



SALA DE DECISIÓN N° 006 CONSTITUCIONAL

Cartagena de Indias D.T. y C., Julio quince (15) de dos mil dieciséis (2016)

I. IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICACIÓN Y PARTES INTERVINIENTES

Acción	ACCIÓN DE TUTELA
Radicado	13-001-33-33-003-2016-00087-01
Demandante	BENJAMÍN MARTINEZ CUADRO
Demandado	COLPENSIONES
Magistrado	MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ
Tema	PETICIONES INCOMPLETAS – INEXISTENCIA DE LA VULNERACIÓN DEL DERECHO FUNDAMENTAL DE PETICIÓN, CUANDO EL PETICIONARIO INCUMPLE LAS OBLIGACIONES PROCESALES A SU CARGO.

II. ASUNTO

Incumbe a esta Sala, decidir sobre la impugnación invocada por el señor BENJAMÍN MARTINEZ CUADRO, por conducto de apoderado judicial, contra la sentencia del 10 de junio de 2016, proferida por el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Cartagena, mediante la cual se denegó el amparo deprecado por el accionante.

III. ANTECEDENTES

3.1 DEMANDA

El señor BENJAMÍN MARTINEZ CUADRO, pretende, mediante el ejercicio de la presente acción, el amparo constitucional de sus derechos fundamentales a la vida, al debido proceso y a la seguridad social integral, entres otros, los cuales estima vulnerados con las actuaciones de la Administradora Colombiana de Pensiones "COLPENSIONES", frente al cumplimiento de la sentencia ordinaria proferida por el Juzgado Sexto Laboral del Circuito de Cartagena, la cual fue confirmada por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena.

Como consecuencia del amparo anterior, solicita que se ordene a la entidad accionada proceder de inmediato a la adopción de medidas que permitan la inclusión en nomina de pensionados al accionante.

3.2 HECHOS



El accionante, en sustento de sus pretensiones, señaló los siguientes hechos:

Indicó que, el Juzgado Sexto Laboral del Circuito de Cartagena, a través de la sentencia del 24 de octubre de 2011, le otorgó el beneficio del incremento pensional por esposa dependiente, decisión que fue confirmada en segunda instancia por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena – Sala Laboral, mediante providencia del 4 de julio de 2012.

Señala que las citadas providencias, se encuentran debidamente notificadas y ejecutoriadas.

Aduce que, el día 9 de marzo de 2016, servido de apoderado judicial, presentó un derecho de petición, al cual anexó la documentación requerida por la autoridad accionada para la obtención del cumplimiento de la sentencia por vía administrativa.

Comenta que el reconocimiento pensional otorgado a través de la sentencia del 24 de octubre de 2011, es de aquellos amparados bajo el Decreto 758 de 1990, el cual tiene como propósito garantizar la vida y seguridad social integral del pensionado y de su núcleo familiar.

Agrega que, COLPENSIONES en comunicaciones de fecha 9 y 29 de marzo de 2016, dio cuenta del conocimiento que tiene respecto a la solicitud de cumplimiento elevada por el accionante; sin embargo, no ha emitido una respuesta de fondo frente a la citada petición.

Arguye que, en la comunicación del 29 de marzo de 2016, COLPENSIONES solicitó una serie de documentos, que a su consideración, son impertinentes, atendiendo a que son innecesarios. Agrega que, la actitud asumida por la entidad accionada, configura una clara vulneración de los derechos fundamentales a la vida, al debido proceso y a la seguridad social integral.

3.3 CONTESTACIÓN

La accionada COLPENSIONES, no presentó informe.

3.4 SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

El Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Cartagena, mediante sentencia del 10 de junio de 2016¹, denegó el amparo deprecado por el accionante, tras considerar que hubo un desistimiento tácito de la solicitud elevada, como quiera que, el peticionario incumplió con las cargas que

¹ Folios 42 - 50



derivan de un derecho de petición, cuando es presentado de manera incompleta.

Agregó que, las deficiencias que afectaban la solicitud, fueron puestas en conocimiento del peticionario, lo que evidencia que no existió vulneración al debido proceso. Ahora bien, pese a que hubo conocimiento de la comunicación, se observó que el actor no contravirtió los argumentos expuestos por la accionada, y como quiera que no obra en el expediente prueba del aporte de dichos documentos, el *a quo* consideró la configuración del desistimiento tácito de la petición.

3.5 IMPUGNACIÓN

Por conducto de apoderado judicial, el accionante presentó, oportunamente, impugnación² contra la sentencia del 10 de junio de 2016, proferida por el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Cartagena.

Adujo que, la impugnación la hace basándose en lo previsto en el artículo 83 de la Constitución Política. El cual señala que:

“las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante estas.”

IV. TRÁMITE PROCESAL DE SEGUNDA INSTANCIA

El Juzgado de origen, por auto del 14 de junio de 2016³, concedió la impugnación, cuyo reparto fue allegado a esta Corporación, de conformidad con el reparto efectuado en la Oficina Judicial de Cartagena el día 15 de junio de este año⁴, siendo finalmente recibido por esta judicatura el 15 de junio siguiente.

V. CONSIDERACIONES

5.1 COMPETENCIA

El Tribunal Administrativo de Bolívar, según lo establecido en los artículos 86 de la Constitución Política, el art. 32 del Decreto Ley 2591 de 1991 y 153 del CPACA, es competente para conocer de la presente acción de tutela en segunda instancia.

² Folio 35

³ Folio 37

⁴ Folio 2 C. Imp.



5.2 PROBLEMA JURÍDICO

Teniendo en cuenta los supuestos esgrimidos, para esta Sala el problema jurídico se centra en establecer, sí ¿la entidad accionada, COLPENSIONES, vulneró los derechos fundamentales de petición, a la vida, al debido proceso, y a la seguridad social integral del accionante, al no resolver solicitud del incremento pensional, aún cuando faltaban documentos necesarios para su trámite?

Para arribar a la solución de lo planteado, se abordará el siguiente hilo conductor: (i) Generalidades de la acción de tutela; (ii) del derecho fundamental de petición; (iv) del Derecho fundamental al debido proceso Administrativo; (v) de las obligaciones del peticionario; y (vi) Caso Concreto.

5.3 GENERALIDADES DE LA ACCIÓN DE TUTELA

Según el artículo 86 de la Constitución Política y el Decreto 2591 de 1991, disposiciones éstas que regulan la acción de tutela, tal mecanismo se ejerce mediante un procedimiento preferente y sumario, cuyo objeto es proteger de manera inmediata y eficaz, los derechos constitucionales fundamentales amenazados o vulnerados por una acción, u omisión de una autoridad pública o de un particular, pero, que no puede ser utilizado válidamente para pretender sustituir recursos ordinarios o extraordinarios, tampoco para desplazar o variar los procedimientos de reclamo judicial preestablecidos, ni para revivir con ella términos precluidos o acciones caducadas.

En ese sentido, la acción de tutela procederá contra toda acción u omisión de las autoridades públicas y de los particulares, que hayan violado, violen o amenacen violar cualquiera de los derechos fundamentales y únicamente cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Esta acción tiene dos particularidades esenciales, siendo ellas la subsidiariedad, por cuanto sólo resulta procedente cuando el perjudicado no disponga de otro medio de defensa judicial, a no ser que busque evitar un perjuicio irremediable; y, la inmediatez: porque trata de un instrumento jurídico de protección inmediata que es viable cuando se hace preciso disponer la guarda efectiva, concreta y actual del derecho fundamental objeto de vulneración o amenaza.

5.4 DEL DERECHO FUNDAMENTAL DE PETICIÓN

El constituyente primario de 1991 instituyó en el Capítulo I del Título II de la Constitución Política como derechos fundamentales, una serie de prerrogativas relacionadas con la persona, para satisfacer el cambio



constitucional de Estado de Derecho a Estado Social de Derecho. También se ha indicado, que los derechos fundamentales no solo son aquellos que taxativamente se describen en la Constitución, sino que serán también, todos los que resulten relacionados con la dignidad humana, atendiendo a que es un principio rector del nuevo modelo de estado.

En ese sentido, el Art. 23 de la constitución política, consagra:

"Art. 23.- Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución..."

Por otra parte, frente a las características esenciales del derecho de petición, ha sido abundante y reiterativa la jurisprudencia de la H. Corte Constitucional, en la que ha considerado que el núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de los solicitado, que la respuesta deberá ser de fondo, clara, precisa y congruente con lo solicitado, y además deberá ser puesta en conocimiento del peticionario.

En ese aspecto se resalta lo expuesto por la Corte Constitucional⁵ en sentencia T 332 de 2015, sobre los elementos que comprenden el derecho de petición:

"El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa. Además, porque mediante él se garantizan otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión; i) El núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión; ii) La respuesta debe cumplir con estos requisitos: 1. oportunidad 2. Debe resolverse de fondo, clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado 3. Ser puesta en conocimiento del peticionario. Si no se cumple con estos requisitos se incurre en una vulneración del derecho constitucional fundamental de petición.

De conformidad con lo anterior, se resalta que el artículo 15 de la ley 1755 de 2015, establece que salvo norma legal especial y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción, con excepción de las peticiones de documentos las cuales deberán ser resueltas dentro de los diez (10) días siguientes y, en la que se eleve consulta a las autoridades en relación con las materias de su cargo deberán responderse en el termino de treinta (30) días siguientes a su recepción.

⁵ Corte Constitucional, Sentencia T 332 de 2015. M.P.: Alberto Rojas Ríos

5.5 DERECHO FUNDAMENTAL AL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO

El debido proceso posee varias dimensiones, es decir, es una realidad jurídica compleja. Es un derecho fundamental, es un derecho de garantía reforzada, de textura abierta en condición de principio, por lo que de él puede pregonarse que posee un contenido esencial, es decir, un núcleo intangible e innegociable a los vaivenes del legislador, que debe ser respetado por todas las autoridades del Estado y cuya vulneración hace procedente su protección a través de los medios sumarios e idóneos correspondientes, como la acción de tutela.

De igual forma, la Corte Constitucional ha definido el debido proceso como:

“(i) el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa, (ii) que guarda relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal. Ha precisado al respecto, que con dicha garantía se busca “(i) asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) la validez de sus propias actuaciones y, (iii) resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados”⁶

Así pues, el desconocimiento del debido proceso administrativo, transgrede los principios por los cuales se debe regir la función administrativa para el servicio de los intereses generales, dentro de los cuales se impone la eficacia de los procedimientos como principio (artículos 209 C.P., 1 y 3 numeral 11 del C.P.A.C.A.), de tal manera que a la administración se le impone como finalidad de su actuación, la de garantizar y proteger los derechos de las personas, siendo un deber de ella el que los procedimientos administrativos cumplan su finalidad, removiendo de oficio los obstáculos puramente formales que encuentre, todo ello en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa (artículos 228 de la C.P. y numeral 11 artículo 3 C.P.A.C.A.), es decir, en la nueva normativa que regula el Derecho de Petición (Ley 1755 de 2015 Estatutaria del Derecho de Petición), la administración no posee un simple papel pasivo y formalista, sino que debe desplegar su actuación alrededor de la materialización de los derechos y garantías constitucionales, y tiene el deber esencial de solventar los defectos formales en que puedan haber incurrido las personas que ante ella actúa, por lo que la nueva normativa le da un papel diferente y protagónico, siendo ello un cambio de 180° en relación con su función tradicional.

⁶ 5 Corte Constitucional sentencia C-012 de 2013. M.P. Mauricio González Cuervo.

5.6 DE LAS OBLIGACIONES DEL PETICIONARIO

La norma administrativa comentada consagra, una forma de superar los meros errores formales en el artículo 17, normas que por la importancia en la presente providencia, la Sala transcribe:

“ARTÍCULO 17. En virtud del principio de eficacia, cuando la autoridad constate que una petición ya radicada está incompleta pero la actuación puede continuar sin oponerse a la ley, requerirá al petitionario dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha de radicación para que la complete en el término máximo de un (1) mes. A partir del día siguiente en que el interesado aporte los documentos o informes requeridos comenzará a correr el término para resolver la petición.

Cuando en el curso de una actuación administrativa la autoridad advierta que el petitionario debe realizar una gestión de trámite a su cargo, necesaria para adoptar una decisión de fondo, lo requerirá por una sola vez para que la efectúe en el término de un (1) mes, lapso durante el cual se suspenderá el término para decidir. Se entenderá que el petitionario ha desistido de su solicitud o de la actuación cuando no satisfaga el requerimiento, salvo que antes de vencer el plazo concedido solicite prórroga hasta por un término igual.

Vencidos los términos establecidos en este artículo, la autoridad decretará el desistimiento y el archivo del expediente, mediante acto administrativo motivado, que se notificará personalmente, contra el cual únicamente procede recurso de reposición, sin perjuicio de que la respectiva solicitud pueda ser nuevamente presentada con el lleno de los requisitos legales.”

Por lo anterior, la administración actual, la del nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, no es la misma del Decreto 01 de 1984, dado que con la nueva normativa se le impone en todas sus actuaciones el paradigma de los derechos fundamentales, a través de ellos, el ser un garante de este tipo de derechos al interior de todos los procedimientos que surta, y por lo dicho, se le impone el deber de superar los requisitos meramente formales que se encuentre en su curso, y sino lo hace, claramente viola el debido proceso administrativo y las normas ya comentadas.

5.7 CASO CONCRETO

En el caso *sub examine*, le atañe a la Sala, pronunciarse en torno a la impugnación presentada por el señor BENJAMÍN MARTINEZ CUADRO, contra la sentencia del 10 de junio de 2016, proferida por el Juzgado Tercero



Administrativo Oral del Circuito de Cartagena, mediante la cual se denegó el amparo a los derechos invocados.

En primera medida, y del análisis de los hechos relatados en el escrito de tutela, es posible aseverar que la presente acción de tutela, se suscitó, por la presunta vulneración de los derechos fundamentales de petición, a la vida, a la seguridad social, y al debido proceso por parte de la Administradora Colombiana de Pensiones "COLPENSIONES", lo anterior, con ocasión del incumplimiento por parte de la entidad accionada a lo dispuesto en la sentencia ordinaria proferida por el Juzgado Sexto Adjunto Laboral del Circuito de Cartagena, el 24 de octubre de 2011, la cual fue confirmada por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena, mediante proveído del 4 de julio de 2012.

En busca del cumplimiento de la mencionada sentencia, el día 8 de febrero de 2016, el accionante, por conducto de apoderado judicial, elevó ante COLPENSIONES, una solicitud de cumplimiento, la cual se acompañó con lo que a su consideración, son los documentos necesarios para adoptar una decisión de fondo; entre ellos: i) copia auténtica de la sentencia proferida dentro del proceso ordinario laboral, con su constancia de ejecutoria; ii) copia auténtica del proceso ejecutivo laboral; iii) el poder especial concedido por el pensionado; iv) copia de cédula y tarjeta profesional del apoderado; y v) copia de la solicitud de ejecución de la sentencia ante el Juzgado de conocimiento por el no cumplimiento.

COLPENSIONES, en fecha 9 de marzo de 2016, emitió un comunicado, mediante el cual le informaba al accionante la radicación de su petición, la cual había sido recibida de manera satisfactoria. Sumado a ello, el día 29 de marzo de 2016, le envió una nueva comunicación al accionante, esta vez, con la solicitud de documentos, que no fueron aportados, y que se constituían en necesarios para la adopción de una decisión de fondo.

Por su parte, el Juez de origen, consideró que la vulneración alegada por el accionante es inexistente, como quiera que, la entidad accionada, amparada en la ley, y en pro de garantizar el derecho al debido proceso, adoptó la decisión más conveniente, la cual fue encaminada a subsanar la petición presentada por el accionante a fin de garantizar el derecho fundamental a un debido proceso. Sin embargo, en el expediente no obra prueba alguna que permita inferir el cumplimiento de las cargas impuestas al peticionario, lo que para él *a quo*, fue razón suficiente para considerar la existencia del desistimiento tácito.

Por lo anterior, es necesario resaltar, que la obligación del Juez constitucional, es analizar los elementos allegados al proceso, al fin de determinar si



efectivamente se está en presencia de una vulneración o amenaza de los derechos fundamentales, los cuales se pretende amparar a través de la acción de tutela.

En esa medida, se tiene que, conforme a las pruebas obrantes en el expediente, la entidad accionada, Colpensiones, en un primer evento da respuesta al accionante, a través del oficio No. BZ201 ó_2402997, en la cual le informa que su petición ha sido recibida en forma satisfactoria. Asimismo, aparece, la suscrita para el día 29 de marzo de 2016⁷, radicada con No. SEM-896542, en la que la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones, pone en conocimiento al accionante de las deficiencias presentadas para adoptar una decisión de fondo respecto a su solicitud.

De lo antedicho, es posible afirmar que, la vulneración alegada por el accionante no existe, atendiendo a que, si bien es cierto que la entidad accionada no resolvió de fondo la solicitud puesta a su consideración, es evidente que la misma informó al accionante de las deficiencias que en su momento impidieron adoptar una decisión de fondo, lo cual es aceptable, atendiendo a lo previsto en el artículo 17 de Ley 1755 de 2015.

Así las cosas, a pesar de que se debe presumir la buena fe, de conformidad con los preceptos constitucionales contenidos en el artículo 83⁸ superior, lo anterior, no es óbice, para que el juez constitucional, requiera a la parte actora, los medios probatorios que permitan determinar su diligencia frente a las cargas procesales impuestas.

Al respecto, en la sentencia T 675⁹ de 2014, se indicó:

No obstante lo anterior, esta Corporación también ha debido dejar claro que “la presunción de buena fe no implica que el juez decida aplicar sin ninguna otra consideración el principio de la carga de la prueba, ya que ello modificaría los parámetros que le indican que la sentencia debe estar sustentada en hechos verificados, para lo cual el ordenamiento jurídico le otorga las herramientas pertinentes en la materialización del fin de la justicia.” Por esta razón, si bien la Constitución y la ley ordenan presumir la buena fe y la veracidad en las actuaciones de los particulares, especialmente de aquellos en situación de vulnerabilidad, ello no implica que las alegaciones no deban estar mínimamente sustentadas con elementos de prueba que acrediten el derecho que se pretende”.

7 Folio 34

8 “Art. 83.- Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que se adelanten ante ella.”

9 Corte Constitucional, M.P.: Jorge Ivan Palacio Palacio.



En tal sentido, el accionante debió demostrar diligencia frente a los requerimientos de la entidad receptora, pues, al tener el conocimiento de las mencionadas circunstancias, debió adoptar una actitud presta, a fin de allegar la documentación requerida, para que la entidad accionada pudiera emitir una decisión de fondo que diera respuesta a la solicitud elevada el 8 de febrero de 2016.

Ahora bien, del análisis de los presupuestos facticos de la presente acción, es posible aseverar que, el actor adoptó una actitud renuente frente a las solicitudes realizadas por Colpensiones; a tal conclusión se llega, teniendo en cuenta que, no se demostró diligencia, a fin de aportar los documentos solicitados para completar la solicitud elevada ante Colpensiones, entre ellos: (i) documento de identidad del pensionado; (ii) copia de cédula de los beneficiarios; y (iii) el memorial con nombre completo, número de identificación, Teléfono, dirección, domicilio principal, y la manifestación juramentada de haber o no iniciado proceso ejecutivo.

Como se señaló en las consideraciones de la presente providencia, lo que pretende la normativa que regula el derecho de petición, es que la administración no se mantenga en ese papel pasivo y formalista, por el contrario, lo que persigue es que las entidades públicas y/o privadas, desplieguen actuaciones tendientes a la materialización de los derechos y garantías constitucionales, con el deber de informar a las partes interesadas.

En efecto, del análisis de los escritos allegado, es dable asegurar que, COLPENSIONES actuó conforme a lo previsto en el artículo 17 del Decreto Ley 1755 de 2015, como quiera que, la comunicación emitida, se direccionó a subsanar la petición elevada por el accionante, con el fin de adoptar una decisión de fondo.

De la vulneración del derecho a la vida y a la seguridad social

Respecto a la vulneración alegada, se estima que es inexistente, teniendo en cuenta que el señor BENJAMÍN MARTINEZ CUADRO, en la actualidad se encuentra recibiendo las asignaciones pensionales a las cuales tiene derecho, y el hecho de que no se le haya dado cumplimiento a la citada sentencia, no vulnera ni amenaza su derecho fundamental a la vida y a la seguridad social, en razón a ello, la Sala negará el amparo de los derechos fundamentales alegados, como quiera que la misma no existe.

VI. CONCLUSIÓN

Por todo lo expuesto, la Sala confirmará la sentencia de tutela del 10 junio de 2016, dictada por el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Cartagena, atendiendo a que no se evidenció que el actuar de la



Administradora Colombiana de Pensiones, respecto a la solicitud de documentos faltantes, vulnera los derechos fundamentales a la vida, al debido proceso, a la seguridad social y el de petición, como quiera que, la entidad accionada basó su decisión en las facultades dadas por el artículo 17 de la Ley 1755 de 2015. Estatutaria del derecho de Petición.

VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Bolívar, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley

FALLA;

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia del 10 de junio de 2016, proferida por el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Cartagena, según lo expuesto en la parte considerativa de este proveído.

SEGUNDO: NOTIFICAR personalmente o por cualquier medio efectivo al accionante y a la entidad demandada, en los términos del artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

TERCERO: ENVIAR el expediente a la H. Corte Constitucional para su eventual revisión, dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia.

CUARTO: De manera oficiosa, por conducto de la Secretaría de este Tribunal, ENVIAR copia de la presente decisión al Juzgado de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Constancia: El proyecto de esta providencia fue estudiado y aprobado en sección de la fecha.

LOS MAGISTRADOS

MOISÉS RODRÍGUEZ PEREZ

EDGAR ALEXIS VÁZQUEZ CONTRERAS

LUIS MIGUEL VILLALOBOS ÁLVAREZ

(Las anteriores firmas corresponden al proceso radicado 13-001-23-33-000-2016-00087-01)