderno principal).

Luego, la actora con escrito del 09-04-2018 arrimó *“(…) Certificado de información Laboral debidamente corregido, con el fin de que se continúe el trámite de reconocimiento de la pensión de vejez, (…)”* (Folio 8, ibídem), mas recibió como respuesta de la referida autoridad: *“En atención al trámite de Actualización de Historia Laboral tiempos Públicos requerido por usted, nos permitimos informarle (…)”* (¿?) que se remitiría la solicitud a la dependencia encargada del trámite de validación y que eventualmente se le estaría enterando sobre las inconsistencias que se hallen para que gestione su corrección (Folio 9, ib.).

Comunicado que para esta Sala es notoriamente incongruente con la primigenia petición pensional. Se trata de una respuesta inconexa, pues carece de la exposición de los motivos por las cuales era necesario dar apertura a aquel trámite administrativo, además de que tampoco alude el plazo que demoraría su ejecución, la fecha estimada en que sería resuelto de fondo el reconocimiento de la pensión de vejez, y la justificación por la que no se podría contestar antes.

Adicionalmente, se tiene un segundo comunicado del Director de Historia Laboral que le requiere para que ajuste la solicitud de *“Actualización de Historia Laboral Tiempos Públicos”* (¿?) porque se diligenció de forma incompleta el respectivo formulario (Folio 26, ib.) (Respuesta que fue entregada a la actora durante el trámite de esta acción y en atención a la orden de primera sede); también, como el anterior, sin precisión alguna sobre el motivo de este trámite y tiempo determinado de finalización.

Así las cosas, no cabe duda de la ausencia de precisión, claridad y congruencia de las respuestas con lo solicitado. Falencia que además se enmarca en la subregla jurisprudencial sobre mínimo de información que debe contener la comunicación[[16]](#footnote-16): *“(…) b) que la autoridad pública requiera para resolver sobre una petición de reconocimiento, reliquidación o reajuste un término mayor a los 15 días, situación de la cual deberá informar al interesado señalándole lo que necesita para resolver, en qué momento responderá de fondo a la petición y por qué no le es posible contestar antes (…)”* (Resaltado de la Sala)*.*

Además de lo reseñado, se advierte que para la época de la radicación del presente amparo (05-09-2018) ya se había desbordado por las accionadas el plazo máximo de los cuatro (4) meses calendario señalados por la CC[[17]](#footnote-17) para responder de fondo una solicitud de reconocimiento pensional. La corrección de la petición se presentó el 09-04-2018, entonces, las accionadas solo podían demorar la decisión hasta el 09-08-2018.

Pese a lo acotado, la Corporación no puede dejar de considerar que la dependencia competente para expedir el respectivo acto administrativo es la Subdirección de Determinación de Derechos de Colpensiones (Artículo 4.3.3.1.3. del Acuerdo 108 de 2017) y que es inexistente prueba que acredite que conoce sobre el requerimiento pensional, por manera, que es inviable imputarle la afectación de los derechos invocados.

Sin embargo, en garantía del derecho fundamental a la seguridad social del accionante, se dispondrá que la Dirección de Atención y Servicio envié la solicitud de la accionante a la mentada subdirección, para que decida de fondo en un plazo máximo de un (1) mes, en consideración a que ya está superado el término jurisprudencial. Importa relievar que esta orden tutelar en manera alguna implica una resolución favorable, pues, es a esa entidad, en ejercicio de sus competencias, a la que le corresponde verificar el cumplimiento de los presupuestos legales para el reconocimiento y pago de la prestación social.

Asimismo, se dispondrá remitir copias con destino a la Procuraduría General de la Nación para que investigue las posibles faltas disciplinarias en que pudieron incurrir los Directores de Atención y Servicio y de Historia Laboral de Colpensiones por la omisión en la tramitación oportuna de la solicitud (Artículos 14 y 31 de la Ley 1755, y 34-24º de la Ley 734 CDU).

Por último, se descarta la posibilidad de declarar la carencia actual de objeto pedida por la entidad accionada, toda vez que las respuestas referidas incluida la datada el 14-09-2018, son imprecisas e incongruentes con el derecho petición de la actora.

1. LAS CONCLUSIONES

En armonía con lo afirmado: (i) Se confirmará parcialmente el fallo impugnado; (ii) Se modificará su numeral 3º en cuanto a la desvinculación de la Subdirección de Determinación de Derechos de Colpensiones, de acuerdo con lo reseñado en el acápite de legitimación.; (iii) Se adicionará para disponer que la Dirección de Atención y Servicio remita la petición pensional de la actora a la Subdirección de Determinación de Derechos de Colpensiones a efectos de que expida el acto administrativo correspondiente; y (v) Se remitirán copias con destino a la Procuraduría General de la Nación a efectos de que adelante la investigue pertinente.

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 a sentencia dictada por el Juzgado Tercero de Familia de Pereira.
2. MODIFICAR el numeral 3º del fallo en el sentido que la Subdirección de Determinación de Derechos de Colpensiones sí tiene legitimación por pasiva en este amparo constitucional.
3. ADICIONAR la sentencia para CONCEDER el amparo constitucional al derecho fundamental de petición en materia pensional frente a la Subdirección de Determinación de Derechos de Colpensiones.
4. ORDENAR, en consecuencia, a la doctora María del Pilar Hernández Bárcenas, en calidad de Directora de Atención y Servicio de Colpensiones, o quien haga sus veces, en el término de la distancia: (i) Remitir el derecho de petición de la accionante a una (1) de las (10) Subdirecciones de Determinación de Derechos de Colpensiones.

Una vez haya sido designada la respectiva Subdirección, dispondrá del perentorio término de cuarenta y ocho (48) horas para contestar a la accionante el derecho de petición, (i) informado en qué momento la responderá de fondo; y, (ii) por qué no le es posible contestarla antes; en cualquier caso, el acto administrativo contentivo de la respuesta de fondo sobre el reconocimiento pensional no podrá superar el plazo de un (1) mes.

1. ADVERTIR expresamente a la doctora María del Pilar Hernández Bárcenas y al o la Subdirector o Subdirectora de Determinación de Derechos de Colpensiones que llegue a designarse que el incumplimiento a la orden impartida en esta decisión se sanciona con arresto y multa, previo incidente de desacato ante el *a quo*.

1. REMITIR copias de esta decisión a la Procuraduría General de la Nación para que investigue las posibles faltas disciplinarias en que pudieron haber incurrido la doctora Hernández Bárcenas, como Directora de Atención y Servicio, y el doctor César Alberto Méndez Heredia, en calidad de Director de Historia Laboral, por las irregularidades en la tramitación del pedimento aquí revisado.
2. ENVIAR este expediente, a la CC para su eventual revisión.

Notifíquese,

*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*

*DGH/ODCD/ 2018*

1. CC. [SU-499 de 2016](http://www.corteconstitucional.gov.co/sentencias/2016/SU499-16.rtf). [↑](#footnote-ref-1)
2. CC. T-162 de 2010 y T-099 de 2008. [↑](#footnote-ref-2)
3. CC. T-128 de 2016, T-623 de 2011, T-498 de 2011, T-162 de 2010, T-034 de 2010, T-180 de 2009, T-989 de 2008, T-972 de 2005, T-822 de 2002, T-626 de 2000 y T-315 de 2000. [↑](#footnote-ref-3)
4. CC. T-146 de 2012. [↑](#footnote-ref-4)
5. Sobre la oportunidad, por regla general, se aplica lo dispuesto en el Código Contencioso Administrativo que establece que en el caso de peticiones de carácter particular la Administración tiene un plazo de 15 días para responder, salvo que por la naturaleza del asunto se requiera un tiempo mayor para resolver, caso en el cual la Administración tiene la carga de informar al peticionario dentro del término de los 15 días, cuánto le tomará resolver el asunto y el plazo que necesita para hacerlo. [↑](#footnote-ref-5)
6. CC. T- 400 de 2008 *“[l]a 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-669 de 2003. [↑](#footnote-ref-11)
12. CC. T-172 de 2013, T-099 de 2014, T-001 de 2015 y T-094 de 2016. [↑](#footnote-ref-12)
13. CC. C-007 de 2017. [↑](#footnote-ref-13)
14. CC. T-238 de 2017. [↑](#footnote-ref-14)
15. CC. SU-975 de 2003, también pueden consultarse la T-086 de 2015, T-237 de 2016 y T-238 de 2017. [↑](#footnote-ref-15)
16. CC. SU-975 de 2003. [↑](#footnote-ref-16)
17. CC. Ob. cit. [↑](#footnote-ref-17)