

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



JUZGADO TERCERO PENAL DEL CIRCUITO ESPECIALIZADO

SENTENCIA DE TUTELA No. 005

Radicación: 76-001-31-07-003-2023-00006-00

Accionante: WILLIAM ESCOBAR TORRES

Accionado: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES –
COLPENSIONES Y OTRO

Santiago de Cali, seis (06) de febrero de dos mil veintitrés (2023)

I.- OBJETO DEL PRONUNCIAMIENTO

Se procede a emitir el fallo que en derecho corresponda dentro de la Acción de Tutela promovida por el señor WILLIAM ESCOBAR TORRES en contra de la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES** - y como entidad vinculada el **MINISTERIO DEL TRABAJO**.

II.- RESUMEN DE LA ACCIÓN

Los hechos en que fundamenta el accionante su solicitud se sintetizan así:

1. Señala que es adulto mayor de 63 años con afecciones de salud que le limitan en todo sentido.
2. Que, habiendo cumplido la edad y semanas cotizadas exigidas para acceder a la pensión de vejez, presentó ante la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE**

PENSIONES – COLPENSIONES - solicitud para el reconocimiento de dicho derecho el **31 de enero de 2022**, con base en las semanas cotizadas en Colombia y Ecuador.

3. Dicha petición fue resuelta por la accionada el **25 de mayo de 2022**, oportunidad en la que se negó la reliquidación, reconocimiento y pago de la pensión de vejez, atendiendo a que no se reconocieron las semanas cotizadas en Ecuador.

4. Señala haber agotado los recursos ordinarios para obtener el reconocimiento de su pensión de vejez, pero los mismos fueron resueltos desfavorablemente a sus pretensiones, pues la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES** - afirma que las autoridades Ecuatorianas no han respondido respecto a sus aportes pensionales durante el periodo laborado en ese país.

5. Indica igualmente que presentó otra petición ante la entidad el **08 de agosto de 2022** en el que se exponen varias consideraciones, motivos de reclamación, así como interrogantes fundamentales para poder entender integralmente la situación y finalmente se indica la información detallada de las semanas cotizadas en Ecuador por Empleadores y tiempos. Frente a la cual recibió respuesta el 19 de agosto siguiente en la que solo se corrige el tiempo cotizado en Colombia, pero continúa desconociéndose el de Ecuador bajo los argumentos ya expuestos.

6. Que frente a dicha negativa radicó otras dos peticiones, cuyas respuestas fueron en el mismo sentido de las ya mencionadas.

7. Indica que a la fecha cuenta con 1178 semanas cotizadas en Colombia y con las 392 semanas cotizadas en Ecuador, ya cumple con los requisitos para acceder a la pensión de vejez, pero el trámite que debe realizarse entre ambas naciones para lograr ese reconocimiento le supera y tampoco observa diligencia de parte de estas entidades para atender sus solicitudes.

8. Por lo anterior, solicita al Juez de tutela amparar sus derechos fundamentales y ordenar a la entidad accionada dar alcance a la petición elevada el 31 de enero de 2022 con radicación No. BZ2022-1170277-0236576, atendiendo a que desde esa data cumple con los requisitos legales para acceder a la pensión de vejez.

III.- IDENTIFICACIÓN DEL SOLICITANTE

WILLIAM ESCOBAR TORRES, identificado con cédula de ciudadanía No. 16.271.883 expedida en Palmira (V), con dirección electrónica de notificaciones: escwilliam@gmail.com y abonado telefónico 311 300 23 85.

IV.- IDENTIDAD DE LA PARTE DEMANDADA

Mediante auto de sustanciación No. 020 del 25 de enero de 2023 se dispuso avocar el conocimiento de la acción invocada y se ofició a las entidades para que rindieran el informe respectivo sobre lo manifestado por esta en el escrito de tutela, entregando la siguiente respuesta frente a los hechos expuestos.

MINISTERIO DEL TRABAJO

La Dra. Dalia María Ávila Reyes en su calidad de asesora jurídica de la entidad, mediante oficio del 27 de enero de 2023, indicó que de parte del grupo de convenios internacionales se informó que en el acuerdo de seguridad social entre Colombia y Ecuador no está contemplada la posibilidad de traslado de aportes entre los dos países contratantes, sino la posibilidad de sumatoria de los tiempos trabajados en uno u otro país, dando lugar al pago de la pensión por parte de cada país a prorrata del tiempo cotizado en cada uno de ellos.

Adicionalmente, señala que la entidad únicamente cumple funciones como organismo de enlace, no encontrándose legalmente facultada para certificar tiempos cotizados, reconocer pensiones, o definir sí se tiene derecho o no a una prestación, obligación

que corresponde exclusivamente a las Entidades Gestoras, es decir a las administradoras de pensiones o entidades estatales obligadas al reconocimiento y pago de prestaciones.

Seguidamente, aclara que en cuanto a las prestaciones económicas de origen común (vejez, invalidez y sobrevivientes), la acumulación de tiempos únicamente se tiene en cuenta para efectos de determinar si el interesado cumple con los requisitos para adquirir el derecho y para efectuar el cálculo de la cuantía total de la prestación (pensión teórica), la cual se establece como si todos los períodos de seguro hubieren sido acreditados en el mismo país. Sin embargo, el reconocimiento de la prestación y el pago de la misma por las partes contratantes se realizan a prorrata por el tiempo que el asegurado hubiere cotizado en cada uno de los países.

En cuanto al trámite adelantado en el caso del señor WILLIAM ESCOBAR TORRES, manifiesta que el 17 de mayo de 2022 se recibe de COLPENSIONES los formularios COL/ECUA-01, COL/ECUA-02 y se solicitan los formularios ECUA/COL-01, ECUA/COL-02, correspondiente a la solicitud pensional del aquí accionante. Posteriormente, el 22 de junio de 2022 se remite al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social los formularios COL/ECUA-01, COL/ECUA-02 y piden los formularios ECUA/COL-01, ECUA/COL-02.

Que el 20 de septiembre de 2022 el señor WILLIAM ESCOBAR TORRES presentó petición, la cual fue respondida el 21 de octubre siguiente, indicándole al peticionario en qué consiste el convenio, las actuaciones del Ministerio y su calidad de organismo de enlace.

Finalmente, refiere que el 26 de enero de 2023 se reitera por correo electrónico al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, el trámite del señor WILLIAM ESCOBAR TORRES, indicándole que se inició acción constitucional.

Por lo tanto, sostiene que la entidad ha realizado todas y cada una de las gestiones que como organismo de enlace tiene a su cargo en aras de dar trámite a lo deprecado

por el accionante, dado que se han atendido las peticiones y requerimientos allegados e instados por él.

Además, recalca que la obtención de los formularios ECUA/COL-01, ECUA/COL-02, no depende del Ministerio, por cuanto su función es la de organismo de enlace, y no se tiene injerencia en las decisiones y el tiempo que se toman las entidades competentes, e igualmente que la acción constitucional no es el mecanismo para obligar al Instituto Ecuatoriano a remitir dichos formularios y lo único que puede hacer la entidad es reiterar a través de los correos aportados por ese Instituto para tal fin.

Por último, solicita al Despacho abstenerse de conceder el amparo solicitado, toda vez que la entidad dio respuesta a la petición presentada y ha actuado de acuerdo a su competencia de conformidad con el acuerdo entre los dos países.

ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES-

La Dra. Malky Katrina Ferro en su calidad de directora de acciones constitucionales de la entidad, mediante oficio del 27 de enero de 2023, indicó que por resolución SUB 141121 del 24 de mayo de 2022 se negó el reconocimiento y pago de una pensión de vejez en aplicación del Convenio Colombia –Ecuador y el reconocimiento y pago de una pensión de vejez solicitada por el señor ESCOBAR TORRES WILLIAM por no acreditar los requisitos legales dispuestos para acceder a las prestaciones reclamadas.

Luego, que mediante resolución SUB-199254 del 28 de julio de 2022, la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES -, resolvió el recurso de reposición en el sentido de confirmar lo resuelto en el acto administrativo objeto de controversia, siendo la misma determinación con el recurso de apelación el cual fue resuelto mediante resolución DPE 10468 del 19 de agosto de 2022.

También indica que el 25 de agosto de 2022 el accionante solicitó la revocatoria directa de la resolución DPE 10468 del 19 de agosto de 2022, reclamando el reconocimiento y pago de su pensión de vejez en aplicación del Convenio Colombia – Ecuador, para lo que, argumenta, aportó los documentos necesarios que, según el peticionario, son suficientes para acceder a las pretensiones incoadas.

Más adelante señala que mediante Resolución SUB294381 del 25 de octubre de 2022 se resolvió negar el reconocimiento y pago de la pensión de vejez en aplicación del Convenio Colombia –Ecuador solicitada por el señor WILLIAM ESCOBAR TORRES.

Conforme a lo anterior, afirma que no se puede considerar a la entidad responsable de la vulneración de los derechos alegados por el accionante, ya que ha actuado en derecho y dentro del marco de sus competencias, señalando igualmente 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 esta solamente procede ante la inexistencia de otro mecanismo judicial.

Por lo tanto, solicita se niegue la protección solicitada por cuanto la presente tutela no cumple con los requisitos de procedibilidad del artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, así como tampoco se encuentra demostrado que la entidad haya vulnerado los derechos reclamados por el accionante.

V.- CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

La acción pública de tutela como mecanismo de protección inmediata de los derechos fundamentales de las personas fue incorporada al sistema jurídico vigente mediante la Carta Política de 1991, y resulta procedente cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de una autoridad pública o de los particulares.

Esta herramienta, como instrumento que hace parte de las instituciones del Estado Social y Democrático de Derecho, debe ser utilizada de manera residual, sumaria y eficaz con el objetivo señalado en la Ley Fundamental que no es otro que la protección efectiva de los derechos fundamentales y no en búsqueda de objetivos ajenos a ella, ni por fuera de los claros límites señalados en la normatividad que la rige.

De conformidad con el artículo 86 de la Constitución Política: *“Esta acción sólo 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”.*

Con fundamento en lo expuesto en párrafos anteriores examinaremos si en el caso objeto de la decisión se reúnen los presupuestos necesarios para acceder a la acción de tutela solicitada, lo que se hará mediante el examen de las pruebas regularmente aportadas al trámite de la misma, tal como lo ordena el **artículo 164 del Código General del Proceso**.

En el caso objeto de estudio el ciudadano alega la afectación de sus derechos, argumentando que la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES** y el **MINISTERIO DEL TRABAJO** le han sometido a tiempos procesales y trámites inidóneos e inefectivos que no le brindan certeza sobre el derecho pensional que le asiste, requiriendo un tratamiento diferencial como quiera que es un sujeto de especial protección constitucional. De ahí que no se encuentre conforme con la respuesta que ha recibido a su solicitud de pensión de vejez radicada el 31 de enero de 2022, situación que nos indica en primera medida que la acción de tutela constituye el camino adecuado para resolver sobre la cuestión planteada, por cuanto se erige como el único medio de defensa judicial que pueda en un momento dado disponer la protección de sus derechos fundamentales, en caso de que sea verificada su vulneración por parte de la entidad accionada.

Debe el Despacho analizar si existe o no en el caso concreto, vulneración de la garantía invocada en el escrito de tutela y con esa finalidad conviene destacar que si

bien no se anexó a la acción constitucional copia de la referida petición, lo cierto es que se cuenta con la respuesta ofrecida por la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES**-, entidad que mediante Resolución No. SUB 141121 del 24 de mayo de 2022 le negó el reconocimiento solicitado, como quiera que no cumplía con los requisitos legales para acceder a la pensión de vejez.

Inconforme con dicha determinación, el accionante agotó los recursos ordinarios, los cuales igualmente fueron resueltos por la entidad, quien se sostuvo en su negativa, específicamente porque los tiempos laborados en la República de Ecuador no habían sido certificados, pues el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social no ha remitido los formularios diligenciados para dicha gestión.

En ese orden de ideas, para verificar la procedencia de la acción de tutela en el caso sometido a estudio es necesario señalar que el **derecho fundamental de petición** se encuentra definido en el artículo 23 de la Carta Política, como la herramienta a través del cual se faculta a cualquier ciudadano para presentar peticiones respetuosas a las autoridades, ya sea por motivos de interés general, ya de interés particular, imponiendo a la dependencia requerida la obligación de ofrecer pronta resolución.

La Corte Constitucional se ha referido en distintas oportunidades a la importancia de esta garantía fundamental, cuya efectividad, según se ha reconocido, “resulta indispensable para el logro de los fines esenciales del Estado, particularmente el servicio de 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 2 Constitución Política)”¹.

¹ Sentencia T-012 de 1992.

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:

(...)

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.*

(...)

g) *En relación con la oportunidad de la respuesta, esto es, con el término que tiene la administración para resolver las peticiones formuladas. 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 siguientes.*

(...)

Posteriormente, la Corte 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.²

Por lo anterior, la efectividad del derecho fundamental de petición se deriva de una respuesta de fondo, pronta, clara y completa por parte de la entidad a la que va dirigida. La falta de alguna de estas características se materializa en la vulneración de esta garantía constitucional.

Ahora bien, la inmediatez en la resolución de las peticiones presentadas ante las autoridades, ya sea por motivos de interés general o particular, le da al derecho constitucional de petición efectividad y constituye su núcleo esencial, pues de no existir la obligación del Estado a través de sus funcionarios de resolver prontamente

² T-173 de 2013.

las peticiones presentadas por los ciudadanos, el derecho en comento resultaría inocuo si su alcance estuviera limitado únicamente a poder presentar la petición.

En el caso de estudio, confrontadas las pruebas allegadas al trámite constitucional, se pudo corroborar que, en efecto, el aquí accionante elevó una petición ante la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES**, la cual, aduce, no ha sido respondida de manera integral pues no se le ha reconocido el derecho pensional adquirido, siendo sometido a cargas procesales por parte de esta entidad y del **MINISTERIO DEL TRABAJO** como organismo de enlace, las cuales no debe soportar por ser un sujeto de especial protección constitucional.

Revisadas las respuestas ofrecidas por las entidades accionada y vinculada, tenemos por una parte que la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES** relaciona de manera sucinta los actos administrativos que ha proferido en el trámite del reconocimiento y pago de pensión de vejez a favor del señor **WILLIAM ESCOBAR TORRES**, siendo el último pronunciamiento del 25 de octubre de 2022 mediante el cual se negó el reconocimiento y pago de una pensión de vejez en aplicación del Convenio Colombia – Ecuador, solicitada por el aquí accionante.

Dicha negativa atiende exclusivamente a que la República de Ecuador no ha remitido el formulario de certificación de tiempos ECUA/COL-02 de manera oficial, el cual es requisito indispensable para el estudio de la pensión de vejez solicitada, pese a que el mismo fue solicitado el 17 de mayo de 2022 a través de oficio No. BZG2022_6360267 dirigido al **MINISTERIO DEL TRABAJO**.

Por otra parte, tenemos que el **MINISTERIO DEL TRABAJO** refirió en su respuesta que conforme a la solicitud presentada por la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES** - el 17 de mayo de 2022, la entidad en su calidad de organismo de enlace, procedió a solicitar los formularios ECUA/COL-01 y ECUA/COL-02 al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social mediante comunicación del 22 de junio

de 2022³. Que el 01 de agosto siguiente la entidad del país vecino solicita la documentación relacionada con la petición del señor **WILLIAM ESCOBAR TORRES**, la cual fue remitida para su debido trámite por correo electrónico⁴. Y, que con ocasión al traslado de la presente acción constitucional y ante la falta de respuesta del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, se reiteró el 26 de enero de 2023.

Conforme a lo aquí expresado, podemos advertir que las entidades accionadas en este asunto han cumplido con los deberes legales que conforme a su ámbito de competencia deben acatar en aras de atender los requerimientos de ciudadanos como el señor **WILLIAM ESCOBAR TORRES** que alega el reconocimiento y pago de una prestación económica a que aduce haber adquirido como derecho. En este caso particular vemos la inconformidad del accionante en la resolución de su petición para el reconocimiento y pago de la pensión de vejez, pues manifiesta que las entidades públicas lo han sometido a trámites administrativos que no debe soportar, además de que cuenta con la documentación que prueba su tiempo laborado en la República de Ecuador, el cual debe ser tenido en cuenta por la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES** - para el estudio de su prestación económica.

Si bien el Despacho no desconoce la situación del accionante, esto es, que es una persona de la tercera edad y que según sus afirmaciones, padece una serie de patologías que afectan su salud, por lo que requiere de su pensión de vejez, lo cierto es que en el caso de estudio no puede esta Juez Constitucional acceder a las pretensiones del accionante, por cuanto ha quedado demostrado que la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES** - respondió de fondo la solicitud elevada el 31 de enero de 2022, así como las demás radicadas por el accionante, esto es, recursos ordinarios y solicitud de revocatoria de acto administrativo, poniéndole de presente la falta de documentación necesaria para el estudio de los tiempos cotizados en la República de Ecuador conforme al convenio que para ello suscribieron ambas naciones.

³ Cfr. Folio 9 del documento “05 Respuesta Ministerio del Trabajo” del expediente judicial electrónico.

⁴ Cfr. Folio 10 del documento “05 Respuesta Ministerio del Trabajo” del expediente judicial electrónico.

Y, a su vez, el **MINISTERIO DEL TRABAJO** ha obrado conforme a las facultades que como organismo de enlace le otorga la Ley, sin que en sus competencias legales se encuentre resolver de fondo la solicitud de pensión de vejez u ordenar al país suscrito al convenio, responder en el término establecido en Colombia o adelantar actuaciones que ciertamente difieren en ambos ordenamientos jurídicos.

El hecho de que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social no haya remitido la documentación establecida en el Convenio Internacional que para tal fin suscribieron Colombia y Ecuador, ciertamente obstaculiza que la entidad gestora, en este caso la Administradora del Fondo de Pensiones realice un estudio integral de todos los elementos a considerar para la pensión de vejez. Sin embargo, ello no es sinónimo de que dicha entidad esté vulnerando los derechos fundamentales del accionante, pues también se debe reconocer que existe un trámite administrativo que por disposición legal debe cumplirse, y parte de ello es la obtención de una documentación que únicamente puede expedir y remitir a través de los canales oficiales la República de Ecuador por medio de la entidad competente y el organismo de enlace, tal como sucede en Colombia.

Por otra parte, no puede pasar por alto el Despacho que en este caso no se logró acreditar la configuración actual o inminente de un perjuicio irremediable para el accionante, que haga inmediatamente necesaria la intervención del Juez Constitucional, pues lo cierto es que además de sus afirmaciones, no se cuenta con elementos de prueba suficientes que soporten la aseveración realizada por él, teniendo entonces que aún cuenta con los mecanismos ordinarios, esto es, la jurisdicción laboral ordinaria, para adelantar el trámite de su pensión de vejez sin tener que acudir a la acción de tutela para reclamar el reconocimiento de una prestación económica que en este caso, no se encuentra dentro de las competencias de esta Juez Constitucional para resolver.

Así las cosas, al no encontrarse configurada la vulneración a derechos fundamentales alegada por el accionante, el Despacho negará el amparo solicitado, no sin antes exhortar a las entidades accionadas para que requieran al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social sobre el trámite solicitado por el señor **WILLIAM ESCOBAR TORRES** y para que, una vez recibida la documentación requerida, se proceda a resolver con celeridad y sin ninguna dilatación administrativa la solicitud de pensión de vejez del accionante.

Sin más consideraciones de orden legal, el **JUZGADO TERCERO PENAL DEL CIRCUITO ESPECIALIZADO DE CALI**, actuando como Juez de Tutela por mandato de la Carta Política y por autoridad de la Ley,

VI.- RESUELVE:

PRIMERO: NEGAR la acción de tutela propuesta por el señor **WILLIAM ESCOBAR TORRES** en contra la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES-** y vinculado el **MINISTERIO DEL TRABAJO**, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: EXHORTAR al **MINISTERIO DEL TRABAJO** a través del Grupo de Convenios Internacionales, para que requiera y haga seguimiento ante el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social sobre la remisión de la documentación requerida en el trámite pensional adelantado por el señor **WILLIAM ESCOBAR TORRES**.

TERCERO: EXHORTAR a la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES** para que, en cuanto reciba la documentación proveniente de la República de Ecuador, proceda de manera celeridad y sin dilaciones administrativas a resolver nuevamente de fondo la solicitud de pensión de vejez elevada por el señor **WILLIAM ESCOBAR TORRES** el 31 de enero de 2022.

CUARTO: Lo resuelto en este fallo podrá ser impugnado conforme lo ordenado en el art. 31 del Decreto 2591 de 1991. Si ello no ocurriere en término, se remitirá el expediente original a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión.

QUINTO: Envíese la actuación al Centro de Servicios de esta especialidad a fin de que se proceda a dar cumplimiento a lo dispuesto en este fallo.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



SANDRA LILIANA PORTILLA LÓPEZ

JUEZ