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 / DEFINICIÓN / TÉRMINO PARA CONTESTAR / REQUISITOS DE LA RESPUESTA / DEBE SER OPORTUNA, CLARA, CONGRUENTE Y DE FONDO.**

… la queja constitucional se plantea contra Colpensiones por la ausencia de respuesta adecuada al derecho de petición que le formuló el actor para obtener, en concreto, el “archivo 118” sobre “inconsistencias en el recaudo”. Frente a esa situación, alega esa entidad que dio respuesta clara y de fondo a dicha solicitud, mientras que el juzgado de primer nivel encontró que, por el contrario, esa contestación carece de coherencia…

La Ley 1755 de 2015… prevé en el artículo 13 que toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades, por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución; el 14 dice que salvo norma legal especial, toda petición deberá resolverse dentro de los quince días siguientes a su recepción…

Sobre los requisitos que debe reunir la respuesta para considerar satisfecho el derecho de petición, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha establecido lo siguiente:

“Esta corporación ha señalado el alcance de ese derecho y ha manifestado que la respuesta a una solicitud debe cumplir los siguientes parámetros: (i) ser pronta y oportuna; (ii) resolver de fondo, de manera clara, precisa y congruente la situación planteada por el interesado; (iii) y, finalmente, tiene que ser puesta en conocimiento del peticionario”. (…)

Se desprende del análisis de las anteriores pruebas que… la primera respuesta emitida por Colpensiones no puede estimarse como un verdadero pronunciamiento de fondo sobre la cuestión alusiva a la expedición del archivo 118 pues, aunque de manera expresa se refirió a él y negó la existencia de inconsistencias, lo cierto es que esa información no era suficiente ni efectiva para resolver lo pedido…

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL SUPERIOR DE PEREIRA**

**SALA CIVIL – FAMILIA**

**MAGISTRADO PONENTE: CARLOS MAURICIO GARCÍA BARAJAS**

**Pereira, diecisiete (17) de noviembre de dos mil veintiuno (2021)**

Acta N° 555 de 17-11-2021

Sentencia: TSP. ST2-0403-2021

Referencia: 66001310300420210023101

**ASUNTO**

Procede la Sala a resolver sobre la impugnación formulada por la parte accionada contra la sentencia proferida por el Juzgado Cuarto Civil del Circuito de esta ciudad, el 28 de septiembre pasado, dentro de la acción de tutela que promovió el señor Olmedo Guinand Salazar contra Colpensiones, trámite al que fueron vinculadas la Directora de Acciones Constitucionales, la Directora Documental, el Director de Historia Laboral y la Directora de Administración de Solicitudes y PQRS de esa entidad.

**ANTECEDENTES**

**1.** Del escrito de tutela se advierte que el 09 de julio de este año, el actor elevó ante Colpensiones solicitud con el propósito de que se le expidiera copia del acto administrativo mediante el cual se le otorgó su pensión, del archivo 118 y de su historia laboral. Sin embargo, a la fecha no ha obtenido respuesta alguna.

Considera lesionado su derecho de petición y pretende se ordene a la demandada contestar de fondo la aludida solicitud[[1]](#footnote-2).

**2. Trámite:** Por auto del 16 de septiembre de esta anualidad, el juzgado de primera instancia admitió la acción constitucional y ordenó la vinculación de la Directora de Acciones Constitucionales de Colpensiones.

La demandada se pronunció para manifestar que mediante oficio del 23 de septiembre de 2021, se atendió la petición elevada por el actor, al informarle que “En relación al punto 1 donde solicita “copia resolución pensión” la Dirección Documental informa que por medio del oficio BZ 2021\_11070159 del 22 de septiembre de 2021 emitió respuesta a su solicitud documental, donde le adjuntó copia de los documentos solicitados… Respecto del punto 2 y 3, donde solicita “copia del archivo 118 y copia de la historia laboral”, la Dirección de Historia Laboral le informa que anexa copia de la historia laboral actualizada del señor Olmedo Guinand Salazar con corte a la fecha del presente comunicado, para los fines pertinentes. (…) Ahora bien, le manifestamos que a la fecha no presenta inconsistencias en el resultado del proceso 118.”

En consecuencia, a su juicio se configuró una carencia actual de objeto por hecho superado[[2]](#footnote-3).

**3. Sentencia impugnada:** En providencia del 28 de septiembre de este año, el juzgado de primera instancia concedió el amparo y ordenó a Colpensiones emitir respuesta clara y precisa en relación con la solicitud presentada por el accionante el 09 de julio de 2021. Lo anterior tras considerar que la contestación brindada por la demandada, no resolvió de fondo la cuestión pues “*Colpensiones le ha informado al accionante que “a la fecha no presenta inconsistencias en el resultado del proceso 118”, información que presenta inconsistencias, ya que en el portal del aportante, el señor OLMEDO GUINAND SALAZAR reporta una deuda por valor de $25.668.828, por lo que al solicitar dicho archivo se pretende conocer el “Detallado de la deuda que reporta en el portal”, información que debe estar contenida en dicho archivo tal y como fue informado por parte Colpensiones en su respuesta y por parte de un asesor, en la que manifestó que en dicho archivo se detallan las INCONSISTENCIAS EN EL RECAUDO DE PAGOS (conceptos de Correlación de pagos, Sin Coincidencia de nombres, empleados que no tienen Afiliación, y aquellas referencias que se encuentran sin detalle de Novedades cargadas en recaudo), por lo que le asiste razón al accionante al considerar que la respuesta no es de fondo*”[[3]](#footnote-4).

**4. Impugnación:** Al impugnar el fallo, la accionada Colpensiones reiteró que frente a la solicitud formulada el 09 de julio de 2021, esa entidad emitió respuesta adecuada. En lo referente al punto 2 de esa petición, es decir sobre el proceso 118, “es pertinente señalar que para la entidad la inconformidad va encaminada a satisfacer lo pedido por el accionante, por lo que la tutela no es el medio idóneo para manifestar tal inconformidad sino que lo debe realizar dentro del proceso que se mencionó”. Por tanto como la esencia del derecho de petición es emitir una respuesta clara a la cuestión, independientemente de que esta sea favorable, y que el debate sobre aquella situación debe ser resuelto en un ámbito judicial ordinario, solicita se revoque el fallo de primera instancia y se niegue el amparo invocado[[4]](#footnote-5).

**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 (art. 6, numeral 1, del Decreto 2591 de 1991).

**2.** En el caso concreto la queja constitucional se plantea contra Colpensiones por la ausencia de respuesta adecuada al derecho de petición que le formuló el actor para obtener, en concreto, el “archivo 118” sobre “inconsistencias en el recaudo”. Frente a esa situación, alega esa entidad que dio respuesta clara y de fondo a dicha solicitud, mientras que el juzgado de primer nivel encontró que, por el contrario, esa contestación carece de coherencia al señalar que en dicho proceso 118 no se presentan inconsistencias, pero de la revisión oficiosa que se hizo de información reportada en el “portal del aportante”, el actor “reporta una deuda por valor de $25.668.828”. No consta en el expediente cómo, cuándo ni quién hizo la consulta en el aludido portal; tampoco, de qué manera un “asesor” de la accionada ofreció información que se relaciona en la sentencia.

En su recurso la accionada insiste en que se pronunció adecuadamente sobre el asunto, a lo que agregó que la presentación de solicitudes no lleva implícito el deber de acceder a lo pretendido y que, de todas formas, el debate relacionado con el punto de la petición que se dice irresuelto debe ser ventilado por intermedio de las herramientas ordinarias de defensa judicial.

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 la contestación emitida por Colpensiones fue adecuada o no.

**3.** El señor Olmedo Guinand Salazar está legitimado en la causa por activa, al ser la persona que elevó la citada petición. También está legitimada por pasiva Colpensiones, por intermedio del Director Documental, el Director de Historia Laboral y la Directora de Administración de Solicitudes y PQRS, como autoridades que se pronunciaron frente a dicha solicitud. En esta sede, a esos funcionarios se puso en conocimiento la causal nulidad generada por su falta de vinculación al trámite, empero como dejaron de alegarla, la misma se estima saneada.

Distinto ocurre con la Directora de Acciones Constitucionales, pues no aparece en el expediente alguna acción u omisión que le sea imputable.

**4.** En punto de la inmediatez, es evidente la actualidad de la afectación de derechos fundamentales, atendiendo que la protección constitucional se promovió dentro de los tres meses siguientes a la presentación de aquella solicitud.

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

**6.** La Ley 1755 de 2015, “Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”, prevé en el artículo 13 que toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades, por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución; el 14 dice que salvo norma legal especial, toda petición deberá resolverse dentro de los quince días siguientes a su recepción y el parágrafo de la misma norma dice que cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos señalados, la autoridad debe informar esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término señalado en la ley, expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto; y el 21 indica que si la autoridad a quien se dirige la petición no es la competente, informará de inmediato al interesado si este actúa verbalmente, o dentro de los cinco días siguientes al de la recepción, si obró por escrito. Dentro del término señalado remitirá la petición al competente y enviará copia del oficio remisorio al peticionario o en caso de no existir funcionario competente así se lo comunicará.

Aquel término inicial de quince días fue ampliado por el artículo 5° del Decreto 491 de 2020, a treinta días, en las precisas condiciones allí señaladas, norma que se conserva vigente por cuanto aun lo está la emergencia sanitaria por el COVID 19, que en forma reciente fue prorrogada hasta el 30 de noviembre de los corrientes (Resolución 1315 de 2021 del Ministerio de Salud y Protección Social).

Sobre los requisitos que debe reunir la respuesta para considerar satisfecho el derecho de petición, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha establecido lo siguiente:

*“Esta corporación ha señalado el alcance de ese derecho y ha manifestado que la respuesta a una solicitud debe cumplir los siguientes parámetros: (i) ser pronta y oportuna; (ii) resolver de fondo, de manera clara, precisa y congruente la situación planteada por el interesado; (iii) y, finalmente, tiene que ser puesta en conocimiento del peticionario”.*

*Los presupuestos de suficiencia, efectividad y congruencia también han sido empleados por la Corte para entender satisfecho un derecho de petición.* ***Una respuesta es suficiente cuando resuelve materialmente la solicitud y satisface los requerimientos del solicitante, sin perjuicio de que la contestación sea negativa a las pretensiones del peticionario****;* ***es efectiva si soluciona el caso que se plantea*** *(artículos 2, 86 y 209 de la C.P.); y es congruente si existe coherencia entre lo respondido y lo pedido, de tal manera que la solución verse sobre lo planteado y no sobre un tema semejante, sin que se excluya la posibilidad de suministrar información adicional”[[5]](#footnote-6)* (se destaca)*.*

También se señaló, en la sentencia T-155 de 2017 de esa misma Corporación:

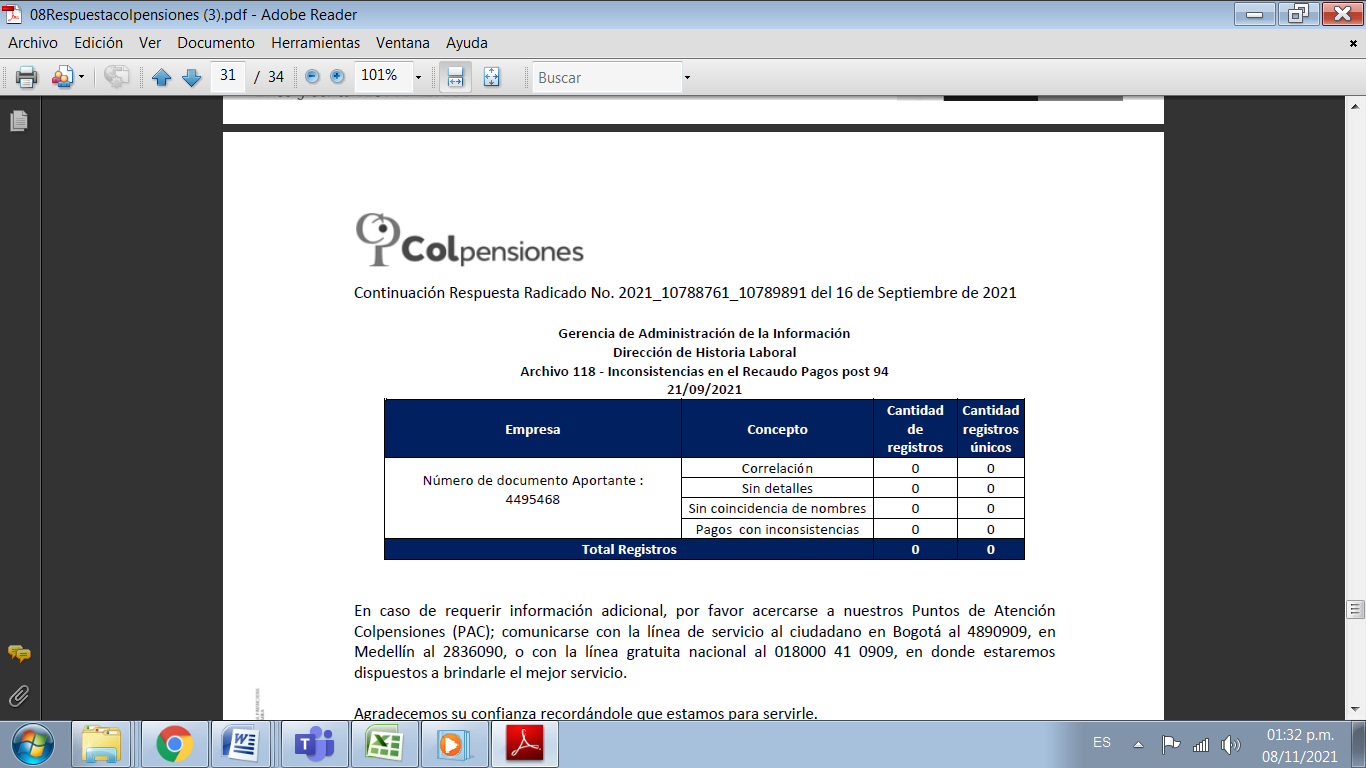
*“Del mismo modo, la jurisprudencia constitucional ha reiterado que el núcleo esencial del derecho de petición comporta los siguientes elementos : (i) Formulación de la Petición, esto es, la posibilidad cierta y efectiva de dirigir solicitudes respetuosas a las autoridades y a los particulares, sin que les sea dado negarse a recibirlas o a tramitarlas ; (ii) Pronta Resolución, es decir, la definición de fondo del asunto planteado dentro de un término razonable , que por regla general ha sido definido por el Código Contencioso Administrativo en 15 días, lapso en el que, si no es posible resolver definitivamente la petición, deberá informarse el momento en que tendrá lugar la resolución de fondo de lo pedido, señalando las razones que motivan la dilación ; (iii) Respuesta de Fondo, o sea, la resolución definitiva de lo pedido, en sentido positivo o negativo, de forma clara -esto es, inteligible y contentiva de argumentos de fácil comprensión-, precisa -de manera que atienda directamente lo pedido sin reparar en información impertinente y sin incurrir en fórmulas evasivas o elusivas , congruente -de suerte que abarque la materia objeto de la petición y sea conforme con lo solicitado- y consecuente con el trámite surtido -de manera que, si la respuesta se produce con motivo de un derecho de petición elevado dentro de un procedimiento del que conoce la autoridad de la cual el interesado requiere la información, no basta con ofrecer una respuesta como si se tratara de una petición aislada o ex novo, sino que, si resulta relevante, debe darse cuenta del trámite que se ha surtido y de las razones por las cuales la petición resulta o no procedente ; y (iv) Notificación al Peticionario, es decir, la información efectiva del solicitante respecto de la decisión que, con motivo de su petición, se ha producido.”*

**7.** Las pruebas que se incorporaron al expediente acreditan los siguientes hechos:

**7.1.** El 09 de julio de este año, el actor, por intermedio de apoderada, presentó petición ante Colpensiones con el objeto de obtener se le entregara copia de los siguientes documentos, con relación al asunto “PROCESO DE COBRO – AUSENCIA DE PAGO DE APORTES (Circular 24 de 2018)”: (i) acto administrativo por medio del cual se le otorgó su pensión; (ii) del archivo 118 y (iii) de la historia laboral. Lo anterior en aras de “contrastar la información de los documentos que se solicitan con la que reposa en el portal del aportante”[[6]](#footnote-7).

**7.2.** Mediante oficio del 23 de septiembre pasado, luego de admitida la tutela, la Directora de Administración de Solicitudes y PQRS Peticiones de Colpensiones le informó al actor que en relación con el punto uno de la solicitud, la Dirección Documental, con el oficio del 22 de septiembre de 2021, emitió respuesta con la que se adjuntó copia de los documentos solicitados. Frente a los restantes puntos, “la Dirección de Historia Laboral le informa que anexa copia de la historia laboral actualizada del señor Olmedo Guinand Salazar con corte a la fecha del presente comunicado, para los fines pertinentes. (…) Ahora bien, le manifestamos que a la fecha no presenta inconsistencias en el resultado del proceso 118”[[7]](#footnote-8).

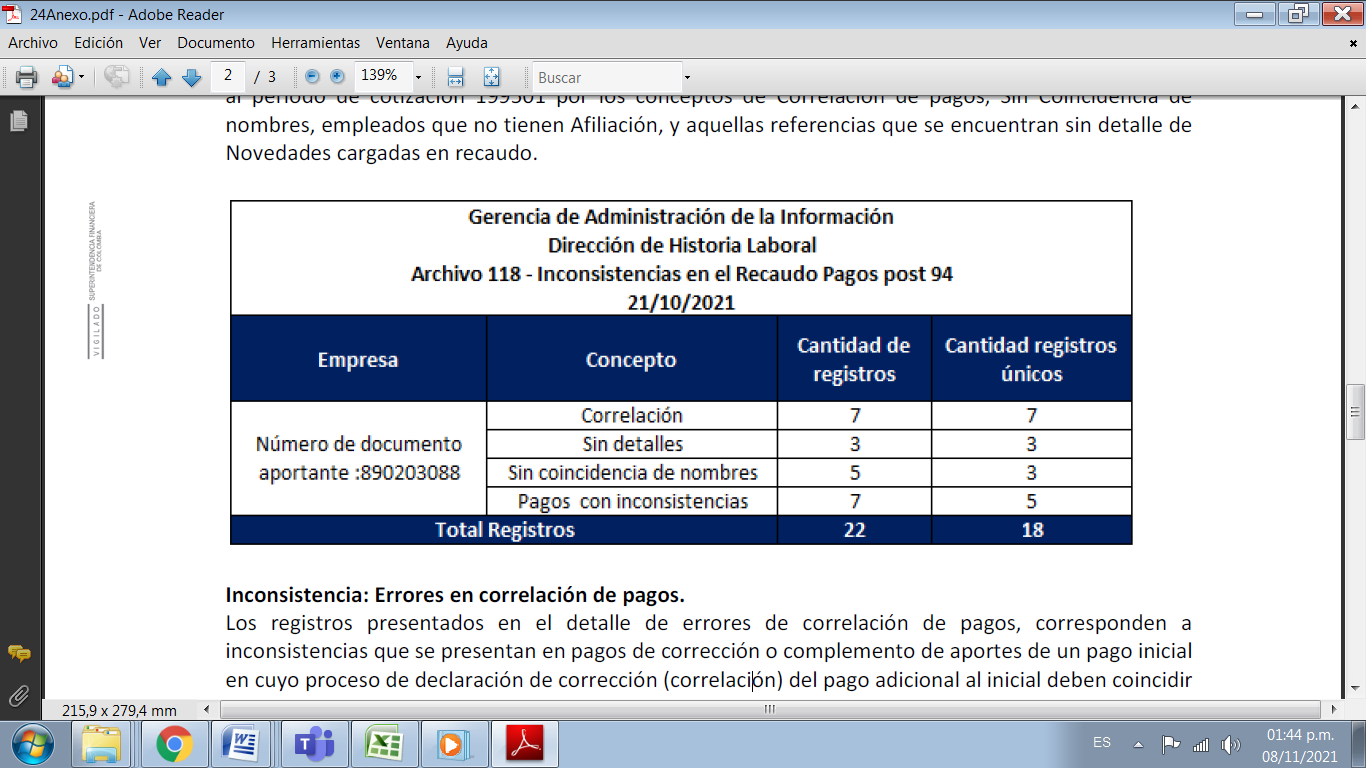
Frente a esto último se anexó el siguiente cuadro como archivo 118:



**7.3.** Sin embargo, luego de confrontar el contenido de esa información con la información que se indicó por la falladora de primer grado en la sentencia, obra en el “portal del empleador”, allí mismo se concluyó que el archivo 118 “presenta inconsistencias”, ante su falta de coincidencia.

Al margen de que en el expediente no se haya dejado constancia de la forma cómo se obtuvo la información del “portal del aportante”, o de un “asesor” de la accionada, más allá de lo señalado en la sentencia, lo cierto es que a esta altura procesal no existe duda de que, en realidad, la respuesta ofrecida frente a la obtención del “archivo 118” no cumplía con los requisitos de suficiencia y efectividad, pues no resolvía materialmente la solicitud, ni satisfacía el requerimientos del solicitante, de cara al proceso de cobro – ausencia de pago de aportes en que se enmarcó la solicitud.

**7.4.** En efecto, obra en el expediente comunicación del 21 octubre de 2021 donde el Director de Historia Laboral de Colpensiones indicó al actor, manifestando dar cumplimento a lo ordenado en el fallo de tutela, que con ocasión a la solicitud de proceso 118 se identifican la cantidad de registros totales y únicos que presentan inconsistencias en los pagos realizados posteriores al periodo de cotización 199501 “por los conceptos de Correlación de pagos, Sin Coincidencia de nombres, empleados que no tienen Afiliación, y aquellas referencias que se encuentran sin detalle de Novedades cargadas en recaudo. Novedades cargadas en recaudo” así:



Luego se explicó en qué consiste cada uno de esos conceptos[[8]](#footnote-9).

**8.** Se desprende del análisis de las anteriores pruebas que, tal como lo concluyó el juzgado de primer nivel, la primera respuesta emitida por Colpensiones no puede estimarse como un verdadero pronunciamiento de fondo sobre la cuestión alusiva a la expedición del archivo 118 pues, aunque de manera expresa se refirió a él y negó la existencia de inconsistencias, lo cierto es que esa información no era suficiente ni efectiva para resolver lo pedido, pues resultaba incoherente frente a la real situación del actor, de cara al estado mostrado en los archivos de la entidad sobre la gestión de recaudo.

Significa lo expuesto que en realidad no se configuraba un hecho superado que obligara a declarar improcedente la tutela por carencia de objeto, como se reclama en la impugnación, razón por la cual debe confirmarse la sentencia impugnada.

**9.** Lo anterior no se modifica por el alegato de la accionada frente a la innegable diferencia que existe entre el derecho de petición y tener derecho a una respuesta favorable a los intereses del solicitante; o que supuestamente el debate propuesto deba ser dirimido a través de los medios ordinarios de defensa judicial.

Si bien es cierto el derecho de petición no se puede confundir con tener derecho a lo pedido, en este caso como se vio, el análisis jurídico se enfocó a establecer si la respuesta emitida constituía una verdadera resolución de fondo de la solicitud, con resultado negativo, sin entrar a analizar más allá de tales circunstancias como pretende insinuarlo quien impugna.

Además, acá no se resuelve el debate de fondo sobre las inconsistencias de recaudo, el motivo que las genera o la forma de corregirlas, aspectos todos ajenos a la orden proferida, que por lucir acorde a lo sucedido, debe ser confirmada.

**10.** En estas condiciones el fallo que concedió el amparo invocado por el actor será confirmado aunque la orden allí contenida, que se adoptó de manera general contra Colpensiones, será impuesta al Director de Historia Laboral de esa entidad, como funcionario competente de acuerdo a las respuestas que obran en el expediente.

En consecuencia, la tutela frente a los demás funcionarios convocados se declarará improcedente.

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:** Modificar la sentencia impugnada, de fecha y procedencia ya indicadas, para dirigir el mandato contenido en su ordinal quinto al Director de Historia Laboral de Colpensiones. Se adiciona para declarar improcedente el amparo frente a los restantes funcionarios que fueron vinculados a la actuación. En lo demás se confirma.

**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 GARCIA BARAJAS**

**DUBERNEY GRISALES HERRERA**

**EDDER JIMMY SÁNCHEZ CALAMBÁS**

1. Documento 02 del cuaderno de primera instancia. [↑](#footnote-ref-2)
2. Documento 08 del cuaderno de primera instancia [↑](#footnote-ref-3)
3. Documento 08 del cuaderno de primera instancia. [↑](#footnote-ref-4)
4. Documento 11 del cuaderno de primera instancia. [↑](#footnote-ref-5)
5. Corte constitucional, sentencia T- 172 de 2013. [↑](#footnote-ref-6)
6. Documentos 05 y 04 del cuaderno de primera instancia [↑](#footnote-ref-7)
7. Folios 24 y siguientes del archivo 08 del cuaderno de primera instancia [↑](#footnote-ref-8)
8. Archivo 24 del cuaderno de segunda instancia [↑](#footnote-ref-9)