



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO 25 ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ
SECCIÓN SEGUNDA – ORAL

Bogotá D. C., catorce (14) de diciembre de dos mil veintiuno (2021)

PROCESO No.:	11001-33-35-025-2021-00387-00
ACCIONANTE:	JOSE MANUEL DANGOND CASTILLO
APODERADO	DANIEL LEONARDO GÓMEZ CASTILLO
ACCIONADO:	ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES
ACCIÓN:	TUTELA

Procede el Despacho a dictar sentencia de primera instancia en la acción de tutela presentada por el doctor Daniel Leonardo Gómez Castillo, en calidad de apoderado judicial del señor **JOSE MANUEL DANGOND CASTILLO**, en contra de la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES**, por la presunta violación a los derechos fundamentales de mínimo vital, igualdad, seguridad social y vida digna.

I. ANTECEDENTES

1.1. Soporte Fáctico de la Solicitud de Amparo

Del escrito de tutela se extraen los siguientes **HECHOS** relevantes:

Indica el accionante que nació el 30 de septiembre de 1957 y que por lo tanto tiene hasta el momento una edad de 63 años, teniendo reportadas 1420 semanas en su historia laboral.

Aduce que el 23 de julio de 2021 solicitó pensión por vejez ante la Administradora Colombiana de Pensiones [En adelante **Colpensiones**] bajo el radicado No. 2021_8330634 del mismo calendado sin que a la fecha la entidad accionada se haya pronunciado al respecto, cuyo término para dar respuesta a su solicitud venció el 23 de noviembre de 2021.

Manifiesta que, conforme a la jurisprudencia de la Corte Constitucional no se le deben trasladar cargas administrativas al afiliado por cuanto los únicos requisitos que tiene que cumplir es tener las semanas y la edad.

1.2. Pretensiones

EL tutelante solicitó al Despacho acceder a la siguiente:

“Solicito que se me amparen; el derecho fundamental al mínimo vital, a la igualdad, a la seguridad social, a la vida digna y en su efecto se ordene a la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES-COLPENSIONES a reconocer y pagar pensión de vejez desde el momento de su causación”. (sic)

1.3. Trámite procesal y contestación de la demanda de tutela

La acción fue admitida mediante auto de 2 de diciembre de 2021, en el que se ordenó notificar a la entidad accionada y se le concedió el término de dos días para que rindiera informe sobre los hechos y fundamentos de la acción. No obstante, vencido el término concedido, **Colpensiones** no rindió el informe solicitado ni contestó la solicitud de tutela, pese a haber sido notificada en debida forma de la admisión del mecanismo de la referencia.

1.4. Acervo Probatorio.

- a. Reporte de semanas cotizadas en pensiones.
- b. Oficio de radicación No. BZ2021_8330634-1775726 a la petición No. 2021_833063 de fecha 23 de julio de 2021.
- c. Pantallazo estado de la solicitud en la página de Colpensiones.
- d. Copia de cédula de ciudadanía.

II. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia.

Este Juzgado es competente para el conocimiento y decisión de la presente acción de tutela, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991.

2.2. Problema jurídico.

El asunto se contrae a establecer si la entidad demandada vulneró los derechos fundamentales al mínimo vital, a igualdad, seguridad social y vida digna del accionante, al no dar contestación a la solicitud de reconocimiento de pensión por vejez impetrada por el actor.

2.3. Generalidades sobre la acción de tutela – Test de procedencia.

La acción de tutela, prevista en el artículo 86 de la Carta Política y reglamentada por el Decreto 2591 de 1991, fue concebida como una acción judicial subsidiaria, residual y autónoma, a disposición de los ciudadanos, mediante la cual pueden reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, la protección judicial inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando éstos resulten

amenazados o vulnerados por la acción u omisión de autoridades públicas y, excepcionalmente, de particulares.

Es entonces un instrumento jurídico confiado por la Constitución a los jueces, cuya justificación y propósito consiste en brindar a los ciudadanos la posibilidad de acudir ante ellos sin mayores requerimientos de índole formal y con la certeza de obtener oportuna resolución en términos de una protección directa e inmediata del Estado, esto es, que frente a situaciones de hecho que representen quebranto o amenaza inminente e irremediable de sus derechos fundamentales, cuenten con una garantía de tutela judicial efectiva de esas prerrogativas más esenciales.

Empero, la Constitución Política determinó que el mecanismo de amparo fundamental reviste un carácter eminentemente accesorio, toda vez que la acción de tutela solo procede si el afectado no dispone de otro mecanismo de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio, para evitar un perjuicio irremediable.

Dicho lo anterior, incumbe al Juzgado verificar si en la presente oportunidad fueron acreditados los presupuestos de procedencia de la acción, tal como sigue:

- **Alegación de afectación *ius* fundamental:** la controversia entraña una hipotética vulneración de los derechos fundamentales al mínimo vital, igualdad, seguridad social y vida digna del libelista.
- **Legitimación por activa:** el accionante funge como titular de los derechos presuntamente vulnerados, e interpuso la acción de tutela por medio de apoderado debidamente facultado.
- **Legitimación por pasiva:** **Colpensiones** es la entidad pública que guarda competencia administrativa específica para resolver las solicitudes de pensión de sus afiliados, de conformidad al artículo 13 de la Ley 100 de 1993.
- **Inmediatez:** el Juzgado considera que el requisito de inmediatez se encuentra satisfecho, comoquiera que la falta de respuesta a la solicitud incoada por el accionante, genera sus efectos de manera continua en el tiempo y resulta ciertamente actual para el ejercicio del mecanismo de tutela.
- **Subsidiariedad:** dentro de los presupuestos de procedencia de la acción de tutela para obtener la protección de derechos fundamentales se erige el requisito de subsidiaridad, de acuerdo con el cual, y conforme expresamente consagra el artículo 86 superior, “...solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”.

En ese sentido la Corte Constitucional ha señalado¹ que “la acción de tutela, en términos generales, no puede ser utilizada como un medio judicial alternativo, adicional o complementario de

¹ T-565 de 2009

los establecidos por la ley para la defensa de los derechos, pues con ella no se busca reemplazar los procesos ordinarios o especiales y, menos aún, desconocer los mecanismos dispuestos al interior de estos procesos para controvertir las decisiones que se adopten”.

En desarrollo de ese postulado de subsidiariedad, la Corte Constitucional ha establecido unas reglas claras de procedencia que fueron compiladas por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en fallo de 29 de octubre de 2019², así:

“Subsidiariedad: para resolver este tópico, la Sala reitera que la acción de tutela fue concebida como un mecanismo de amparo judicial de los derechos fundamentales con naturaleza eminentemente **subsidiaria y urgente**, lo que significa, conforme lo ha reconocido la jurisprudencia de la Corte Constitucional³, que “solo es procedente supletivamente, es decir, cuando no existan otros medios de defensa a los que se pueda acudir, o cuando existiendo éstos, se promueva para precaver la ocurrencia de un perjuicio irremediable”.

A partir de dicha restricción, que proviene del contenido diáfano del inciso tercero del artículo 86 de la Constitución Política, la Corte Constitucional ha derivado las siguientes premisas:

- i. La acción de tutela “no puede superponerse a los mecanismos ordinarios establecidos en el ordenamiento jurídico de forma que los suplante o que se actúe como una instancia adicional para debatir lo que ya se ha discutido en sede ordinaria”⁴.
- ii. “[L]a protección de los derechos constitucionales no es un asunto que haya sido reservado exclusivamente a la acción de tutela”⁵, como quiera que si la misma Constitución “les impone a las autoridades de la República la obligación de proteger a todas las personas en sus derechos y libertades (C.P. art. 2°), se debe entender que los diversos mecanismos judiciales de defensa previstos en la ley han sido estatuidos para garantizar la vigencia de los derechos constitucionales, incluidos los de carácter fundamental”⁶.
- iii. Si la propia Constitución asignó a la acción de tutela un carácter eminentemente subsidiario, es claro que los demás medios de defensa judicial constituyen “los instrumentos preferentes a los que deben acudir las personas para lograr la protección de sus derechos”⁷.

En esa oportunidad, la Corte determinó que “[e]l carácter residual de la acción de tutela les impide a los jueces pronunciarse sobre estos asuntos cuando, apreciando las circunstancias concretas del accionante, existan recursos judiciales efectivos e idóneos”, motivo por el cual consideró que “se deben tener en consideración los siguientes criterios para determinar la procedencia de la acción de tutela en este tipo de controversias: (i) la edad del accionante y si en razón de ella es posible presumir circunstancias adicionales de vulnerabilidad o se debe flexibilizar el estudio de procedencia, (ii) la existencia de una afectación al mínimo vital y a la vida digna del peticionario o de su núcleo familiar, (iii) la actividad administrativa que se ha adelantado para obtener la prestación pensional siempre que ello se encuentre al alcance del actor, (iv) la calidad de sujeto de especial protección constitucional del eventual beneficiario de la prestación pensional, (v) la negativa caprichosa y arbitraria en reconocer la existencia de un derecho pensional y (vi) las condiciones de salud de los solicitantes”.

² Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección F. Sentencia de 29 de octubre de 2019. Expediente 11001333503020190033201.

³ Corte Constitucional, Sala Cuarta de Revisión, Sentencia T-150 de 31 de marzo de 2016, M.P. Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

⁴ Corte Constitucional, Sala Octava de Revisión, Sentencia T-030 de 26 de enero de 2015, M.P. Dra. Martha Victoria Sánchez Méndez.

⁵ Corte Constitucional, Sala Cuarta de Revisión, Sentencia T-150 de 31 de marzo de 2016, M.P. Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

⁶ Ibídem.

⁷ Ibídem.

En ese mismo sentido, el Tribunal Constitucional expuso⁸ que para determinar la procedencia excepcional de la acción de tutela en los eventos en los cuales se pretende el reconocimiento de derechos pensionales, el juez debe verificar circunstancias como las siguientes: “a. Que se trate de sujetos de especial de protección constitucional”, “b. Que la falta de pago de la prestación o su disminución, genere un alto grado de afectación de los derechos fundamentales, en particular del derecho al mínimo vital”, “c. Que el accionante haya desplegado cierta actividad administrativa y judicial con el objetivo de que le sea reconocida la prestación reclamada”, y “d. Que se acredite siquiera sumariamente, las razones por las cuales el medio judicial ordinario es ineficaz para lograr la protección inmediata de los derechos fundamentales presuntamente afectados”.

Luego, el Despacho concluye que en situaciones como la que nos ocupa, en las que **se pretende obtener por vía de la acción de tutela el reconocimiento de pensión por vejez**, el mecanismo de amparo constitucional resultaría procedente solo si el interesado demuestra que el mecanismo judicial ordinario ante el jurisdicción laboral no resulta idóneo para proteger sus derechos fundamentales, asunto que debe ser observado en concreto, atendiendo a las condiciones particulares de quien solicita el amparo constitucional.

Dicho lo anterior, se ocupa el Despacho del estudio de procedencia de la acción de tutela interpuesta respecto del requisito de **subsidiariedad**, teniendo en cuenta el alcance de lo pedido en la solicitud introductoria.

Para tal efecto, rememórese que, de conformidad con las pruebas allegadas al informativo, **Dangond Castillo** requirió ante Colpensiones el reconocimiento de pensión por vejez, solicitud que aún no ha sido contestada por la entidad accionada.

En el libelo de la acción no se explica de manera concreta y precisa al caso en particular, la procedencia por subsidiariedad e inmediatez, ni tampoco se observa que el señor **Dangond Castillo** haya puesto en marcha un proceso declarativo del derecho pertinente ante la Jurisdicción Ordinaria Laboral tendiente a obtener el derecho pretendido, sin que se encuentre expuesto ningún motivo específico válido por el cual considere que dicho mecanismo de defensa judicial no es idóneo o eficaz.

Ergo, el Juzgado considera que la acción de tutela de la referencia no puede abrirse paso como mecanismo de defensa judicial principal, pues ello desconocería el carácter residual, urgente y subsidiario de tan importante herramienta constitucional de protección de derechos fundamentales. Por consiguiente, descartado lo anterior, corresponde ahora verificar si con el actuar de la accionada se estaría desconociendo el derecho de petición del tutelante, por lo que procederá a analizar su posible transgresión.

2.2 Del Derecho Fundamental Presuntamente Vulnerado

2.2.1 Derecho de Petición

⁸ Corte Constitucional, Sala Segunda de Revisión, Sentencia T-204 de 4 de abril de 2017, expediente núm. T-5.871.578, M.P. Dr. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

El artículo 23 de la Constitución Política dispone que, toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. Igualmente, el artículo 85 *ibidem* consagra este mandato como un derecho de aplicación inmediata cuya protección se ejerce de manera idónea, adecuada y eficaz por intermedio de la acción de tutela⁹.

Se ha definido el alcance y contenido del derecho constitucional fundamental de petición así:

«A partir de esta garantía la jurisprudencia ha fijado una serie de reglas y de parámetros relacionados con el alcance, núcleo esencial y contenido de este derecho. Al respecto ha precisado lo siguiente:

‘a) El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa. Además, porque mediante él se garantizan otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión.

b) El núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión, pues de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta no resuelve o se reserva para sí el sentido de lo decidido.

c) La respuesta debe cumplir con estos requisitos: 1. Oportunidad 2. Debe resolverse de fondo, clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado 3. Ser puesta en conocimiento del peticionario. Si no se cumple con estos requisitos se incurre en una vulneración del derecho constitucional fundamental de petición.

d) Por lo anterior, la respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita.

e) Este derecho, por regla general, se aplica a entidades estatales, esto es, a quienes ejercen autoridad. Pero, la Constitución lo extendió a las organizaciones privadas cuando la ley así lo determine.

f) La Corte ha considerado que cuando el derecho de petición se formula ante particulares, es necesario separar tres situaciones: 1. Cuando el particular presta un servicio público o cuando realiza funciones de autoridad. El derecho de petición opera igual como si se dirigiera contra la administración. 2. Cuando el derecho de petición se constituye en un medio para obtener la efectividad de otro derecho fundamental, puede protegerse de manera inmediata. 3. Pero, si la tutela se dirige contra particulares que no actúan como autoridad, este será un derecho fundamental solamente cuando el Legislador lo reglamente.

g) En relación con la oportunidad de la respuesta, esto es, con el término que tiene la administración para resolver las peticiones formuladas, por regla general, se acude al artículo 6º del Código Contencioso Administrativo que señala 15 días para resolver. De no ser posible, antes de que se cumpla con el término allí dispuesto y ante la imposibilidad de dar una respuesta en dicho lapso, la autoridad o el particular deberá explicar los motivos y señalar el término en el cual se realizará la contestación. Para este efecto, el criterio de razonabilidad del término será determinante, puesto que deberá tenerse en cuenta el grado de dificultad o la complejidad de la solicitud. Cabe anotar que la Corte Constitucional ha confirmado las decisiones de los jueces de instancia que ordena responder dentro del término de 15 días, en caso de no hacerlo, la respuesta será ordenada por el juez, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas

⁹ Corte Constitucional, T-831 de 2013.

siguientes.

h) La figura del silencio administrativo no libera a la administración de la obligación de resolver oportunamente la petición, pues su objeto es distinto. El silencio administrativo es la prueba incontrovertible de que se ha violado el derecho de petición.

i) El derecho de petición también es aplicable en la vía gubernativa, por ser ésta una expresión más del derecho consagrado en el artículo 23 de la Carta. Sentencias T-294 de 1997 y T-457 de 1994¹⁰.

Posteriormente, esta Corporación añadió dos reglas adicionales: (i) que la falta de competencia de la entidad ante quien se plantea no exonera a la entidad del deber de responder; y (ii) que la respuesta que se profiera debe ser notificada al interesado^{11»12}.

De igual manera, se ha concluido que una respuesta es (i) suficiente cuando resuelve materialmente la petición y satisface los requerimientos del solicitante, sin perjuicio de que sea negativa a sus pretensiones¹³; (ii) efectiva si soluciona el caso que se planteó¹⁴; y (iii) congruente si existe coherencia entre lo respondido y lo pedido, de tal manera que la contestación a lo solicitado 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 solicitud formulada¹⁵.

De acuerdo con lo expuesto, el derecho constitucional fundamental de petición es vulnerado cuando una autoridad pública **no resuelve de fondo** lo pedido o no emite una pronta respuesta conforme a los términos legales.

En lo referente al término con que cuenta la Administración para emitir respuesta a las solicitudes como la incoada por el demandante, el artículo 14 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo¹⁶ establece que «*Salvo norma legal especial y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción...*».

Descendiendo al *sub examine* se tiene que el tutelante acusa la trasgresión de sus derechos fundamentales al mínimo vital, igualdad, seguridad social y vida digna, sin embargo, no expone ninguna situación relacionada que haga evidente cómo la actuación administrativa origina graves consecuencias negativas o riesgos de transgresión a esas garantías esenciales. Sin embargo, con la omisión de respuesta tanto en la solicitud elevada por el accionante como para la presente acción por parte de la demandada, el juez de tutela no puede desconocer otros derechos que

¹⁰ Ver sentencias T-377 de 2000, T-173 de 2013, T-211-14, entre otras.

¹¹ Sentencia T-173 de 2013.

¹² Corte Constitucional, expediente T- 4.778.886, sentencia T-332-15, Bogotá, D.C., 1° de junio de 2015, Magistrado Ponente Alberto Rojas Ríos.

¹³ Sentencias T-1160A de 2001, con ponencia del Magistrado Manuel José Cepeda Espinosa y T-581 de 2003 Magistrado Ponente Rodrigo Escobar Gil.

¹⁴ Sentencia T-220 de 1994, Magistrado Ponente Eduardo Cifuentes Muñoz.

¹⁵ Ver las sentencias T-669 de 2003, Magistrado Ponente Marco Gerardo Monroy Cabra y T-350 de 2006, con ponencia del Magistrado Jaime Córdoba Triviño.

¹⁶ Los artículos que regulan el ejercicio del derecho constitucional fundamental de petición en tal ordenamiento fueron sustituidos por la Ley 1755 de 2015.

le asisten y que se pueden ver amenazados, es así como el Despacho evidencia una vulneración al derecho fundamental de **petición** del actor.

Es importante precisar que en el presente caso no se pretende analizar el derecho de reconocimiento pensional del accionante, en razón a que la presente acción no es mecanismo idóneo para reclamar ese derecho, sino que cuestiona la actuación silenciosa y omisiva de Colpensiones para dar respuesta a la solicitud de reconocimiento de pensión por vejez en los términos de ley.

Luego entonces, del análisis efectuado con antelación, es viable concluir que la acción de tutela interpuesta en esta oportunidad no es procedente, como quiera que no se encuentran reunidas las condiciones necesarias para colegir que el medio ordinario de defensa judicial con el que cuenta para reivindicar los derechos presuntamente lesionados, es ineficaz o inadecuado para esos fines.

Así, ante la existencia de otro mecanismo de defensa judicial, la ausencia de un perjuicio irremediable que pueda ser causado al actor, y encontrándose probado que la actuación del **Colpensiones** no pone en riesgo los derechos fundamentales al mínimo vital, igualdad, seguridad social y a la vida digna de la tutelante, es dable concluir que la presente acción de tutela es improcedente, toda vez que no cumple con el requisito de subsidiariedad.

Ahora bien, en virtud a la protección de otros derechos constitucionales que puedan estar vulnerados, el Despacho considera pertinente amparar el derecho fundamental de **petición** del señor **Dangond Castillo** bajo el estricto sentido de que la respuesta deberá ser pronta, completa y de fondo de acuerdo al artículo 13 de la Ley 1755 de 2015.

Con fundamento en la jurisprudencia y normatividad tratada en la presente acción, el despacho declarará improcedente la presente acción de tutela en los términos solicitados por el accionante, y en su lugar, amparará de oficio el derecho fundamental de **petición** vulnerado al tutelante y en consecuencia, se ordenará a la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES**, o quien haga sus veces, que en un plazo no mayor de cinco (05) días, contados a partir de la ejecutoria de la presente providencia, proceda a darle una respuesta de fondo, clara y congruente a la solicitud impetrada por el accionante el día 23 de julio de 2021.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO VEINTICINCO (25) ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

II. FALLA:

PRIMERO: DECLARAR improcedente la presente acción de tutela en los términos solicitados por el accionante, conforme lo expuesto en la parte motiva.

SEGUNDO: PROTEGER el derecho fundamental de **PETICIÓN** del señor **JOSE MANUEL DANGOND CASTILLO**.

TERCERO: Como consecuencia de lo fallado en el numeral anterior, **ORDENAR** a la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES** que, dentro del término de cinco (05) días siguientes a la notificación de este fallo, dé respuesta de fondo, clara y congruente a la solicitud impetrada por el accionante el día 23 de julio de 2021.

CUARTO: ADVERTIR a la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES**, que el incumplimiento de lo dispuesto en este fallo dará lugar a las sanciones establecidas en el artículo 52 del Decreto Ley 2591 de 1991.

CUARTO: NOTIFICAR a las partes por el medio más expedito la presente decisión.

QUINTO: De no ser impugnada esta decisión, remítase a la H. Corte Constitucional para eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

ANTONIO JOSÉ REYES MEDINA
Juez

JGV

Firmado Por:

Antonio Jose Reyes Medina
Juez Circuito
Juzgado Administrativo
Sala 025 Contencioso Admsección 2
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: **9ebcedbd3990567f9a07d6874b8ef8ee387c6fa1b1f627225fbc815d9c85ae9d**

Documento generado en 14/12/2021 04:37:56 PM

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