

REPUBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO PROMISCOUO DE FAMILIA

Villeta, Cundinamarca, cuatro (4) de mayo de dos mil veintiuno (2.021).

Ref: Rad. No. 2021-0077, acción de tutela de GLORIA STELLA SERRANO ROJAS contra ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES (COLPENSIONES).

Asunto

Se procede a resolver sobre la acción de tutela de la referencia, sin vislumbrarse evento de nulidad que pueda invalidar lo actuado hasta el momento.

Antecedentes

La señora GLORIA STELLA SERRANO ROJAS, presentó acción de tutela para que la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES, en adelante sencillamente COLPENSIONES, proporcione, en sus palabras *“respuesta coherente con lo que se le está planteando o diseñe un formato específico para solicitar la devolución de excedentes por aportes para pensión cuando al trabajador le hubiesen aportado el equivalente al 35% de su ingreso base de liquidación y no alcanzó a pensionarse bajo la modalidad de pensión de vejez por actividades de alto riesgo (Decreto 1835 de 1994 y Decreto 1223 de 2008)”*.

El pedimento anterior se fundó, luego de narrar parte de su historia laboral y de resaltar que cuenta con el derecho a la pensión de vejez por actividades de alto riesgo por haber pertenecido al Cuerpo Técnico de Investigación de la Fiscalía General de la Nación, determina los siguientes puntos que deben ser tenidos en cuenta:

El primero, el derecho pensional de la demandante ha sido reconocido como se deja claro al narrar lo que a continuación se transcribe:

“COLPENSIONES el 28 de Noviembre de 2019, mediante resolución N° SUB326431 me NIEGA Pensión de vejez por actividades de alto riesgo y me RECONOCE PENSION DE VEJEZ ordinaria (obvio contaba con 57 años de edad y más de 1300 semanas) por valor para el año 2019 de \$2.919.837, a lo cual presente recurso de reposición y en subsidio apelación por el monto y la entidad mediante resolución SUB23857 del 28 de enero de 2020 modifica la resolución anterior en el sentido de re liquidar el valor de la mesada estableciéndola en \$3.072.405 para el año 2020.”

Sin embargo, la actora expresa su descontento con el valor de la mesada pensional que finalmente se le ha reconocido, pues durante un tiempo considerable ella estuvo desarrollando labores de alto riesgo y ello lo explica diciendo lo siguiente:

“COLPENSIONES tanto en la resolución N° SUB326431 del 28 de Noviembre de 2019 como en la resolución SUB23857 del 28 de enero de 2020, liquidó el valor de la pensión con el promedio del INGRESO BASE DE LIQUIDACION de los últimos 10 años, PERO para nada tuvo en cuenta el excedente de 19% por encima del normal exigido por ley (16%) de los aportes que se hicieron por ejercer “actividades de alto riesgo”, es decir desde el 16 de agosto de 2008 a la fecha los aportes para mi pensión se vienen haciendo por el 35% de mi ingreso base de liquidación, relevante este aspecto ya que mi pensión se reconoció bajo

parámetros ordinarios, es decir, 57 años de edad y 1300 semanas, no fue pensión por ejercer funciones con actividades de alto riesgo, por consiguiente solicité, mediante derecho de petición la devolución del excedente de los aportes y en subsidio que esos aportes hechos por encima del 16% que exige la norma se tengan en cuenta en la liquidación de mi mesada pensional.”

Notorio es entonces que la hoy demandante ha buscado ante la entidad accionada que ella nuevamente pondere el valor legal en el que a su juicio debe fijarse su mesada pensional, pues se ha dejado de lado en los ejercicios de ponderación de aquella que la beneficiaria ejerció actividades de alto riesgo. Por ello insiste en que la demandada, en sus palabras, evade una respuesta concreta frente al punto.

La acción así vista fue admitida por medio del auto del 21 de abril de 2.021. Con todo, en dicha providencia, amén de ordenar la vinculación precisa al trámite constitucional de la DIRECCIÓN DE ADMINISTRACIÓN DE SOLICITUDES Y PETICIONES QUEJAS Y RECLAMOS (PQRS) perteneciente a COLPENSIONES, se ordenó a la promotora del amparo se sirviera *“allegar prueba de la radicación ante la accionada de la petición que entiende no se le resolvió en forma debida y completa”*.

La demandante cumplió en parte el requerimiento del Juzgado, pues se limitó a decir que *“la forma de radicar el derecho de petición fue por medio de la página web, www.colpensiones.gov.co en la sección de Ayuda al Ciudadano, Formulario PQR”* y por ende anexaba la fotografía de la captura de la pantalla donde la demandada confirmaba el recibido de su pedimento y tal recibido data del 4 de marzo de 2.021 a las 10:45 a.m., pero omitió adosar el texto del pedimento propiamente tal.

Por su parte, la accionada COLPENSIONES, luego de explicar en extenso los motivos por los cuales no se tuvo en cuenta el reconocimiento de la pensión derivada del ejercicio de las actividades de alto riesgo para la peticionaria, en lo que atañe al pedimento específico del 4 de marzo de 2.021, hizo la siguiente explicación:

“Ahora bien frente a la petición anterior, una vez verificado el historial de radicaciones Colpensiones expidió Oficio 2021_2546499-0576238 del 08 de marzo de 2021 en el cual informó los motivos de rechazo en ausencia a documentación requerida para estudio del caso.

“Verificado el Histórico de tramites de la entidad, NO se evidencia que la señora GLORIA STELLA SERRANO ROJAS hubiere aportado la documentación solicitada a pesar del requerimiento realizado.

“En efecto, es oportuno precisar que contaba con un mes para allegar los documentos requeridos, so pena de que el trámite de calificación de pérdida de capacidad laboral fuera cerrado por desistimiento tácito de conformidad con lo contemplado en el artículo 17 de la Ley 1437 de 2011.

“Verificado el Histórico de tramites de la entidad, NO se evidencia que a la fecha la señora GLORIA STELLA SERRANO ROJAS hubiere aportado la documentación solicitada a pesar del requerimiento realizado.

“Ahora bien, Colpensiones no se vulnerando los derechos invocados en la presente tutela toda vez que la entidad está a la espera de que la señora GLORIA STELLA SERRANO ROJAS radique la documentación solicitada para continuar con el trámite de estudio de perdida de capacidad laboral.

“Lo anterior, teniendo en cuenta que su petición se basa en una calificación de pérdida de capacidad laboral, se hace necesario indicar que con el fin de atender en debida forma la pretensión, el accionante deberá presentar la solicitud a través del Formulario de Prestaciones Económicas nuevamente junto con la documentación requerida para el estudio del caso.”

De otro lado, la entidad demandada allegó copia de la respuesta dada a la peticionaria, así:

“Reciba un cordial saludo de la Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES. En respuesta a su petición relacionada con: “aportar derecho de petición”, se informa que la Indemnización Sustitutiva de la Pensión de Vejez es una prestación económica que se reconoce a los afiliados del Régimen de Prima Media con Prestación Definida cuando éstos han cumplido la edad mínima para la pensión de vejez, pero no reúnen el número mínimo de semanas cotizadas para el reconocimiento de una pensión de vejez y declaran la imposibilidad de continuar aportando al Sistema de Pensiones.

“Se trata de una prestación que se paga por única vez y cuya percepción excluye al afiliado del Sistema General de Pensiones.

“Ahora bien, para gestionar correctamente su solicitud es necesario que diligencie y radique en cualquier Punto de Atención Colpensiones – PAC, los siguientes documentos:

<i>Nombre del Documento</i>	<i>Obligatorio / Opcional</i>
<i>Formato de solicitud prestaciones económicas</i>	<i>Obligatorio</i>
<i>Documento de identidad del afiliado</i>	<i>Obligatorio</i>
<i>Formato para solicitud de indemnización o declaración expresa en la que el asegurado manifieste su imposibilidad de seguir aportando al Sistema General de Pensiones</i>	<i>Obligatorio</i>
<i>Formato cuenta de pago</i>	<i>Opcional</i>
<i>Formato declaración de no pensión</i>	<i>Obligatorio</i>
<i>Comunicación oficial recibidas con soportes por enfermedades catastróficas</i>	<i>Opcional</i>
<i>Solicitud corrección historia laboral – reconocimiento</i>	<i>Opcional</i>
<i>Acto administrativo de reconocimiento de prestaciones económicas de otras entidades</i>	<i>Opcional</i>
<i>Formato de autorización de traslado</i>	<i>Opcional</i>

Se señaló además a la accionante que COLPENSIONES ha dispuesto el uso y diligenciamiento de los formularios antes relacionados, como una herramienta que permite recaudar, almacenar y procesar la información mínima necesaria para adelantar las acciones de análisis y estudios de su petición, indicándole también líneas de atención ciudadana para atender sus solicitudes.

Afirmó la accionada que hasta la fecha de la presentación de la acción constitucional, la accionante no había realizado la entrega de los documentos solicitados para resolverle su petición.

La Dirección Administrativa de PQRS vinculada guardó silencio.

Consideraciones

Conviene partir por recordar que la acción de tutela prevista por el artículo 86 de la Constitución Política es un mecanismo procesal específico y directo, cuyo objeto consiste en la efectiva protección concreta e inmediata de los derechos constitucionales fundamentales en una determinada situación jurídica, cuando estos resulten amenazados o vulnerados por la acción u omisión de una autoridad pública, o de un particular en las situaciones y bajo las condiciones determinadas específicamente en el decreto 2591 de 1991. La finalidad última de esta acción constitucional es lograr que el Estado, a través de un procedimiento judicial, restablezca el derecho fundamental conculcado o impida que la amenaza que sobre él se cierne se configure.

Es decir, el cometido de la mentada acción siempre debe estar dirigido a garantizar que los derechos fundamentales de las personas, cuya realización es condición esencial para preservar que su dignidad y su autonomía, no sean objeto de amenazas o de violación por parte de las autoridades públicas, o de particulares bajo ciertos y específicos supuestos, sin que ello implique que al juez constitucional le esté permitido desplazar con su actividad a los jueces ordinarios especializados o invadir su órbita de competencia. Su actividad deberá estar encaminada a hacer prevalecer esos derechos, en cuanto inherentes a la condición de dignidad de los individuos.

A su vez, de conformidad con el artículo 23 de la Constitución Política, se ha erigido con carácter fundamental que toda persona, natural o jurídica, valga decir, tiene derecho a presentar peticiones respetuosas ante las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener una pronta resolución. Así mismo, esa norma estableció que el legislador podría reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales.

Amén de lo dicho, si se recaba en el ordenamiento legal, es casi que notorio que no hay acción judicial o administrativa específica que refiera un procedimiento o una herramienta para procurar su respeto o cumplimiento, por ende, la acción de amparo se erige atinada ante el desconocimiento del derecho en comento.

De igual manera, el derecho de petición se ha convertido en una prerrogativa por medio de la cual se hacen efectivos otros derechos de rango constitucional, por lo que ha sido considerado por la jurisprudencia como un derecho de tipo instrumental, en tanto que es uno de los mecanismos de participación más importantes para la ciudadanía, pues es el principal medio que tiene para exigir a las autoridades el cumplimiento de sus deberes.

De hecho y de una forma bien didáctica, la Corte Constitucional en múltiples sentencias se ha referido a la prerrogativa que tiene el ciudadano que predica que el Estado y sus dependientes deben proporcionar respuesta a sus pedidos y entre ellas se puede hacer alusión a la denominada T-044 de 2.019, de la que se extrae el siguiente aparte:

<p>5. El derecho de petición es una garantía constitucional recogida en el artículo 23 del texto superior. Con arreglo a él, ha sido definido por parte de esta Corporación como la facultad que tiene toda persona en el territorio colombiano para formular solicitudes –escritas o verbales–, de modo respetuoso, a las autoridades públicas, y en ocasiones a los particulares y, al mismo tiempo, para esperar de ellas la respuesta congruente a lo pedido.</p>

Se trata de una garantía que ha de materializarse con independencia del interés para acudir a la administración –privado o público-, o de la materia solicitada –información, copias, documentos o gestión. Y su ejercicio no puede depender de formalidades.

En todo caso, conforme lo señaló la Sala Plena de esta Corporación en la **Sentencia C-007 de 2017**, la respuesta debe cumplir en forma concomitante con las siguientes características para considerar satisfecho el derecho de petición:

- (i) **Prontitud.** Que se traduce en la obligación de la persona a quien se dirige la comunicación de darle contestación en el menor tiempo posible, sin que exceda los términos fijados por la Ley 1755 de 2014. En aras de fortalecer esta garantía el Legislador previó que la ausencia de respuesta puede dar lugar a *“falta para el servidor público y (...) a las sanciones correspondientes de acuerdo con el régimen disciplinario.”*
- (ii) **Resolver de fondo la solicitud.** Ello implica que es necesario que sea *clara*, es decir, inteligible y de fácil comprensión ciudadana; *precisa* de modo que atienda lo solicitado y excluya información impertinente, para evitar respuestas evasivas o elusivas; *congruente*, o que se encuentre conforme a lo solicitado de modo que lo atienda en su totalidad; y consecuente con el trámite que la origina, cuando es el caso en que se enmarca en un proceso administrativo o una actuación en curso, caso en cual no puede concebirse como una petición aislada.
- (iii) **Notificación.** No basta con la emisión de la respuesta sino que la misma debe ser puesta en conocimiento del interesado y, ante el juez de tutela. Ello debe ser acreditado.

Esta Corporación ha destacado además que la satisfacción del derecho de petición no depende, en ninguna circunstancia de la respuesta favorable a lo solicitado. De modo tal se considera que hay contestación, incluso si la respuesta es en sentido negativo y se explican los motivos que conducen a ello. Así las cosas se ha distinguido y diferenciado el derecho de petición del *“el derecho a lo pedido”*, que se emplea con el fin de destacar que *“el ámbito de protección constitucional de la petición se circunscribe al derecho a la solicitud y a tener una contestación para la misma, [y] en ningún caso implica otorgar la materia de la solicitud como tal.”*

6. Si bien su aplicación es inmediata, el Legislador lo ha regulado mediante la Ley Estatutaria 1755 de 2014. En la que recoge, además de las reglas señaladas en la jurisprudencia, distintos tiempos de respuesta, asociados a las diferentes modalidades de solicitudes que estableció. En su artículo 14, dispuso un término de 15 días para las solicitudes, como regla general.

Fijó un término distinto de 10 días para las peticiones de documentos e información y de 30 para las consultas a las autoridades en relación con las materias a su cargo. En relación con ellos impuso la obligación de informarle al peticionario en caso de que resolver el asunto le llevara más tiempo del legalmente fijado en la norma en cita, como una obligación adicional de la administración y de los particulares en relación con este derecho.

7. El derecho fundamental de petición, así concebido, en el marco del Estado Social y Democrático de Derecho, si bien lo precede (pues surge con formas estatales anteriores a él), se convierte en una herramienta de participación ciudadana, de control político y social de la actividad del Estado y de retroalimentación de la gestión administrativa, que termina por coadyuvar al logro de los fines y a la materialización de los principios constitucionales y de los demás derechos fundamentales. En relación con este último aspecto, la Corte

Constitucional ha reconocido que el derecho de petición tiene un “*carácter instrumental*” y un papel trascendental en la democracia participativa.

Ahora bien, en el caso sometido a escrutinio, a pesar de que no se cuenta con el texto contentivo del pedimento de la demandante radicado ante la accionada el pasado 4 de marzo de 2.021, (pese a que se le solicitó lo aportara en el auto de inicio de la actuación constitucional) si se cuenta con suficientes elementos de juicio para suponer la base del descontento de aquella y es notorio que el mismo gravita sobre un punto particular y es el siguiente: COLPENSIONES, no le ha tenido en cuenta que ella desarrolló actividades de alto riesgo durante cierto tiempo y ello a su vez le otorga el derecho a acceder a una mesada pensional de mayor valía. Por ende, con independencia de cualquier raciocinio, notorio es que los ruegos de la actora a la accionada tienen ese norte, la redefinición de su mesada pensional a partir del trabajo por ella realizado en actividades de alto riesgo como miembro de Cuerpo Técnico de Investigación de la Fiscalía General de la Nación.

Con la precisión anterior, la actora denuncia que la respuesta que COLPENSIONES le prodigó en su oficio del 8 de marzo de 2.021, no es concordante con el tema que ella abordó en su misiva del 4 de marzo anterior y de otro lado le parece que debe diseñarse un formato específico por parte de la mentada demandada para enarbolar la solicitud de devolución de aportes para pensión “*cuando al trabajador le hubiesen aportado el equivalente al 35% de su ingreso base de liquidación y no alcanzó a pensionarse bajo la modalidad de “pensión de vejez por actividades de alto riesgo” (decreto 1835 de 1994 y decreto 1223 de 2008)*”.

Bajo ese entendido claramente brotan dos problemas jurídicos que deben ser resueltos en la presente providencia: El primero consiste en establecer si se tienen elementos de juicio suficientes para entender que la accionada en este caso no dio respuesta coherente a lo peticionado por la actora y si tal respuesta en si comporta un desconocimiento al derecho de que trata el artículo 23 constitucional.

Y el segundo respecta a determinar si por vía de tutela resulta atinado imponer a una entidad pública el diseño de un formulario para que ella encause cierto tipo de petición.

En lo que atañe al primer problema jurídico, lo notorio es que la preocupación de la actora es que exista coherencia o concordancia entre el objeto consultado por ella y el objeto respondido por su demandada, y claramente esa preocupación encuentra plena razonabilidad en una de las características de la esencia del derecho de petición y ella es, como lo dejó claro la sentencia que se acaba de citar, la congruencia, entendida ella como la emisión de la respuesta conforme a lo solicitado de modo tal que atienda tal contenido en su totalidad.

En la dirección propuesta, se repite, la actora pide con encono a la demandada se le reconozca cierto aumento en su asignación pensional fincado en ella laboró en actividades de alto riesgo. Empero, la demandada COLPENSIONES, en el texto de respuesta del 8 de marzo de 2.021 dirigido a la hoy demandante, claramente aludió a una situación bien distinta como es la indemnización sustitutiva de vejez y tal temática incluso se aludió en el texto contentivo de las explicaciones dadas al momento de responder a la demanda de amparo constitucional.

Dicho de otro modo, tal como lo denuncia la hoy demandante, una es la temática abordada en el pedimento, como en efecto corresponde a la pretensión de obtener un reconocimiento pensional fincado en haber desarrollado labores de alto riesgo, y otra es la aludida por la entidad consultada, como es la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez, y esa discrepancia de temáticas es la que de inmediato ocasiona la violación del derecho fundamental de petición y por ello se tutelaré el derecho ordenando se supere la incongruencia advertida en un lapso prudencial de diez días.

Con todo, y proporcionando respuesta a la segunda problemática, conforme al inciso cuarto del artículo 15 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (canon sustituido por el artículo 1 de la ley 1755 de 2.015, *“las autoridades podrán exigir que ciertas peticiones se presenten por escrito y pondrán a disposición de los interesados, sin costo, a menos que una ley señale expresamente lo contrario, formularios y otros instrumentos estandarizados para facilitar su diligenciamiento”*). Bajo esa directiva legal, es potestativo de cada entidad pública diseñar ciertos tipos de formularios o formatos encaminados a formular peticiones que tengan ciertas características comunes y de dicha forma hacer mas eficiente el procedimiento de provisión de las respuestas respectivas. Por ende, la ideación y elaboración de un formulario o formato es cuestión potestativa de la entidad y bajo ningún motivo puede ser impuesta por el Juez de tutela.

En últimas, si la entidad consultada no tiene establecido un formulario específico para que a ella se le dirija cierto tipo de petición, ella no significa que la misma no pueda hacerse siguiendo los lineamientos establecidos de manera general en el canon 23 constitucional y en la ley 1755 de 2.015. Es decir, la carencia de formulario no es impedimento en si para proveer la petición que interesa al administrado o a la administrada. Es por tal razón que la segunda parte del pedimento de amparo constitucional no está llamada a ser satisfecha.

Por último, ignora el Juzgado si COLPENSIONES, tiene diseñado un formulario encaminado a contener solicitudes como la que interesa a la promotora de la acción de tutela actual, pero lo que si es claro conforme al artículo 15 ya citado es que la demandada puede exigir a la administrada que diligencie el respectivo formulario si realmente cuenta con él y que adose al mismo la documentación relativa al asunto y de idéntica forma debe alertarse que si la peticionaria no proporciona cumplimiento a dichos requerimientos de la entidad, puede ser sujeta a la aplicación de la consecuencia inserta en el artículo 17 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (sustituido por el artículo 1 de la ley 1755 de 2.015), que para ilustración de las partes reza:

“Peticiones incompletas y desistimiento tácito. En virtud del principio de eficacia, cuando la autoridad constate que una petición ya radicada está incompleta o que el peticionario deba realizar una gestión de trámite a su cargo, necesaria para adoptar una decisión de fondo, y que la actuación pueda continuar sin oponerse a la ley, requerirá al peticionario dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha de radicación para que la complete en el término máximo de un (1) mes.

“...

“Vencidos los términos establecidos en este artículo, sin que el peticionario haya cumplido el requerimiento, 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.”

Como conclusión entonces se recuerda, la alteración al derecho fundamental de petición aparece probada y se finca en el punto relacionado con el imperativo de congruencia, consistiendo tal en la coincidencia o coherencia entre el objeto consultado y el objeto materia de respuesta y en este caso tal imperativo se pasó por alto. Ello amerita proveer la protección parcial deprecada.

Decisión

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Promiscuo de Familia de Villeta, Cundinamarca, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

Resuelve

Primero: Tutelar el derecho fundamental de petición radicado en cabeza de la señora GLORIA STELLA SERRANO ROJAS, y desconocido por la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES (COLPENSIONES).

En consecuencia, se ordena a COLPENSIONES, y específicamente se ordena a la DIRECCION DE ADMINISTRACION DE SOLICITUDES Y PETICIONES, QUEJAS Y RECLAMOS (PQRS) adscrita a COLPENSIONES, provea nueva respuesta a la petición formulada por la señora GLORIA STELLA SERRANO ROJAS, salvaguardando que dicha respuesta sea congruente con la materia de la solicitud. Para dicho efecto se le otorga un término de diez (10) días.

Se advierte que la accionada COLPENSIONES, en su respuesta, está facultada para exigir el diligenciamiento de un formato o formulario específico para encausar el pedimento según su naturaleza y para exigir la entrega de la documentación a que haya lugar y que no repose en sus archivos.

Segundo: Notifíquese virtualmente a los interesados la presente decisión en los términos del artículo 30 del decreto 2591 de 1.991.

Tercero: Remítanse las diligencias a la Corte Constitucional para la eventual revisión de este fallo, en caso de que el mismo no sea impugnado.

Notifíquese y cúmplase,

Firmado Por:

**JESUS ANTONIO BARRERA TORRES
JUEZ CIRCUITO
JUZGADO 001 PROMISCOUO DE FAMILIA DE CIRCUITO DE VILLET A**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

5aee71048b4b89c3fd8d4c930e1aafaa7d9499309a1a04b4ada62089f7692b41

Documento generado en 04/05/2021 12:35:07 PM

**Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**