

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO JUZGADO DÉCIMO PENAL DEL CIRCUITO ESPECIALIZADO

Bogotá, D.C., veintisiete (27) de marzo de dos mil veintitrés (2023).

Radicación: Tutela 1100131070102023-00040
Accionante EDGAR ALBA ZAMBRANO
Apoderado: IVÁN MAURICIO RESTREPO FAJARDO
Accionadas: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES- COLPENSIONES
Asunto: ACCIÓN DE TUTELA 1ª INSTANCIA
Decisión: NIEGA HECHO SUPERADO

OBJETO

Emitir el pronunciamiento que en derecho corresponda, respecto de la acción de tutela incoada por el señor **EDGAR ALBA ZAMBRANO**, identificado con cédula de ciudadanía número 19.374.695, a través de apoderado, contra la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES- COLPENSIONES**, por la presunta violación de su derecho fundamental de petición -Art. 23 C.N., debido proceso -Art. 29 C.N. y seguridad social -Art. 48 C.N.

HECHOS Y PRETENSIONES

Aduce el accionante **EDGAR ALBA ZAMBRANO**, que el 15 de noviembre de 2022, elevó ante Colpensiones, solicitud de reconocimiento y pago de pensión de vejez, sin que hasta la fecha de emisión de esta acción constitucional haya recibido respuesta de fondo, a pesar de haber fenecido los términos para emitir el respectivo pronunciamiento.

DERECHOS FUNDAMENTALES PRESUNTAMENTE VULNERADOS

De acuerdo con el escrito de demanda el señor **EDGAR ALBA ZAMBRANO**, considera vulnerado su derecho fundamental de petición, debido proceso y seguridad social, conforme al artículo 23, 29 y 48 de la Carta Política.

PRETENSIONES

El actor en tutela depreca del Juez constitucional, se ampare su derecho fundamental de petición, debido proceso y seguridad social y como consecuencia de ello, le ordene a COLPENSIONES dar respuesta satisfactoria y de fondo a la solicitud de reconocimiento y pago de pensión de vejez, atendiendo que cumple a cabalidad los presupuestos para su otorgamiento.

ACTUACIÓN PROCESAL

El 16 de marzo del año que avanza, por reparto se recibió escrito de tutela elevado por el ciudadano **EDGAR ALBA ZAMBRANO**, identificado con cédula de ciudadanía 19.374.695, a través de apoderado, motivo por el cual en la misma fecha se avocó¹ conocimiento de la acción constitucional y se ordenó correr traslado del escrito de tutela a la parte demandada **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES- COLPENSIONES**, para el ejercicio del derecho de defensa y contradicción, librando los oficios respectivos el 17 de marzo del año en curso².

Respuesta de la entidad accionada

- **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES**

Descorre el traslado la Doctora Malky Katrina Ferro, en calidad de Directora de la Dirección de Acciones Constitucionales de COLPENSIONES, quien informa que, revisado el expediente pensional del accionante se evidencia que solicitó el 15 de noviembre de 2022 el reconocimiento y pago de una pensión mensual vitalicia de vejez, radicada bajo el No 2022_16674841, la cual fue reconocida el 17 de marzo de 2023, por la Subdirección de Determinación V a través de la resolución N° 75548, la cual se le notificó al correo electrónico suministrado para tales efectos.

¹ Documento 5 archivo digital

² Documento 6 y siguientes íbidem.

Añade que, Colpensiones, ha obrado hasta la fecha de forma responsable y en derecho, sin que exista vulneración alguna a los derechos del ciudadano, por lo que el accionante debe agotar los procedimientos administrativos y judiciales dispuestos para tal fin y no reclamar su pretensión vía acción de tutela, ya que ésta solamente procede ante la inexistencia de otro mecanismo judicial, razón por la cual se solicita tener en cuenta los siguientes argumentos:

Afirma que, las pretensiones de la acción de tutela no requieren ser objeto de protección, como quiera que la entidad ya atendió de fondo la solicitud presentada por el accionante y que dio lugar a la acción de tutela, por lo que ha de considerarse que se configuró un hecho superado en razón a la expedición de la resolución de fecha 17 de marzo de 2023.

Indica que, respecto a la finalidad de la acción de tutela, el artículo 86 de la Constitución Política de Colombia, el Decreto 2591 de 1991 y la Jurisprudencia Constitucional son claros en señalar que la protección y el amparo que se obtiene a través de la acción de tutela debe ser actual e inmediata e implica una acción u omisión actual por parte de la autoridad accionada, circunstancias que en este caso no se presentan pues se ha satisfecho el derecho fundamental cuya lesión fue invocada en el escrito de tutela, encontrándonos, entonces, frente a un hecho superado, al respecto la H. Corte Constitucional ha indicado en jurisprudencia³.

Finalmente solicita que, atendiendo que esa entidad no ha transgredido derecho fundamental alguno, por lo cual la acción de tutela es improcedente al no existir vulneración de derechos fundamentales, y haberse satisfecho lo pretendido por el accionante mediante la expedición de la resolución de fecha 17 de marzo de 2023, en consecuencia, el amparo constitucional ha perdido su razón de ser, y por lo tanto debe declararse la carencia actual de objeto por hecho superado. Anexa copia de la Resolución y escrito de notificación.

ACERVO PROBATORIO

- 1.- Demanda presentada por el accionante **EDGAR ALBA ZAMBRANO**. (En 2 folios).
- 2.- Cédula de ciudadanía a nombre de **EDGAR ALBA ZAMBRANO** (En 1 folio)
- 3.- Copia solicitud radicada ante Colpensiones 15 de noviembre de 2022 (En 1 folio)
- 4.- Copia de la comunicación enviada por Colpensiones a **EDGAR ALBA ZAMBRANO** el 15 de noviembre de 2022 (En 1 folio).

³ Sentencia T-308 de 2003, M.P Rodrigo Escobar Gil

CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

COMPETENCIA

De acuerdo con el artículo 86 de la Constitución Nacional, en armonía con los Decretos 2591 de 1.991, 1382 de 2.000 y 333 de 2021 artículo 1 numeral 2, este despacho es competente para conocer la demanda de tutela interpuesta en contra de la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES**, pues se trata de una empresa industrial y comercial del Estado, organizada como entidad financiera de carácter especial, vinculada al Ministerio de Trabajo.

DE LA LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA Y PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA

Legitimación por activa.

Recae sobre el accionante **EDGAR ALBA ZAMBRANO**, quien es titular del derecho de petición, debido proceso y seguridad social invocados como conculcados.

Legitimación por pasiva

Los artículos 5°, 13 y 42 del Decreto 2591 de 1991, prevén que la acción de tutela se puede promover contra autoridades y contra particulares respecto de quienes el solicitante se halle en situación de subordinación e indefensión. De esta forma, este requisito se encuentra acreditado puesto que la solicitud de tutela se dirige contra la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES**, que está legitimada en la causa por pasiva de conformidad con el numeral 8 del artículo 42 del Decreto 2591 de 1991 y quien es la llamada a responder respecto de los derechos fundamentales que se invocan como vulnerados.

Esta acción, es un medio con el que cuenta todo individuo sin distinción alguno y puede ser promovida por sí mismo o por interpuesta persona y, sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Requisito de inmediatez.

Al respecto, se ha precisado que la protección de los derechos fundamentales, vía acción constitucional, debe invocarse en un plazo razonable y oportuno contado entre la ocurrencia del hecho

generador de la transgresión y la interposición del amparo. Lo anterior, en procura del principio de seguridad jurídica y de la preservación de la naturaleza propia de la acción de tutela.

Conforme lo expuesto, en este caso, el requisito de inmediatez se encuentra cumplido dado que el actor en tutela en término prudente y razonable expuso ante el juez constitucional el hecho o la conducta que encontró era causa de la vulneración de derechos fundamentales en busca de su protección constitucional.

Requisito de subsidiariedad.

El artículo 86 de la Carta establece de manera clara que:

*“(...) Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la **protección inmediata** de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.*

(...)

Esta acción 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 (...).”

Al respecto, a través de la jurisprudencia constitucional se ha advertido, de existir otro medio de defensa judicial, el presupuesto de subsidiariedad que rige la acción de tutela debe analizarse en cada caso concreto con el fin de determinar la idoneidad y eficacia del referido medio para lograr la protección pretendida en el contexto en el que se encuentra el sujeto activo de la acción.

Así, en los eventos en que el amparo proceda como mecanismo definitivo, ha precisado que la ineficacia y falta de idoneidad de los medios ordinarios de defensa con que cuente el accionante deben ser estudiados atendiendo el contexto del caso y las especiales condiciones del afectado, pues solo así, será posible determinar si tales mecanismos ofrecen una solución integral desde una dimensión constitucional y no meramente formal.

En palabras de la Corte *“(...) el medio de defensa ordinario debe estar llamado a proteger el derecho fundamental conculcado y, además, a hacerlo de manera oportuna, toda vez que, como ya ha sido señalado por esta Corporación, el Juez de tutela, al interpretar constitucionalmente asuntos laborales, no persigue la solución de un conflicto o diferencia entre el trabajador y el empresario para hallar la solución correcta, sino pretende, la definición de campos de posibilidades para resolver controversias entre derechos o principios fundamentales (...).”*⁴.

Por eso, en el evento en que la acción constitucional proceda como mecanismo transitorio, se requiere la configuración de un perjuicio irremediable, el cual, jurisprudencialmente se ha reiterado, debe ser *inminente* y *grave*, de allí que, las medidas para evitar su consumación obedezcan a los

⁴ Sentencia T- 064 de 2016 (M.P Luis Guillermo Guerrero Pérez).

criterios de urgencia e impostergabilidad⁵. Sobre esa base, ha agregado la Corte que: “(...) (ii) el estado de salud del solicitante y su familia; y (iii) las condiciones económicas del peticionario del amparo (...)” constituyen criterios orientadores al momento de determinar la existencia o no de un perjuicio irremediable⁶. En este último escenario, la decisión de amparo constitucional tiene un alcance transitorio, en el sentido de que solo se mantiene vigente mientras la autoridad judicial competente decide de fondo sobre la acción ordinaria instaurada por el afectado.

Problema jurídico:

Con base en lo anterior, corresponde al despacho dar solución al siguiente problema jurídico:

1. Determinar si se vulneró el derecho fundamental de petición, debido proceso y seguridad social alegados por el señor **EDGAR ALBA ZAMBRANO**, quien adujo que **COLPENSIONES** no le dio respuesta de fondo a su petición de reconocimiento y pago de pensión de vejez que le elevara desde el 15 de noviembre de 2022.

Para la resolución de dichos asuntos se analizarán los siguientes tópicos: *i)* el derecho fundamental de petición en general y en materia pensional *ii)* el derecho al debido proceso y seguridad social en materia pensional *iii)* Resolución del caso concreto.

• Derecho Fundamental de Petición

El demandante **EDGAR ALBA ZAMBRANO**, en nombre propio interpuso la acción al considerar que la actuación desplegada por la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES-COLPENSIONES, han vulnerado su derecho fundamental de petición, por no haber dado respuesta de fondo a la solicitud radicada el 15 de noviembre de 2022, por medio de la cual deprecó reconocimiento y pago de pensión de vejez.

Teniendo en cuenta la realidad fáctica y probatoria enunciada, se procede a estudiar si emerge o no la vulneración al derecho fundamental de petición reclamado por **EDGAR ALBA ZAMBRANO**, el cual se encuentra consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, como: “*la facultad que tienen todas las personas de acudir ante las autoridades y presentar solicitudes respetuosas, de carácter general o particular, para obtener de ellas una pronta y adecuada respuesta*”.

⁵ Respecto de la urgencia precisó la Corte desde sus inicios que: “(...) hay que instar o precisar (...) su pronta ejecución o remedio”. Las medidas urgentes deben adecuarse a la inminencia del perjuicio y a las circunstancias particulares del caso. Y en cuanto a la impostergabilidad ha referido que “las medidas de protección (...) deben responder a condiciones de oportunidad y eficacia, que eviten la consumación del daño irreparable”. Sentencias T-225 de 1993, T-107 de 2017, T- 064 de 2017, entre otras.

⁶ Sentencia T- 064 de 2017 (M.P Luis Guillermo Guerrero Pérez).

El artículo 14 del Código Contencioso Administrativo señala el término dentro del cual se deben resolver las peticiones así: *“salvo norma legal especial y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción...”*

Igualmente, la jurisprudencia constitucional ha reconocido su carácter fundamental en los siguientes términos:

“Se trata de uno de los derechos fundamentales cuya efectividad resulta indispensable para el logro de los fines esenciales del Estado, particularmente el servicio a la comunidad, la promoción de la prosperidad general, la garantía de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución y la participación de todos en las decisiones que los afectan, así como para asegurar que las autoridades cumplan las funciones para las cuales han sido instituidas (artículo 2º C.P.)”

Respecto al derecho de petición en materia pensional y la procedencia excepcional de la acción de tutela para el reconocimiento y pago de prestaciones sociales ha decantado la Corte Constitucional.

“La procedencia de la acción de tutela para el reconocimiento y pago de prestaciones sociales

26. El artículo 86 de la Constitución Política consagra la acción de tutela como un mecanismo preferente y sumario al que pueden acudir las personas, por sí mismas o por quien actúe a su nombre, cuando consideren vulnerados o amenazados sus derechos fundamentales por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de un particular. Empero, el inciso 3º de la norma establece que *“esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que se interponga como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”*.

27. En cuanto a esa característica de subsidiariedad, la Corte Constitucional, en sentencia T-237 de 2015, sostuvo⁸ que *“(...) el carácter residual de este especial mecanismo obedece a la necesidad de preservar el reparto de competencias establecido por la constitución a las diferentes autoridades y que se fundamenta en los principios de autonomía e independencia judicial”*.

No obstante, en aras de salvaguardar los derechos fundamentales, presuntamente vulnerados, este Tribunal ha establecido dos (2) excepciones al principio de subsidiariedad, como se pasará a exponer.

La primera relacionada con la falta de idoneidad y eficacia de los medios ordinarios de defensa judicial. En este evento, las acciones judiciales no absuelven el conflicto en su dimensión constitucional y no ofrecen una solución pronta⁹. En palabras de esta Corporación se dijo que *“el requisito de la idoneidad ha sido interpretado por la Corte Constitucional a la luz del principio según el cual el juez de tutela debe dar prioridad a la realización de los derechos sobre las consideraciones de índole formal”*¹⁰.

Así mismo, en sentencia T- 725 de 2014, la Sala Primera de Revisión consideró que:

“La determinación de la eficacia e idoneidad de los recursos ordinarios, por su parte, no debe obedecer a un análisis abstracto y general¹¹. Es competencia del juez constitucional determinar la funcionalidad de tales mecanismos a la luz del caso concreto y de la situación del accionante para determinar si ellos, realmente, permiten asegurar la protección efectiva del derecho cuyo amparo se pretende¹². Es decir, si dichos medios de defensa ofrecen la misma protección que el juez constitucional podría otorgar a través del mecanismo excepcional de la tutela y si su puesta en ejecución no generaría una lesión mayor de los derechos del afectado¹³”.

⁷Sentencia del 12 de mayo de 1992, M.P José Gregorio Hernández Galindo.

⁸ En aquella oportunidad, el Alto Tribunal reitero lo establecido en la sentencia T-063 de 2013.

⁹ Sentencia T-009 de 2016.

¹⁰ Ibidem.

¹¹ sentencia T-303 de 2002

¹² Cuando se afirma que el juez debe tener en cuenta la situación especial del actor, se quiere decir que este debe prestar atención a su edad, a su estado de salud o al de su familia, a sus condiciones económicas y a la posibilidad de que para el momento del fallo definitivo por la vía ordinaria o contenciosa, la decisión del juez sea inoportuna o inocua, entre otras. A este respecto, ver sentencias T-100 de 1994, T-228 de 1995, T-338 de 1998, SU-086 de 1999, T-875 de 2001, T-999 de 2001, T-179 de 2003, T-267 de 2007, SU-484 de 2008, T-167 de 2011, T-225 de 2012 y T-269 de 2013.

¹³ Consideraciones en materia de subsidiariedad hechas en la sentencia T-384 de 1998, que fueron posteriormente reiteradas en la T-1316 de 2001.

Radicado n°: TUTELA 2023-00040
Accionante: EDGAR ALBA ZAMBRANO
Accionado: COLPENSIONES
Asunto: FALLO DE TUTELA 1ª INSTANCIA

De esta manera, corresponde al juez de tutela, atendiendo las circunstancias fácticas del peticionario, determinar si los procedimientos judiciales brindan una solución **clara, definitiva, precisa y oportuna** a la *Litis* objeto de discusión y, en este sentido, otorgan una protección eficaz a los derechos invocados¹⁴. En caso de encontrar que estos mecanismos no son idóneos ni eficaces, la acción de tutela procederá de forma definitiva.

La segunda, cuando la acción de tutela se interpone como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. El inciso tercero del artículo 86 superior y el artículo 6° del Decreto Estatutario 2591 de 1991 establecen que pese a la existencia de medios de defensa judicial, la acción de tutela procede de manera excepcional cuando se interpone como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

28. En desarrollo de estos preceptos, la jurisprudencia constitucional¹⁵ ha señalado que el perjuicio irremediable se estructura cuando: (i) la amenaza esta por suceder prontamente, es decir, que es inminente¹⁶; (ii) el daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona sea grave¹⁷; (iii) se requieran medidas urgentes para conjurar el perjuicio irremediable,¹⁸ y (iv) la acción de tutela sea impostergable a fin de garantizar un adecuado restablecimiento del orden social justo en toda su integridad¹⁹.

29. De otro lado, la Corte ha referido que, en aquellos casos, en los que el solicitante fuese sujeto de especial protección constitucional, el estudio de procedibilidad se vuelve menos riguroso, debido al estado de debilidad en el que se encuentra²⁰ y, en consecuencia, corresponde al juez de tutela actuar "(...) de manera especialmente diligente, interpretando el alcance de sus propias funciones con un criterio eminentemente protectivo, que refleje la intención del Constituyente y busque preservar, ante todo, el goce de sus derechos fundamentales"²¹.

Sobre el particular, en sentencia T-463 de 2017, esta Corporación reiteró que "los medios de defensa con los que cuentan los sujetos de especial protección constitucional se presumen inidóneos. Sin embargo, en cada caso, la condición de vulnerabilidad (persona de la tercera edad, niño o niña, persona en situación de discapacidad, etc.), debe ser analizada por el juez de tal forma que lo lleve a considerar que efectivamente, por sus características, en esa circunstancia en particular, se encuentra en imposibilidad de ejercer el medio de defensa en igualdad de condiciones".

30. Atendiendo las excepciones al principio de subsidiariedad, la jurisprudencia constitucional ha admitido la procedencia de la acción de tutela para conocer de las solicitudes de reconocimiento y pago de prestaciones sociales, cuando éstas comprometen el núcleo esencial del derecho fundamental al mínimo vital²².

En sentencia T- 480 de 2017, este Tribunal sostuvo que la procedencia de la tutela para el reconocimiento de prestaciones económicas puede presentarse como mecanismo definitivo, cuando el solicitante no disponga de otro medio de defensa judicial o, existiendo, carece de idoneidad o eficacia, o como mecanismo transitorio para

¹⁴ Sentencia T-009 de 2016.

¹⁵ Ver, entre otras, las sentencias T-896 de 2007, T-1238 de 2008, T-273 de 2009, T-809 de 2009, T-710 de 2011, T-452 de 2012, T-736 de 2013, T-426 de 2014, T-373 de 2015 y T-139 de 2017.

¹⁶ "El perjuicio ha de ser inminente: "que amenaza o está por suceder prontamente". Con lo anterior se diferencia de la expectativa ante un posible daño o menoscabo, porque hay evidencias fácticas de su presencia real en un corto lapso, que justifica las medidas prudentes y oportunas para evitar algo probable y no una mera conjetura hipotética. Se puede afirmar que, bajo cierto aspecto, lo inminente puede catalogarse dentro de la estructura fáctica, aunque no necesariamente consumada. Lo inminente, pues, desarrolla la operación natural de las cosas, que tienden hacia un resultado cierto, a no ser que oportunamente se contenga el proceso iniciado. Hay inminencias que son incontenibles: cuando es imposible detener el proceso iniciado. Pero hay otras que, con el adecuado empleo de medios en el momento oportuno, pueden evitar el desenlace efectivo. En los casos en que, por ejemplo, se puede hacer cesar la causa inmediata del efecto continuado, es cuando vemos que desapareciendo una causa perturbadora se desvanece el efecto. Luego siempre hay que mirar la causa que está produciendo la inminencia". Sentencia T-956-13.

¹⁷ "No basta cualquier perjuicio, se requiere que éste sea grave, lo que equivale a la gran intensidad del daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona. La gravedad obliga a basarse en la importancia que el orden jurídico concede a determinados bienes bajo su protección, de manera que la amenaza a uno de ellos es motivo de actuación oportuna y diligente por parte de las autoridades públicas. Luego no se trata de cualquier tipo de irreparabilidad, sino sólo de aquella que recae sobre un bien de gran significación para la persona, objetivamente. Y se anota la objetividad, por cuanto la gravedad debe ser determinada o determinable, so pena de caer en la indefinición jurídica, a todas luces inconveniente". *Ibidem*.

¹⁸ "Las medidas que se requieren para conjurar el perjuicio irremediable han de ser urgentes, es decir, como calidad de urgir, en el sentido de que hay que instar o precisar una cosa a su pronta ejecución o remedio tal como lo define el Diccionario de la Real Academia. Es apenas una adecuación entre la inminencia y la respectiva actuación: si la primera hace relación a la prontitud del evento que está por realizarse, la segunda alude a su respuesta proporcionada en la prontitud. Pero además la urgencia se refiere a la precisión con que se ejecuta la medida, de ahí la necesidad de ajustarse a las circunstancias particulares. Con lo expuesto se verifica cómo la precisión y la prontitud dan señales la oportunidad de la urgencia". *Ibidem*.

¹⁹ "La urgencia y la gravedad determinan que la acción de tutela sea impostergable, ya que tiene que ser adecuada para restablecer el orden social justo en toda su integridad. Si hay postergabilidad de la acción, ésta corre el riesgo de ser ineficaz por inoportuna. Se requiere una acción en el momento de la inminencia, no cuando ya haya desenlace con efectos antijurídicos. Se trata del sentido de precisión y exactitud de la medida, fundamento próximo de la eficacia de la actuación de las autoridades públicas en la conservación y restablecimiento de los derechos y garantías básicos para el equilibrio social". *Ibidem*.

²⁰ Sentencia T-606 de 2016.

²¹ *Ibidem*, esta posición fue reiterada en Sentencia T-712 de 2015.

²² Sentencia T-263 de 2017.

evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable²³, en cuyo caso, la protección se extenderá hasta que se profiera una decisión definitiva por el juez ordinario.

31. En suma, la acción de tutela procede excepcionalmente para obtener el reconocimiento y pago de una pensión cuando se demuestra que: (i) los medios judiciales no son idóneos ni eficaces para lograr la protección inmediata e integral de los derechos fundamentales presuntamente vulnerados²⁴, (ii) el no reconocimiento y pago de la prestación, afecta los derechos fundamentales del solicitante, en particular de su derecho al mínimo vital²⁵ y, (iii) el interesado ha desplegado cierta actividad administrativa o judicial, tendiente a obtener la protección de sus derechos²⁶.

Derecho de petición en materia pensional

32. La Constitución Política de 1991, en el artículo 23, reconoce el derecho de toda persona a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución.

La Corte ha reiterado en diversas ocasiones que este derecho fundamental es indispensable para lograr los fines del Estado contenidos en el artículo 2º de la Carta, *“como lo son el servicio a la comunidad, la garantía de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, la participación de los ciudadanos en las decisiones que los afectan y para asegurar que las autoridades cumplan las funciones para las cuales han sido instituidas*²⁷.

La jurisprudencia constitucional ha sostenido que el derecho de petición se satisface si concurren los elementos esenciales como *“(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; (ii) la respuesta debe ser pronta y oportuna, es decir, la respuesta debe producirse dentro de un plazo razonable, que debe ser lo más corto posible*²⁸, *así como clara, precisa y de fondo o material, que supone que la autoridad competente se pronuncie sobre la materia propia de la solicitud y de manera completa y congruente, es decir sin evasivas, respecto a todos y cada uno de los asuntos planteados, y (iii) la pronta comunicación de lo decidido al peticionario, independiente de que la respuesta sea favorable o no, pues no necesariamente se debe acceder a lo pedido*²⁹”.

El derecho de petición aparecía regulado en el Decreto 01 de 1984 hasta la expedición del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011); no obstante, el título que lo regulaba fue declarado inexecutable a través de sentencia C-818 de 2011, debiendo el legislador expedir la Ley Estatutaria 1755 de 2015, la cual lo disciplina en la actualidad.

33. En cuanto a las solicitudes relacionadas con el derecho a la pensión de vejez, invalidez y sobrevivencia, el artículo 19 del Decreto 656 de 1994 establece que deberán decidirse en un plazo máximo de cuatro (4) meses.

De igual manera, el artículo 4º de la Ley 700 de 2001 prevé que los operadores públicos y privados del Sistema General de Pensiones y Cesantías contarán con un plazo no mayor a seis (6) meses, a partir del momento en que se eleve la solicitud de reconocimiento por parte del interesado, para adelantar los trámites necesarios tendientes al pago de las mesadas correspondientes, so pena de incurrir en una mala conducta y, en consecuencia, responder solidariamente en el pago de la indemnización moratoria a que haya lugar si el afiliado ha debido recurrir a los tribunales para el reconocimiento de su pensión o cesantía y el pago de costas judiciales.

Por su parte, la Ley 1755 de 2015, que sustituyó el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en el artículo 14, dispone 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”*.

²³ “... cuando se solicita el reconocimiento de derechos pensionales, el estudio de procedencia para determinar si se está ante la posible ocurrencia de un perjuicio irremediable debe tener en cuenta los siguientes elementos: (i) la edad del solicitante y si ese aspecto lo hace sujeto de especial protección constitucional, (ii) el estado de salud del accionante y de los miembros de su grupo familiar, (iii) si existe un afectación a derechos fundamentales, especialmente el mínimo vital, (iv) la prueba de la afectación de sus garantías fundamentales, (v) que el interesado haya desplegado una actividad administrativa y judicial mínima para la protección de sus derechos, (vi) si se demuestra, siquiera de manera sumaria, que el medio judicial es ineficaz para lograr la protección inmediata e integral de los derechos fundamentales y (vii) si el actor demuestra, aunque sea sumariamente, que cumple los requisitos para acceder a la prestación reclamada”.

²⁴ El juez debe analizar las circunstancias fácticas en cada caso y, en el evento de que el peticionario sea un sujeto de especial protección constitucional, realizar un juicio de procedencia menos estricto. Ver Sentencia T-144 de 2013, T-081 de 2017 entre otras.

²⁵ Sentencia T-144 de 2013 y T-081 de 2017.

²⁶ Sentencias T-181 de 2015 y T-263 de 2017.

²⁷ Sentencias T-012 y T-419 de 1992, T-172, T-306, T-335 y T-571 de 1993, T-279 de 1994 y T-414 de 1995, entre otras.

²⁸ Sentencia T-481 de 1992.

²⁹ Sentencias T-259 de 2004 y T-814 de 2005, entre otras.

Radicado n°: TUTELA 2023-00040
Accionante: EDGAR ALBA ZAMBRANO
Accionado: COLPENSIONES
Asunto: FALLO DE TUTELA 1ª INSTANCIA

34. Al respecto, la Corte Constitucional en sentencia T-238 de 2017³⁰, sostuvo que “las autoridades ante las que se interponga una solicitud de carácter pensional, en principio, deben resolver la misma dentro de los quince días hábiles siguientes a su interposición. Salvo que se trate de una petición elevada ante la extinta Cajanal, ahora la UGPP³¹, en cuyo caso el término para resolver es de 4 meses o que se refiera al trámite efectivo para el reconocimiento y pago de una mesada pensional, caso en el cual, la administradora de pensiones cuenta con 6 meses a partir del momento en que se radique la solicitud para realizar las diligencias necesarias tendientes al pago de la mesada”³².

Conforme con las normas previamente señaladas y la jurisprudencia constitucional se tiene que:

Dentro de los quince (15) días siguientes a la interposición de una solicitud pensional, la administradora debe informar al peticionario sobre el estado en el que se encuentra su trámite, las razones por las cuales ha demorado la respuesta y la fecha en la que responderá de fondo sus inquietudes³³.

Las solicitudes pensionales deben resolverse en un término no mayor a cuatro (4) meses, contados a partir de la presentación de la petición³⁴.

(ii) Los fondos de pensiones cuentan con seis (6) meses, a partir de la solicitud, para adoptar todas las medidas necesarias que faciliten el pago efectivo de mesadas pensionales³⁵.

(iii) La entidad debe emitir un pronunciamiento de fondo, es decir, que las solicitudes se resuelvan materialmente y, además, notificarlas al peticionario³⁶.

35. En síntesis, todas las personas tienen derecho a presentar peticiones respetuosas a las entidades encargadas de reconocer prestaciones sociales y a recibir una respuesta en los términos establecidos por la ley y la jurisprudencia constitucional, esto es, a obtener respuesta oportuna y de fondo.³⁷

Y respecto a la seguridad social ha decantado nuestro máximo Tribunal Constitucional:

En relación con la presente consideración, se reiterará y se seguirá muy de cerca, lo ya desarrollado por las Salas de Revisión de Tutelas, en Sentencias T- 028 de 2017^[24], T- 378 de 2018^[25], T- 225 de 2018^[26], entre otras, teniendo en cuenta que en ellas se destacó el concepto, la naturaleza y la protección constitucional del derecho a la seguridad social.

El artículo 48 de la Carta Política, dispone que la seguridad social es un derecho irrenunciable y un servicio público en cabeza del Estado, que debe garantizarse a todas las personas “en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad”. Para esta Corporación la seguridad social es un derecho de raigambre fundamental, que debe ser definido de la siguiente manera: “conjunto de medidas institucionales tendientes a brindar progresivamente a los individuos y sus familias las garantías necesarias frente a los distintos riesgos sociales que puedan afectar su capacidad y oportunidad, en orden a generar los recursos suficientes para una subsistencia acorde con la dignidad del ser humano”^[27]

En Sentencia T-628 de 2007, esta Corporación estableció que la finalidad de la seguridad social guarda:

“necesaria correspondencia con los fines esenciales del Estado social de derecho como el servir a la comunidad; promover la prosperidad general; garantizar la efectividad de los principios y derechos constitucionales; promover las condiciones para una igualdad real y efectiva; adoptar medidas a favor de grupos discriminados o marginados; proteger especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta; y reconocer sin discriminación alguna de la primacía de los derechos inalienables de la persona como sujeto, razón de ser y fin último

³⁰ Ver igualmente las sentencias SU-975 de 2003, T-086 de 2015 y T-237 de 2016.

³¹ Decreto 4269 de 2011.

³² Posición reiterada en Sentencia T-322 de 2016.

³³ Artículo 23 de la Constitución Política, Sentencias SU-975 de 2003, T-086 de 2015 y T-238 de 2017.

³⁴ Artículo 19 del Decreto 656 de 1994. Ver sentencias SU-975 de 2003, T-237 de 2016 y T-238 de 2017.

³⁵ Artículo de la Ley 700 de 2001, Sentencia T-238 de 2017.

³⁶ Sentencia T-322 de 2016.

³⁷ Sentencia T-155-20218, M.P. Dr. JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Radicado n°: TUTELA 2023-00040
Accionante: EDGAR ALBA ZAMBRANO
Accionado: COLPENSIONES
Asunto: FALLO DE TUTELA 1ª INSTANCIA

del poder político²⁸⁾, donde el gasto público social tiene prioridad sobre cualquier otra asignación²⁹⁾

Aunado a lo anterior, es necesario destacar que el concepto de "seguridad social" hace referencia a la totalidad de las medidas que propenden por el bienestar de la población en lo relacionado con la protección y cobertura de unas necesidades que han sido socialmente reconocidas; por ello, con respecto al contenido de este especial derecho, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su Observación General No. 19 destacó que:

"El derecho a la seguridad social incluye el derecho a obtener y mantener prestaciones sociales, ya sea en efectivo o en especie, sin discriminación, con el fin de obtener protección, en particular contra: a) la falta de ingresos procedentes del trabajo debido a enfermedad, invalidez, maternidad, accidente laboral, vejez o muerte de un familiar; b) gastos excesivos de atención de salud; c) apoyo familiar insuficiente, en particular para los hijos y los familiares a cargo³⁰⁾."

En reiteradas ocasiones, esta Corporación ha señalado que la fundamentalidad de este especial derecho encuentra sustento en su vínculo funcional con el principio de dignidad humana y en la satisfacción real de los derechos humanos, pues, a través de éste, resulta posible que las personas afronten con decoro las circunstancias difíciles que les obstaculizan o impiden el normal desarrollo de sus actividades laborales y la consecuente recepción de los recursos que les permitan ejercer sus derechos subjetivos.³¹⁾

De igual modo, esta Corporación, en Sentencia T-200 de 2010, destacó que la importancia de este derecho radica en que "su máxima realización posible es una condición ineludible de la posibilidad real de goce del resto de libertades inscritas en el texto constitucional" y, por tanto, se constituye en un elemento esencial para la materialización del modelo de Estado que hemos acogido y que nos define como una sociedad fundada en los principios de dignidad humana, solidaridad, trabajo y prevalencia del interés general.³²⁾

A manera de conclusión, la garantía del derecho a la seguridad social, entendida como el mecanismo a partir del cual es posible asegurar la efectividad de los demás derechos de un individuo, en los eventos en los que éste se ha visto afectado por ciertas contingencias, se constituye en uno de los institutos jurídicos que un Estado que pretenda ostentar la condición de Social de Derecho debe asegurar.³⁸⁾

Y en cuanto al derecho al debido proceso en materia pensional, reitero que:

1. Puede decirse entonces que el derecho fundamental al debido proceso se aplica a toda actuación administrativa, lo que significa que las autoridades deben velar por el cumplimiento del principio de legalidad desde el inicio del respectivo procedimiento hasta su terminación. Con ello, se busca delimitar la frontera entre el ejercicio de una potestad legal y una actuación arbitraria y caprichosa³⁹⁾.

En materia pensional, este derecho se manifiesta en el deber de las administradoras de pensiones de respetar los derechos y las obligaciones de los afiliados, pues sus actuaciones van a incidir en la garantía de otros derechos fundamentales, como la seguridad social. Al emitir una decisión sobre un derecho pensional sin la observancia de las garantías procesales u omitiendo pronunciarse, por ejemplo, sobre aspectos relevantes puestos a consideración de la autoridad administrativa, se incurre en una vulneración no solo del derecho al debido proceso, sino también del derecho de petición, sobre lo cual esta Sala se pronunciará más adelante.

A continuación, la Sala hará referencia al principio constitucional de la justicia material y la prevalencia del derecho sustancial sobre las formas, pues el debate en el caso *sub examine* surge del presunto desconocimiento de este principio por parte de Colpensiones al exigirle al accionante ciertas formalidades para la acreditación del tiempo que laboró como Notario a pesar de la imposibilidad de este de conseguir tales requerimientos y siendo que, al parecer, dicha vinculación se demostró a través de otros documentos.⁴⁰⁾

³⁸⁾ Sentencia T- 043-2019, M.P., Alberto Rojas Ríos

³⁹⁾ Sentencia T-1082 de 2012.

⁴⁰⁾ Sentencia T-154-2018, M.P., DR. José Fernando Reyes Cuartas

Radicado n°: TUTELA 2023-00040
Accionante: EDGAR ALBA ZAMBRANO
Accionado: COLPENSIONES
Asunto: FALLO DE TUTELA 1ª INSTANCIA

En el presente asunto, el señor **EDGAR ALBA ZAMBRANO**, a través de apoderado manifestó que, desde el 15 de noviembre de 2022, se solicitó a Colpensiones se reconociera y pagara pensión de vejez, pero pese a haber transcurrido más de cuatro meses desde el momento que radicó su solicitud pensional, no ha obtenido respuesta de fondo por parte de COLPENSIONES.

De las pruebas obrantes en el trámite constitucional se pudo verificar que efectivamente el 15 de noviembre de 2022, el apoderado del aquí accionante le solicitó a Colpensiones el reconocimiento y pago de la pensión de vejez del señor ALBA, por considerar que cumplía a cabalidad los requisitos exigidos para ello, sin que para la fecha de radicación de esta acción (16 de marzo de 2023), la demandada hubiese emitido respuesta de fondo, a pesar de haber transcurrido más de 4 meses, lo que constituye una evidente transgresión al derecho fundamental de petición.

De ahí se concluye protuberante la flagrante vulneración del derecho fundamental de petición, debido proceso y seguridad social del demandante, como quiera que este espero el término que se ha establecido legal y constitucionalmente, para recibir una respuesta de fondo a su solicitud pensional, pero pese a ello la demandada no emitió el acto administrativo correspondiente y dicha omisión no solo desconoce el procedimiento establecido para decidir esta clase de solicitudes de carácter pensional, sino el derecho a que tiene el petente a recibir su mesada pensional por haber satisfecho los presupuestos de tiempo de cotización y edad exigidos en la Ley.

Sin embargo, ahora, tenemos que en el transcurso del trámite constitucional la entidad accionada emitió la Resolución SUB N° 75548 del 17 de marzo de 2023, mediante el cual se desató de fondo y de manera favorable la solicitud de reconocimiento y pago de pensión de vejez objeto de este amparo constitucional.

Con lo cual se evidencia que se atendió la solicitud de la tutelante, pues el objeto de esta era que se estudiara solicitud de reconocimiento y pago de pensión de vejez, lo que efectivamente hizo COLPENSIONES, a través del acto administrativo reseñado, el cual fue notificado vía correo electrónico al demandante.

Ahora bien, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sostenido que en aquellos eventos en los cuales la pretensión ha sido satisfecha, la acción de tutela pierde eficacia y, por ende, total justificación constitucional, debiéndose proceder a negar el amparo solicitado. Al respecto la sentencia T-495 de 2001, M.P. Dr. Rodrigo Escobar Gil:

“El objetivo de la acción de tutela, conforme al artículo 86 de la Constitución Política de Colombia, al Decreto 2591 de 1.991 y a la doctrina constitucional, es la protección efectiva y cierta del derecho constitucional fundamental,

Radicado n°: TUTELA 2023-00040
Accionante: EDGAR ALBA ZAMBRANO
Accionado: COLPENSIONES
Asunto: FALLO DE TUTELA 1ª INSTANCIA

presuntamente vulnerado o amenazado por la acción u omisión de una autoridad pública o de un particular en los casos expresamente señalados por la ley.

“En virtud de lo anterior, la eficacia de la acción de tutela radica en el deber que tiene el juez, en caso de encontrar amenazado o vulnerado un derecho alegado, de impartir una orden de inmediato cumplimiento orientada a la defensa actual y cierta del derecho que se aduce.

“No obstante lo anterior, si la situación de hecho que origina la violación o la amenaza ya ha sido superada en el sentido de que la pretensión erigida en defensa del derecho conculcado está siendo satisfecha, la acción de tutela pierde su eficacia y su razón de ser.”⁴¹.

Por todo, se negará el amparo del derecho fundamental de petición, debido proceso y seguridad social reclamado por **EDGAR ALBA ZAMBRANO**, por carencia actual de objeto por hecho superado, atendiendo que la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES-COLPENSIONES**, emitió pronunciamiento de fondo a la solicitud pensional por este radicada el 15 de noviembre de 2022, la cual fue notificada vía correo electrónico como este lo autorizó.

En mérito de lo expuesto, el **Juzgado Décimo Penal del Circuito Especializado de Bogotá**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Constitución,

RESUELVE:

PRIMERO: **NEGAR** el amparo de tutela del derecho fundamental de petición, seguridad social y debido proceso, reclamado por **EDGAR ALBA ZAMBRANO** identificado con la C.C. 19.374.695 en contra de la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES- COLPENSIONES**, por carencia actual de objeto por un hecho claramente superado, con fundamento en las consideraciones plasmadas en este proveído.

SEGUNDO: Notifíquese la presente decisión de conformidad con lo dispuesto en el artículo 30 del decreto 2591 de 1991.

TERCERO: Remítase la actuación original ante la Corte Constitucional para su eventual revisión, en caso de ser seleccionada y en el evento que no sea impugnada.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

MARTHA CECILIA ARTUNDUAGA GUARACA

Juez

⁴¹ Sentencia T-495 de 2001 Magistrado Ponente Dr. Rodrigo Escobar Gil