

REPÚBLICA DE COLOMBIA



**JUZGADO CUARENTA Y SIETE (47) ADMINISTRATIVO
DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ
SECCIÓN SEGUNDA**

Bogotá D.C., tres (3) de diciembre de dos mil veintiuno (2021)

Clase de Proceso : **ACCIÓN DE TUTELA**

Accionante : **LUZ MARY TOBÓN VALENCIA.**

Accionado : **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES
COLPENSIONES.**

Radicación No. : **11001334204720210034100.**

Asunto : **Derecho petición, debido proceso y seguridad social.**

Como toda la actuación de la referencia se ha efectuado conforme a las reglas adjetivas que le son propias, sin que se observe causal alguna que invalide lo actuado, es procedente proferir decisión de mérito, para lo cual el **Juzgado Cuarenta y Siete (47) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá**, en ejercicio legal de la Función Pública de administrar Justicia que le es propia, y con observancia plena al derecho aplicable, dicta la presente

SENTENCIA

1.- ANTECEDENTES

Con fundamento en el art. 86 de la C.P., el Decreto 2591 de 1991 y el Decreto 333 de 2021, procede el Despacho a decidir en primera instancia la acción de tutela, promovida por la señora **LUZ MARY TOBÓN VALENCIA**, quien actúa en nombre propio, contra la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES**

COLPENSIONES por la presunta vulneración a sus derechos fundamentales de petición, debido proceso y seguridad social.

1.1. HECHOS

1. El día 12 de julio de 2021 la accionante radicó solicitud de reconocimiento pensional a través del Formato Solicitud de Prestaciones Económicas, bajo el consecutivo 2021-799356.
2. A la fecha de radicación de la presente acción COLPENSIONES no había dado respuesta en relación a la solicitud de la pensión de vejez requerida por la tutelante.

1.2. DERECHOS FUNDAMENTALES PRESUNTAMENTE VULNERADOS

La accionante sostiene que con el actuar de la entidad accionada, se le han vulnerado sus derechos fundamentales de petición, debido proceso y seguridad social.

II. ACTUACIÓN PROCESAL

Como la solicitud reunió los requisitos de ley, se le dio curso a través del auto admisorio 24 de noviembre de 2021, que ordenó la notificación a la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES -COLPENSIONES-**, para que informaran a este Despacho sobre los hechos expuestos en la acción de tutela respecto de los derechos deprecados por la accionante.

III. CONTESTACIÓN DE LA ACCIÓN DE TUTELA

Mediante informe presentado el 2 de diciembre de 2021 la Directora de Acciones Constitucionales de COLPENSIONES hace referencia a la importancia de la defensa del patrimonio público por parte del juez

constitucional como derecho colectivo en virtud del artículo 88 de la Constitución Política y en el literal e) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998, posición avalada por el Consejo de Estado y la Corte Constitucional en múltiple jurisprudencia.

Con relación al caso que no ocupa, se precisa por la entidad accionada que actualmente COLPENSIONES se encuentra realizando todos los trámites pertinentes para dar pronta respuesta a la solicitud de la accionante, requiriendo a las entidades correspondientes en calidad de ex empleadores para completar la cuota parte pensional.

IV. CONSIDERACIONES

4.1. Problema jurídico.

El problema jurídico se contrae a determinar si **COLPENSIONES** ha vulnerado los derechos fundamentales de petición, debido proceso y seguridad social de la señora **LUZ MARY TOBÓN VALENCIA**, al no dar respuesta al requerimiento efectuado el día 12 de julio de 2021 a través de la cual solicitó el reconocimiento de una pensión de vejez mediante el Formato Solicitud de Prestaciones Económicas.

4.2. La acción de tutela.

La acción de tutela, considerada como una de las grandes innovaciones del Constituyente de 1991, con la cual se pretendió salvaguardar en una forma efectiva, eficiente y oportuna los derechos fundamentales, pues se trata de un mecanismo expedito que permite la protección inmediata de aquellos.

Este mecanismo, de origen netamente constitucional ha sido propuesto como un elemento procesal complementario, específico y directo cuyo

objeto es la protección concreta e inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, cuando éstos sean violados o se presente amenaza de su violación, sin que se pueda plantear en esos estrados discusión jurídica sobre el derecho mismo.

De esta manera el art. 86 de la C.P. lo consagró en los siguientes términos:

(...)

***ARTICULO 86.** 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.*

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 juez competente y, en todo caso, éste lo remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

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.

En ningún caso podrán transcurrir más de diez días entre la solicitud de tutela y su resolución.

La ley establecerá los casos en los que la acción de tutela procede contra particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión.

La mentada disposición constitucional fue desarrollada por el Decreto 2591 de 1991, en la que se dispuso además de los principios que la regían, su objeto y el procedimiento que ha de seguirse en los estrados judiciales.

Ha de advertirse que tanto en la norma constitucional como en la reglamentaria, el ejercicio de la citada acción está supeditado a la presentación ante el Juez Constitucional de una situación concreta y específica de violación o amenaza de vulneración, de los derechos fundamentales, cuya autoría debe ser atribuida a cualquier autoridad pública, o en ciertos eventos definidos por la ley a sujetos particulares; **además, el sujeto que invoca la protección debe carecer de otro medio de**

defensa judicial para proteger los derechos cuya tutela pretende, pues de existir estos la tutela es improcedente, excepto cuando se use como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, al no ser suficientes los mecanismos ordinarios para lograr la protección reclamada.

4.3. Derecho de petición en materia pensional.

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 Constitucional 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”*¹.

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, 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”*².

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

¹ 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.

² Sentencias T-259 de 2004 y T-814 de 2005, entre otras.

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.

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”***.

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

(i) *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 inquietudes*³.

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

³ Artículo 23 de la Constitución Política, Sentencias SU-975 de 2003, T-086 de 2015 y T-238 de 2017.

⁴ Artículo 19 del Decreto 656 de 1994. Ver sentencias SU-975 de 2003, T-237 de 2016 y T-238 de 2017.

(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 pensionales⁵.

(iii) La entidad debe emitir un pronunciamiento de fondo, es decir, que las solicitudes se resuelvan materialmente y, además, notificarlas al peticionario⁶.

4.4 Jurisprudencia en el marco de peticiones para el reconocimiento de prestaciones.

En sentencia de la Corte constitucional⁷ se analizó el término con el que cuentan las entidades para resolver solicitudes encaminadas al reconocimiento pensional:

“(…)

4. De manera genérica el Código Contencioso Administrativo dispone que las autoridades administrativas cuentan con un término de 15 días hábiles para resolver peticiones. Sin embargo, en el evento en que el derecho de petición verse sobre pensiones, la Corte Constitucional, mediante Sentencia SU-975 de 2003, señaló los siguientes plazos:

“(g) los plazos con que cuenta la autoridad pública para dar respuesta a peticiones de reajuste pensional elevadas por servidores o ex servidores públicos, plazos máximos cuya inobservancia conduce a la vulneración del derecho fundamental de petición, son los siguientes:

“(i) 15 días hábiles para todas las solicitudes en materia pensional - incluidas las de reajustes en cualquiera de las siguientes hipótesis: a) que el interesado haya solicitado información sobre el trámite o los procedimientos relativos a la pensión; b) que la autoridad pública requiera para resolver sobre una petición de reconocimiento, reliquidación o reajuste un término mayor a los 15 días, situación de la cual deberá informar al interesado señalándole lo que necesita para resolver, en qué momento responderá de fondo a la petición y por qué no le es posible contestar antes; c) que se haya interpuesto un recurso contra la decisión dentro del trámite administrativo.

“(ii) 4 meses calendario para dar respuesta de fondo a las solicitudes en materia pensional, contados a partir de la presentación de la petición, con fundamento en la aplicación analógica del artículo 19 del Decreto 656 de 1994 a los casos de peticiones elevadas a Cajanal;

“(iii) 6 meses para adoptar todas las medidas necesarias tendientes al reconocimiento y pago efectivo de las mesadas pensionales, ello a partir de la vigencia de la Ley 700 de 2001.

“Cualquier desconocimiento injustificado de dichos plazos legales, en cualquiera de las hipótesis señaladas, acarrea la vulneración del derecho fundamental de petición. Además, el incumplimiento de los plazos de 4 y 6 meses, respectivamente, amenazan la vulneración del derecho a la seguridad social. Todos los mencionados plazos se aplican en materia de reajuste especial de pensiones como los pedidos en el presente proceso.”

⁵ Artículo de la Ley 700 de 2001, Sentencia T-238 de 2017.

⁶ T-155 de 2018.

⁷ Ver Sentencia de la Corte Constitucional T-314 del 8 de abril de 2008.

5. En esa medida, corresponde al juez constitucional verificar si el derecho de petición presentado se enmarca dentro de aquellas solicitudes relacionadas con pensiones para así determinar el plazo que tiene la administración para responderla oportunamente. Una vez establecido el término para contestar debe definir si hubo vulneración del derecho de petición por una respuesta extemporánea. (negrilla y subrayado fuera del texto)

Igualmente, en sentencia T-326 de 2003 de la Corte Constitucional, en relación con el término para resolver las solicitudes de pensión jubilación, se puntualizó:

“(...) Ahora bien, en lo relativo al término para resolver solicitudes de pensión de jubilación, específicamente aquellas que están siendo tramitadas de acuerdo al término de seis meses fijado por la Ley 700 de 2001, la Corte en reciente jurisprudencia ha señalado lo siguiente que:

“(...) las entidades públicas o privadas del Sistema General de Pensiones para hacer efectivo el derecho solicitado, cuentan, en total, con un término máximo de seis meses para tramitar y comenzar a pagar la pensión respectiva, que se distribuyen así: quince días para atender preliminarmente la petición y hacer las indicaciones que fueren pertinentes al solicitante; cuatro meses para resolver la solicitud de la petición en concreto, de tal manera que se comience a pagar la pensión correspondiente a más tardar seis meses después de que se hizo la solicitud inicial.(...).” – Negrillas y subrayas fuera de texto.

4.5 Las cuotas partes pensionales como sistema de concurrencia de las entidades en el pago de las pensiones.

Las cuotas partes pensionales son un importante soporte financiero para la seguridad social en pensiones, con un origen que antecede al sistema de seguridad social previsto en la Ley 100 de 1993, y que representan un esquema de concurrencia para el pago de las mesadas pensionales, a prorrata del tiempo laborado en diferentes entidades o de las contribuciones efectuadas, que constituyen obligaciones de contenido crediticio a favor de la entidad encargada del reconocer y pagar la pensión, con las siguientes características: (i) se determinan en virtud de la ley, mediante un procedimiento administrativo en el que participan las diferentes entidades que deben concurrir al pago; (ii) se consolidan cuando la entidad responsable reconoce el derecho pensional; y (iii) se traducen en obligaciones de contenido crediticio una vez se realiza el pago de la mesada al ex trabajador⁸.

En cuanto a las cuotas partes pensionales hubo varios antecedentes normativos de este sistema, los artículos 17 y 18 de la Ley 6ª de 1945 dispusieron la creación de la

⁸ Ver sentencia de la Corte Constitucional C-895 de 2009.

Caja de Previsión Social de los Empleados y Obreros Nacionales, como entidad encargada del reconocimiento y pago de las prestaciones sociales de los empleados, entre ellas de la pensión de jubilación, introduciendo la figura de la cuota parte al sistema pensional con la facultad de acumulación de tiempo de servicio y el pago compartido de la pensión de jubilación.

Esta norma fue adicionada por el artículo 1º de la Ley 24 de 1947, en la que se reiteró tanto la facultad de acumulación de tiempo de servicio como el pago compartido de la pensión de jubilación.

Posteriormente, el artículo 21 de la Ley 72 de 1947 señaló expresamente el derecho del trabajador a exigir el pago total de su pensión de jubilación a la Caja de Previsión Social a la que se encontrara afiliado al tiempo de cumplir su servicio, quien a su vez podría repetir a prorrata contra las demás entidades obligadas a contribuir en el pago de las mesadas pensionales.

Esta norma fue reglamentada por el Decreto 2921 de 1948, que estableció el trámite para el reconocimiento y pago de dicha obligación. El artículo 2º estipuló que la Caja de Previsión Social que recibiera la solicitud de pago de una pensión compartida, elaboraría el proyecto de resolución y lo pondría en conocimiento de éstas para que plantearan sus observaciones y objeciones dentro de los 15 días hábiles siguientes. A su turno, el artículo 3º reguló lo relativo al silencio de las entidades obligadas.

El Decreto 1848 del 4 de noviembre de 1969, "*Por el cual se reglamenta el Decreto 3135 de 1968*", referente al régimen prestacional de los empleados públicos y trabajadores oficiales, el cual contempló las cuotas partes pensionales cuando previó en la siguiente forma, mediante el artículo 72, la acumulación de los tiempos de servicios en distintas entidades oficiales, con la finalidad de alcanzar el tiempo exigido para la pensión de jubilación:

(...)

Artículo 72.- Acumulación del tiempo de servicios. Los servicios prestados sucesiva o alternativamente a distintas entidades de derecho público, establecimientos públicos, empresas oficiales y sociedades de economía mixta, se acumularán para el cómputo del tiempo requerido para la pensión de jubilación. En este caso, el monto de la pensión

correspondiente se distribuirá en proporción al tiempo servido en cada una de aquellas entidades, establecimientos, empresas o sociedades de economía mixta.

Luego, el artículo 2º de la Ley 33 del 29 de enero de 1985, "*Por la cual se dictan algunas medidas en relación con las Cajas de Previsión y con las prestaciones sociales para el Sector Público*", **reforzó la fijación del valor de las cuotas partes pensionales con el establecimiento de un silencio administrativo positivo, consistente en que si los organismos deudores no objetaban en el plazo perentorio de quince (15) días la liquidación de la pensión, se entendía que la habían aprobado y por lo tanto, quedaban obligados a asumir las cuotas determinadas por la entidad pagadora.**

Dijo así la norma:

(...)

Artículo 2º. La Caja de Previsión obligada al pago de pensión de jubilación, tendrá derecho a repetir contra los organismos no afiliados a ellas, o contra las respectivas cajas de previsión, a prorrata del tiempo que el pensionado hubiere servido o aportado a ellos. El proyecto de liquidación será notificado a los organismos deudores, los que dispondrán del término de quince (15) días para objetarlo, vencido el cual se entenderá aceptado por ellos.

Para los efectos previstos en este artículo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público efectuará anualmente las compensaciones a que haya lugar, con cargo a los giros que les correspondan a los organismos o Cajas, por concepto de aportes del presupuesto nacional; cuando se trate de entidades del orden departamental, intendencial, comisarial, municipal o del Distrito Especial de Bogotá, la compensación anual se efectuará con cargo a las correspondientes transferencias de impuestos nacionales.

Posteriormente, la Ley 71 del 19 de diciembre de 1988, "*Por la cual se expiden normas sobre pensiones y se dictan otras disposiciones*", estableció, en su artículo 7º, la llamada pensión de jubilación por aportes, consistente en que los empleados oficiales y los trabajadores privados que acreditaran veinte (20) años de aportes sufragados en cualquier tiempo y acumulados en una o varias entidades de previsión social del orden nacional o territorial, y en el Instituto de Seguros Sociales, tenían derecho a una pensión de jubilación a los sesenta (60) años de edad o más los hombres y cincuenta y cinco (55) años o más las mujeres, para la cual las entidades involucradas debían contribuir con las cuotas partes correspondientes.

El Decreto 2709 del 13 de diciembre de 1994, "*Por el cual se reglamenta el artículo 7º de la Ley 71 de 1988*", estableció respecto de dichas cuotas partes lo siguiente:

(...)

Artículo 11. Cuotas partes. Todas las entidades de previsión social a las que un empleado haya efectuado aportes para obtener esta pensión, tiene la obligación de contribuirle a la entidad de previsión pagadora de la pensión con la cuota parte correspondiente.

Para el efecto de las cuotas partes a cargo de las demás entidades de previsión, la entidad pagadora notificará el proyecto de liquidación de la pensión a los organismos concurrentes en el pago de la pensión, quienes dispondrán del término de quince (15) días hábiles para aceptarla u objetarla, vencido el cual, si no se ha recibido respuesta, se entenderá aceptada y se procederá a expedir la resolución definitiva de reconocimiento de la pensión. La cuota parte a cargo de cada entidad de previsión será el valor de la pensión por el tiempo aportado a esta entidad, dividido por el tiempo total de aportación. (negrilla y subrayado fuera de texto)

En síntesis, se aprecia que la cuota parte pensional es la suma con que una entidad concurre o contribuye, a prorrata del tiempo servido o cotizado en ella, al pago de una pensión a cargo de una caja o entidad pagadora de la misma. La cuota parte es la suma equivalente al porcentaje del monto de la pensión con que debe contribuir una entidad, de acuerdo con lo establecido al respecto en el acto administrativo de reconocimiento de la pensión dictado por la caja o entidad pagadora, que se encuentre en firme. Dicho porcentaje está en función del valor de la pensión, de manera que, si esta se reajusta la cuota parte se debe reajustar en la proporción correspondiente⁹.

4.6 Derecho al mínimo vital.

El mínimo vital constituye un presupuesto básico para el efectivo goce y ejercicio de la totalidad de los derechos fundamentales, en tanto salvaguarda de las condiciones básicas de subsistencia del individuo, de acuerdo con lo anterior, la salvaguarda del derecho al mínimo vital se materializa en la satisfacción de las necesidades básicas del individuo, para el desarrollo de su proyecto de vida.

Es en ese sentido que la Honorable Corte Constitucional ha señalado que “derecho al mínimo vital adopta una visión de la justicia constitucional en la que el individuo tiene derecho a percibir un mínimo básico e indispensable para desarrollar su proyecto de vida (...)”

La Corte Constitucional ha señalado que el Estado Social de Derecho exige esforzarse en la construcción de las condiciones indispensables para

⁹ Ver Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado C.P Edgar González López, 26 de mayo de 2016, Radicado número: 11001-03-06-000-2016-00003-00(2280).

asegurar a todos los habitantes del país una vida digna dentro de las posibilidades económicas que estén a su alcance.

Este derecho ha sido reconocido desde 1992 en forma reiterada por la jurisprudencia de esta Corte¹⁰. Primero se reconoció como derecho fundamental innominado, como parte de una interpretación sistemática de la Constitución, luego se le concibió como un elemento de los derechos sociales prestacionales.

Posteriormente, se señaló que es un derecho fundamental ligado a la dignidad humana, “*la idea de un mínimo de condiciones decorosas de vida (...), no va ligada sólo con una valoración numérica de las necesidades biológicas (...) para subsistir, sino con la apreciación material del valor de su trabajo, de las circunstancias propias de cada individuo, y del respeto por sus particulares condiciones de vida*”¹¹

En cuanto a los requisitos para su reconocimiento, la Corte Constitucional¹² ha establecido lo siguiente:

(...)

*Al existir diferentes mínimos vitales, es una consecuencia lógica que haya distintas cargas soportables para cada persona. Para determinar esto, es necesario indicar que entre mayor sea el ingreso de una persona, mayor es la carga que puede soportar y, por ende, la capacidad de sobrellevar con mayor ahínco una variación en el caudal pecuniario que reciba. **Por esta razón, esta Corporación ha determinado que los requisitos que deben comprobarse para acreditar la vulneración del mínimo vital, “se resumen en que (i) el salario o mesada sea el ingreso exclusivo del trabajador o pensionado o existiendo ingresos adicionales sean insuficientes para la cobertura de sus necesidades (sic) básicas y que (ii) la falta de pago de la prestación genere para el afectado una situación crítica tanto a nivel económico como psicológico, derivada de un hecho injustificado, inminente y grave** (Subraya fuera del original).*

Analizado lo anterior, para establecer si frente a un determinado caso se ha visto vulnerado el derecho fundamental al mínimo vital, el juez constitucional **deberá verificar cuáles son aquellas necesidades básicas o gastos mínimos elementales en cabeza del individuo, indispensables para garantizar la**

¹⁰ Corte Constitucional, Sentencias SU-022 de 1998; SU-1354 de 2000; SU-1023 de 2001; SU-434 de 2008; SU-131 de 2013; SU-415 de 2015; SU-428 de 2016; SU-133 de 2017.

¹¹ Corte Constitucional, Sentencia SU-995 de 1999

¹² Ver sentencia de tutela T-378 de 2012.

salvaguarda de su derecho fundamental a la vida digna, y evaluar si la persona está en capacidad de satisfacerlos por sí mismo, o por medio de sus familiares, situación que debe encontrarse plenamente acreditada por quién solicita el amparo de este derecho fundamental.

4.7 Debido proceso administrativo.

El debido proceso es un derecho constitucional fundamental, regulado en el Artículo 29 Superior, aplicable a toda clase de actuaciones administrativas y judiciales, en procura de que los habitantes del territorio nacional puedan acceder a mecanismos justos, que permitan cumplir con los fines esenciales del Estado.

Este derecho fundamental, para quienes tengan a su cargo el desarrollo de un proceso judicial o administrativo, implica la obligación de mantenerse al tanto de las modificaciones al marco jurídico que regula sus funciones, pues de lo contrario, su conducta puede acarrear la ejecución de actividades que no les han sido asignadas o su ejecución conforme con un proceso no determinado legalmente.

Frente a este particular, resulta adecuado traer a colación el Artículo 6º Superior, en cuanto dispone que todo servidor público responde por infringir la Constitución y la ley y por la “omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones”, en concordancia con el ejecutar Artículo 121 del mismo texto, en el que se determina que aquellos pueden ejercer únicamente las funciones que se determinen en la Constitución y en la ley.

En tal virtud, el principio de legalidad es una restricción al ejercicio del poder público, en atención a la cual “las autoridades estatales no podrán actuar en forma omnímoda, sino dentro del marco jurídico definido democráticamente, respetando las formas propias de cada juicio y

asegurando la efectividad de aquellos mandatos que garantizan a las personas el ejercicio pleno de sus derechos.”¹³

Por otro lado, desde la perspectiva de los ciudadanos inmersos en una actuación administrativa o judicial, el debido proceso constituye una garantía para el acceso a la administración de justicia, de tal forma que puedan conocer las decisiones que los afecten e intervenir, en términos de igualdad y transparencia, para procurar la protección de sus derechos e intereses legítimos. En este sentido, el debido proceso se concibe como un escudo protector frente a una posible actuación abusiva de las autoridades, cuando estas se desvíen, de manera injusta, de la regulación jurídica vigente.¹⁴

La Corte Constitucional ha manifestado que el debido proceso comprende:

“a) El derecho a la jurisdicción, que a su vez implica los derechos al libre e igualitario acceso ante los jueces y autoridades administrativas, a obtener decisiones motivadas, a impugnar las decisiones ante autoridades de jerarquía superior, y al cumplimiento de lo decidido en el fallo.

b) El derecho al juez natural, identificado este con el funcionario que tiene la capacidad o aptitud legal para ejercer jurisdicción en determinado proceso o actuación de acuerdo con la naturaleza de los hechos, la calidad de las personas y la división del trabajo establecida por la Constitución y la ley.

c) El derecho a la defensa, entendido como el empleo de todos los medios legítimos y adecuados para ser oído y obtener una decisión favorable. De este derecho hacen parte, el derecho al tiempo y a los medios adecuados para la preparación de la defensa; los derechos a la asistencia de un abogado cuando se requiera, a la igualdad ante la ley procesal, el derecho a la buena fe y a la lealtad de todas las demás personas que intervienen en el proceso.

d) El derecho a un proceso público, desarrollado dentro de un tiempo razonable, lo cual exige que el proceso o la actuación no se vea sometido a dilaciones injustificadas o inexplicables.

e) El derecho a la independencia del juez, que solo tiene efectivo reconocimiento cuando los servidores públicos a los cuales confía la Constitución la tarea de administrar justicia, ejercen funciones separadas de aquellas atribuidas al ejecutivo y al legislativo.

¹³ Sentencia C-980 de 2010.

¹⁴ Ibídem.

f) *El derecho a la independencia e imparcialidad del juez o funcionario, quienes siempre deberán decidir con fundamento en los hechos, de acuerdo con los imperativos del orden jurídico, sin designios anticipados ni prevenciones, presiones o influencias ilícitas.*”¹⁵

En lo concerniente al debido proceso administrativo, debe señalarse que se encuentra regulado en el artículo 29 de la Constitución Política, en el cual se determina la aplicación del debido proceso en “*toda clase de actuaciones judiciales y administrativas*”; así como en el artículo 209 del mismo texto y en el numeral 1° del artículo 3° de la Ley 1437 de 2011, normas en las que se regula como un *principio* fundamental de la función administrativa.

Frente a este particular, en la Sentencia C-980 de 2010, la Corte señaló que el debido proceso administrativo ha sido definido jurisprudencialmente como:

*“(i) el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa, (ii) que guarda relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal”*¹⁶. Ha precisado al respecto, que con dicha garantía se busca “(i) asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) la validez de sus propias actuaciones y, (iii) resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados”¹⁷.

En la misma providencia, se determinó que las garantías establecidas en virtud del debido proceso administrativo, de acuerdo a la jurisprudencia sentada, son las siguientes:

“(i) ser oído durante toda la actuación, (ii) a la notificación oportuna y de conformidad con la ley, (iii) a que la actuación se surta sin dilaciones injustificadas, (iv) a que se permita la participación en la actuación desde su inicio hasta su culminación, (v) a que la actuación se adelante por autoridad competente y con el pleno respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico, (vi) a gozar de la presunción de inocencia, (vii) al ejercicio del derecho de defensa y contradicción, (viii) a solicitar, aportar y controvertir pruebas, y (ix) a impugnar las decisiones y a promover la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso.”

¹⁵ Sentencia C-980 de 2010.

¹⁶ Sentencia T-796 de 2006.

¹⁷ *Ibídem*.

Para las autoridades públicas, el debido proceso administrativo implica una limitación al ejercicio de sus funciones, puesto que, en todo proceso desde su inicio hasta su fin, deben obedecer de manera restrictiva a los parámetros procedimentales determinados en el marco jurídico vigente. Con lo anterior se pretende eliminar todo criterio subjetivo que pueda permear el desarrollo de los procesos administrativos y, a su vez, evitar la conducta de omisión, negligencia o descuido en que puedan incurrir los funcionarios relacionados en el proceso.

En suma, esta garantía procesal consiste, primero, en la posibilidad de que el particular, involucrado en un procedimiento o proceso adelantado por la administración, **pueda ser escuchado y debatir la posición de la entidad correspondiente; segundo, presentar pruebas, solicitar la práctica de las que se considere oportuno y, de ser pertinente, participar en su producción; tercero, controvertir, por medio de argumentos y pruebas, aquellas que contra él se alleguen; cuarto, la posibilidad de interponer los recursos de ley y, quinto, la potestad de ejercer los medios de control previstos por el legislador.**¹⁸

Uno de los requisitos para poder acceder a esta garantía procesal es tener conocimiento de la actuación surtida por la administración, debido a ello, el principio de publicidad y, el procedimiento de notificación que de él se desprende, constituye un presupuesto para su ejercicio.

4.8 Procedencia excepcional de la acción de tutela para reclamar acreencias laborales.

En lo que respecta al reconocimiento de acreencias laborales por medio de la acción de tutela, la jurisprudencia constitucional ha señalado que por regla general dicha pretensión **no es susceptible de ampararse por esta vía**, por cuanto en el ordenamiento jurídico la jurisdicción ordinaria laboral, o la jurisdicción de contenciosa administrativa tienen mecanismos idóneos y

¹⁸ C-034 de 2014.

eficaces de defensa judicial según el caso. Sin embargo, de manera excepcional, se ha contemplado la procedencia del amparo para obtener el pago de dicho tipo de acreencias cuando se afecta el derecho fundamental al mínimo vital del accionante¹⁹.

Sobre este punto, la Sentencia T-457 de 2011 indicó que:

*“Por regla general, la resolución de las controversias relativas al incumplimiento en el pago de acreencias laborales, entre ellas el salario o contraprestación mensual, es un asunto que compete a la jurisdicción laboral. (...) Sin embargo, la sólida línea jurisprudencial que por varios años ha trazado esta Corporación, plantea de forma pacífica una única excepción sobre la improcedencia general anotada. Ella se presenta en aquellos eventos en los que el no pago de la prestación tiene como consecuencia directa la **afectación de derechos fundamentales, concreta y especialmente, el del mínimo vital**”. (Negrilla fuera de texto).*

En cuanto al mínimo vital, esta corresponde a aquel ingreso destinado a cubrir las necesidades básicas como alimentación, salud, educación, recreación, servicios públicos domiciliarios, etc, de ahí que su conceptualización no sólo comprenda un componente cuantitativo vinculado con la simple subsistencia, sino también un elemento cualitativo relacionado con el respeto a la dignidad humana como valor fundante del ordenamiento constitucional. En todo caso, siempre que se alega su vulneración, es necesario **que el interesado enuncie los motivos que le sirven de fundamento para solicitar su protección, de manera que el juez pueda evaluar la situación concreta del accionante.**

4.9 Derecho a la Seguridad Social.

La Constitución, en el artículo 48, define la seguridad social como un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado y como una garantía irrenunciable de todas las personas, representada en la cobertura de (i) pensiones, (ii) salud, (iii) riesgos profesionales y (iv) los servicios sociales complementarios definidos en la misma ley. Ello, a través de la afiliación al sistema general de seguridad

¹⁹ Ver sentencia Corte Constitucional T-043 de 2018.

social que se refleja necesariamente en el pago de prestaciones sociales estatuidas.

En un principio este derecho era apreciado por su carácter prestacional, pero la Corte Constitucional vislumbró su relación con otros derechos de rango *iusfundamental*. En ese sentido, en la sentencia C-453 de 2002, la Corte estableció que la afiliación de los trabajadores al sistema de seguridad social “*no solo constituye un desarrollo de la garantía de condiciones dignas y justas, se trata de una garantía destinada a la protección de varios derechos también de orden constitucional: la vida, la salud y la seguridad social en sí misma*”.

Con base en lo anterior la Corte permitió la procedencia de la acción de tutela en dos eventos excepcionales: **i) cuando la vulneración del derecho a la seguridad social conllevaba la violación de derechos fundamentales autónomos (argumento de la conexidad) y, ii) cuando el peticionario era un sujeto de especial protección constitucional.**

El reconocimiento como derecho *iusfundamental* devino posteriormente en aplicación de la tesis de transmutación de los derechos sociales, “*en virtud de la cual, cuando su contenido era desarrollado a nivel legal o reglamentario, tales derechos superaban su calidad de indeterminación y se convertían en verdaderos derechos fundamentales autónomos capaces de ser protegidos por vía de acción de tutela*”²⁰.

Esto se evidenció en la sentencia T-468 de 2007 en la cual la Corte afirmó que:

(...)

Una vez ha sido provista la estructura básica sobre la cual ha de descansar el sistema de seguridad social, lo cual, además de los elementos ya anotados – prestaciones y autoridades responsables –; a su vez supone el establecimiento de una ecuación constante de asignación de recursos en la cual están llamados a participar los beneficiarios del sistema y el Estado como último responsable de su efectiva prestación; la seguridad social adquiere el carácter de derecho fundamental, lo cual hace procedente su exigibilidad por vía de tutela.

²⁰ Sentencia T-474 de 2010.

De igual modo, este viraje se consolidó en sentencia T-742 de 2008, en la cual se señaló que por su relación intrínseca con la dignidad humana, *“la seguridad social es un verdadero derecho fundamental autónomo –calificado como “derecho irrenunciable” según el inciso 2° del artículo 48 constitucional; consagrado como “derecho de toda persona” de acuerdo al artículo 9° del PIDESC, el cual hace parte del bloque de constitucionalidad; y, finalmente, definido como “derecho humano”.*

En esta misma orientación se ve plasmada con ocasión del estudio de constitucionalidad de una norma que establecía el derecho a recibir una indemnización en caso de incapacidad permanente parcial (sentencia C-1141 de 2008), manifestó lo siguiente:

“el derecho a la seguridad social, en la medida en que es de importancia fundamental para garantizar a todas las personas su dignidad humana es un verdadero derecho fundamental cuyo desarrollo, si bien ha sido confiado a entidades específicas que participan en el sistema general de seguridad social fundado por la Ley 100 de 1993, encuentra una configuración normativa preestablecida en el texto constitucional (artículo 49 superior) y en los tratados internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad; cuerpos normativos que dan cuenta de una categoría iusfundamental íntimamente arraigada al principio de dignidad humana, razón por la cual su especificación en el nivel legislativo se encuentra sometida a contenidos sustanciales preestablecidos”.

Actualmente, la jurisprudencia constitucional es pacífica en cuanto a la naturaleza de derecho fundamental, independiente y autónomo de la seguridad social, lo que ha habilitado su protección constitucional mediante la acción de tutela, cuando se comprueba la ocurrencia de un perjuicio irremediable o la falta de idoneidad del medio judicial ordinario para protegerlo.

En conclusión, el derecho fundamental a la seguridad social ha adquirido la connotación de derecho fundamental autónomo e independiente a través del desarrollo jurisprudencial, en aplicación a la tesis de transmutación de los derechos sociales y, además, su goce está íntimamente relacionado con la afiliación al sistema de seguridad social y al pago de cotizaciones a goce del cargo del empleador, como se detalla enseguida.

5. Hechos probados

Se encuentran demostrados en el proceso con los medios de prueba documentales aportados al plenario, los siguientes²¹:

- Formato Solicitud de Prestaciones Económicas presentado por la accionante ante COLPENSIONES bajo el radicado 2021-7899356 a través del cual solicita el reconocimiento y pago de una pensión de vejez.
- Oficios del 1º de diciembre de 2021 dirigidos a el Departamento de Cundinamarca, Hospital Militar Central y ante la UGPP por parte del Gerente de Determinación de Derechos de COLPENSIONES por medio de los cuales se concede el término de 15 días para aceptar la concurrencia en el pago de la pensión con el fin de emitir el acto administrativo definitivo de reconocimiento pensional.

CASO CONCRETO

Revisadas las pruebas obrantes en la presente controversia, se acredita que la señora Luz Mary Tobón Valencia presentó Formato de Solicitud de Prestaciones Económicas el día 12 de julio de 2021 recepcionado por COLPENSIONES bajo el radicado 2021_7899356.

De otra parte, del informe allegado por la entidad accionada el día 2 de diciembre del año en curso, se argumenta que esta controversia resulta improcedente ante la consagración del patrimonio público como derecho colectivo y el carácter subsidiario de la acción de tutela, adicionalmente, se incorporan oficios con fecha del 1º de diciembre de 2021 por medio de los cuales el Gerente de Determinación de Derechos de COLPENSIONES concede el término de 15 días para que el Hospital Militar Central, la UGPP y el Departamento de Cundinamarca procedan a aceptar u objeta la cuota parte asignada a favor de la accionante.

²¹ Ver expediente digital “01EscritoTutela” y “07RespuestaColpensiones”

Así las cosas, y de acuerdo con la reseña normativa desarrollada en la parte considerativa, en relación a la petición de reconocimiento pensional radicada el 12 de julio de 2021 por la señora Tobón Valencia, se observa que COLPENSIONES no ha dado estricto cumplimiento a los plazos con los que cuenta la entidad para resolver sobre la solicitud de reconocimiento y pago de una pensión de vejez, ya que en primera medida la administradora pensional tenía la **responsabilidad de informar a la interesada a partir de los 15 días del recibo del Formato de Solicitud de Prestaciones Económicas, vencidos en este caso el 3 de agosto de 2021, el término que era requerido para adelantar el trámite administrativo de reconocimiento de la prestación reclamada**, situación no acreditada en el expediente.

Adicionalmente, y según lo establecido en el Decreto 656 de 1994 artículo 19, la entidad tutelada tenía hasta el día **12 de noviembre de 2021** (4 meses contados a partir de la radicación de la solicitud) para **expedir el acto administrativo que resuelve la solicitud de reconocimiento pensional, termino superado ampliamente por la entidad**, pues simplemente se aporta a las presentes diligencias oficios del 1º de diciembre de 2021 dirigidos al Departamento de Cundinamarca, Hospital Militar Central y UGPP, **SIN RADICACIÓN O TRÁMITE ALGUNO** que soporte la recepción del proyecto de acto administrativo que pretende reconocer la pensión a favor de la tutelante.

En consecuencia, se tiene que **COLPENSIONES** con la omisión de emitir una respuesta oportuna, de fondo y concreta a la petición de reconocimiento de una pensión vejez y al superar los términos establecidos por el legislador y en concordancia con la ley 1755 de 2015 para el reconocimiento de prestaciones sociales vulneró los fundamentales de **petición, debido proceso y seguridad social** pues excedió el plazo legal y jurisprudencial antes reseñado, aunado, a que actualmente **sigue sin dar respuesta alguna a tal solicitud**. Por consiguiente, se procederá a amparar los derechos señalados, ordenando la comunicación a la accionante, en dónde se deberá indicar el estado actual en que se encuentra su trámite, las razones

por las cuales superados los 4 meses a partir de la radicación de la solicitud prestacional aún no se ha dado una respuesta de fondo, indicando de forma clara la fecha probable de la expedición del acto administrativo que resolverá el reconocimiento prestacional a favor de la señora Luz Mary Tobón Valencia, teniendo en cuenta los 15 días para aceptar u objetar la cuota parte asignada de las entidades llamadas contribuir proporcionalmente al pago de las mesadas respectivas a partir de la debida comunicación.

Finalmente, no se ordenará el reconocimiento y pago de la pensión de vejez en relación al derecho fundamental del mínimo vital, ya que como se analizó en la parte considerativa de los elementos probatorios anexos al expediente no es posible verificar si existen unas necesidades básicas o gastos mínimos de carácter elemental en cabeza de la señora Luz Mary Tobón Valencia afectados como sustracción al derecho del reconocimiento de la prestación reclamada que impidan desarrollar su proyecto de vida de forma digna, ya que no se vislumbra de los elementos probatorios que hacen parte de esta controversia que la falta de pago de la prestación o ausencia de recursos están generando para la accionante una situación crítica tanto a nivel económico como psicológico, derivada de un hecho injustificado, inminente y grave que obligue a este operador judicial a activar la tutela como mecanismo de protección inmediata de derechos fundamentales.

En mérito de lo expuesto, el **Juzgado 47 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, Sección Segunda**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

F A L L A

PRIMERO: CONCEDER la tutela por la vulneración del derecho fundamental de petición, debido proceso y seguridad social presentada por la señora **LUZ**

MARY TOBÓN VALENCIA identificada con cédula de ciudadanía No. **38.240.309**, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de este fallo.

SEGUNDO: ORDENAR a la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES-**, que dentro de un término no mayor a **48 horas siguientes** a la notificación de la presente providencia proceda dar respuesta a la solicitud elevada por el demandante el día 12 de julio de 2021, dotada de claridad y congruencia entre lo pedido y lo resuelto informado el estado actual en que se encuentra su trámite, las razones por las cuales superados los 4 meses a partir de la radicación de la solicitud prestacional aún no se ha dado una respuesta de fondo, indicando de forma clara la fecha probable de la expedición del acto administrativo que resolverá el reconocimiento prestacional a favor de la señora Luz Mary Tobón Valencia, teniendo en cuenta los 15 días para aceptar u objetar la cuota parte asignada de las entidades llamadas contribuir proporcionalmente al pago de las mesadas respectivas a partir de la debida comunicación del proyecto y liquidación del acto administrativo situación que deberá ser acreditada por la entidad.

TERCERO: DENEGAR el amparo de los derechos fundamentales al mínimo vital según lo dispuesto en líneas anteriores.

CUARTO: NOTIFICAR a la entidad accionada, a la accionante y al Defensor del Pueblo, por el medio más expedito, de conformidad con lo previsto en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

QUINTO: Si no fuere impugnada la presente decisión judicial, REMITIR el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

CARLOS ENRIQUE PALACIOS ÁLVAREZ

Juez

Firmado Por:

Carlos Enrique Palacios Alvarez

Juez Circuito

Juzgado Administrativo

047

Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

**636cde596de7e0e1dd03d1df5cd769438066ebadb0bdfea9999df9b01
e00d958**

Documento generado en 03/12/2021 04:13:50 PM

Valide este documento electrónico en la siguiente URL:

<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>