



ACCION DE TUTELA	<b>08001-31-05-011-2021-00109</b>
ACCIONANTE	<b>ELIVALDO ANTONIO YANEZ RAMOS</b>
ACCIONADO	<b>COLPENSIONES Y OTRO</b>
DERECHO INVOCADO	<b>VIDA Y OTROS</b>

**JUZGADO ONCE LABORAL DEL CIRCUITO DE BARRANQUILLA  
BARRANQUILLA, VEINTISEIS (26) DE ABRIL DE DOS MIL VEINTIUNO (2021)**

**ASUNTO**

Procede esta autoridad jurisdiccional a resolver en PRIMERA INSTANCIA la acción de tutela presentada por el señor ELIVALDO ANTONIO YANEZ RAMOS, contra la FIDUAGRARIA S.A. – MINISTERIO DE TRABAJO y COLPENSIONES, al considerar que se le están vulnerando los derechos fundamentales a la vida, seguridad social, mínimo vital, debido proceso, integridad personal, salud, integridad física y dignidad humana.

**CAUSA FÁCTICA**

- Sostiene el accionante que nació el día 27 de junio de 1962 en Sahagún (Córdoba).
- Que se afilió en pensiones para las contingencias de vejez, invalidez o muerte, al INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES hoy ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES “COLPENSIONES” desde el 24 de abril de 1989.
- Que según el Reporte de Semanas cotizadas en Pensiones - período de informe enero 1967 hasta octubre de 2019, ha cotizado mil ciento ochenta y tres coma setenta y uno (1.183,71) semanas de manera continua e ininterrumpida, para un total de 23 años 7 meses y 15 días
- Que el día 18 de noviembre 2020, presentó solicitud de calificación de pérdida de capacidad laboral y ocupacional ante la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES “COLPENSIONES”, Radicado para el numero 2020\_11701634.
- Que el día 28 de enero del presente año, la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES “COLPENSIONES”, le entregó el concepto final del dictamen pericial número DML 4055250, fechado 12 de enero de 2021, calificándolo con 26,32%.
- Que encontrándose en desacuerdo con el resultado del valor del concepto final del dictamen pericial y estando dentro del término legal para ello, presentó Recurso de Reposición y en Subsidio de Apelación el día 5 de febrero del año en curso ante la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES “COLPENSIONES”.
- Que hasta la presente, la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES “COLPENSIONES”, no le ha resuelto el Recurso de Reposición y en Subsidio el de

Apelación, causándole un grave perjuicio, puesto que, los dolores intensos y la hinchazón permanente, no lo dejan realizar ninguna actividad, necesitando de la colaboración de terceras personas hasta para ir al baño.

- Que esa enfermedad progresiva, lo tiene sumido en la pobreza absoluta, dependiendo económica y socialmente de terceras personas.
- Que el día miércoles 07 de abril del presente año, se acercó hasta las instalaciones de la Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A. y/o "FIDUAGRARIA S.A.", con NIT 800 159 998-0 y solicitó que lo afiliaran al Régimen Subsidiario en Pensiones.
- Que le fue negada la afiliación y el asesor argumentó que no lo podía afiliar porque el Ministerio de Trabajo les había prohibido afiliar, hasta tanto no se estableciera su grupo familiar en el SISBEN.
- Que tiene la necesidad de que la Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A. y/o "FIDUAGRARIA S.A.", con NIT 800 159 998-0, lo afilie al Régimen Subsidiario en Pensiones, porque si no, perdería la única esperanza que tiene de pensionarse ya sea por invalidez o vejez.
- Que el ordenamiento jurídico exige unos requisitos para obtener las pensiones de invalidez y si no le llegan a calificar la pérdida de capacidad laboral igual o superior al 50% por enfermedad o accidente de origen común, estaría por fuera del sistema pensional por no cumplir con los requisitos exigidos por la Ley.
- Que de igual manera sí la Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A. y/o "FIDUAGRARIA S.A.", con NIT 800 159 998-0, no lo afilia al Régimen Subsidiario en Pensiones, tampoco se podría pensionar, porque no cumpliría el requisito de las 1.300 semanas que exige la Ley.
- Finalmente, indica que tiene un total de 23 años 7 meses y 15 días, y no sería justo que después de laborar toda su vida, se quede sin la pensión, porque las entidades accionadas no se dignan a facilitarle la afiliación al Régimen Subsidiario en Pensión, puesto que, en la actualidad no labora en entidad pública ni privada, ni realiza ninguna actividad que le produzca dinero.

### **OBJETO DE LA ACCIÓN DE TUTELA**

La presente acción tiene por objeto la protección de los derechos fundamentales a la vida, seguridad social, mínimo vital, debido proceso, integridad personal, salud, integridad física y dignidad humana del señor ELIVALDO ANTONIO YANEZ RAMOS.

### **SÍNTESIS PROCESAL**

La presente acción de tutela fue impetrada por el señor ELIVALDO ANTONIO YANEZ RAMOS, contra la FIDUAGRARIA S.A. – MINISTERIO DE TRABAJO y COLPENSIONES y mediante reparto realizado por la Oficina Judicial, le fue asignada a este Despacho Judicial. En consecuencia, la misma fue admitida el día trece (13) de abril del presente año, ordenándose su notificación a las entidades accionadas, para que se pronunciaran sobre los hechos relatados por el actor, en el término correspondiente.

## RESPUESTA DE LA ACCIONADA FIDUAGRARIA S.A.

La accionada el día 16 de abril del presente año, mediante informe rendido y enviado a través de correo electrónico, manifiesta que consultada la base de datos de beneficiarios del Fondo de Solidaridad Pensional (FSP), se logró establecer que el señor Elivaldo Antonio Yanes Ramos, no es ni ha sido beneficiario del Programa de Subsidio al Aporte en Pensión, ni del Programa Colombia Mayor.

Ahora señala que si el deseo del accionante es ingresar en el Programa de Subsidio al Aporte en Pensión, debe cumplir con todos los requisitos establecidos en el Decreto 387 del 26 de febrero de 2018:

- Estar afiliado al fondo de pensiones del estado COLPENSIONES.
- Tener entre 40 a 65 años.
- Tener un mínimo de 650 semanas cotizadas.
- Estar afiliado a una EPS, en estado ACTIVO, ya sea en el régimen contributivo (Cotizante independiente o beneficiaria) o en el régimen subsidiado.
- Tener puntaje del SISBÉN nivel 1 o 2:

AREA	NIVEL 1	NIVEL 2
URBANO	0,01 - 41,90	41,91 - 43,63
RURAL	0,01 - 32,98	33,99 - 35,26

Si cumple con los requisitos, el accionante deberá remitir a través del buzón de atención al ciudadano habilitado en la página web del Fondo de Solidaridad Pensional <https://www.fondodesolidaridadpensional.gov.co/>, o al correo electrónico dispuesto por la regional costa norte 1 de la ciudad de Barranquilla, [zpallares@equiedad.co](mailto:zpallares@equiedad.co) los siguientes documentos:

- Fotocopia de cédula de ciudadanía Ampliada al 150 %
- Certificado del Sisbén (DNP).
- Certificado de afiliación a salud vigente, con fecha de expedición no mayor a 30 días
- Historia laboral completa y vigente de Colpensiones (con fecha de expedición no mayor a 30 días).

Por último, resalta que la solicitud de afiliación no implica que el postulante sea aceptado como beneficiario del Programa, es decir, que previo a otorgar un cupo en el aludido programa, es indispensable cumplir con todos los requisitos establecidos por la normatividad que regula el PSAP.

Por tanto, solicita que se DENIEGUEN las pretensiones del accionante, pues como quedó demostrado, el Administrador Fiduciario no ha vulnerado derecho fundamental alguno de la parte actora.

## RESPUESTA DEL ACCIONADO MINISTERIO DE TRABAJO

La accionada el día 15 de abril del presente año, mediante correo electrónico, manifiesta que tal y como lo manifestó la FIDUAGRARIA S.A., el señor ELIVALDO ANTONIO YAÑEZ (C.C. 15.042.852), no se encuentra calificado en la encuesta del SISBÉN, requisito sine qua non por acceder al Programa de Subsidio al Aporte en Pensión.



De otra parte, respecto del ingreso vía tutela al Programa de Subsidio al Aporte en Pensión, se estima que esta acción constitucional no puede ser utilizada para desconocer los requisitos que deben cumplir la población objetivo del subsidio, ni los trámites administrativos previstos para el ingreso de beneficiarios en el Programa, pues dichos aspectos se encuentran claramente establecidos en la normatividad del Fondo de Solidaridad Pensional y a los que el legislador les ha dado una finalidad justificada. Es así como al acceder a las pretensiones de la accionante equivaldría a la inaplicación de la Ley sin justificación alguna.

Por tanto, solicita DENEGAR las pretensiones del accionante con respecto al Ministerio del Trabajo – Fondo de Solidaridad Pensional, por no haberse vulnerado derecho alguno.

### **RESPUESTA DE LA ACCIONADA COLPENSIONES**

La accionada el día 16 de abril del presente año, mediante correo electrónico, manifiesta que no existe solicitud alguna pendiente por resolver a favor del accionante y menos relacionada con el objeto de la acción de tutela.

Además, revisado el escrito de tutela, se evidencia que no obra dentro del mismo, medio de prueba que acredite que ante esta administradora se ha radicado solicitud por los hechos y pretensiones que hoy son objeto de acción de tutela, así como tampoco hay sumario que controvierta dicho hecho, por el contrario, solo se evidencia la mera pretensión del accionante a través de la acción constitucional.

Ahora, no sobra mencionar que el objeto de la acción de tutela, no es otro que el amparo del derecho de petición, mismo que no fue incoado ante esta vinculada, por lo que no corresponde a esta entidad, si no a la FIDUAGRARIA S.A.

En ese sentido, y conforme a lo expuesto, no se puede considerar que COLPENSIONES ha vulnerado derecho fundamental alguno, por cuanto no tiene responsabilidad alguna en la transgresión de los derechos fundamentales. Lo anterior, teniendo en cuenta que actualmente COLPENSIONES no tiene petición o trámite pendiente por resolver a favor del ciudadano.

Por tanto, solicita disponga expresamente en el fallo de tutela la DESVINCULACIÓN POR FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA de la entidad y DECLARAR IMPROCEDENTE LA

ACCIÓN DE TUTELA, como quiera que la presente tutela no cumple con los requisitos de procedibilidad del art. 6° del Decreto 2591 de 1991.

### **PROBLEMA JURÍDICO PLANTEADO**

¿Han vulnerado las entidades accionadas los derechos fundamentales a la vida, seguridad social, mínimo vital, debido proceso, integridad personal, salud, integridad física y dignidad humana del señor ELIVALDO ANTONIO YANEZ RAMOS, al no permitir su afiliación al Fondo de Solidaridad Pensional y poder cubrir parte del aporte en pensión de forma subsidiado por el Estado?

### **CONSIDERACIONES**

#### **NATURALEZA DE LA ACCION DE TUTELA.**

La Constitución Nacional no solo consagró en forma expresa un conjunto de derechos considerados fundamentales, sino que, además, instituyó un mecanismo especial para proteger jurídicamente tales derechos. Dicho mecanismo es el de la ACCION DE TUTELA.

El artículo 86 de la Carta Magna establece la tutela como un instrumento jurídico de protección general a disposición de toda persona contra la violación o amenaza de sus derechos fundamentales, mediante las acciones u omisiones de cualquier autoridad pública.

Por eso, la medida no está condicionada más que a la naturaleza del derecho cuyo amparo se persigue y a la posibilidad de que el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, a menos que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

La protección consistirá en una orden para que aquel respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo. El fallo que será de inmediato cumplimiento, podrá impugnarse ante el competente, y en todo caso lo remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

#### **GENERALIDADES DEL FONDO DE SOLIDARIDAD PENSIONAL Y DEL PROGRAMA DE SUBSIDIO AL APOORTE EN PENSIÓN (PSAP).**

De acuerdo con el artículo 25 de la Ley 100 de 1993, el Fondo de Solidaridad Pensional es una cuenta especial de la Nación, sin personería jurídica, adscrita al Ministerio del Trabajo y administrada por sociedades fiduciarias de naturaleza pública.

En la Sentencia C-243 de 2006, la Corte Constitucional destacó que su finalidad es “hacer efectivo el principio de solidaridad que rige al sistema de seguridad social” y materializar el Estado Social de Derecho, al asegurar a los menos favorecidos la satisfacción de sus necesidades básicas.

Las normas que regulan su naturaleza, objeto y administración se encuentran compiladas en el Título 14 del Decreto 1833 de 2016. Según el artículo 2.2.14.1.1, el Fondo se divide en las subcuentas de (i) subsistencia y (ii) solidaridad. La primera busca proteger a las personas en estado de indigencia o de pobreza extrema mediante el otorgamiento de un subsidio económico; mientras que, la segunda, centra su objeto en ampliar la cobertura del sistema pensional, subsidiando mediante el PSAP a aquellos trabajadores asalariados o independientes del sector rural o urbano, que carecen de recursos para efectuar la totalidad del aporte, como ocurre, por ejemplo, con los

artistas, deportistas, músicos, compositores, toreros, madres comunitarias y personas en situación de discapacidad.

El decreto en cita establece que se designará como administradores del Fondo a las sociedades fiduciarias de naturaleza pública o a los fondos de pensiones y/o cesantías del sector social solidario e impone determinadas obligaciones, en relación con la subcuenta de solidaridad, a la entidad que desempeñe dicha función. Entre los compromisos que se asumen, se encuentran (i) el de transferir el subsidio a través de las administradoras del Sistema General de Pensiones y (ii) el de realizar un control de los beneficiarios y de los recursos, de forma permanente y de manera coordinada con otras entidades.

Por su parte, el artículo 2.2.14.1.13 del mencionado Decreto 1833 de 2016 consagra, en los siguientes términos, los requisitos que deben reunirse para ser subsidiado por la subcuenta de solidaridad:

*“1. Ser mayor de 35 años y menor de 55 años si se encuentran afiliados a Colpensiones o menores de 58 años si se encuentran afiliados a los fondos de pensiones, siempre y cuando no tengan un capital suficiente para financiar una pensión mínima y contar con doscientas cincuenta (250) semanas como mínimo, previas al otorgamiento del subsidio, independientemente del régimen al que pertenezcan.*

*2. Ser mayores de 55 años si se encuentran afiliados a Colpensiones o de 58 si se encuentran afiliados a los fondos de pensiones, siempre y cuando no tengan un capital suficiente para financiar una pensión mínima y contar con quinientas (500) semanas como mínimo, previas al otorgamiento del subsidio, independientemente del régimen al que pertenezcan.*

*3. Estar afiliado al sistema general de seguridad social en salud. (...).”*

Con los recursos provenientes de esta subcuenta, se financia entonces el Programa de Subsidio al Aporte en Pensión, siempre que se cumplan con los requisitos mencionados anteriormente. Para ello, una vez se hace efectiva la afiliación, corresponde al beneficiario pagar la parte de la cotización no subsidiada, la cual, en el caso de los trabajadores independientes, como sucede con el accionante, corresponde al 25% del valor del aporte sobre el salario mínimo. Luego, la respectiva administradora de pensiones realiza una cuenta de cobro a Fiduagraria S.A., entidad administradora del Fondo de Solidaridad Pensional, con el fin de que esta le transfiera el 75% restante. De esta manera, sumados los dos aportes, se completa el 100% de la cotización.

## **EL DERECHO DE PETICIÓN. REITERACIÓN DE JURISPRUDENCIA<sup>1</sup>**

El artículo 23 de la Constitución Política establece que *“Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución (...).”*

A partir de la anterior disposición constitucional, la jurisprudencia de la Corte Constitucional se ha encargado de determinar el contenido y alcance del derecho fundamental de petición<sup>2</sup>,

<sup>1</sup> Sentencia T-357 de 2018. M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

<sup>2</sup> Corte Constitucional, ver, entre otras, sentencias T-578 de 1992, C-003 de 1993, T-572 de 1994, T-133 de 1995, T-382 de 1993, T-275 de 1995, T-474 de 1995, T-141 de 1996, T-472 de 1996, T-312 de 1999 y T-415 de 1999, t-146 de 2012, T- 392 de 2017, C- 007 de 2017.

reconociéndole un carácter *fundamental* de *aplicación inmediata*. Respecto de su titularidad, ha precisado que pueden ser personas mayores o menores de edad, nacionales o extranjeros quienes pueden acudir ante las autoridades públicas o ante particulares. Así mismo, señaló que el derecho de petición tiene un carácter *instrumental* en tanto **a través de éste se busca garantizar la efectividad de otros derechos constitucionales**, como los de información, participación política y económica, libertad de expresión, salud y seguridad social, entre otros<sup>3</sup>. (Negrilla de la Corte Constitucional).

Como consecuencia del desarrollo jurisprudencial del derecho de petición, dicha Corporación ha determinado que el **núcleo esencial** del mismo se circunscribe en (i) una resolución *pronta* y *oportuna* de la cuestión que se solicita, (ii) una respuesta de *fondo* y (iii) su notificación. Lo cual ha insistido, no implica necesariamente una respuesta afirmativa al requerimiento. De allí que, no se configure vulneración alguna de dicho derecho cuando se obtiene una contestación *oportuna, de fondo, clara, precisa, congruente* y la misma es *puesta en conocimiento* del peticionario<sup>4</sup>. (Negrilla de la Corte Constitucional).

Sobre el particular, las sentencias C-818 de 20115 y C-951 de 20146, se ocuparon de definir los elementos que integran el núcleo esencial del derecho de petición en los siguientes términos:

-La **pronta resolución** constituye una obligación de las autoridades y los particulares de responder las solicitudes presentadas por las personas en el menor plazo posible, sin que se exceda el tiempo legal establecido para el efecto, esto es, por regla general, 15 días hábiles<sup>7</sup>. (Negrilla de la Corte Constitucional).

-La **respuesta de fondo** hace referencia al deber que tienen las autoridades y los particulares de responder materialmente a las peticiones realizadas. Según la propia jurisprudencia en la materia, para que no se vulnere el derecho fundamental de petición, la respuesta debe observar las siguientes condiciones: a) **claridad**, esto es que la misma sea inteligible y que contenga argumentos de fácil comprensión; b) **precisión**, de manera que la respuesta atienda directamente a lo solicitado por el ciudadano y que se excluya toda información impertinente; y c) **congruencia**, que hace referencia a que la respuesta esté conforme con lo solicitado<sup>8</sup>. (Negrilla de la Corte Constitucional).

En este orden de ideas, la garantía real del derecho de petición no se verifica únicamente con la simple resolución de la solicitud elevada por un ciudadano. Es también necesario "(...) *que dicha solución remedie el fondo del asunto cuando sea pertinente hacerlo*"<sup>9</sup>; verificándose así la claridad y congruencia entre lo pedido y lo resuelto.

Al respecto, es preciso recordar que de acuerdo con la propia jurisprudencia constitucional el derecho de petición "(...) *no implica una prerrogativa en virtud de la cual, el agente que recibe la petición se vea obligado a definir favorablemente las pretensiones del solicitante*", así, se entiende que el mismo no se ha visto conculcado cuando la autoridad responde oportunamente al peticionario, sin perjuicio de que la respuesta sea negativa. Esto quiere decir que, conforme lo ha reiterado la Corte Constitucional en varios pronunciamientos "(...) la respuesta no implica

---

3 Corte Constitucional, sentencia T- 392 de 2017.

4 *Ibidem*.

5 M.P Jorge Ignacio Pretelet Chaljub.

6 M.P Martha Victoria Sachica Méndez.

7 Mediante sentencia C-951 de 2014 se prevé una excepción a esta regla cuando se relaciona con materias pensionales.

8 Corte Constitucional, sentencias T-610 de 2008, M. P. Rodrigo Escobar Gil y T-814 de 2012 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez y T- 392 de 2017 M.P Gloria Stella Ortiz Delgado.

9 Corte Constitucional, sentencia T- 392 de 2017 M.P Gloria Stella Ortiz Delgado.

necesariamente la aceptación de lo solicitado, ni se concreta necesariamente en una respuesta escrita<sup>10</sup>. (Subrayado fuera del texto original).

De igual manera, ha señalado la jurisprudencia constitucional, que para el caso específico de que la administración no tramite o no resuelva los recursos interpuestos en la vía gubernativa, dentro de los términos legalmente señalados, también resulta vulnerado el derecho de petición<sup>11</sup>.

Ello es así, dado que el uso de los recursos establecidos en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, busca la revisión de la decisión que resolvió la petición inicial, pues es a través de éste que el administrado puede elevar ante la autoridad pública una solicitud, cuya finalidad es obtener la aclaración, la modificación o la revocación de un determinado acto administrativo y el hecho de que el administrado pueda acudir una vez vencido el término de tres (3) meses de que trata el artículo 83 del C.C.A., ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, para que a través de las acciones previstas en la ley se resuelva de fondo sobre sus pretensiones, no implica que el solicitante pierda el derecho a que sea la propia Administración, quien le resuelva las peticiones ante ella formuladas.

En ese orden de ideas, como lo ha sostenido la Corte, debe tenerse además presente que la ocurrencia del denominado silencio administrativo no hace improcedente la acción de tutela, pues la única finalidad del silencio administrativo negativo es facilitarle al administrado la posibilidad de acudir ante la jurisdicción para que ésta resuelva sobre sus pretensiones. Pero tal circunstancia no implica considerar que el silencio administrativo pueda equipararse a la resolución del recurso, pues el derecho de petición sigue vulnerado mientras la administración no decida de fondo sobre lo recurrido.

En efecto, la Corte Constitucional ha concluido que la interposición de recursos frente a actos administrativos hace parte del ejercicio del derecho fundamental de petición, toda vez que *“a través de ellos, el administrado eleva ante la autoridad pública una petición respetuosa, que tiene como finalidad obtener la aclaración, la modificación o la revocación de un determinado acto”*<sup>12</sup>.

En este sentido, cuando se han interpuesto recursos para agotar la vía gubernativa y la autoridad pública a quien le han sido presentados los recursos omite resolverlos y no cumple con los términos legales, se encuentra vulnerando el derecho fundamental de petición.

Al respecto, la Corte en su jurisprudencia ha señalado lo siguiente:

*“Si el derecho de petición se expresa en el derecho a obtener una respuesta de fondo, clara, oportuna y congruente con lo pedido, los recursos ante la administración deben incluirse en el núcleo esencial del artículo 23 de la Carta.*

*“En este orden de ideas, una conclusión se impone: si la administración no tramita o no resuelve los recursos, dentro de los términos legalmente señalados, vulnera el derecho de petición del administrado y, por lo tanto, legitima al solicitante para presentar la acción de tutela.”*

---

10 Corte Constitucional, sentencias T -296 de 1997 M.P. José Gregorio Hernández Galindo; T-150 de 1998 M.P. Alejandro Martínez Caballero; SU-166 de 1999 M.P. Alejandro Martínez Caballero; T-1009 de 2001 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-1160 A de 2001 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-1089 de 2001 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; SU-975 de 2003 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-455 de 2014 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, entre otras.

11 Sentencia T-134 de 2006. M.P. Alvaro Tafur Galvis. Corte Constitucional.

12 Ver Sentencia T-051 de 2002, M.P. Eduardo Montealegre Lynnett.

## **TÉRMINOS PARA RESOLVER LAS DISTINTAS MODALIDADES DE PETICIONES; ART. 14 DE LA LEY 1755 DE 2015.**

Salvo norma legal especial y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción. Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones:

1. Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los diez (10) días siguientes a su recepción. Si en ese lapso no se ha dado respuesta al peticionario, se entenderá, para todos los efectos legales, que la respectiva solicitud ha sido aceptada y, por consiguiente, la administración ya no podrá negar la entrega de dichos documentos al peticionario, y como consecuencia las copias se entregarán dentro de los tres (3) días siguientes.

2. Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción.

Parágrafo. Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad debe informar esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término señalado en la ley expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto.

## **AMPLIACIÓN DE TÉRMINOS DECRETO 491 DE 2020**

El Ministerio de Justicia y del Derecho mediante el **Decreto 491 del 28 de Marzo de 2020** "Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica", en su artículo 5° dispuso:

*Artículo 5. Ampliación de términos para atender las peticiones.*

**Para las peticiones que se encuentren en curso o que se radiquen durante la vigencia** de la Emergencia Sanitaria, se ampliarán los términos señalados en el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, así:

*"Salvo norma especial toda petición deberá resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción.*

*Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones:*

- (i) Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los veinte (20) días siguientes a su recepción.*
- (ii) Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta y cinco (35) días siguientes a su recepción.*

*Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad debe informar esta circunstancia al interesado, antes del*

*vencimiento del término señalado en el presente artículo expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto en este artículo.*

*En los demás aspectos se aplicará lo dispuesto en la Ley 1437 de 2011.*

*Parágrafo. La presente disposición no aplica a las peticiones relativas a la efectividad de otros derechos fundamentales.”*

## **CASO CONCRETO**

El caso *sub examine* se contrae a verificar la existencia de una vulneración de los derechos fundamentales del señor ELIVALDO ANTONIO YANEZ RAMOS por parte de la FIDUAGRARIA S.A., MINISTERIO DE TRABAJO y la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES-COLPENSIONES, al no afiliarlo al Fondo de Solidaridad Pensional, del Programa de Subsidio al Aporte en Pensión (PSAP).

El Programa de Subsidio al Aporte en Pensión es un aporte destinado a grupos poblaciones que por sus características y condiciones, no tienen acceso a los sistemas de seguridad social.

En este programa, los beneficiarios deben aportar un porcentaje del monto total de cotización, que generalmente oscila entre el 5% y el 30%, dependiendo del grupo poblacional al que pertenezcan. El porcentaje restante lo subsidia el Gobierno Nacional, a través del Fondo de Solidaridad Pensional.

Al vincularse al sistema la persona queda cubierta, como cualquier cotizante, contra los riesgos de invalidez, vejez y muerte. La temporalidad del subsidio se determina por el grupo poblacional al que pertenezca el afiliado y/o hasta que cumpla el máximo de edad dentro del programa (65 años), en conformidad con lo señalado en el artículo 29 de la Ley 100 de 1993.

Los requisitos generales de afiliación para todos los grupos poblaciones son los siguientes:

- Estar afiliado a salud, ya sea como cotizante o beneficiario del régimen contributivo o subsidiado.
- Que la última cotización se haya realizado con Colpensiones. En caso de haberse realizado con un fondo privado, debe ser viable el traslado hacia Colpensiones (el usuario debe tramitar dicho traslado y éste deberá ser aprobado).

Además de estos dos requisitos, debe cumplir los que se exigen para su grupo poblacional y presentar los documentos que se solicitan a cada grupo, que en el caso concreto es:

- Personas mayores de 40 años:
  1. Edad: Mayor de 40 años y menos de 65 años.
  2. Semanas cotizadas: Con mínimo 650 semanas cotizadas al Sistema General de Pensiones.

3. Sisbén: que pertenezcan a nivel 1 y 2 del Sisbén, de conformidad con lo establecido en la Resolución 3104 del 6 de julio de 2018.

Para todos los casos se requiere presentar:

- Fotocopia de cédula de ciudadanía Ampliada al 150 %
- Certificado del Sisbén (DNP).
- Certificado de afiliación a salud vigente, con fecha de expedición no mayor a 30 días
- Historia laboral completa y vigente de Colpensiones (con fecha de expedición no mayor a 30 días).

Descendiendo al caso sub examine de conformidad con las pruebas que reposan en el expediente, no viene acreditado que efectivamente el accionante, haya presentado solicitud o petición escrita a las accionadas con miras a que se le incluyera en el programa de subsidio al aporte en pensión, puesto que el accionante no allegó documento alguno en ese sentido, y por su partes las entidades al rendir su informe niegan dicho supuesto fáctico, por lo que del Despacho no encuentra vulnerado derecho de petición.

Ahora, tampoco hay lugar a la concesión de la misma por vulneración de su derecho a la seguridad social, porque no está acreditado que el actora hubiera aportado al Fondo de Solidaridad Pensional, la documentación requerida para acceder al Programa de Subsidio al Aporte en Pensión (PSAP), pues solo indica que se acercó hasta las instalaciones de la Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A. y/o "FIDUAGRARIA S.A.", y solicitó que lo afiliaran al Régimen Subsidiario en Pensiones, señalando que le fue negada la afiliación y el asesor argumentó que no lo podía afiliarse porque el Ministerio de Trabajo les había prohibido afiliarse, hasta tanto no se estableciera su grupo familiar en el SISBEN.

Al respecto, ha de indicarse que en efecto uno de los requisitos indispensables para dicha afiliación y de conformidad al Decreto 387 del 26 de febrero de 2018, que estipula en su Artículo 2.2.14.5.8., es pertenecer al nivel 1 y 2 del Sisbén y que de acuerdo a la respuesta dada por el MINISTERIO DE TRABAJO, el actor no se encuentra calificado en la encuesta del SISBÉN, por tanto no puede esta falladora desconocer dicha normatividad.

Así las cosas, es deber del interesado cumplir con los requisitos establecidos en dicho Decreto y remitir a través del buzón de atención al ciudadano habilitado en la página web del Fondo de Solidaridad Pensional <https://www.fondodesolidaridadpensional.gov.co/>, o al correo electrónico dispuesto por la regional costa norte 1 de la ciudad de Barranquilla, [zpallares@equiedad.co](mailto:zpallares@equiedad.co), y los demás establecidos para todos los casos, a fin de ser posible beneficiario del Programa de Subsidio al Aporte en Pensión.

Por lo tanto, se negará la presente acción, presentada por el señor ELIVALDO ANTONIO YANEZ RAMOS por parte de la FIDUAGRARIA S.A., MINISTERIO DE TRABAJO y COLPENSIONES, en cuanto a la afiliación al Fondo de Solidaridad Pensional, del Programa de Subsidio al Aporte en Pensión (PSAP).

## DEL DERECHO DE PETICIÓN:

Dilucidado lo anterior advierte el Despacho que el accionante en los hechos de la tutela aduce estar en trámite de calificación de pérdida de capacidad laboral ante la accionada Colpensiones y que hasta la presentación de esta acción no ha resuelto los recursos interpuestos, por lo que considera el Despacho que debemos entrar a determinar si está acreditada alguna vulneración, en razón a que el Juez de tutela no le está vedado amparar aquellos derechos que encuentre conculcados en el estudio de una acción de tutela sometida a su conocimiento, máxime cuando es un deber que nos viene impuesto en el artículo 42 del CGP de interpretar integralmente la demanda, que *mutatis mutandi* puede extenderse a este tipo de acciones, más aún dada su informalidad, y que la presentó en nombre propio.

Al respecto la Corte Constitucional desde sus inicios se pronunció sobre la prevalencia de los derechos fundamentales, como en la Sentencia No. **T-501/94**, en la que dejó sentado expresamente que: **“El juez de tutela no debe basar su decisión exclusivamente en los derechos taxativamente invocados por el accionante, cuando perciba que además de estos puede presentarse la vulneración de otros derechos fundamentales constitucionales. Así, en el evento de que el actor no invoque en concreto el derecho realmente vulnerado o amenazado, el juez no debe dejar de tutelarlos so pretexto de no haber sido invocado por aquel. La prevalencia de los derechos fundamentales supone la validez de éstos con independencia de su invocación, porque de lo contrario se supeditaría la efectividad de la dignidad de la persona humana a la oportuna identificación de su titular, hipótesis no conforme con el espíritu del Constituyente”** (subraya y negrilla fuera de texto)

Ahora bien, respecto al recurso de reposición y en subsidio de apelación contra el dictamen número DML 4055250 fechado el día 12 de enero de 2021, con calificación de pérdida de capacidad laboral de un 26,32%, presentado por el actor el día 5 de febrero del año en curso ante la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES “COLPENSIONES” y que hasta la presente, no le ha resuelto la entidad, se encuentra probado con las pruebas allegadas por el accionante, su radicación y no respuesta.

Por su parte, advierte el Despacho que COLPENSIONES en la contestación de la presente acción, manifiesta que no existe solicitud alguna pendiente por resolver a favor del accionante y menos relacionada con el objeto de la acción de tutela, refiriéndose únicamente al amparo del derecho de petición sobre la afiliación al Programa de Subsidio al Aporte en Pensión (PSAP), incoado a la FIDUAGRARIA S.A., pasando por alto convenientemente que en los supuestos fácticos se encuentran los hechos relacionados con el trámite de la calificación de invalidez de Colpensiones, y su demora injustificada en resolver los recursos.

Además, dichos argumentos, no pueden ser de recibo por este despacho, pues desconocen la especial protección que el Estado Social de Derecho garantiza a las personas que por su estado de disminución física o mental los coloca en una situación de debilidad manifiesta (arts. 13 y 47 C.N.), además se desconocieron los principios de dignidad y solidaridad (art. 1 C.P) y los fines esenciales del Estado (art. 2 C.P).

Sea preciso recordar que debido a que la emergencia sanitaria se expidió el **Decreto Legislativo 457 del 22 de marzo de 2020**, mediante el cual el Gobierno Nacional ordenó el aislamiento preventivo a partir del día 25 de marzo de 2020, hasta el día 13 de abril de 2020, y en su **artículo 6°** estableció la posibilidad de que las entidades que conforman las ramas del poder público en sus diferentes órdenes, sectores y niveles, suspendan los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa, hasta tanto se mantenga vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, medida que deberá ser adoptada a través de acto administrativo, por cada una de las autoridades.

Por su parte, la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES, mediante la Resolución 007 del 31 de marzo de 2020 (consultada en la página web de dicha entidad), había suspendido los términos en sede administrativa, y posteriormente reanudó los términos de las actuaciones administrativas, exceptuándose aquellas que implican el desplazamiento fuera del lugar de su residencia del peticionario, su representante, apoderado o persona autorizada, tales como la presentación de recursos, consecución de documentos o pruebas, entre otros, las cuales quedarán suspendidas hasta el trece (13) de abril de dos mil veinte (2020) o por el tiempo que permanezca vigente el Aislamiento Preventivo Obligatorio, que en el caso que nos ocupa no entraría dentro de las excepciones al tratarse de la solicitud de reconocimiento de pensión.

Así las cosas, teniendo en cuenta la fecha de recepción del recurso interpuesto por el accionante (**5 de febrero de 2021**- ver anexo a tutela), las Resoluciones y Decretos expedidos por COLPENSIONES como por el Gobierno Nacional respectivamente, a la fecha de presentación de la acción de tutela (**12 de abril de 2021** - ver acta individual de reparto) han pasado más de 2 meses sin que se haya obtenido respuesta de fondo, esto es, que ha transcurrido un término superior al establecido en el artículo 79 del CPACA, para el trámite de recurso, el cual dispone:

**“ARTÍCULO 79. TRÁMITE DE LOS RECURSOS Y PRUEBAS.** *Los recursos se tramitarán en el efecto suspensivo.*

*Los recursos de reposición y de apelación deberán resolverse de plano, a no ser que al interponerlos se haya solicitado la práctica de pruebas, o que el funcionario que ha de decidir el recurso considere necesario decretarlas de oficio.*

*Cuando con un recurso se presenten pruebas, si se trata de un trámite en el que interviene más de una parte, deberá darse traslado a las demás por el término de cinco (5) días.*

*Cuando sea del caso practicar pruebas, se señalará para ello un término no mayor de treinta (30) días. Los términos inferiores podrán prorrogarse por una sola vez, sin que con la prórroga el término exceda de treinta (30) días.*

*En el acto que decreta la práctica de pruebas se indicará el día en que vence el término probatorio.”*

Lo anterior permite concluir que en el presente caso, Colpensiones viene vulnerando el derecho de petición y debido proceso del accionante.

Sobre el particular, esto es, que el derecho de petición se vulnera cuando los recursos interpuestos en la vía gubernativa no se resuelven o que no se hace de acuerdo con los parámetros que la Corte Constitucional ha señalado en relación con el alcance de este derecho, encontramos la sentencia T **682-17**, en la que dicha Corporación indicó:

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

Esta Corporación con relación al derecho de petición, ha establecido que no solamente comprende la prerrogativa de obtener una pronta resolución a la solicitud por parte de las autoridades a quienes es formulada, sino que correlativamente implica la obligación por parte de éstas de resolver de fondo, de manera clara y congruente lo solicitado.<sup>13</sup>

**15. Ahora bien, con respecto al tema concerniente a sí los recursos interpuestos en la vía gubernativa y no decididos por la administración son o no equivalentes a una petición en los términos del artículo 23 de la Constitución Política, la Corte Constitucional, en reiteradas ocasiones, ha señalado que su no tramitación en los términos legales y jurisprudenciales establecidos, vulnera el derecho fundamental de petición.**<sup>14</sup>

La citada posición fue adoptada desde el año 1994 en **Sentencia T-304**, M.P. Jorge Arango Mejía, por medio de la cual la Corte al referirse a los recursos interpuestos en la vía gubernativa y su relación con el derecho de petición, **consideró que el uso de los recursos señalados por las normas del Código Contencioso, para controvertir directamente ante la administración sus decisiones, constituye el desarrollo del derecho de petición, pues, “a través de ellos, el administrado eleva ante la autoridad pública una petición respetuosa, que tiene como finalidad obtener la aclaración, la modificación o la revocación de un determinado acto. Siendo esto así, es lógico que la consecuencia inmediata sea su pronta resolución”.**

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

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

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

16. Ahora bien, en relación con los requisitos señalados, esta Corporación ha manifestado que una respuesta es suficiente cuando resuelve materialmente la petición y satisface los requerimientos del solicitante, sin perjuicio de que la respuesta sea negativa a las pretensiones del peticionario; es efectiva si la respuesta soluciona el caso que se plantea; y es congruente si existe coherencia entre lo respondido y lo pedido, de tal manera que la solución verse sobre lo pedido y no sobre un tema semejante, sin que se excluya la posibilidad de suministrar información adicional que se encuentre relacionada con la petición propuesta<sup>15</sup>.

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

17. La Corte Constitucional ha establecido que el derecho de petición comprende dos facetas, una relacionada con la posibilidad de presentar peticiones respetuosas a la administración pública, y otra con el deber de las autoridades de responder de fondo y oportunamente a las mismas. Así, constituye vulneración al derecho de petición: (i) la ausencia de respuesta por parte de la administración dentro de los términos legales establecidos para tal fin y (ii) la que no atiende de fondo lo pedido, sin que ello implique resolver favorablemente las pretensiones del administrado<sup>16</sup>.

<sup>13</sup> Sentencia T-213 de 2005, MP. Álvaro Tafur Galvis, entre otras.

<sup>14</sup> Posición reiterada en varios fallos de tutela, a saber, T-365 de 1998, T-084 de 2002, T-951 de 2003, T-364, T-499, T-692, T-695 de 2004, T- 213 de 2005, entre otros.

<sup>15</sup> Al respecto ver Sentencia T-587 de 2006, M.P. Jaime Araújo Rentería.

<sup>16</sup> Al respecto, ver entre otras, las sentencias T-377 de 2000 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), T-400 de 2008 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa) y T-880 de 2010 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio).

18. Por otro lado, también se ha señalado que el derecho de petición no sólo se desarrolla con la solicitud inicial elevada ante la administración, sino que incluye los recursos que en la vía gubernativa se interpongan. En ese sentido, desde sus inicios esta Corporación ha considerado que estos son una forma de ejercer dicho derecho, por cuanto “a través de ellos, el administrado eleva ante la autoridad pública una petición respetuosa, que tiene como finalidad obtener la aclaración, la modificación o la revocación de un determinado acto”<sup>17</sup>. (subraya y negrilla fuera de texto)

En ese sentido, y conforme a lo expuesto, es claro para el despacho considerar que COLPENSIONES ha vulnerado los derechos fundamentales al actor, al no pronunciarse sobre el Recurso de Reposición y en Subsidio de Apelación presentado contra el Dictamen Numero DML 4055250 fechado el día 12 de enero de 2021, encontrándose vencido en demasía los términos otorgada en el CPACA para la resolución de los mismos, deberá el Despacho tutelarlos.

Lo anterior, además resulta relevante toda vez que de ello pende la pensión de invalidez a la que aspira el accionante obtener que se encuentra consagrada en el artículo 1° de la Ley 860 de 2003, que modificó el artículo 39 de la Ley 100 de 1993, el cual establece que “*tendrá derecho a la pensión de invalidez la persona que sea declarada inválida, por enfermedad o por accidente, y que haya cotizado cincuenta (50) semanas dentro de los últimos tres (3) años inmediatamente anteriores a la fecha de estructuración*”.

Luego entonces, al no haber pronunciamiento por parte de COLPENSIONES del Recurso de Reposición y en Subsidio de Apelación interpuesto contra el Dictamen Numero DML 4055250 fechado el día 12 de enero de 2021, se tutelarán los derechos fundamentales vulnerados al debido proceso, por lo que se tutelarán y se le ordenará a dicha accionada que en el término de 48 horas proceda a resolver los recursos interpuestos.

En mérito de lo expuesto, el JUZGADO ONCE LABORAL DEL CIRCUITO DE BARRANQUILLA, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

## **RESUELVE**

**1°.- NEGAR** la presente acción, presentada por el señor ELIVALDO ANTONIO YANEZ RAMOS por parte de la FIDUAGRARIA S.A., MINISTERIO DE TRABAJO y COLPENSIONES, en cuanto a la afiliación al Fondo de Solidaridad Pensional, del Programa de Subsidio al Aporte en Pensión (PSAP), de conformidad con lo establecido en la parte motiva de este proveído.

**2°.- TUTELAR** los derechos fundamentales de petición, debido proceso y seguridad social del señor ELIVALDO ANTONIO YANEZ RAMOS contra la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES COLPENSIONES, en cuanto al pronunciamiento del Recurso de Reposición y en Subsidio de Apelación interpuesto contra el Dictamen Numero DML 4055250 fechado el día 12 de enero de 2021, de conformidad con lo establecido en la parte motiva de este proveído.

**3°.- ORDENAR** a la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES COLPENSIONES, que en el término de cuarenta y ocho (48) horas contados a partir de la notificación de esta providencia, proceda a pronunciarse respecto del Recurso de Reposición y en Subsidio de Apelación interpuesto contra el Dictamen Numero DML 4055250 fechado el día 12 de enero de 2021, aportando prueba de su correspondiente notificación, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de este proveído.

---

<sup>17</sup> Sentencia T-304 de 1994, M.P. Jorge Arango Mejía.

4°.- Adviértasele a la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES o quien haga sus veces, que el incumplimiento de lo ordenado lo hará acreedor de las sanciones disciplinarias y/o penales a las que hubiere lugar, conforme a lo señalado en el Art. 52 del Decreto 2591 de 1.991, sin perjuicio de la sanción por desacato.

5°.- Por Secretaría General, librense las comunicaciones previstas en el artículo 30 del Decreto Ley 2591 de 1991.

6°.- Si el fallo no fuese impugnado remítase el expediente a la HONORABLE CORTE CONSTITUCIONAL para su eventual revisión de conformidad con el Art. 30 el decreto 2591/91.

#### **NOTIFIQUESE Y CUMPLASE**

**LA JUEZ**

**ROZELLY EDITH PATERNOSTRO HERRERA  
T.2021-00109**

**Firmado Por:**

**ROZELLY EDITH PATERNOSTRO HERRERA  
JUEZ CIRCUITO  
JUZGADO 011 LABORAL DEL CIRCUITO DE BARRANQUILLA**

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:

**8f4796dbf1ec2082ed33a3183585b0de8e1350de886f10a4a4592d646ec5464c**

Documento generado en 26/04/2021 10:40:23 AM

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