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 : Fernando Salazar Orrego

Accionado : Colpensiones

Litisconsortes : Dirección de Prestaciones Económicas de Colpensiones y otro

Terceros : Gerencia de Determinación de Derechos de Colpensiones y otros

Radicaciones : 66001-31-10-001-2020-00127-01

Temas : Derecho de petición – Debido proceso administrativo

Despacho de origen : Juzgado Primero de Familia de Pereira

Mg Ponente : DUBERNEY GRISALES HERRERA

Acta número : 240 del 28-07-2020

**TEMAS: DERECHO DE PETICIÓN / REQUISITOS DE LA RESPUESTA / DEBE SER OPORTUNA Y DE FONDO / DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO / EN MATERIA DE RECONOCIMIENTO DE PENSIONES / TÉRMINOS PARA DAR RESPUESTA.**

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”.

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 al interesado…

… 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 – (…)”, 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.

El debido proceso administrativo en el trámite pensional. Es un derecho fundamental de carácter vinculante para todas las autoridades e implica que en cada acto que dicte en un trámite administrativo deba observar las garantías procesales y los principios constitucionales que rigen la función pública (Artículo 209, CP) .

Ahora, en tratándose de trámites de reconocimiento pensional, la jurisprudencia constitucional ha precisado que los fondos pensionales “(…) pueden exigir, en algunos casos, el cumplimiento de requisitos formales adicionales a los establecidos en la ley (…)”, siempre y cuando sean razonables…

La Sala discrepa que la accionada desatendiera la solicitud, supuestamente, con base en que se repartió a dependencia incompetente, en la medida en que el artículo 21, Ley 1755, dispone: “(…) Si la autoridad a quien se dirige la petición no es la competente, se informará (…) al interesado (…) y “(…) remitirá la petición al competente (…)”.



**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., veintiocho (28) de julio 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 29-04-2020 formuló reclamación de reliquidación pensional y la accionada exigió que corrigiera el formulario; luego, el 05-05-2020 radicó nuevamente el ruego y está vez lo rechazó porque fue recibido como una *“petición, queja o reclamo”*, vía destinada a responder solicitudes diferentes a una prestación económica. Alega que la autoridad no cuenta con un medio eficaz para recibir ese tipo de solicitudes de forma virtual y obstruye su trámite con trabas administrativas (Folios 11-23, cuaderno No. 1 digitalizado).

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

La seguridad social, el debido proceso y el de petición. Pidió ordenar a la encausada: (i) Admitir y tramitar la petición pensional; (ii) Resolver oportunamente; y, (iii) Recibir las que en adelante se formulen por correo electrónico (Folios 16-17, cuaderno No. 1 digitalizado).

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

La *a quo* con proveído del 04-06-2020 admitió la acción, vinculó a quienes consideró pertinente y dispuso notificar a las partes, entre otras decisiones (Folios 73-74, cuaderno No. 1 digitalizado). El 17-06-2020 profirió la sentencia (Folios 100-114, ibídem). Y, el 24-06-2020 concedió la impugnación presentada por la Dirección de Acciones Constitucionales de Colpensiones (Folio 24, ibídem).

El fallo tuteló el derecho de petición y ordenó a la Gerencia de Determinación de Derechos de Colpensiones responder, porque *“(…) no es de recibo (…) que la petición (…) debió diligenciarse a través de un formulario (…)”*, en razón a que las medidas sanitarias imponen privilegiar el uso de herramientas tecnológicas (Folios 100-114, ibídem).

La encausada explica que respondió a tiempo ambos derechos de petición, requirió al actor diligenciar el formulario correspondiente, y le indicó la ruta virtual que podría usar para radicar las correcciones, pero dejó de hacerlo; y, asegura que exige el formulario con arreglo al artículo 15, Ley 1755. Pidió revocar la sentencia y declarar improcedente el amparo (Folios 117-124, 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 cognoscente (Art. 32 del Decreto 2591 de 1991).
   2. *El problema jurídico a resolver:* ¿Se debe confirmar, modificar o revocar la sentencia del Juzgado Primero de Familia de Pereira, según las impugnaciones?
   3. *Los presupuestos generales de procedencia*
      1. *La legitimación en la causa*. Está legitimado por activa el accionante porque presentó los derechos de petición (Folios 26-27, ib.); y, en el extremo pasivo las Direcciones de Prestaciones Económicas y de Atención y Servicio por responder (Folios 29-33, ib.) y tener competencia para hacerlo (Artículo 4.3.1.4., Acuerdo 131 de 2018).

En lo que atañe a la Gerencia de Determinación de Derechos de Colpensiones, es evidente que es una tercera con interés en las resultas de la tutela, pero no hay pretensiones constitucionales que deba atender. Discrepa la Colegiatura de su vinculación como *litisconsortes por pasiva*, en la medida en que es incompetente para proveer sobre la admisión de reclamaciones pensionales, menos sobre su reconocimiento (Art. 4.3., Acuerdo 131 de 2018); además, el interesado no le formuló peticiones, ni las dependencias encausadas se las direccionaron.

*Claramente su vinculación es aparente*, de tal suerte que se modificará la decisión rebatida para declarar improcedente la acción constitucional en su contra, por carecer de legitimación por pasiva.

* + 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 estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública; empero, dispone que *“(…) 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”.*

En ese entendido, nuestra CC estableció 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.

La inmediatez está satisfecha puesto que la acción se promovió el 03-06-2020 (Folio 1, ib.) y las respuestas cuestionadas se expidieron el 29-04-2020 y 13-05-2020 (Folios 29-33, ib.), claramente, dentro del plazo general de los seis (6) meses, fijado por la doctrina constitucional[[1]](#footnote-1)-[[2]](#footnote-2).

En todo caso, preciso es reseñar que la Alta Magistratura enseña que: *“(…) 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)*[[3]](#footnote-3).

* + 1. *La subsidiariedad*. Procede la acción siempre que el afectado carezca de otro instrumento defensivo **judicial** (2019)[[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*

Es un derecho fundamental de carácter vinculante para todas las autoridades e implica que en cada acto que dicte en un trámite administrativo deba observar las garantías procesales y los principios constitucionales que rigen la función pública (Artículo 209, CP)[[14]](#footnote-14).

Ahora, en tratándose de trámites de reconocimiento pensional, la jurisprudencia constitucional[[15]](#footnote-15) ha precisado que los fondos pensionales *“(…) 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 al libelo, las pruebas y las respuestas, desde ya se advierte que la sentencia venida en impugnación será revocada, habida cuenta de que las encausadas difirieron la apertura de la reclamación administrativa con arreglo a los lineamientos legales, exigiendo cumplir un requisito formal que, a juicio de la Sala, el actor estaba en capacidad de atender.

Revisada la respuesta de la Dirección de Atención y Servicio de Colpensiones (BZ2020\_4506050-0960722) (Folios 32-33, ib.), se tiene que fue tempestiva, pues se expidió y comunicó el día que se radicó la petición (29-04-2020) (Folio 26, ib.), y requirió al interesado diligenciar completamente el formulado anexado; empero, su mandatario judicial, en lugar de acatar, prefirió presentar una nueva reclamación el 05-05-2020 (Folio 27, ib.) y la Dirección de Prestaciones Económicas, también con celeridad (BZ2020\_4661732) (13-05-2020) (Folios 29-31, ib.), le informó que no podía tramitarla porque el área de peticiones, quejas y reclamos que la recibió, era incompetente para resolverla.

Sin embargo, le indicó, además, que podía: (ii) Diligenciar el formulario de prestaciones económicas disponible en la página web de la entidad (Artículo 15, Ley 1755) y (ii) Presentarlo virtualmente en la dirección *“(…) https://www.colpensiones transaccional.gov.co/sedeelectronica/tramites/ (…)”;* y que, de todas formas: (iii) Era necesario que corrigiera la primera reclamación, antes de presentar una nueva.

La Sala discrepa que la accionada desatendiera la solicitud, supuestamente, con base en que se repartió a dependencia incompetente, en la medida en que el artículo 21, Ley 1755, dispone: *“(…) Si la autoridad a quien se dirige la petición no es la competente, se informará (…) al interesado (…)* y *“(…) remitirá la petición al competente (…)”*.

No obstante, deviene inane esa incorrección, puesto que, en últimas, la respuesta fue proferida por la Dirección encargada de: *“(…) Diseñar y ejecutar los procesos y procedimientos necesarios para la gestión de la determinación del derecho (…)* y *(…) Atender y dar respuesta oportuna y de fondo, en los asuntos de su competencia, (…) a los derechos de petición (…)”* (Arts. 4.3.1.1 y 4.3.1.4, Acuerdo 131 de 2018); por manera que no trasgredió aquel mandato.

De otro lado, hay que decir que la Sala comparte los argumentos de la opugnante en lo que atañe a la exigencia formal para adelantar el trámite administrativo, puesto que no luce irrazonable ni desproporcionada de acuerdo con la jurisprudencia constitucional reseñada.

Aquello, porque: (i) El artículo 15, ibídem, autoriza: *“(…) exigir que ciertas peticiones se presenten por escrito, y 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 (…)”* (Resaltado extratextual);(ii)El formulario puede ser descargado del portal web de Colpensiones[[17]](#footnote-17); y, (iii) El interesado cuenta con la asistencia de un abogado que, de antemano, conoce los requisitos formales que la entidad ha divulgado para atender peticiones sobre prestaciones económicas.

Para la Colegiatura es inviable entender que la formalidad requerida haya sido una traba deliberada para dilatar el reclamo, pues, estaba en condiciones de atenderla por intermedio de su apoderado. Entonces, no fue una carga excesiva.

Por último, se disiente de la afirmación falaz del libelo, en el sentido de que la encausada carece de medios virtuales para presentar peticiones, pues, es claro que recibió las del actor e, incluso, le informó las direcciones electrónicas disponibles para tal finalidad, en todo caso, públicas, consultables en su página oficial.

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. REVOCAR la sentencia del Juzgado Primero de Familia de Pereira, para en su lugar, NEGAR el amparo del derecho de petición presentado por el señor Fernando Salazar Orrego contra las Direcciones de Prestaciones Económicas y de Atención y Servicio.
2. ADICIONAR un numeral para DECLARAR improcedente la tutela frente a la Gerencia de Determinación de Derechos de Colpensiones, por falta de legitimación por pasiva.
3. 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. SU-037 de 2019 y [SU-499 de 2016](http://www.corteconstitucional.gov.co/sentencias/2016/SU499-16.rtf). [↑](#footnote-ref-1)
2. CSJ. STC2701-2020, STC13404-2019,STC2154-2016 y STC10383-2016. [↑](#footnote-ref-2)
3. CC. T-217 de 2013, T-021 de 2016 y SU-037 de 2019. [↑](#footnote-ref-3)
4. CC. 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)