



**JUZGADO DIECISIETE ADMINISTRATIVO DE BOGOTÁ D.C.  
SECCIÓN SEGUNDA**

Bogotá D.C., 11 de agosto de 2021

**Sentencia N° 91**

**Radicación:** 110013335017 2021-00210-00

**Accionante:** Olga Lucia Rodríguez Hurtado<sup>1</sup>

**Accionado:** Ministerio de Trabajo y Administradora Colombiana de Pensiones –Colpensiones (vinculado)<sup>3</sup>

**Naturaleza:** Tutela

**Tema:** Derecho de petición

No encontrando causal que pueda anular lo actuado, agotadas las etapas previas, se procede a dictar SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA en la ACCIÓN DE TUTELA de la referencia:

**I. ANTECEDENTES**

**Solicitud**

El 28 de julio de 2021, la señora **Olga Lucia Rodríguez Hurtado** quien actúa en nombre propio instauró acción de tutela contra la **Ministerio de Trabajo y se vinculó Administradora Colombiana de Pensiones –Colpensiones**, por estimar vulnerado su derecho constitucional fundamental de petición en conexidad con el derecho a la igualdad, adulto mayor, discapacidad física.

Pretenden el tutelante que, por intermedio de la presente acción, se ordene a la entidad accionada resolver la solicitud respecto a la petición elevada de manera congruente y de fondo, también que se ordene al Ministerio de Trabajo, gestione con eficacia, eficiencia y celeridad y conforme al convenio de seguridad social entre la Republica de Colombia y el Reino de España (Ley 1112 de 2006, acuerdo administrativo del 28 de enero de 2008) para que pueda reconocer la pensión de invalidez a la que tiene derecho la accionante.

**Hechos:** De acuerdo con la demanda los hechos pueden sintetizarse así:

1.El día 07 de agosto del año 2017, la accionante presentó solicitud ante el Ministerio De Trabajo, Migraciones Y Seguridad Social, Instituto Nacional De Seguridad Social De La Provincia De Las Palmas, España, para gestionar pensión de invalidez, de acuerdo con los Convenios Internacionales suscritos por ambos países (República de Colombia y El Reino de España).

2.El Ministerio De Trabajo, Migraciones Y Seguridad Social, Instituto Nacional De Seguridad Social De La Provincia De Las Palmas, España, me informó que el día 07 de agosto de 2017, se enviaron los formularios ES/CO 02 y ES/CO-13 con la información y soportes necesarios para que El Ministerio Del Trabajo De Colombia, adelantara, como ente de enlace de acuerdo al Convenio De Seguridad Social Entre La Republica De Colombia Y El Reino De España, y así lograr el reconocimiento de mi pensión por parte de Colpensiones.

3.El día 11 de marzo de 2020, recibió respuesta de parte de este Ministerio de Trabajo colombiano (radicado No. 08SE2020230100000010813), donde reiteran la respuesta que sobre mi trámite dieron el día 27/08/2019,

---

<sup>1</sup> [Notificaciones accionante: consulegales@hotmail.com](mailto:consulegales@hotmail.com)

<sup>2</sup> Notificaciones accionados : [notificacionesjudiciales@mintrabajo.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@mintrabajo.gov.co)

<sup>3</sup> Notificaciones Colpensiones: [notificacionesjudiciales@colpensiones.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@colpensiones.gov.co)

al radicado No. 08E20192301 00000034422, indican que: "Toda vez que, nos encontramos a la espera de que el INSS Dirección Provincial de las Palmas allegue los formularios ES/CO-02 y ES/CO-13, frente a la solicitud de pensión de invalidez de la señora OLGA LUCIA RODRIGUEZ. Esta Coordinación procedió a oficiar al INSS, Dirección Provincial de las Palmas — España para que remita la documentación pendiente.

4. El INSS, no ha respondido las múltiples solicitudes para que se agilice mi trámite y nuevamente ellos afirman haber enviado desde el día 07/08/20 17 dichos formularios con destino al Ministerio De Trabajo De Colombia para lo pertinente, es decir que, según lo anterior, se ha superado exageradamente los dos o tres meses y medio que tanto el Convenio aludido, como la respuesta del 11/03/2020 de este Ministerio colombiano han reputado para su arribo y posterior gestión. Es decir, sin importar si el envío hubiere sido por correo normal o certificado, de cualquier modo, ya debería haber sido radicado en este ente de enlace colombiano.

5. El día 15 de junio de 2021, presento derecho de petición, como lo dispone el artículo 23 de la Constitución Nacional vigente ante la entidad demandada. Se presentó vía virtual siéndole asignado el Número de Radicación 02EE20211410600000045481. Lo anterior, teniendo en cuenta que no residó en Colombia sino en España, y que la Ley habilita y prohíja este procedimiento virtual para presentar respetuosas ante las autoridades nacionales.

**Argumentos Ministerio de Trabajo –Grupo Convenios Internacionales:** Dentro del término otorgado la accionada manifiesta que no se vulnerado derecho fundamenta alguno, teniendo en cuenta que ha brindado alcance a las peticiones elevadas por la Accionante, así como realizado todas y cada una de las gestiones que como Organismo de enlace tiene a su cargo en aras de dar trámite a la prestación pensional deprecada por la señora Olga Lucia Rodríguez Hurtado.

Manifiesta que hasta tanto no se reciba de Colpensiones el Formulario CO/ES-02, debidamente diligenciado donde se certifiquen los periodos de cotización a pensión realizados por la señora Olga Lucia Rodríguez Hurtado, en Colombia, así como la Resolución que decide la pensión, no se podría dar trámite a la solicitud de pensión de Invalidez ante la seguridad social española. En cuanto a lo que señala la peticionaria que la Seguridad Social de España remitió en agosto del 2017 la documentación correspondiente al Ministerio del Trabajo, nos permitimos informarle que, revisado el sistema de correspondencia de este Ministerio, se constató, que no se registra el recibo de la comunicación remitida por España, correspondiente al señor Luis Antonio Caicedo Valencia.

Por otra parte, reitera que este Ministerio únicamente cumple funciones como Organismo de enlace, motivo por lo cual siempre está en continuo contacto con las Autoridades Competentes a saber a Colpensiones, y el Instituto Nacional De Seguridad Social – Inss, de la Dirección Provincial de Madrid - España, es por ello que esta Entidad carece de la competencia para intervenir en las decisiones que de fondo tomen las citadas Instituciones a través de Resolución y/o Acto Administrativo contentivo en la decisión adoptada por estos negando y/o concediendo la prestación pensional.

Toda vez que, a la fecha no se ha recibido de Colpensiones lo solicitado, el 30 de julio del 2021 con radicado No 08SE20212301000000043847 se reiteró a Colpensiones la solicitud del formulario CO/ES-02 en el cual se indicarán los periodos de servicio cotizados en Colombia junto con la resolución.

Finalmente, el 30 de julio de 2021 con el radicado No. 08SE20212301000000043864 se les dio respuesta a las peticiones presentadas por la señora Rodríguez Hurtado PQRSD 02EE2021410600000022013 del 14 de mayo del 2021 y Pqrsd 02EE20214106000000045481 del 21 de junio del 2021; la cual se remitió a los correos electrónicos aportado en la solicitud: [Caturra1960@hotmail.es](mailto:Caturra1960@hotmail.es) ; [SandraCielo2005@hotmail.com](mailto:SandraCielo2005@hotmail.com) (expediente digital archivo No. 13)

**La Administradora Colombiana de Pensiones-Colpensiones, conforme a la vinculación realizada por el despacho mediante oficio BZ2021\_8783990-1877063** solicita se desvincule de la acción por cuanto la Administradora no tiene competencia administrativa y funcional para emitir pronunciamiento al ser el Ministerio de Trabajo quien debe otorgar respuesta a la accionante, de igual manera informa que no se evidenció que la accionante presentara derecho de petición a la entidad, es así que al carecer de legitimación en la causa por pasiva solicita su desvinculación. (Archivo Digital N. 19-20)

## CONSIDERACIONES

### Competencia.

Este Despacho es competente para proferir fallo de tutela de primera instancia, toda vez que se encuentra dirigida contra una entidad del sector descentralizado por servicios del orden nacional; lo anterior, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 37 del Decreto 2591 de 1991, 1º del Decreto 1382 de 2000 y Decreto 1983 de 2017.

### Legitimación por activa.

La acción de tutela puede ser promovida por cualquier persona, ya sea por sí misma o por medio de un tercero quien actúe en su nombre, cuando sus derechos constitucionales resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de las autoridades públicas y excepcionalmente por los particulares.<sup>4</sup>

En el presente asunto la acción de tutela es presentada por la señora **Olga Lucia Rodríguez con C.C. 31.380.109** respectivamente en procura de la defensa del derecho fundamental de petición del en conexidad con el derecho a la igualdad.

**Legitimación por pasiva.** En el caso de el Ministerio del Trabajo goza de legitimación en la causa por pasiva dado que fue ante ella que se presentó el derecho de petición de fecha 15 de junio de 2021 con radicado No. 02EE20211410600000045481, del cual solicitó resolver la petición elevada de manera congruente y a la fecha no le habrían brindado una respuesta de fondo a la accionante.

Para el caso de la Administradora Colombiana de Pensiones-Colpensiones se encuentra legitimada por pasiva puesto que si bien no le fue presentado derecho de petición por la accionante, el Ministerio de Trabajo el 28 de febrero del 2021 con radicado No 08SE20212301000000010209 envió una solicitud de diligenciamiento, la cual fue reiterada el 30 de julio de 2021 para efectos de que presente el formato CO/ES-02 donde se certifiquen los periodos de cotización a pensión realizados por la señora Olga Lucia Rodríguez Hurtado, en Colombia, así como la Resolución que decide la pensión, los cuales no han sido contestados respecto del cual el accionante se encuentra en estado de indefensión porque es el encargado del reconocimiento de prestaciones pensionales que hacen parte del derecho a la seguridad social

**Inmediatez:** Al respecto, el señor la señora **Olga Lucia Rodríguez** presento derecho de petición el **15 de junio 2021**, ante el **Ministerio de Trabajo**, solicitando resolver la petición elevada de manera congruente y de fondo, como también que se ordene al Ministerio de Trabajo, gestione con eficacia, eficiencia y celeridad y conforme al convenio de seguridad social entre la Republica de Colombia y el Reino de España (Ley 1112 de 2006, acuerdo administrativo del 28 de enero de 2008) para que pueda reconocer la pensión de invalidez a la que tiene derecho la accionante.

---

<sup>4</sup> El inciso segundo del Artículo 10 del Decreto señala que también puede ser ejercida directamente por la persona afectada o por medio de un representante o a través de un agente oficioso cuando el titular de los derechos fundamentales no está en condiciones de promover su propia defensa, circunstancia que deberá manifestarse en la solicitud. También podrán ejercerla el Defensor del Pueblo y los personeros municipales.

Ante la ausencia de contestación por parte de la entidad accionada dentro del término legal oportuno, interpuso la presente acción de tutela el día **28 de julio de 2021**. Es decir que, entre la última actuación desplegada y la interposición del amparo constitucional transcurrieron **1 mes 9 días**.

#### **Subsidiariedad:**

En relación con el derecho de petición la Corte Constitucional 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 de 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 constitucional.

En la Sentencia C- 951 de 2014, mediante la cual la Sala Plena estudió la constitucionalidad del proyecto de Ley 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”, señaló 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 también es susceptible de corregirse a través de la acción de tutela. De esta manera, la acción de tutela es el único mecanismo idóneo y eficaz para garantizar la protección del derecho fundamental de petición, del cual hacen parte los recursos administrativos ante las autoridades.

En el presente caso, respecto a la vulneración al derecho de petición, la acción procede como mecanismo principal en virtud de que el accionante interpuso la acción para que le sea resuelta su solicitud del 15 de junio de 2021.

#### **Problema jurídico y tema jurídico a tratar**

De acuerdo con la presentación de la tesis de la parte demandante, en esta oportunidad corresponde determinar que existe, por parte de la entidad accionada, vulneración del derecho fundamental invocado.

#### **El derecho de petición: su naturaleza, contenido, elementos y alcance<sup>5</sup>**

El derecho de petición es un derecho fundamental autónomo en términos del artículo 23 de la Constitución Política, según el cual “[t]oda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. (...)”.

Reiteradamente la Corte ha señalado que el derecho de petición en su contenido<sup>6</sup> comprende los siguientes elementos<sup>7</sup>: **i)** la posibilidad cierta y efectiva de elevar, en términos respetuosos, solicitudes ante las autoridades, sin que éstas se nieguen a recibirlas o se abstengan de tramitarlas (núcleo esencial)<sup>8</sup>; **ii)** una respuesta que debe ser pronta y oportuna, es decir otorgada dentro de

<sup>5</sup> Corte Constitucional Sala Octava de Revisión sentencia T-192 del quince (15) de marzo de dos mil siete (2007) Magistrado Ponente: Dr. ÁLVARO TAFUR GALVIS

<sup>6</sup> Ver, entre muchas, Corte Constitutionnel sentencias T-737 y T-236 de 2005 y C-510 de 2004, M.P. Alvaro Tafur Galvis; T-718 y T-627 de 2005; Marco Gerardo Monroy Cabra; T-439 de 2005, M.P. Jaime Córdoba Triviño; T-275 de 2005, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

<sup>7</sup> Ver Corte Constitucional sentencias T-944 de 1999 y T-447 de 2003. En la sentencia T-377 de 2000, M.P. Alejandro Martínez Caballero, retomada por las sentencias T-855 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y T-734 de 2004, M.P. Clara Inés Vargas Hernández, T-915 de 2004, M.P. Jaime Córdoba Triviño, entre otras, se delinearón algunos supuestos fácticos mínimos del derecho de petición, que han sido precisados en la jurisprudencia de esta Corporación, mediante las sentencias de sus diferentes Salas de Revisión.

<sup>8</sup> Es abundante la jurisprudencia existente sobre el núcleo esencial del derecho de petición. Se pueden consultar, entre otras, las siguientes sentencias: T-147 de 2006, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-108 de 2006 y T-490 de 2005, M.P. Jaime Araujo Rentería; T-1130 de 2005, M.P. Jaime Córdoba Triviño; T-373 de 2005, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

los términos establecidos en el ordenamiento jurídico, así como clara, precisa y de fondo o material<sup>9</sup>, que supone que la autoridad competente se pronuncie sobre la materia propia de la solicitud y **iii)** de manera completa y congruente, es decir sin evasivas, respecto a todos y cada uno de los asuntos planteados y **iv)** una pronta comunicación de lo decidido al peticionario, independientemente de que la respuesta sea favorable o no, pues no necesariamente se debe acceder a lo pedido<sup>10</sup>.

Sobre este último punto, vale recordar que la Corte se encargó de diferenciar claramente el derecho de petición y el derecho a lo pedido, cuyos conceptos, aunque diversos, suelen confundirse frecuentemente. Los criterios que desde sus inicios fijó la Corporación, en sentencia T-242 de 1993, para efectos de establecer esas diferencias se transcriben a continuación:

“(…) no se debe confundir el derecho de petición -cuyo núcleo esencial radica en la posibilidad de acudir ante la autoridad y en obtener pronta resolución- con el contenido de lo que se pide, es decir con la materia de la petición. La falta de respuesta o la resolución tardía son formas de violación de aquel y son susceptibles de la actuación protectora del juez mediante el uso de la acción de tutela, pues en tales casos se conculca un derecho constitucional fundamental. En cambio, lo que se debate ante la jurisdicción cuando se acusa el acto, expreso o presunto, proferido por la administración, alude al fondo de lo pedido, de manera independiente del derecho de petición como tal. Allí se discute la legalidad de la actuación administrativa o del acto correspondiente, de acuerdo con las normas a las que estaba sometida la administración, es decir que no está en juego el derecho fundamental de que se trata sino otros derechos, para cuya defensa existen las vías judiciales contempladas en el Código Contencioso Administrativo y, por tanto, respecto de ella no cabe la acción de tutela salvo la hipótesis del perjuicio irremediable (artículo 86 C.N.)”

La Corte ha expresado que una respuesta es: **i) suficiente** cuando resuelve materialmente la petición y satisface los requerimientos del solicitante, sin perjuicio de que la respuesta sea negativa a sus pretensiones<sup>11</sup>; **ii) efectiva** si soluciona el caso que se plantea<sup>12</sup> (C.P., Arts. 2º, 86 y 209) y **iii) congruente** si existe coherencia entre lo respondido y lo pedido, de tal manera que la solución verse sobre lo preguntado y no sobre un tema semejante o relativo al asunto principal de la petición, sin que se excluya la posibilidad de suministrar información adicional que se encuentre relacionada con la petición propuesta<sup>13, 14</sup>.

En síntesis, la Corte Constitucional ha consolidado su jurisprudencia sobre el derecho de petición en los siguientes términos:

“(i) El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa, garantizando a su vez otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión; (ii) el núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión; (iii) la petición debe ser resuelta de fondo, de manera clara, oportuna, precisa y congruente con lo solicitado; (iv) la respuesta debe producirse dentro de un plazo razonable, el cual debe ser lo más corto posible<sup>15</sup>; (v) la respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta

<sup>9</sup> Ver, entre muchas, las sentencias: T-460 de 2006 y T-1160 de 2005, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; T-295 y T-147 de 2006, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-134 de 2006, M.P. Álvaro Tafur Galvis; T-1130 y T-917 de 2005, M.P. Jaime Córdoba Triviño; T-814 de 2005, M.P. Jaime Araujo Rentería; T-352 de 2005, M.P. Rodrigo Escobar Gil; T-327 de 2005, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

<sup>10</sup> Ver las sentencias T-259 de 2004, M.P. Clara Inés Vargas Hernández y T-814 de 2005, M.P. Jaime Araujo Rentería, entre otras. sentencia T-242 de 1993 “(…) no se debe confundir el derecho de petición -cuyo núcleo esencial radica en la posibilidad de acudir ante la autoridad y en obtener pronta resolución- con el contenido de lo que se pide, es decir con la materia de la petición. La falta de respuesta o la resolución tardía son formas de violación de aquel y son susceptibles de la actuación protectora del juez mediante el uso de la acción de tutela, pues en tales casos se conculca un derecho constitucional fundamental. En cambio, lo que se debate ante la jurisdicción cuando se acusa el acto, expreso o presunto, proferido por la administración, alude al fondo de lo pedido, de manera independiente del derecho de petición como tal. Allí se discute la legalidad de la actuación administrativa o del acto correspondiente, de acuerdo con las normas a las que estaba sometida la administración, es decir que no está en juego el derecho fundamental de que se trata sino otros derechos, para cuya defensa existen las vías judiciales contempladas en el Código Contencioso Administrativo y, por tanto, respecto de ella no cabe la acción de tutela salvo la hipótesis del perjuicio irremediable (artículo 86 C.N.)”

<sup>11</sup> Corte Constitucional Sentencias T-1160A de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y T-581 de 2003, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

<sup>12</sup> Corte Constitucional Sentencia T-220 de 1994, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>13</sup> Corte Constitucional Sentencia T-669 de 2003, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

<sup>14</sup> Cft. Sentencia T-627 de 2005, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

<sup>15</sup> Corte Constitucional Sentencia T-481 de 1992, M.P. Jaime Sanín Greiffenstein.



siempre en una respuesta escrita; (vi) este derecho, por regla general, se aplica a entidades estatales, y en algunos casos a los particulares<sup>16</sup>; (vii) el silencio administrativo negativo, entendido como un mecanismo para agotar la vía gubernativa y acceder a la vía judicial, no satisface el derecho fundamental de petición<sup>17</sup> pues su objeto es distinto. Por el contrario, el silencio administrativo es la prueba incontrovertible de que se ha violado el derecho de petición; (viii) el derecho de petición también es aplicable en la vía gubernativa<sup>18</sup>; (ix) la falta de competencia de la entidad ante quien se plantea, no la exonera del deber de responder;<sup>19</sup> y (x) ante la presentación de una petición, la entidad pública debe notificar su respuesta al interesado”.<sup>20</sup>

### **El derecho a la seguridad social en materia pensional. Reiteración de jurisprudencia<sup>21</sup>**

El artículo 48 de la Constitución establece el derecho a la seguridad social en una doble dimensión. Por un lado, se trata de un servicio público que se presta bajo la dirección, la coordinación y el control del Estado, con sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la ley. Por otro lado, es una garantía de carácter irrenunciable e imprescriptible<sup>22</sup>.

En este orden de ideas, y a partir de los principios consagrados en la Carta Política, el Legislador profirió la Ley 100 de 1993, a través de la cual reguló las contingencias aseguradas, las instituciones que integran el sistema y los requisitos establecidos para acceder a derechos prestacionales. De hecho, una de las contingencias aseguradas por el Sistema General de Seguridad Social es la vejez, cuya prestación consiste en la pensión de jubilación, la cual tiene como finalidad asegurar la vida en condiciones de dignidad de esa persona y de su familia<sup>23</sup>, además de ser el resultado del ahorro forzoso de una vida de trabajo, por lo que “no es una dádiva súbita de la Nación, sino el simple reintegro que del ahorro constante durante largos años, es debido al trabajador”.<sup>24</sup>

Ahora bien, con respecto al carácter fundamental del derecho a la seguridad social, la Corte ha establecido lo siguiente:

“(…) una vez ha sido provista la estructura básica sobre la cual ha de descansar el sistema de seguridad social, lo cual, además de los elementos ya anotados –prestaciones y autoridades responsables-; a su vez supone el establecimiento de una ecuación constante de asignación de recursos en la cual están llamados a participar los beneficiarios del sistema y el Estado como último responsable de su efectiva prestación; la seguridad social adquiere el carácter de derecho fundamental, lo cual hace procedente su exigibilidad por vía de tutela (...)”<sup>25</sup> (Subrayas fuera del texto original)

Por lo tanto, el derecho a seguridad social tiene un carácter fundamental relacionado con el derecho al mínimo vital, más aún, cuando se trata de personas que se encuentran en estado de indefensión, y son destinatarias de una especial protección constitucional.

### **Debido proceso administrativo.-**

<sup>16</sup> Al respecto puede consultarse de la Corte Constitucional la sentencia T-695 de 2003, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

<sup>17</sup> Corte Constitucional Sentencia T-1104 de 2002, M.P. Manuel José Cepeda.

<sup>18</sup> Corte Constitucional Sentencias T-294 de 1997 y T-457 de 1994.

<sup>19</sup> Corte Constitucional Sentencia 219 de 2001, M.P. Fabio Morón Díaz.

<sup>20</sup> Corte Constitucional Sentencia 249 de 2001, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

<sup>21</sup> Los argumentos reiterados en este acápite han sido expuestos y formulados en las sentencias T-079 de 2016, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; T-037 de 2017, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; T-379 de 2017, M.P. Alejandro Linares Cantillo y T-222 de 2018, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, entre otra

<sup>22</sup> Sentencia T-222 de 2018, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado

<sup>23</sup> Sentencia T-397 de 2017, M.P. Alejandro Linares Cantillo.

<sup>24</sup> Sentencia C-546 de 1992. M.P. Ciro Angarita Barón y Alejandro Martínez Caballero.

<sup>25</sup> Sentencia T-1318 de 2005 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto. reiterado en sentencia T-468 de 2007 con ponencia del mismo Magistrado. Ver también Sentencias T-760 de 2008 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y T-250 de 2015

El derecho al debido proceso es un derecho fundamental previsto en el artículo 29 de la Carta Política, el cual se debe aplicar a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas con el fin de que todos los integrantes de la comunidad nacional, en virtud del cumplimiento de los fines esenciales del Estado, puedan defender y preservar el valor de la justicia reconocida en el preámbulo de la Constitución<sup>26</sup>.

La jurisprudencia<sup>27</sup> de esta Corte ha definido el debido proceso administrativo 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**”<sup>1</sup> (sin negrillas en el texto original)

Del mismo modo ha señalado que existen unas garantías mínimas en virtud del derecho al debido proceso administrativo, dentro de las cuales encontramos las siguientes: “**(i) ser oído durante toda la actuación, (ii) a la notificación oportuna y de conformidad con la ley, (iii) a que la actuación se surta sin dilaciones injustificadas, (iv) a que se permita la participación en la actuación desde su inicio hasta su culminación, (v) a que la actuación se adelante por autoridad competente y con el pleno respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico, (vi) a gozar de la presunción de inocencia, (vii) al ejercicio del derecho de defensa y contradicción, (viii) a solicitar, aportar y controvertir pruebas, y (ix) a impugnar las decisiones y a promover la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso.**” (Sin negrillas en el texto original)

En este orden de ideas cualquier transgresión a las garantías mínimas mencionadas anteriormente, atentaría contra los principios que gobiernan la actividad administrativa, (igualdad, imparcialidad, publicidad, moralidad y contradicción) y vulneraría los derechos fundamentales de las personas que acceden a la administración o de alguna forma quedan vinculadas por sus actuaciones.

### **Aplicación del Convenio de Seguridad Social entre la República de Colombia y el Reino de España**

La República de Colombia y el Reino de España suscribieron el Convenio de Seguridad Social el 6 de septiembre de 2005, el cual fue ratificado por el Congreso de la República a través de la Ley 1112 de 2006. El propósito de dicho Convenio consiste en que los dos Estados se comprometen a cooperar en el ámbito de la seguridad social y asegurar una mejor garantía de los derechos de los trabajadores de cada uno de los dos países, que ejerzan o hayan ejercido una actividad profesional en el otro.

El artículo 2º de la Ley 1112 de 2006 establece, como ámbito de aplicación personal, que el Convenio será aplicado a los trabajadores nacionales que estén o hayan estado sujetos a las legislaciones de Seguridad Social de una o ambas de las partes contratantes del mismo, así como a sus familiares beneficiarios y sobrevivientes.

A su vez, frente a la posibilidad de totalizar los periodos cotizados en un país con las semanas cotizadas en el otro, el artículo 8 de la Ley 1112 de 2006 dispuso que:

*“[cuando] la legislación de una Parte Contratante subordine la adquisición, conservación o recuperación del derecho a las prestaciones previstas en el artículo 2o de este Convenio, al cumplimiento de determinados periodos de seguro o cotización, la Institución Competente tendrá en cuenta a tal efecto, cuando sea necesario, los periodos de seguro o cotización cumplidos con arreglo a la legislación de la otra Parte”*

<sup>26</sup> Sentencia C -214 de 1994.

<sup>27</sup> Sentencias C-214 de 1994 y T-051 de 2016.

Contratante según se establece en el artículo 9o, siempre que no se superpongan.” (Subrayas fuera del texto original)

Lo anterior significa que, en aplicación del Convenio, aquellas personas que laboraran en España y en Colombia y que, a su vez, realizaran las correspondientes cotizaciones al sistema de seguridad social, podrán sumar y totalizar estos periodos para obtener la prestación pensional, ya sea en Colombia o en España.

Ahora bien, con respecto a la garantía de pensión mínima, el Convenio también señala en su artículo 9º que:

*“[en] el caso en que los trabajadores afiliados a una Administradora de Fondos de Pensiones requieran de la totalización de periodos para la aplicación de la garantía de pensión mínima se aplicará lo dispuesto en el artículo 9o. (...) Para tal efecto, se tendrá en cuenta que la sumatoria de las prorratas de ambas partes contratantes, sea inferior a un salario mínimo legal colombiano y que el trabajador haya cumplido los periodos cotizados exigidos, una vez sean totalizados los tiempos en ambas Partes.”* (Subrayas fuera del texto original)

De acuerdo con lo anterior, el Convenio de Seguridad Social suscrito entre Colombia y España permite que los trabajadores que hayan realizado cotizaciones al sistema de seguridad social en estos dos países, puedan computarlas para obtener la garantía de pensión mínima, que en este caso corresponde a la consagrada en el artículo 65 de la Ley 100 de 1993. Para ello, la administradora de pensiones deberá realizar el trámite respectivo ante el organismo de enlace, este es, el Ministerio del Trabajo para el caso de Colombia, para efectos de certificar los tiempos cotizados en el otro país.

#### **PROCEDIMIENTO QUE SE DEBE EFECTUAR PARA DAR APLICACIÓN AL CONVENIO DE SEGURIDAD SOCIAL SUSCRITO CON EL REINO DE ESPAÑA**

En tal sentido, el procedimiento a seguir para la aplicación del referido Convenio, conforme a la Ley 1112 de 2006 y el Acuerdo Administrativo del 26 de Enero de 2008, cuando el interesado reside en Colombia, es el siguiente:

1. Una vez el solicitante de la Pensión de Vejez, Invalidez o Sobrevivientes, según sea el caso, se presente ante la última entidad en la que realizó sus aportes en Colombia, (en razón a que su domicilio habitual se encuentra en territorio colombiano), esa entidad deberá enviar con destino a este Ministerio, el Formulario **CO/ES-02**, debidamente diligenciado y/o el Formulario **CO/ES-13** (Informe de Síntesis Médica) si se tratara de una solicitud de pensión de invalidez y solicitará a este Organismo de Enlace que se solicite al Gobierno Español el Formulario **ES/CO-02**.
2. Teniendo en cuenta que la solicitud empieza en Colombia, la Institución competente no resolverá de fondo el reconocimiento o negación de la pensión, hasta tanto el Gobierno de España remita el Formulario **ES/CO-02**, sino procederá a solicitar a este Ministerio en su calidad de Organismo de Enlace que requiera al Gobierno de España, para la expedición del mencionado Formulario **ES/CO-02**, que deberá contener los periodos cotizados por el solicitante en el territorio español.
3. Una vez la Institución Competente colombiana reciba de este Ministerio el Formulario **ES/CO-02**, procederá a resolver de fondo la solicitud pensional conforme lo establece el convenio, expidiendo el respectivo acto administrativo o comunicación si se trata de un fondo privado de pensiones, que deberá notificar directamente al peticionario.

el trámite a seguir cuando el interesado **reside en España** es el siguiente:

1. Si el interesado reside en el Reino de España, la solicitud de reconocimiento de la prestación, deberá presentarla ante las Direcciones Provinciales del Instituto Nacional de la Seguridad Social – INSS – o ante el Instituto Nacional de Marina – ISM – para todas las prestaciones del régimen Especial de los Trabajadores del Mar.



2. Las Direcciones Provinciales del Instituto Nacional de la Seguridad Social – INSS – o el Instituto Nacional de Marina – ISM – según el caso, deberán diligenciar los formularios establecidos para tal efecto “Formulario Periodos de Seguro Acreditados” y/o “Periodos de Seguro Acreditados” (ES/CO-01) y enviará dos ejemplares del mismo al Ministerio del Trabajo, quien como organismo de enlace lo enviará a la última entidad administradora del Régimen del Sistema General de Pensiones a la cual estuvo afiliado el interesado en Colombia. (Artículo 8 Numeral 1 del Acuerdo Administrativo).

3. La entidad administradora del Régimen del Sistema General de Pensiones atenderá la solicitud a la que haya lugar y enviará un ejemplar de la decisión adoptada y/o de los formularios diligenciados al Ministerio del Trabajo, quien como organismo de enlace lo remitirá a las Direcciones Provinciales del Instituto Nacional de la Seguridad Social – INSS – o el Instituto Nacional de Marina – ISM – según el caso a fin de que éstas puedan determinar si al interesado le asiste el derecho o no a la prestación reclamada. (Artículo 8 Numeral 2 del Acuerdo Administrativo).

4. Las Direcciones Provinciales del Instituto Nacional de la Seguridad Social – INSS – o el Instituto Nacional de Marina – ISM – según el caso, iniciarán el estudio de la solicitud de conformidad con lo establecido en la legislación española y notificará al interesado la decisión adoptada. (Artículo 8 Numeral 3 del Acuerdo Administrativo).

5. El plazo para el reconocimiento de la prestación será el determinado en la legislación española y empezará a contar a partir del momento en que las Direcciones Provinciales del Instituto Nacional de la Seguridad Social – INSS – o el Instituto Nacional de Marina – ISM – tenga en su poder todos los datos y documentos respectivos. (Artículo 22 de la Ley 1112 de 2006 en concordancia con el artículo 8 Numeral 6 del Acuerdo Administrativo).

la última entidad en la que el solicitante cotizó es la entidad competente para recibir, tramitar y resolver de fondo la solicitud pensional, y es esta quien debe establecer si tiene derecho o no al reconocimiento de la misma, ya sea de acuerdo a la normatividad jurídica española o en virtud del Convenio de Seguridad Social suscrito entre la República de Colombia y el Reino de España, previa voluntad manifiesta del solicitante.

#### **Caso en concreto.**

La señora **Olga Lucia Rodríguez Hurtado** presentó ante el Ministerio de Trabajo petición con el radicado No.02EE20211410600000045481 el 15 de junio de 2021 específicamente al grupo de convenios internacionales para que fuera suministrada electrónicamente la copia del oficio con el que dicha entidad procedió a solicitar al INSS, Dirección Provisional de las Palmas España, remitir la documentación necesaria para efectuar el enlace al que esta obligado el Ministerio de Trabajo de Colombia con base en el convenio de colaboración y reconocimiento de tiempo laborado en ambos países, para tramitar el reconocimiento de su pensión por invalidez Archivo digital N. 03 y 04).

**Al respecto el Ministerio de Trabajo –Grupo Convenios Internacionales:** Informó al Despacho que no se vulnerado derecho fundamenta alguno, al haber brindado alcance a las peticiones elevadas por la señora Olga Lucia Rodríguez Hurtado.

Indica que hasta tanto no se reciba de Colpensiones el Formulario CO/ES-02, debidamente diligenciado donde se certifiquen los periodos de cotización a pensión en Colombia realizados por la señora Olga Lucia Rodríguez Hurtado, así como la Resolución que decide la pensión, no se podría dar trámite a la solicitud de pensión de Invalidez ante la seguridad social española razón por la que se reiteró la solicitud a Colpensiones el 30 de julio del 2021 con radicado No 08SE20212301000000043847.

Por otra parte, reitera que este Ministerio únicamente cumple funciones como Organismo de enlace, motivo por lo cual siempre está en continuo contacto con las Autoridades Competentes a saber a Colpensiones, y el Instituto Nacional de Seguridad Social – Inss, de la Dirección Provincial de Madrid - España, es por ello que esta Entidad carece de la competencia para intervenir en las decisiones

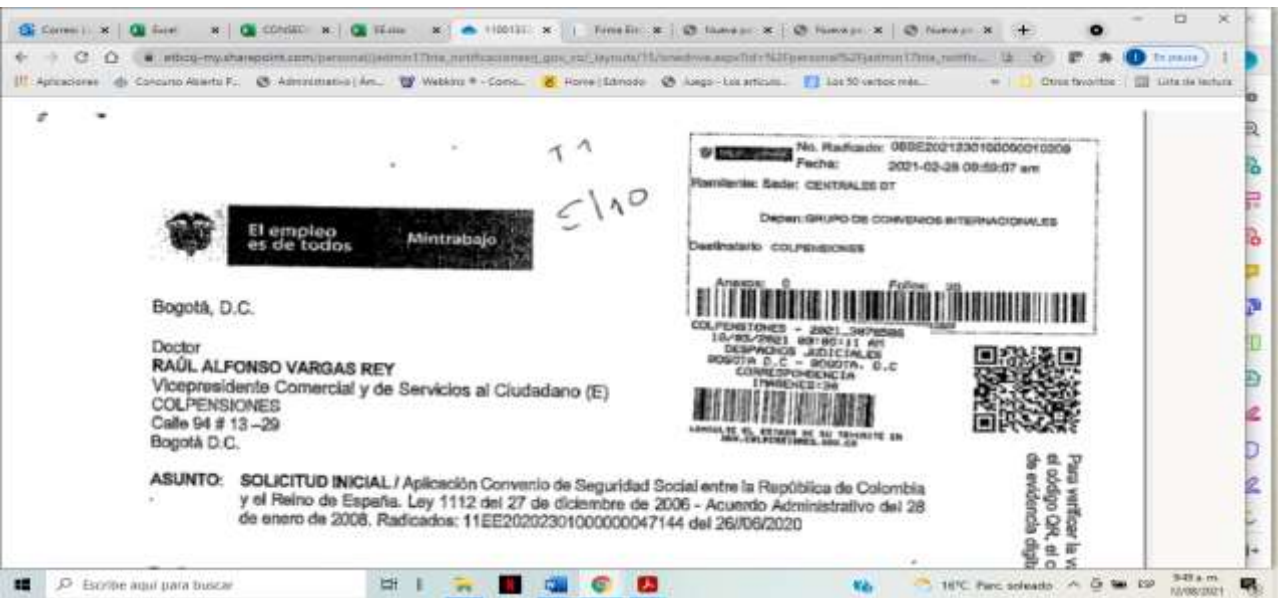
Radicación: 110013335017 2021-00210-00  
Accionante: Olga Lucia Rodríguez Hurtado  
Accionado: Ministerio de Trabajo y Administradora Colombiana de Pensiones –Colpensiones (vinculado)  
Naturaleza: Tutela

que de fondo tomen las citadas Instituciones a través de Resolución y/o Acto Administrativo contentivo en la decisión adoptada por estos negando y/o concediendo la prestación pensional.

Respecto de las peticiones presentadas por la accionante, el 30 de julio de 2021 con radicado No. 08SE2021230100000043864 se les dio respuesta a las peticiones presentadas por la señora Rodríguez Hurtado PQRSD 02EE2021410600000022013 del 14 de mayo del 2021 y Pqrsd 02EE2021410600000045481 del 21 de junio del 2021; la cual se remitió a los correos electrónicos aportado en la solicitud: [Caturra1960@hotmail.es](mailto:Caturra1960@hotmail.es) ; [SandraCielo2005@hotmail.com](mailto:SandraCielo2005@hotmail.com), de lo cual consta la confirmación de entrega del correo (Expediente digital archivo No. 13 fol.5)

Conforme lo revisado por el Despacho se encuentra que por parte de **Ministerio de Trabajo** brindó respuesta a las peticiones presentadas por la señora **Olga Lucia Rodríguez Hurtado**, el 14 de mayo del 2021 y 21 de junio del 2021, mediante radicado No 08SE2021230100000043847 del 30 de julio de 2021, informando el tramite realizado conforme los artículos 3.6.7.8.9 del Acuerdo 26 de enero de 2008, para la aplicación del Convenio de Seguridad Social entre el Reino de España y la República de Colombia.

Por su parte, la Administradora Colombiana de pensiones, si bien no se le presentó derecho de petición por parte de la accionante, el Ministerio de Trabajo realizó solicitud el 28 de febrero de 2021 con radicado 2021- 3078586, reiterado a través de la solicitud del 30 de julio con radicado No 08SE2021230100000043847, tal como se evidencia en las siguientes capturas de pantallas anexos a la respuesta emitida por el Ministerio en mención:



Radicación: 110013335017 2021-00210-00  
Accionante: Olga Lucia Rodríguez Hurtado  
Accionado: Ministerio de Trabajo y Administradora Colombiana de Pensiones –Colpensiones (vinculado)  
Naturaleza: Tutela



De esta forma Colpensiones como entidad administradora del Régimen del Sistema General de Pensiones debe atender la solicitud a la que haya lugar y enviará un ejemplar de la decisión adoptada y/o de los formularios diligenciados al Ministerio del Trabajo, quien como organismo de enlace lo remitirá a las Direcciones Provinciales del Instituto Nacional de la Seguridad Social – INSS – o el Instituto Nacional de Marina – ISM – según el caso a fin de que éstas puedan determinar si al interesado le asiste el derecho o no a la prestación reclamada. (Artículo 8 Numeral 2 del Acuerdo Administrativo).

Así las cosas evidenciando que se vulnera del derecho petición y el debido proceso administrativo al demorar injustificadamente la contestación a la solicitud enviada por el Ministerio el 28 de febrero del presente año, la cual se encuentra vencida desde el pasado 28 de junio al cumplirse los 4 meses para la expedición del acto administrativo a que haya lugar se ordena a Colpensiones en el término de 15 días hábiles siguientes a la notificación de este fallo expedir el acto administrativo que corresponda y contestar el derecho petición formulado, enviando un ejemplar de la decisión adoptada y/o de los formularios diligenciados al Ministerio del Trabajo, quien como organismo de enlace lo remitirá a las Direcciones Provinciales del Instituto Nacional de la Seguridad Social – INSS – o el Instituto Nacional de Marina – ISM – según el caso a fin de que éstas puedan determinar si al interesado le asiste el derecho o no a la prestación reclamada. (Artículo 8 Numeral 2 del Acuerdo Administrativo)

En mérito de lo expuesto, la **JUEZ DIECISIETE ADMINISTRATIVO ORAL DE BOGOTÁ**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

**RESUELVE:**

**PRIMERO. - TUTELAR** el derecho fundamental de petición y debido proceso, invocado por la señora, **Olga Lucia Rodríguez Hurtado** por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia

**SEGUNDO. –** En consecuencia. se ordena a **Colpensiones en el término de 15 días** siguientes a la notificación de esta providencia expedir el acto administrativo que corresponda y contestar el derecho petición formulado, enviando un ejemplar de la decisión adoptada y/o de los formularios diligenciados al Ministerio del Trabajo.

**TERCERO.-** Se insta al Ministerio de trabajo para que una vez reciba los documentos requeridos de Colpensiones como organismo de enlace los remita de manera inmediata a las Direcciones Provinciales del Instituto Nacional de la Seguridad Social – INSS –Dirección Provincial de las Palmas – España a fin de que se pueda determinar si al interesado le asiste el derecho o no a la prestación reclamada. (Artículo 8 Numeral 2 del Acuerdo Administrativo)

Radicación: 110013335017 2021-00210-00

Accionante: Olga Lucia Rodríguez Hurtado

Accionado: Ministerio de Trabajo y Administradora Colombiana de Pensiones –Colpensiones (vinculado)

Naturaleza: Tutela

**CUARTO.- NOTIFICAR** esta providencia a la accionada y al accionante con la respuesta allegada al despacho, por el medio más expedito, en el término previsto por el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

**QUINTO-** Si este fallo no fuere impugnado, envíese el expediente al día siguiente a la Corte Constitucional, para efectos de su eventual revisión, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 33 del Decreto 2591 de 1991, en caso que la acción sea excluida de una eventual revisión por parte de la H. Corte Constitucional, se procederá al archivo inmediato del expediente, previo el registro por el sistema siglo XXI

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**



**LUZ MATILDE ADAIME CABRERA**  
Juez

DRBM

**Firmado Por:**

**Luz Matilde Adaime Cabrera**  
**Juez Circuito**  
**Sala 017 Contencioso Admsección 2**  
**Juzgado Administrativo**  
**Bogotá D.C., - Bogotá, D.C.**

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:

**f0ae191192bc2a009a42c12661d4678af555f27c9b6faf1ce892919ab0fc9b70**

Documento generado en 12/08/2021 11:58:27 a. m.

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