

Sentencia T-682/17



Referencia: Expediente T-6.320.192

Acción de tutela presentada por María Ruth Salazar Álvarez y Héctor Rubio Piedrahita contra la Administradora Colombiana de Pensiones, COLPENSIONES

Asunto: Los recursos interpuestos en la vía gubernativa y su relación con el derecho de petición

Procedencia: Tribunal Superior del Distrito Judicial del Tolima

Magistrada sustanciadora:
GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Bogotá, D. C., veinte (20) de noviembre de dos mil diecisiete (2017).

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por el Magistrado José Fernando Reyes Cuartas y las Magistradas Cristina Pardo Schlesinger y Gloria Stella Ortiz Delgado, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales profiere la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión de la sentencia proferida por el Juzgado Tercero Penal del Circuito de Ibagué, en primera instancia, y el Tribunal Superior del Distrito Judicial del Tolima, en segunda instancia, dentro de la acción de tutela promovida por María Ruth Salazar Álvarez y Héctor Rubio Piedrahita contra la Administradora Colombiana de Pensiones, COLPENSIONES.

El asunto llegó a esta Corporación por remisión que efectuó la Secretaría del Tribunal Superior del Distrito Judicial del Tolima, según lo ordenado por el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991. El 25 de agosto de 2017, la Sala Octava de Selección de Tutelas de la Corte lo escogió para revisión.

I. ANTECEDENTES

El 27 de marzo de 2017, María Ruth Salazar Álvarez y Héctor Rubio Piedrahita interpusieron acción de tutela contra la Administradora Colombiana

de pensiones (en adelante COLPENSIONES), con el propósito de obtener la protección de sus derechos a la vida digna, a la igualdad, al mínimo vital y a la seguridad social, los cuales estiman vulnerados por COLPENSIONES, al no resolver de fondo y de manera congruente los recursos de reposición y apelación que incoaron en contra de la Resolución GNR 150969 del 24 de mayo de 2016, expedida por dicha entidad.

Hechos y pretensiones según la acción de tutela

1. Los accionantes de 61¹ y 63² años de edad respectivamente, mencionaron que conviven en unión libre desde hace 30 años y se encuentran afiliados al régimen subsidiado en salud, en el nivel socioeconómico I del Sisbén³.
2. Indicaron que mediante Resolución GNR 64647 del 27 de febrero de 2016, COLPENSIONES negó a la señora María Ruth Salazar Álvarez el reconocimiento de la pensión de vejez, debido a que sólo acreditaba 632 semanas de cotización al sistema pensional.
3. Mencionaron que posteriormente, mediante Resolución GNR 150969 del 24 de mayo de 2016, COLPENSIONES reconoció a la señora Salazar Álvarez la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez por valor de \$1.170.572.
4. La accionante inconforme con la anterior decisión, mediante escrito del 13 de junio de 2016, interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación contra la Resolución GNR 150969 del 24 de mayo de 2016. Para fundamentar el recurso, la demandante señaló que rechazaba el otorgamiento de la indemnización sustitutiva, pues no había solicitado su reconocimiento, ya que pretendía presentar ante COLPENSIONES una solicitud de reconocimiento de pensión familiar, pues sumadas sus semanas de cotización con las de su esposo podrían obtener el reconocimiento de dicha prestación.

En consecuencia, solicitó a COLPENSIONES que le diera un número de cuenta bancaria para devolver el dinero que por concepto de indemnización sustitutiva le había sido reconocido⁴.

5. Los recursos interpuestos fueron resueltos por COLPENSIONES a través de las Resoluciones GNR 203104, del 11 de julio de 2016 y VPB 33612 del 25 de agosto de 2016, mediante las cuales la entidad accionada confirmó la Resolución GNR 150969 del 24 de mayo de 2016, a través de la cual le

¹ A folio 7 del cuaderno principal se observa la cédula de ciudadanía de María Ruth Salazar Álvarez, donde consta que nació el 6 de diciembre de 1955.

² A folio 8 se observa la cédula de ciudadanía de Héctor Rubio Piedrahita, donde consta que nació el 18 de marzo de 1954.

³ El carné y el certificado de afiliación al Sisbén de los señores María Ruth Salazar Álvarez y Héctor Rubio Piedrahita se encuentran visibles en folios 30 y 31 ibíd.

⁴ Folio 33 ibíd.

reconoció a la señora Salazar Álvarez la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez por valor de \$1.170.572⁵.

De la motivación de las resoluciones antes mencionadas se evidencia que la accionada interpretó la solicitud de reembolso de la indemnización sustitutiva como una petición de *“reliquidación de la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez”*.

6. Inconforme con la anterior decisión, el 17 de enero de 2017, la accionante presentó nuevamente recurso de apelación contra la Resolución GNR 150969 del 24 de mayo de 2016. Al resolverlo, COLPENSIONES mediante Resolución GNR 28548 del 24 de enero de 2017, volvió a interpretar que la actora solicitaba la reliquidación de la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez, la cual procedió a negar⁶.

7. El 10 de febrero de 2017, la accionante presentó recurso de reposición contra la Resolución GNR 28548 del 24 de enero de 2017. Para fundamentar el recurso, en *primer lugar*, aclaró que nunca solicitó la reliquidación de la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez, pues ni siquiera se encontraba conforme con el reconocimiento de dicha prestación. En *segundo lugar*, reiteró que sumadas sus semanas de cotización con las de su esposo, podían obtener el reconocimiento de una pensión familiar.

En consecuencia, la demandante nuevamente le solicitó a COLPENSIONES que recibiera el dinero que le reconoció por concepto de indemnización sustitutiva para proceder a presentar la solicitud de reconocimiento de pensión familiar y allegar la documentación requerida para tal fin⁷.

8. Al resolver el recurso interpuesto, COLPENSIONES mediante Resolución GNR 54607 del 20 de febrero de 2017 confirmó la Resolución GNR 28548 del 24 de enero de 2017. Para tal efecto, señaló que, con base en el artículo 6° del Decreto 1730 de 2001, las cotizaciones consideradas en el cálculo de la indemnización sustitutiva no podrán volver a ser tenidas en cuenta para ningún otro efecto.

9. Con fundamento en todo lo anterior, los accionantes como medida de restablecimiento de sus derechos a la vida digna, a la igualdad, al mínimo vital y a la seguridad social, solicitaron de manera textual, que se ordene a COLPENSIONES lo siguiente : **i)** *“se nos reciba el monto consignado en mi cuenta, el cual fue impugnado dentro de los términos legales, para así poder pasar todos los documentos para obtener la tan merecida pensión familiar”*, e **ii)** informarles las razones por las cuales dicha entidad *“nunca dio respuesta a*

⁵ La Resolución VPB 33612 del 25 de agosto de 2016, se encuentra visible en folios 10 a 13 ibíd.

⁶ La Resolución GNR 28548 del 24 de enero de 2017, se encuentra visible en folios 16-22 ibíd.

⁷ El recurso de reposición presentado por la accionante el 10 de febrero de 2017 se encuentra visible en el folio 23 ibíd.

*lo solicitado, sino siempre con evasivas sobre algo que nunca se había solicitado”.*⁸

II. Trámite Procesal

Por medio de auto del 28 de marzo de 2017⁹, el Juzgado Tercero Penal del Circuito de Ibagué, avocó el conocimiento de la acción de tutela y corrió traslado a COLPENSIONES con el fin de que se pronunciara sobre los hechos que dieron origen a la acción de tutela. Transcurrido el término referido sin que se obtuviera respuesta, el juzgado adoptó la sentencia correspondiente.

A. Sentencia de primera instancia

El Juzgado Tercero Penal del Circuito de Ibagué mediante providencia del 7 de abril de 2017¹⁰, **negó** el amparo constitucional de los derechos fundamentales de petición, vida digna y mínimo vital, al estimar que los recursos interpuestos en la vía gubernativa no son equivalentes a una petición en los términos del artículo 23 de la Constitución Política. En consecuencia, el juez sostuvo que la accionante no podía pretender que se resolvieron de fondo y de manera congruente unas supuestas peticiones, cuando lo que interpuso correspondía a recursos de reposición y apelación.

B. Impugnación

Mediante escrito del 17 de abril de 2017¹¹, los accionantes impugnaron la decisión referida. Para tal efecto, reiteraron los argumentos expuestos en la demanda de tutela.

C. Sentencia de segunda instancia

El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Ibagué, mediante sentencia del 17 de mayo de 2017¹², **confirmó** el fallo de primera instancia, al considerar que, si bien en la respuesta a los recursos presentados COLPENSIONES no le respondió a la accionante si aceptaba recibir el dinero reconocido por concepto de indemnización sustitutiva, en un pronunciamiento posterior, le indicó de manera general que, las semanas cotizadas que son materia de liquidación para la indemnización sustitutiva no pueden ser tenidas en cuenta para el reconocimiento de otra prestación pensional.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

⁸ Folio 4 ibíd.

⁹ Folio 35 ibíd.

¹⁰ Folios 40-47 ibíd.

¹¹ Folios 52 y 53 ibíd.

¹² Folios 4-14, cuaderno 2.

1. Esta Sala de Revisión es competente para examinar la sentencia de tutela proferida en este asunto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 y 241, numeral 9° de la Constitución y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

Asunto objeto de análisis y problema jurídico

2. Los ciudadanos María Ruth Salazar Álvarez y Héctor Rubio Piedrahita presentaron acción de tutela contra COLPENSIONES con el propósito de obtener la protección de sus derechos fundamentales a la vida digna, a la igualdad, al mínimo vital y a la seguridad social. Indicaron que la afectación de los derechos invocados se produjo porque la entidad accionada no respondió de fondo ni de manera congruente sendos recursos de reposición y apelación que interpusieron en la vía gubernativa contra la Resolución GNR 150969 del 24 de mayo de 2016, a través de la cual COLPENSIONES le reconoció la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez a la señora María Ruth Salazar Álvarez.

Para fundamentar los recursos, la accionante señaló que rechazaba el otorgamiento de la indemnización sustitutiva, pues nunca solicitó su reconocimiento y pago, puesto que pretendía junto con su esposo presentar ante COLPENSIONES una solicitud de reconocimiento de pensión familiar, en la medida en que sumadas sus semanas de cotización con las del señor Héctor Rubio Piedrahita, podrían obtener dicha prestación.

En consecuencia, la accionante pidió a COLPENSIONES que le recibiera el dinero que le había reconocido por concepto de indemnización sustitutiva para así proceder a presentar la solicitud de reconocimiento de pensión familiar y allegar la documentación requerida para tal fin.

3. Por su parte, COLPENSIONES no se pronunció en relación con los hechos expuestos por los accionantes. Sin embargo, del análisis probatorio obrante en el expediente de tutela, se observó que dicha entidad resolvió los recursos de reposición y apelación que presentó la señora María Ruth Salazar Álvarez contra la Resolución GNR 150969 del 24 de mayo de 2016 como solicitudes de reliquidación de la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez.

Además, en relación con el recurso de reposición que la accionante presentó contra la Resolución GNR 28548 del 24 de enero de 2017, mediante la cual la entidad accionada nuevamente le negó una reliquidación de la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez, COLPENSIONES mediante Resolución GNR 54607 del 20 de febrero de 2017 confirmó la decisión inicial. En dicho acto administrativo, agregó que, con fundamento en el artículo 6° del Decreto 1730 de 2001, las cotizaciones consideradas en el cálculo de la indemnización sustitutiva no podrán volver a ser tenidas en cuenta para ningún otro efecto.

4. El juez de primera instancia negó el amparo constitucional de los derechos fundamentales de petición, vida digna y mínimo vital, al estimar que, los recursos interpuestos en la vía gubernativa no son equivalentes a una petición en los términos del artículo 23 de la Constitución Política. En consecuencia, sostuvo que la accionante no podía pretender que se resolvieran de fondo unas supuestas peticiones, cuando lo que interpuso correspondía a recursos de reposición y apelación.

El juez de segunda instancia confirmó el fallo impugnado, al considerar que, si bien COLPENSIONES no le respondió a la accionante si aceptaba recibir el dinero reconocido por concepto de indemnización sustitutiva, en un pronunciamiento posterior, le indicó de manera general que, las semanas cotizadas que son materia de liquidación para la indemnización sustitutiva no pueden ser tenidas en cuenta para el reconocimiento de otra prestación pensional.

5. Antes de plantear el problema jurídico, es preciso recordar que si el juez de tutela encuentra afectados o amenazados derechos no invocados por el actor, “(...) *no sólo puede sino que debe referirse a ellos en su sentencia y decidir lo pertinente, impartiendo las órdenes necesarias para su cabal y plena defensa.*”¹³ En efecto, el juez tiene a su cargo un papel activo e independiente, que implica la búsqueda de la verdad y la protección eficaz de los derechos fundamentales afectados.

En este orden de ideas, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, la Sala se ocupará de resolver el siguiente problema jurídico, que incluye el estudio sobre la posible vulneración del derecho fundamental de petición, a pesar de que la accionante sólo alegó la vulneración de sus derechos a la vida digna, a la igualdad, al mínimo vital y a la seguridad social, pues evidencia que el goce de tal garantía podría estar amenazado.

6. De acuerdo con la situación fáctica, la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional deberá verificar, como primera medida, la procedibilidad formal de la acción de tutela. Si la tutela llega a resultar procedente, deberá resolver el siguiente problema jurídico: ¿COLPENSIONES vulneró los derechos fundamentales de petición, a la seguridad social y al mínimo vital de la señora María Ruth Salazar Álvarez, al no resolver de manera congruente con la naturaleza de la solicitud, los recursos de reposición y apelación que ella presentó contra la Resolución GNR 150969 del 24 de mayo de 2016, por medio de la cual dicha Administradora de Pensiones le reconoció la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez?

7. Para responder al problema jurídico anteriormente enunciado, la Sala examinará inicialmente la procedencia de la acción de tutela. De superarse ese análisis, la Sala analizará si el derecho fundamental de petición se vulnera

¹³ Sentencia T-463 de 1996, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

cuando los recursos interpuestos en la vía gubernativa no se resuelven en los términos legalmente señalados, en particular de manera congruente con lo solicitado; y por último resolverá el caso concreto.

Procedencia de la acción de tutela

Legitimación en la causa por activa y por pasiva

8. Conforme al artículo 86 de la Carta Política, toda persona podrá presentar acción de tutela ante los jueces para procurar la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando estos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o particular.

Ahora bien, en lo relacionado con el derecho fundamental de petición, el único legitimado para perseguir su protección judicial en caso de vulneración (ausencia de respuesta, respuesta inoportuna, respuesta incompleta, respuesta incongruente, etc.), será aquel que en su oportunidad presentó el escrito de petición. En esa medida, la titularidad del derecho de petición nace a la vida jurídica en el momento en que la persona a su nombre presenta petición ante la autoridad o el particular, y en el evento de insatisfacción o de presunta vulneración del derecho, el signatario estará legitimado para promover las diversas acciones judiciales, según el caso¹⁴.

En el caso objeto de estudio, se encuentra acreditado que la señora *María Ruth Salazar Álvarez* tiene legitimación por activa para formular la acción de tutela de la referencia, en la medida en que es titular de los derechos constitucionales fundamentales cuya defensa inmediata invoca. No obstante, no es posible afirmar lo mismo en relación con el señor *Héctor Rubio Piedrahita*, pues no es el titular del derecho fundamental de petición, ya que la presunta vulneración de dicha garantía, fundada en una eventual respuesta incongruente de las peticiones por parte de COLPENSIONES, sólo puede predicarse en relación con la persona que ejerció el derecho de petición y presentó los escritos respectivos, es decir la señora *María Ruth Salazar Álvarez*.

9. Por su parte, la legitimación por pasiva dentro del trámite de amparo hace referencia a la capacidad legal del destinatario de la acción de tutela para ser demandado, pues está llamado a responder por la vulneración o amenaza del derecho fundamental en el evento en que se acredite la misma en el proceso¹⁵.

Según los artículos 86 de la Constitución Política y 1° del Decreto 2591 de 1991, la tutela procede contra cualquier autoridad pública y, excepcionalmente, contra particulares. En el asunto de la referencia, no cabe duda de que Colpensiones es una *autoridad pública*, en tanto es una empresa industrial y comercial del Estado vinculada al Ministerio del Trabajo,

¹⁴ Al respecto ver Sentencia T-817 de 2002, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

¹⁵ Sentencia T-373 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

encargada de la prestación del servicio público de la seguridad social, concretamente, en el manejo del Régimen de Prima Media con Prestación Definida como parte del Sistema General de Pensiones.

Inmediatez

10. El principio de inmediatez previsto en el referido artículo 86 Superior, es un límite temporal para la procedencia de la acción de tutela. De acuerdo con este mandato, la interposición del amparo debe hacerse dentro de un plazo razonable, oportuno y justo¹⁶, toda vez que su razón de ser es la protección inmediata y urgente de los derechos fundamentales¹⁷.

En relación con el caso objeto de estudio, la señora María Ruth Salazar Álvarez instauró la acción de tutela el 27 de marzo de 2017 y el último pronunciamiento de COLPENSIONES se produjo el 20 de febrero del año en cita, mediante Resolución GNR 54607. Esto significa que transcurrieron menos de dos meses para que la demandante acudiera ante el juez constitucional, término que se ajusta a la oportunidad en la presentación del amparo.

Subsidiariedad

11. El artículo 86 de la Constitución Política de 1991 establece que la acción de tutela sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo en los casos en que sea interpuesta como mecanismo transitorio para evitar la configuración de un perjuicio irremediable. De igual forma, se ha aceptado la procedencia definitiva del amparo de tutela en aquellas situaciones en las que existiendo recursos judiciales, los mismos no sean idóneos o eficaces para evitar la vulneración del derecho constitucional fundamental.

12. Respecto de la protección del derecho de petición, esta Corte ha estimado que el ordenamiento jurídico colombiano no tiene previsto un medio de defensa judicial idóneo ni eficaz diferente de la acción de tutela, de modo que quien resulte afectado por la vulneración a este derecho fundamental no dispone de ningún mecanismo ordinario de naturaleza judicial que le permita efectivizar el mismo. Por esta razón, quien encuentre que la debida resolución a su derecho de petición no ocurrió, esto es, que se quebrantó su garantía fundamental, puede acudir directamente a la acción de amparo constitucional¹⁸.

En idéntico sentido, la **Sentencia C- 951 de 2014**¹⁹ mediante la cual la Sala Plena de esta Corporación estudió la constitucionalidad del proyecto de Ley

¹⁶ Sentencias T-834 de 2005. M.P. Clara Inés Vargas Hernández y T-887 de 2009. M.P. Mauricio González Cuervo.

¹⁷ Sentencia T-246 de 2015. M.P. Martha Victoria SÁCHICA Méndez.

¹⁸ Sentencia T- 149 de 2013, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

¹⁹ Martha Victoria SÁCHICA Méndez.

Estatutaria No. 65 del 2012 Senado, – 227 de 2013 Cámara “*Por medio del cual se regula el derecho fundamental de petición y se sustituye el título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*”, señala que el derecho de petición se aplica a todo el procedimiento administrativo, trámite que incluye los recursos ordinarios y extraordinarios, de manera que su no resolución oportuna o adecuada es susceptible de corregirse a través de la acción de tutela.

13. Conforme con lo expuesto, la acción de tutela es el mecanismo idóneo y eficaz para garantizar la protección del derecho fundamental de petición, del cual hacen parte los recursos administrativos ante las autoridades. Por tanto, la no resolución adecuada de cualquiera de aquellos recursos, faculta al juez de tutela para corregir tal actuación.

El derecho de petición se vulnera cuando los recursos interpuestos en la vía gubernativa no se resuelven de acuerdo con los parámetros que esta Corporación ha señalado en relación con el alcance de este derecho. Reiteración de jurisprudencia

14. El derecho de petición se encuentra consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, precepto que indica que toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución.

Esta Corporación con relación al derecho de petición, ha establecido que no solamente comprende la prerrogativa de obtener una pronta resolución a la solicitud por parte de las autoridades a quienes es formulada, sino que correlativamente implica la obligación por parte de éstas de resolver de fondo, de manera clara y congruente lo solicitado.²⁰

15. Ahora bien, con respecto al tema concerniente a sí los recursos interpuestos en la vía gubernativa y no decididos por la administración son o no equivalentes a una petición en los términos del artículo 23 de la Constitución Política, la Corte Constitucional, en reiteradas ocasiones, ha señalado que su no tramitación en los términos legales y jurisprudenciales establecidos, vulnera el derecho fundamental de petición.²¹

La citada posición fue adoptada desde el año 1994 en **Sentencia T-304**, M.P. Jorge Arango Mejía, por medio de la cual la Corte al referirse a los recursos interpuestos en la vía gubernativa y su relación con el derecho de petición, consideró que el uso de los recursos señalados por las normas del Código Contencioso, para controvertir directamente ante la administración sus decisiones, constituye el desarrollo del derecho de petición, pues, “*a través de ellos, el administrado eleva ante la autoridad pública una petición*

²⁰ Sentencia T-213 de 2005, MP. Álvaro Tafur Galvis, entre otras.

²¹ Posición reiterada en varios fallos de tutela, a saber, T-365 de 1998, T-084 de 2002, T-951 de 2003, T-364, T-499, T-692, T-695 de 2004, T- 213 de 2005, entre otros.

respetuosa, que tiene como finalidad obtener la aclaración, la modificación o la revocación de un determinado acto. Siendo esto así, es lógico que la consecuencia inmediata sea su pronta resolución”.

Además, en la **Sentencia T-316 de 2006**, M.P. Clara Inés Vargas Hernández, se indicó que no existe razón lógica para afirmar que la interposición de recursos ante la administración no sea una de las formas de ejercitar el derecho de petición, pues este último aparte de habilitar la participación de los sujetos en la gestión de la administración, autoriza “*como desarrollo de él*”, la controversia de sus decisiones.

En conclusión, se puede afirmar que los recursos interpuestos con la finalidad de controlar los actos administrativos y agotar la vía gubernativa, constituyen una de las formas de ejercitar el derecho de petición en la medida que este último permite a las personas no sólo participar en la gestión que realice la administración sino también, controvertir directamente ante aquella sus decisiones.

Lo anterior se infiere porque al interponer los recursos de reposición y apelación se está presentando una petición respetuosa con el fin de obtener, ya sea, la aclaración, modificación o revocación de un acto administrativo, en consecuencia, la administración tiene el deber de resolverlos oportunamente, de manera suficiente, efectiva y congruente con lo solicitado, de lo contrario se vulneraría el núcleo esencial del derecho de petición.

16. Ahora bien, en relación con los requisitos señalados, esta Corporación ha manifestado que una respuesta es suficiente cuando resuelve materialmente la petición y satisface los requerimientos del solicitante, sin perjuicio de que la respuesta sea negativa a las pretensiones del peticionario; es efectiva si la respuesta soluciona el caso que se plantea; y es congruente si existe coherencia entre lo respondido y lo pedido, de tal manera que la solución verse sobre lo pedido y no sobre un tema semejante, sin que se excluya la posibilidad de suministrar información adicional que se encuentre relacionada con la petición propuesta²².

Caso concreto: la acción de tutela procede para proteger el derecho de petición, cuando no se ha dado respuesta congruente a los recursos interpuestos en vía gubernativa.

17. La Corte Constitucional ha establecido que el derecho de petición comprende dos facetas, una relacionada con la posibilidad de presentar peticiones respetuosas a la administración pública, y otra con el deber de las autoridades de responder de fondo y oportunamente a las mismas. Así, constituye vulneración al derecho de petición: (i) la ausencia de respuesta por parte de la administración dentro de los términos legales establecidos para tal

²² Al respecto ver Sentencia T-587 de 2006, M.P. Jaime Araújo Rentería.

fin y (ii) la que no atiende de fondo lo pedido, sin que ello implique resolver favorablemente las pretensiones del administrado²³.

18. Por otro lado, también se ha señalado que el derecho de petición no sólo se desarrolla con la solicitud inicial elevada ante la administración, sino que incluye los recursos que en la vía gubernativa se interpongan. En ese sentido, desde sus inicios esta Corporación ha considerado que estos son una forma de ejercer dicho derecho, por cuanto *“a través de ellos, el administrado eleva ante la autoridad pública una petición respetuosa, que tiene como finalidad obtener la aclaración, la modificación o la revocación de un determinado acto”*²⁴.

19. En relación con el caso concreto, la Sala observa que la peticionaria instauró sendos recursos de reposición y apelación contra la Resolución GNR 150969 del 24 de mayo de 2016, a través de la cual, COLPENSIONES le reconoció la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez. Para fundamentar los recursos, la accionante señaló que rechazaba el otorgamiento de la indemnización sustitutiva, pues no había solicitado su reconocimiento y pago, ya que pretendía junto con su esposo presentar ante COLPENSIONES una solicitud de reconocimiento de pensión familiar, en tanto sumadas sus semanas de cotización con las del señor Héctor Rubio Piedrahita podrían obtener dicha prestación.

En consecuencia, la accionante solicitó a COLPENSIONES que le recibiera el dinero reconocido por concepto de indemnización sustitutiva para así proceder a presentar la solicitud de reconocimiento de pensión familiar y allegar la documentación requerida para tal fin.

Por su parte, COLPENSIONES resolvió los recursos de reposición y apelación que presentó la señora María Ruth Salazar Álvarez contra la Resolución GNR 150969 del 24 de mayo de 2016 como solicitudes de reliquidación de la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez.

Posteriormente, la accionante presentó recurso de reposición contra la Resolución GNR 28548 del 24 de enero de 2017, mediante la cual COLPENSIONES nuevamente le negó la reliquidación de la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez. Para fundamentar el recurso, la demandante reiteró que nunca solicitó la reliquidación de la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez, pues ni siquiera se encontraba conforme con el reconocimiento de dicha prestación. En consecuencia, le solicitó a COLPENSIONES que le permitiera reembolsar el dinero que le había reconocido por concepto de indemnización sustitutiva para poder proceder a presentar la solicitud de reconocimiento pensión familiar y allegar la documentación requerida para tal fin.

²³ Al respecto, ver entre otras, las sentencias T-377 de 2000 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), T-400 de 2008 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa) y T-880 de 2010 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio).

²⁴ Sentencia T-304 de 1994, M.P. Jorge Arango Mejía.

Al resolver el recurso interpuesto, COLPENSIONES mediante Resolución GNR 54607 del 20 de febrero de 2017 confirmó la Resolución GNR 28548 del 24 de enero de 2017. Además, agregó que, con fundamento en el artículo 6° del Decreto 1730 de 2001, las cotizaciones consideradas en el cálculo de la indemnización sustitutiva no podrán volver a ser tenidas en cuenta para ningún otro efecto.

20. Según la situación fáctica probada en el expediente, la Sala encuentra que existió una vulneración al derecho de petición de la señora María Ruth Salazar Álvarez por parte COLPENSIONES, la cual se configuró al no haber dado respuesta congruente a los recursos de reposición y de apelación que interpuso mediante escrito del 13 de junio de 2016, contra la Resolución GNR 150969 del 24 de mayo de 2016.

Lo anterior, por cuanto la accionante pretendía a través de los recursos presentados que, COLPENSIONES le respondiera sobre la solicitud de reembolso del dinero reconocido por concepto de indemnización sustitutiva para poder presentar una solicitud de pensión familiar junto con su esposo. No obstante, de la motivación de las Resoluciones GNR 203104, del 11 de julio de 2016 y VPB 33612 del 25 de agosto de 2016, mediante las cuales la entidad accionada dio respuesta a los recursos de reposición y de apelación presentados por la accionante en contra de la Resolución GNR 150969 del 24 de mayo de 2016, se evidencia que COLPENSIONES erróneamente los interpretó como una solicitud de *“reliquidación de la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez”*.

21. En esa medida, sin entrar a prejuzgar sobre la materia y reconociendo que la competencia original para decidir de manera concreta sobre el reembolso de la indemnización sustitutiva le corresponde a COLPENSIONES, la Sala debe recordar las reglas legales y jurisprudenciales aplicables al fondo del asunto, las cuales se sintetizan del siguiente modo:

En **primer lugar**, la Corte Constitucional ha señalado que haber entregado a una persona la indemnización sustitutiva no impide que pueda examinarse nuevamente la posibilidad de reconocerle otra prestación pensional. En esa medida, la incompatibilidad de los beneficios pensionales no es una barrera para evaluar nuevamente los casos, ni efectuar un reconocimiento pensional, sino que debe interpretarse como una imposibilidad de que los aportes al sistema financien dos prestaciones simultáneamente. En consecuencia, cuando un fondo de pensiones reconoce la indemnización sustitutiva y, posteriormente se reconoce el derecho a la pensión, esta Corporación ha ordenado a la entidad administradora pagar la pensión, pero ha permitido compensar lo que ya ha pagado a los afiliados o beneficiarios por concepto de indemnización²⁵.

²⁵ Al respecto, ver las sentencias T-145 de 2008, T-228 de 2014 y T-065 de 2016, entre otras.

En *segundo lugar*, la Ley 580 de 2012 “*Por la cual se crea la pensión familiar*”, precisa:

“Artículo 151 C. Pensión Familiar en el Régimen de Prima Media con Prestación Definida. Quienes cumplan los requisitos para adquirir el derecho a la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez en el sistema de prima media con prestación definida, podrán optar por la pensión familiar, cuando los dos cónyuges o compañeros permanentes obtengan la edad mínima de jubilación y la suma del número de semanas de cotización supere el mínimo de semanas requeridas para el reconocimiento de la pensión de vejez.”

Lo anterior permite observar que para solicitar el reconocimiento de la pensión familiar, es necesario como primera medida, cumplir los requisitos para adquirir el derecho a la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez. En ese sentido, no es de recibo que COLPENSIONES señale que las cotizaciones consideradas en el cálculo de la indemnización sustitutiva no pueden ser tenidas en cuenta para el reconocimiento de la pensión familiar. Esto debido a que tal interpretación restaría efectividad a la norma legal antes anotada.

22. Por otra parte, es importante precisar que la actuación de la entidad accionada también afecta los derechos a la seguridad social y al mínimo vital de la señora María Ruth Salazar Álvarez, porque la falta de una respuesta congruente a los recursos de reposición y de apelación que interpuso mediante escrito del 13 de junio de 2016, en contra del acto administrativo que le reconoció la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez, ha impedido que la accionante presente la solicitud de reconocimiento de pensión familiar.

23. Por todo lo anterior, se dejarán sin efectos las Resoluciones GNR 203104, del 11 de julio de 2016 y VPB 33612 del 25 de agosto siguiente y se ordenará a COLPENSIONES, que en el término perentorio de 10 días resuelva el recurso de reposición y en subsidio de apelación que interpuso la accionante el 13 de junio de 2016, en contra de la Resolución GNR 150969 del 24 de mayo de 2016, es decir, de manera congruente con lo solicitado y teniendo en cuenta lo señalado por esta Corporación en el fundamento jurídico número 21 de la presente providencia.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO.- REVOCAR los fallos proferidos por el Juzgado Tercero Penal del Circuito de Ibagué, el 7 de abril de 2017, y por el Tribunal Superior del Distrito Judicial del Tolima, el 17 de mayo de 2017, y en su lugar **TUTELAR** los derechos a la seguridad social, al mínimo vital y de petición de la accionante, en relación a obtener respuesta congruente al recurso de reposición y en subsidio de apelación que presentó en contra de la Resolución GNR 150969 del 24 de mayo de 2016.

SEGUNDO.- DECLARAR sin efecto jurídico las Resoluciones GNR 203104, del 11 de julio de 2016 y VPB 33612 del 25 de agosto siguiente, y por lo tanto, se **ORDENA** a COLPENSIONES, que en el término perentorio de 10 días resuelva el recurso de reposición y en subsidio de apelación que interpuso la accionante el 13 de junio de 2016, en contra de la Resolución GNR 150969 del 24 de mayo de 2016, es decir, de manera congruente con lo solicitado y teniendo en cuenta lo señalado por esta Corporación en la consideración número 21 de la presente providencia.

TERCERO.- Por Secretaría General, líbrense las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada

ROCIO LOAIZA MILIÁN
Secretaria General (E)