

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



JUZGADO CINCUENTA Y CINCO (55) ADMINISTRATIVO
DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ
SECCIÓN SEGUNDA

Bogotá, D. C., cuatro (4) de febrero de dos mil veintiuno (2021)

ACCIÓN:	TUTELA
PROCESO N°.	11001-33-42-055-2021-00015-00
ACCIONANTE:	CARMEN DORIS ROMERO PARDO
ACCIONADOS:	ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES, UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE ORGANIZACIONES SOLIDARIAS, UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP y MINISTERIO DEL TRABAJO (Vinculadas)
ASUNTO:	FALLO DE TUTELA N°. 010

Procede el Despacho a proferir sentencia dentro de la acción de tutela instaurada por la señora Carmen Doris Romero Pardo, identificada con cédula de ciudadanía N°. 21.174.325, obrando a través de apoderado, en contra de la Administradora Colombiana de Pensiones - COLPENSIONES, Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP y Ministerio del Trabajo (vinculadas), al considerar vulnerados sus derechos fundamentales de: petición, vida digna, mínimo vital, salud, seguridad social y debido proceso.

I. Objeto

La accionante pretende:

1. Se tutelen los derechos fundamentales constitucionales vulnerados por la accionada, en lo que respecta a la dignidad humana, el mínimo vital, vida, vida digna, igualdad, debido proceso y seguridad social.
2. En subsidio de lo anterior, amparar el derecho al debido proceso y de petición, ordenando a la entidad COLPENSIONES contestar el descorro allegado contra el auto de pruebas APSUB 64 del 14 de enero de 2018, peticiones del 15 de julio de 2020 y complementando el 24 de julio de 2020, con este último se aportó la prueba del tiempo de servicio requerido.
3. Como pretensión subsidiaria, es de vital importancia que el juez de tutela intervenga para una solución de fondo, oportuna y eficaz a la petición de pensión de la mujer adulto mayor de 61 años, debido a su riesgo de exposición por el virus SARS COV 2.
4. Las demás previsiones que considere el juez constitucional. Negrillas y subrayas fuera de texto

II. Hechos

Los hechos narrados por la tutelante:

1. La señora **CARMEN DORIS ROMERO PARDO** nació el día 26 de abril de 1959, y por lo tanto cuenta con 61 años.

2. **Se hace énfasis que la accionante es una mujer de 61 años;** y que en estos momentos justo hace parte de la población que se encuentra en un mayor riesgo de contraer el virus SARS COV 2.

3. Que mediante la resolución No. GNR 2371 del 07 de enero de 2015 y la resolución No. VPB 45229 de 2015 de la entidad COLPENSIONES, se reconoció pensión de vejez a mi poderdante, teniendo en cuenta el periodo laborado entre el 19/01/1979 al 31/08/2000 en la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE ORGANIZACIONES SOLIDARIAS.

4. Que mediante requerimiento interno No. 2018_13310514, la entidad COLPENSIONES, le solicitó a la DIRECCIÓN DE AFILIACIÓN E HISTORIA LABORAL la validación de los tiempos laborados, allegados mediante radicado 2014_3542097, por cuanto se evidencia formato Clepb de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE ORGANIZACIONES SOLIDARIAS del 19/01/1979 al 31/08/2000 cargados al ISS, pero que al revisar la historia laboral, estos tiempos no se evidencian cargados.

5. La entidad COLPENSIONES, profirió el auto de pruebas APSUB 64 del 14 de enero de 2019 con radicado No. 2019_28202-9, al no encontrar los registros de pagos, ni afiliación para los períodos reclamados (19/01/1979 al 31/08/2000) la entidad manifiesta que vencido dicho término de un mes después de la notificación de dicha comunicación, y que no se haya allegado dicha prueba, podrá iniciar la acción de lesividad.

6. El día **15 de julio de 2020**, se radicó ante la entidad COLPENSIONES el descorro al auto de pruebas APSUB 64 del 14 de enero de 2019 con radicado No. 2019_28202-9, debido a la inconsistencia de exigir por parte de la entidad COLPENSIONES el consolidado de la historia laboral, debido a que es la misma entidad la que tiene este tipo de prueba.

7. En fecha **24 de julio de 2020** se aportó ante Colpensiones los certificados CETIL del Ministerio de Trabajo de fecha 21 de julio de 2020, por el periodo enero de 1979 a diciembre de 2000.

8. De la misma manera se recuerda, que mi poderdante no tiene injerencia en las certificaciones del tiempo en cita; además, si dicho tiempo no fue cotizado a Colpensiones y no corresponde de los que están a cargo de Cajanal hoy UGPP, implica que Colpensiones debe hacer el cobro coactivo ante la entidad pública empleadora, quien le haya reemplazado o quien haga sus veces; no siendo oponible a los intereses de la pensionada. Es una situación que NO se debe imputar a la accionante, sino que debe ser solucionada entre COLPENSIONES y la entidad nominadora.

9. Así entonces, el hecho que la entidad COLPENSIONES no haya dado respuesta frente al descorre presentado y citado anteriormente, atenta con el derecho de petición de mi mandante, así como los conexos a la vida, vida digna, debido proceso y seguridad social, ante la posibilidad que la entidad suspenda la pensión, por un trámite que corresponde a la misma entidad corroborar; pues para ello se le entregaron las pruebas de dicho periodo.

III. Actuación Procesal

Mediante auto de 22 de enero de 2021, el Despacho admitió la presente acción y ordenó notificar al Presidente de Administradora Colombiana de Pensiones - COLPENSIONES - Doctor Juan Miguel Villa Lora o quien haga sus veces, al Director de la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias - Doctor Rafael Antonio González Gordillo o quien haga sus veces, al Director General de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP - Doctor Fernando Jiménez Rodríguez o quien haga sus veces y al Ministro del Trabajo – Doctor Ángel Custodio Cabrera Báez o quien haga sus veces. Notificaciones que se efectuaron el 22 de enero de 2021.

Cumplido el término otorgado para ejercer su derecho de defensa y contradicción, las accionadas Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias - UAEOS, Ministerio del Trabajo y Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP, contestaron la acción de tutela. Por su parte, COLPENSIONES, guardó silencio.

Respuestas Accionadas

1. Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias - UAEOS

La entidad mediante oficio allegado por correo electrónico de 25 de enero de 2021, informó que la accionante laboró en el Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria - DANSOCIAL, hoy Unidad Especial de Organizaciones Sociales – UEOS, del 19 de enero de 1979 al 31 de agosto de 2000.

Adicionalmente, informó que la UAEOS, expidió certificación laboral de empleadores N°. 098 de 17 de noviembre de 2016 con destino a CAJANAL, en donde se enuncia que la señora Carmen Doris Romero Pardo, laboró en favor del entonces DANSOCIAL, desde el 19 de enero de 1979 hasta el 31 de agosto de 2000, adjuntó certificación electrónica de tiempos laborados – CETIL del Ministerio de Hacienda Oficina de Bonos Pensionales, donde se observan aportes por concepto de pensión hechos por el DANSOCIAL a la Caja Nacional de Previsión Social y en favor de la accionante para el periodo de 19 de enero de 1979 y hasta el 31 de agosto de 2000, por lo que los aportes pensionales fueron cargados.

De otro lado, señaló que la entidad realizó los aportes pensionales a CAJANAL, hoy COLPENSIONES, por lo que es dicha entidad, quien es la encargada de revisar los hechos expuestos por la tutelante.

2. Ministerio del Trabajo

La entidad accionada mediante oficio allegado por correo electrónico de 26 de enero de 2021, manifestó que se configura falta de legitimación en la causa por pasiva, al no ser la competente para dar órdenes a COLPENSIONES, quien es autónoma e independiente y es la llamada a dar respuesta a las pretensiones de la tutela.

3. Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP

La accionada mediante oficio radicado: 2021110000132001 de 26 de enero de 2021, solicitó ser desvinculada de las diligencias, al configurarse falta de legitimación en la causa por pasiva, y ser COLPENSIONES la entidad llamada a resolver las pretensiones de la accionante.

De igual forma, señaló que la entidad competente para expedir certificados laborales, así como constancias de cotizaciones y aportes, es el empleador y no la UGPP.

III. Pruebas

• Accionante

1. Copia del caso de notificación 2015_293137, mediante la cual se notificó a la accionante la Resolución N°. GNR 2371 de 7 de enero de 2015.
2. Copia de la resolución N°. GNR 2371 de 7 de enero de 2015, por medio de la cual, COLPENSIONES reconoció la pensión de vejez a la accionante.
3. Copia de la resolución N°. VPB 45229 de 25 de mayo de 2015, por medio de la cual, COLPENSIONES modificó la resolución N°. 2371 de 7 de enero de 2015.
4. Copia del oficio BZ2018_11180594-2753052 de 7 de septiembre de 2018, mediante el cual la Directora de Administración de Solicitudes PQRS de COLPENSIONES, en la que resuelven darle copia de la resolución N°. VPB 45229 de 25 de marzo de 2015.
5. Copia del acta de posesión de la accionante en el cargo de Auxiliar Administrativo 5120-7 de 19 de enero de 1979.
6. Copia de oficio de 17 de noviembre de 2006, mediante el cual el Coordinador (e) Grupo de Recursos Humanos y Apoyo Logístico, mediante el cual se remite a la accionante certificación laboral y salarios para bono pensional N°. 098, para los trámites de pensión ante CAJANAL.
7. Copia del certificado laboral de empleadores N°. 098, expedido por el Coordinador (e) Recursos Humanos y Apoyo Logístico de DANSOCIAL del 17 de noviembre de 2006.
8. Copia del Oficio N°. 0000309662 de 8 de noviembre de 2012, mediante la cual la Coordinadora Registro Nacional de Afiliados de CAJANAL EICE en Liquidación, dio respuesta a la petición N°. 366398 de 1 de noviembre de 2012.
9. Copia del certificado laboral expedido por la Coordinadora de la Gestión Humana de la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, en el que se informa que la accionante laboró en el DANSOCIAL, hoy Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, del 19 de enero de 1979 al 31 de agosto de 2000, en el cargo de Auxiliar Técnico. Código 4110, Grado 06.
10. Copia del oficio N°. BZ2019_28202_9-1271188, mediante el cual la Directora de Prestaciones Económicas de COLPENSIONES, informa a la accionante que se expidió auto de pruebas, el cual se anexaba.
11. Copia de la resolución N°. 1100-56.14/1208 de 2014, mediante la cual se nombró a partir del 1 de septiembre de 2014, en una vacante temporal a la accionante, en el cargo de auxiliar administrativo nivel asistencial, código 407, grado 03, suscrita por la Secretaría de Desarrollo Institucional Dirección de Personal de la Alcaldía de Villavicencio.
12. Copia de la resolución N°. SUB 330506 del 27 de diciembre de 2018 mediante la cual, COLPENSIONES ordenó el ingreso de la pensión de vejez a favor de la accionante.
13. Copia del Formato N°. 1, certificado de información laboral, periodos de vinculación para bonos pensionales y pensiones expedido por la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, del 3 de octubre de 2012.
14. Copia del Formato N°. 2, certificación de salario base expedido por la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, del 3 de octubre de 2012.
15. Copia del Formato N°. 3 (A), certificación de salarios mes a mes expedido por la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, del 3 de octubre de 2012.
16. Copia de la petición de expedición de formatos CETIL o de tiempo de servicio y factores salariales y de la constancia del radicado ante el empleador.
17. Copia del descorro del auto APSUB 64 de 14 de enero de 2019, y del radicado ante la entidad COLPENSIONES el 15 de julio de 2020, N°. 2020_6808375.
18. Copia constancia del radicado N°. 2020_7108781 de fecha 24 de julio de 2020 ante COLPENSIONES, aportando los certificados CETIL del Ministerio de Trabajo de fechas de enero de 1979 a diciembre de 2000, expedidos el 21 de julio de 2020.

19. Copia de los certificados CETIL del Ministerio de Trabajo de fechas de enero de 1979 a diciembre de 2000, expedidos el día 21 de julio de 2020, periodos laborados de enero de 1979 a diciembre de 2000.
20. Copia del correo enviado a COLPENSIONES, por parte del apoderado de la parte accionante con asunto notificación de tutela.

- **Accionadas**

1. Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias - UAEOS

1. Copia de la constancia expedida por la Coordinadora del Grupo de Gestión Humana de la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, donde se evidencia el tiempo de servicio prestado por la accionante (del 19 de enero de 1979 al 31 de agosto de 2000), como auxiliar técnico – código 4110 – grado 06, al interior del Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria – DANSOCIAL, con aportes a la Caja Nacional de Previsión – CAJANAL, de fecha 25 de enero de 2021.
2. Copia de la certificación electrónica de tiempos laborados – CETIL, del Ministerio de Hacienda Oficina de Bonos Pensionales y desde donde se deslumbra aportes por concepto de pensión hechos por el entonces DANSCOL a la Caja Nacional de Previsión Social y en favor de la accionante para el período del 19 de enero de 1979 y hasta el 31 de agosto de 2000.

V. CONSIDERACIONES

5.1. Competencia

De conformidad con lo establecido en los artículos 1 del Decreto 1983 de 2017, 37 del Decreto 2591 de 1991, y teniendo en cuenta la naturaleza jurídica de la entidad demandada, este despacho es competente para conocer de la presente acción de tutela.

5.2. Problema Jurídico

Estudiado el expediente, el despacho advierte que se centra en determinar: si Administradora Colombiana de Pensiones - COLPENSIONES, vulnera los derechos fundamentales de: petición, vida digna, mínimo vital, salud, seguridad social y debido proceso del accionante, al no contestar el descorro en contra del auto de pruebas APSUB 64 de 14 de enero de 2018, presentado a través de peticiones de 15 y 24 de julio de 2020.

5.3. Acción de Tutela

Es preciso indicar que, el artículo 86 de la Constitución Política consagró la acción de tutela como un mecanismo preferente y sumario para la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, cuando éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad o de los particulares.

Por su parte, el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991¹, establece que este mecanismo sólo procede cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que la acción de tutela se utilice como un instrumento transitorio en aras de evitar un perjuicio irremediable; circunstancia que debe probarse para acceder a la protección aludida.

5.3.1. Procedencia

¹ “Por el cual se reglamenta la acción de tutela”.

El Despacho reitera que la acción de tutela tiene carácter residual, vale decir, que procede en tanto el accionante no disponga de otros medios de defensa judicial para lograr la protección de sus derechos, en tal sentido, el inciso 3° del artículo 86 de la Constitución dispone: *“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”*.

A su vez, el numeral 1° del artículo 6° del decreto 2591 de 1991, señala que la acción de tutela no procederá: *“Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable...”*

Acentuando la anterior norma, la Corte Constitucional en Sentencia T-177 de 2011, establece:

*En los casos en que existan medios judiciales de protección ordinarios al alcance del actor, la acción de tutela será procedente si el juez constitucional logra determinar que: (i) **los mecanismos y recursos ordinarios de defensa no son suficientemente idóneos y eficaces para garantizar la protección de los derechos presuntamente vulnerados o amenazados;** (ii) **se requiere el amparo constitucional como mecanismo transitorio, pues, de lo contrario, el actor se vería frente a la ocurrencia inminente de un perjuicio irremediable frente a sus derechos fundamentales;** y, (iii) **el titular de los derechos fundamentales amenazados o vulnerados es sujeto de especial protección constitucional.** La jurisprudencia constitucional, al respecto, ha indicado que el perjuicio ha de ser inminente, esto es, que amenaza o está por suceder prontamente; las medidas que se requieren para conjurar el perjuicio irremediable han de ser urgentes; **no basta cualquier perjuicio, se requiere que este sea grave, lo que equivale a una gran intensidad del daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona;** la urgencia y la gravedad determinan que la acción de tutela sea impostergable, ya que tiene que ser adecuada para restablecer el orden social justo en toda su integridad.* Negrillas fuera del texto

La norma y la jurisprudencia citada, nos indica que para amparar los derechos de una persona por medio de la acción de tutela, es necesario que exista una amenaza real, que no se disponga de otro medio, y/o que se encuentre en un estado de especial protección por parte del Estado.

5.3.2. Subsidiariedad

Al respecto la Corte Constitucional en Sentencia T- 076 de 2009, ha señalado reiteradamente que la acción de tutela no procede cuando el peticionario disponga de otro medio para la defensa judicial de su derecho, a menos que intente la acción como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, haciendo énfasis en el carácter excepcional del mecanismo constitucional de protección.

*(...) **la acción de tutela no puede convertirse en un instrumento adicional o supletorio al cual se pueda acudir cuando se dejaron de ejercer los medios ordinarios de defensa dentro de la oportunidad legal, o cuando se ejercieron en forma extemporánea, o para tratar de obtener un pronunciamiento más rápido sin el agotamiento de las instancias ordinarias de la respectiva jurisdicción.** Su naturaleza, de conformidad con los artículos 86 de la Carta Política y 6° numeral 1° del Decreto 2591 de 1991, es la de ser un medio de defensa judicial subsidiario y residual que sólo opera cuando no existe otro instrumento de protección judicial, o cuando a pesar de existir, se invoca como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, de manera que no puede utilizarse para remplazar los procesos judiciales o administrativos, pues su*

finalidad no es otra que brindar a las personas una protección efectiva, real y eficaz, para la garantía de sus derechos constitucionales fundamentales. En consecuencia, riñe con la idea de admitirla a procesos administrativos o judiciales en curso o ya terminados, en cuanto unos y otros tienen mecanismos judiciales ordinarios para la protección de derechos de naturaleza constitucional o legal, que por lo tanto la hacen improcedente. Negrillas fuera del texto

Así pues, la Corte Constitucional, ha venido sosteniendo que la acción de tutela resulta improcedente cuando con ella se pretenden sustituir mecanismos ordinarios de defensa que no fueron utilizados a su debido tiempo o simplemente no han sido utilizados.

Lo planteado por la jurisprudencia tiene como objetivo fundamental la racionalización del ejercicio de la acción de tutela, en orden a evitar que a través de este medio extraordinario de protección constitucional, las personas pasen por alto los mecanismos ordinarios de resolución de conflictos establecidos en el ordenamiento.

5.3.3. Perjuicio Irremediable

En relación con el perjuicio irremediable la Corte en Sentencia T-1316 de 2001, ha señalado:

*(...) En primer lugar, el perjuicio **debe ser inminente o próximo a suceder**. Este exige un considerable grado de certeza y suficientes elementos fácticos que así lo demuestren, tomando en cuenta, además, la causa del daño. En segundo lugar, el **perjuicio ha de ser grave**, es decir, que suponga un detrimento sobre un bien altamente significativo para la persona (moral o material), pero que sea susceptible de determinación jurídica. En tercer lugar, **deben requerirse medidas urgentes para superar el daño, entendidas éstas desde una doble perspectiva**: como una respuesta adecuada frente a la inminencia del perjuicio, y como respuesta que armonice con las particularidades del caso. Por último, las medidas de protección deben ser impostergables, esto es, que respondan a criterios de oportunidad y eficiencia a fin de evitar la consumación de un daño antijurídico irreparable.*

Por consiguiente, para que exista un perjuicio irremediable es necesario que este sea inminente, que las medidas para corregirlo sean urgentes, que el daño a su vez sea grave y su protección perentoria.

5.3.4. Inmediatez

La inmediatez es creada para que el amparo de los derechos fundamentales sea de manera rápida, inmediata y eficaz.

Es así, que si se presenta demora en la presentación de la tutela, deberá ser improcedente, por ende, se debe acudir a los mecanismos ordinarios administrativos o de defensa judicial.

La Corte Constitucional en Sentencia T- 792 de 2009 estableció que:

(...) la jurisprudencia constitucional ha enfatizado en el hecho de que el mismo exige que la acción sea promovida de manera oportuna, esto es, dentro de un término razonable luego de la ocurrencia de los hechos que motivan la afectación o amenaza de los derechos. Esa relación de inmediatez entre la solicitud de amparo y el supuesto vulnerador de los derechos fundamentales, debe evaluarse, según ha dicho la Corte, en cada caso concreto, con plena observancia de los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

En ese sentido, la misma Corporación en Sentencia T – 987 de 2008, indicó:

El presupuesto de la inmediatez como requisito de procedibilidad de la tutela, debe ponderarse bajo el criterio del plazo razonable y oportuno, con esta exigencia se pretende evitar que este mecanismo de defensa judicial se emplee como herramienta que premie la desidia, negligencia o indiferencia de los actores, o se convierta en un factor de inseguridad jurídica. Tal condición está contemplada en el artículo 86 de la Carta Política como una de las características de la tutela, cuyo objeto es precisamente la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales de toda persona, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados. En relación con el plazo razonable, esta Corte ha considerado que el mismo debe medirse según la urgencia manifiesta de proteger el derecho, es decir, según el presupuesto de inmediatez y según las circunstancias específicas de cada caso concreto.

Luego, para que proceda la acción de tutela, deberá establecerse el tiempo que dura el accionante en reclamar, pues tratándose de derechos fundamentales su exigencia debe ser inmediata.

Conforme a los anteriores referentes normativos y jurisprudenciales se concluye, que la tutela, i) tiene un carácter subsidiario, ii) debe ser utilizada con el ánimo de evitar un perjuicio irremediable, donde se vean afectados derechos fundamentales, y (iii) **procede cuando no existen otros medios de defensa judicial**, pues de lo contrario la acción de tutela dejaría de ser un mecanismo de defensa de derechos fundamentales y se convertiría en un recurso ordinario.

5.4. Derechos Fundamentales Presuntamente Vulnerados

En este caso se aducen como transgredidos los derechos fundamentales de petición, vida digna, mínimo vital, salud, seguridad social, y debido proceso.

5.5. Derecho Fundamental – Norma y Jurisprudencia Aplicables

5.5.1. Derecho de Petición

El artículo 23 de la Constitución Política, consagró el Derecho de Petición como el derecho constitucional fundamental que tienen todas las personas para presentar a la administración peticiones respetuosas que impliquen un interés particular o público; de igual manera se establece que el peticionario tiene derecho a que la respuesta sea adecuada, efectiva y oportuna.

Al respecto, la Constitución Política, establece: “... Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales.”

Es así como, los órganos de la administración están obligados a dar oportuna respuesta, no permitiéndose la dilación en perjuicio del solicitante, pues el término para contestar debe ser razonado, y está determinado por los factores inherentes a la entidad; esta razonabilidad hace precisión al tiempo exigido para el procesamiento de la petición junto con las demás condiciones externas y materiales de la oficina a la que concierne resolver, por lo anterior, el único facultado para establecer un término superior es el mismo legislador, por consiguiente la administración misma no puede abrogarse términos superiores para dar contestación a las peticiones que se le presenten si éstos no están expresamente permitidos por la ley.

Por lo tanto, las entidades vulneran el núcleo esencial del derecho de petición cuando fijan plazos desproporcionados que finalmente se constituyen en dilaciones injustificadas para dar cumplimiento a la obligación de dar respuesta.

La Corte Constitucional, en sentencia T-463 del 09 de julio de 2011, resaltó sobre el derecho de petición, lo siguiente:

Así, esta corporación ha sostenido que el derecho de petición se materializa cuando la autoridad requerida, o el particular en los eventos en que procede, emite respuesta a lo pedido, i) respetando el término previsto para tal efecto; ii) de fondo, esto es, que resuelva la cuestión, sea de manera favorable o desfavorable a los intereses del peticionario; iii) en forma congruente frente a la petición elevada; y, iv) comunicándole tal contestación al solicitante.

Si emitida la respuesta por el requerido, falla alguno de los tres presupuestos finales, se entenderá que la petición no ha sido atendida, conculcándose el derecho fundamental. En tal sentido, la Corte Constitucional ha explicado:

“... el derecho de petición se vulnera si no existe una respuesta oportuna a la petición elevada. Además, que ésta debe ser de fondo. Estas dos características deben estar complementadas con la congruencia de lo respondido con lo pedido. Así, la respuesta debe versar sobre aquello preguntado por la persona y no sobre un tema semejante o relativo al asunto principal de la petición. Esto no excluye que además de responder de manera congruente lo pedido se suministre información relacionada que pueda ayudar a una información plena de la respuesta dada.

El derecho de petición sólo se ve protegido en el momento en que la persona que elevó la solicitud conoce su respuesta. Se hace necesario reiterar que no se considera como respuesta al derecho de petición aquella presentada ante el juez, puesto que no es él el titular del derecho fundamental².

Ahora bien, la Ley 1755 de 2015, estableció los objetos y modalidades del derecho de petición, ante las autoridades, así:

Artículo 13 Objeto y modalidades del derecho de petición ante autoridades. Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades, en los términos señalados en este código, por motivos de interés general o particular, y a obtener pronta resolución completa y de fondo sobre la misma.

*Toda actuación que inicie cualquier persona ante las autoridades implica el ejercicio del derecho de petición consagrado en el artículo 2 de la Constitución Política, sin que sea necesario invocarlo. Mediante él, entre otras actuaciones, se podrá solicitar: **el reconocimiento de un derecho, la intervención de una entidad o funcionario, la resolución de una situación jurídica, la prestación de un servicio, requerir información, consultar, examinar y requerir copias de documentos, formular consultas, quejas, denuncias y reclamos e interponer recursos.** Negrillas fuera del texto original*

El ejercicio del derecho de petición es gratuito y puede realizarse sin necesidad de representación a través de abogado, o de persona mayor cuando se trate de menores en relación a las entidades dedicadas a su protección o formación.

5.5.2. Vida Digna

² CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-463 de 2011.
Página 9 de 24

La Corte Constitucional, en reiteradas oportunidades ha manifestado que el derecho a la vida no es un derecho simple que se determine solamente con la posibilidad para la existencia del ser humano, sino que por el contrario implica una serie de condiciones para que la existencia de esa persona se desarrolle en forma digna, por lo que señaló:

*... el derecho a la vida no significa una posibilidad simple de existencia, cualquiera que sea, sino, por el contrario, una existencia en condiciones dignas y cuya negación es, precisamente, la prolongación de dolencias físicas, la generación de nuevos malestares y el mantenimiento de un estado de enfermedad, cuando es perfectamente posible mejorarla en aras de obtener una óptima calidad de vida (...)*³. Negrilla fuera de texto.

Es así como, la amenaza del derecho a la vida, puede ir desde la realización de actos que determinen un peligro adicional mínimo para alguien, hasta la realización de actos de los cuales se derive un inminente peligro y es precisamente la Constitución Política, la encargada de proteger a todas las personas contra aquellos actos que pongan en peligro de manera objetiva la vida.

5.5.3. Mínimo Vital

Sobre el mínimo vital la Corte Constitucional en Sentencia T-184 de 2009, ha indicado que existen diferentes tipos de mínimo vital, así:

Esta Corporación ha reiterado en su jurisprudencia que el mínimo vital es un derecho fundamental ligado estrechamente a la dignidad humana, pues “constituye la porción de los ingresos del trabajador o pensionado que están destinados a la financiación de sus necesidades básicas, como son la alimentación, la vivienda, el vestido, el acceso a los servicios públicos domiciliarios, la recreación, la atención en salud, prerrogativas cuya titularidad es indispensable para hacer efectivo el derecho a la dignidad humana, valor fundante del ordenamiento jurídico constitucional”[1].

En este orden de ideas, también se ha señalado que el concepto de mínimo vital no se reduce a una perspectiva cuantitativa, sino que, por el contrario, es cualitativo, ya que su contenido depende de las condiciones particulares de cada persona. Así, este derecho no es necesariamente equivalente a un salario mínimo mensual legal vigente y depende del entorno personal y familiar de cada quien. De esta forma, cada persona tiene un mínimo vital diferente, que depende en últimas del estatus socioeconómico que ha alcanzado a lo largo de su vida. A este respecto, en la sentencia SU-995 de 1999, esta Corporación indicó:

“[L]a valoración del mínimo vital del pensionado no es una calificación objetiva, sino que depende de las situaciones concretas del accionante. Por consiguiente, el concepto de mínimo vital no se identifica con el monto de las sumas adeudadas o a “una valoración numérica de las necesidades biológicas mínimas por satisfacer para subsistir, sino con la apreciación material del valor de su trabajo”(…)”.

Ahora bien, aunque existen diferencias cualitativas en torno al mínimo vital, esto no significa que cualquier variación en los ingresos que una persona recibe acarrea una vulneración de este derecho. En efecto, existen cargas soportables, que son mayores cuando una persona tiene mejores ingresos que otras. Esto último no es exclusivo del mínimo vital, por el contrario, también se evidencia en la obligación alimentaria del derecho civil.

³ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-645 de 1998
Página 10 de 24

Según el Código Civil, en el artículo 413, existen dos clases de alimentos: los congruos y los necesarios; siendo los primeros aquellos “(...) que habilitan al alimentado para subsistir modestamente de un modo correspondiente a su posición social (...)”, y los segundos aquellos “(...) que dan lo que basta para sustentar la vida (...)”, incluyendo en ambos casos la posibilidad de educación y formación profesional o de cualquier oficio. En este orden de ideas, la misma legislación civil contempla la noción de carga soportable, pues el artículo 420 de dicho Código establece que “(...) los alimentos congruos o necesarios no se deben sino en la parte en que los medios de subsistencia del alimentario no le alcancen para subsistir de un modo correspondiente a su posición social o para sustentar la vida.”

Aún cuando el mínimo vital no equivale siempre a la obligación civil de alimentos, pues esta última deviene principalmente del parentesco y aquél puede depender del salario o la pensión, en ambos casos, como se evidencia, existe la noción de carga soportable.

Al existir diferentes mínimos vitales, es una consecuencia lógica que hayan 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 necesidad 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[2].”[3] (subraya fuera del original).

5.5.4. Salud

El artículo 49 de la Constitución Política, consagró que la atención en salud es un servicio público a cargo del Estado, por medio del cual debe garantizar a todos sus habitantes, el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.

En tal sentido, también en la Sentencia T-307 de 2006, se determinó que el derecho a la salud comporta distintas etapas: preventiva, reparadora y mitigadora, que deben entenderse de la siguiente manera:

La garantía del derecho a la salud incluye varias facetas: una faceta preventiva dirigida a evitar que se produzca la enfermedad, **una faceta reparadora, que tiene efectos curativos de la enfermedad y una faceta mitigadora orientada a amortiguar los efectos negativos de la enfermedad.** En este último caso, ya no se busca una recuperación pues esta no se puede lograr. **Se trata, más bien, de atenuar, en lo posible, las dolencias físicas que ella produce** y de contribuir, también en la medida de lo factible, al bienestar psíquico, emocional y social del afectado con la enfermedad. Negrillas y subrayado fuera de texto

Sobre la efectividad del derecho fundamental a la Salud, la Corte Constitucional en Sentencia T-206 de 2013, indicó:

La fundamentalidad del derecho a la salud se hace efectiva a partir del cumplimiento de los principios de continuidad, **integralidad y la garantía de acceso a los servicios**, entre otros. Con base en ello, está constitucionalmente prohibido, salvo las excepciones previstas en la sentencia C-800 de 2003, que

*una entidad abandone el tratamiento al que se somete a una persona, su evolución diagnóstica **y la búsqueda de alternativas para confrontar la enfermedad.** Negrilla fuera de texto.*

5.5.5. Seguridad Social Integral

La seguridad social ha sido definida por la Corte Constitucional en sentencia T-690 de 2014, como:

El concepto de “seguridad social” hace referencia a la totalidad de las medidas que propenden por el bienestar de la población en lo relacionado con la protección y cobertura de unas necesidades que han sido socialmente reconocidas, por ello, con respecto al contenido de este especial derecho, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su Observación General No. 19 destacó que: “El derecho a la seguridad social incluye el derecho a obtener y mantener prestaciones sociales, ya sea en efectivo o en especie, sin discriminación, con el fin de obtener protección, en particular contra: a) la falta de ingresos procedentes del trabajo debido a enfermedad, invalidez, maternidad, accidente laboral, vejez o muerte de un familiar; b) gastos excesivos de atención de salud; c) apoyo familiar insuficiente, en particular para los hijos y los familiares a cargo.”

...

La seguridad social, concebida como un instituto jurídico de naturaleza dual, esto es, que tiene la condición tanto de derecho fundamental, como de servicio público esencial bajo la dirección, coordinación y control del Estado; surge como un instrumento a través del cual se le garantiza a las personas el ejercicio de sus derechos subjetivos fundamentales cuando se encuentran ante la materialización de algún evento o contingencia que mengüe su estado de salud, calidad de vida y capacidad económica, o que se constituya en un obstáculo para la normal consecución de sus medios mínimos de subsistencia a través del trabajo.

5.5.6. Debido Proceso

En lo que hace al debido proceso, la Corte Constitucional, en Sentencia T-341 de 2014, expresó:

*... El debido proceso como derecho fundamental, se encuentra consagrado expresamente en el artículo 29 de la Constitución Política, y como primer elemento cabe resaltar su aplicación no solo para los juicios y procedimientos judiciales, sino también para todas las actuaciones administrativas, cuando establece que: “El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales o administrativas”. La jurisprudencia de esta Corporación ha precisado que **la extensión del debido proceso a las actuaciones administrativas, tiene por objeto garantizar la correcta producción de los actos administrativos, y extiende su cobertura al ejercicio de la administración pública, en la realización de sus objetivos y fines estatales, cobijando todas sus manifestaciones**, “en cuanto a la formación y ejecución de los actos, a las peticiones que realicen los particulares, a los procesos que por motivo y con ocasión de sus funciones cada entidad administrativa debe desarrollar y desde luego, garantiza la defensa ciudadana al señalarle los medios de impugnación previstos respecto de las providencias administrativas, cuando crea el particular, que a través de ellas se hayan afectado sus intereses”⁴.*

5.3.2. La jurisprudencia constitucional ha definido el derecho al debido proceso como el conjunto de garantías previstas en el ordenamiento jurídico, a través de las cuales se busca la protección del individuo incurso en una actuación

⁴ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-442 de 1992.
Página 12 de 24

judicial o administrativa, para que durante su trámite se respeten sus derechos y se logre la aplicación correcta de la justicia. Hacen parte de las garantías del debido proceso:

*(i) El derecho a la jurisdicción, que a su vez conlleva los derechos al libre e igualitario acceso a 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; (ii) el derecho al juez natural, identificado como el funcionario con 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; (iii) 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 sea necesario, a la igualdad ante la ley procesal, a la buena fe y a la lealtad de todas las demás personas que intervienen en el proceso;** (iv) 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; (v) el derecho a la independencia del juez, que solo es efectivo 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 y (vi) el derecho a la independencia e imparcialidad del juez o funcionario, quienes siempre deberán decidir con fundamento en los hechos, conforme a los imperativos del orden jurídico, sin designios anticipados ni prevenciones, presiones o influencias ilícitas.*

5.3.3. Frente a la exigencia de dichas garantías, esta Corporación ha señalado que esta es más rigurosa en determinados campos del derecho, como en materia penal, en la cual la actuación puede llegar a comprometer la libertad personal, en tanto que en materia administrativa, su aplicación es más flexible, dada la naturaleza del proceso que no necesariamente compromete derechos fundamentales⁵.

*En este sentido, el cumplimiento de las garantías del debido proceso consagradas en la Constitución, tiene diversos matices según el derecho de que se trate “dado que no todo derecho es de orden penal, **sino que es posible encontrar “reglas y procedimientos” de otros órdenes como el civil, el administrativo, el policivo, el correccional, el disciplinario o el económico, entre otros, que no son comparables o asimilables directamente al ordenamiento penal y que comportan decisiones y sanciones de diversa categoría, matices que deberán ser contemplados en la regulación de sus propias reglas**”*⁶

5.5.7. Debido Proceso - Revocatoria Directa

La Corte Constitucional⁷, al referirse al debido proceso en actuaciones de revocatoria directa de actos administrativos que reconocen pensiones, señaló:

*El derecho al debido proceso, consagrado en el artículo 29 de la Carta, se erige **como una serie de garantías con las cuales se busca sujetar a reglas mínimas sustantivas y procedimentales, el desarrollo de las actuaciones adelantadas por las autoridades en el ámbito judicial o administrativo, con el fin de proteger los derechos e intereses de las personas vinculadas.***

⁵ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-957 de 2011, C-248 de 2013, entre otras

⁶ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C248 de 2013.

⁷ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-234 DE 2015

*El legislador ha establecido, para garantizar aquellas reglas mínimas para salvaguardar los derechos de los administrados, **un procedimiento específico para la revocatoria o suspensión unilateral de un acto administrativo particular y concreto que concede o reconoce prestaciones derivadas de la legislación de la seguridad social**, pues en estos eventos no sólo se trata del reconocimiento de un derecho subjetivo ordinario, puesto que, como ha sido ampliamente indicado por la jurisprudencia de esta Corporación, el reconocimiento de un derecho pensional no sólo implica la ampliación del patrimonio de un sujeto toda vez que esta prestación se encuentra indefectiblemente orientada a la satisfacción de derechos fundamentales como la vida digna, el mínimo vital y la seguridad social.*

En este sentido, el reconocimiento pensional busca amparar la situación de la persona que carece de la capacidad laboral requerida, bien sea por la edad que cuenta, por alguna dolencia específica o por la ausencia del responsable de su mantenimiento. Así las cosas, la revocación unilateral de estos derechos tiene una potencialidad lesiva que, en la medida en que amenaza de manera grave los derechos fundamentales antes mencionados.

*El artículo 19 de la Ley 797 de 2003 regula este **procedimiento y específicamente establece:***

*“Los representantes legales de las instituciones de Seguridad Social o quienes respondan por el pago o hayan reconocido o reconozcan prestaciones económicas, **deberán verificar de oficio el cumplimiento de los requisitos para la adquisición del derecho y la legalidad de los documentos que sirvieron de soporte para obtener el reconocimiento y pago de la suma o prestación fija o periódica a cargo del tesoro público, cuando quiera que exista motivos en razón de los cuales pueda suponer que se reconoció indebidamente una pensión o una prestación económica. En caso de comprobar el incumplimiento de los requisitos o que el reconocimiento se hizo con base en documentación falsa, debe el funcionario proceder a la revocatoria directa del acto administrativo aun sin el consentimiento del particular y compulsar copias a las autoridades competentes.**”* (Negrillas fuera del texto)

*Este artículo fue examinado en sentencia C-835 de 2003 por este Tribunal y se condicionó la constitucionalidad de la disposición en comento, dado que las dos hipótesis consagradas, referentes a **(i) que no se cumplieran los requisitos legales y reglamentarios exigidos o (ii) que el reconocimiento la haya hecho con base en documentación falsa eran amplias y configuraban ese deber de un modo general.***

En razón a ello, se señaló que esas condiciones debían entenderse como requisitos necesarios para cumplir con el deber establecido en la ley, pero no como requerimientos suficientes, pues la obligación jurídica no surgía sino en casos en los cuales las hipótesis estipuladas en la ley se adecuaban a un comportamiento tipificado como delito. Por eso sintetizó el condicionamiento de la siguiente manera:

“sólo bajo estos lineamientos se declarará la exequibilidad condicionada del artículo 19 de la ley 797 de 2003; en el entendido que el incumplimiento de los requisitos o que el reconocimiento se hizo con base en documentación falsa, se refiere siempre a conductas que estén tipificadas como delito por la ley penal”. (Negrillas fuera del texto).

*En consecuencia, la Administración únicamente puede: (i) revocar su propio acto aún sin consentimiento del beneficiario, siempre que se agote como mínimo el procedimiento previsto en los artículos 14, 28, 34, 35 y 74 del Código Contencioso Administrativo y que se identifiquen en la conformación del acto administrativo censurado conductas tipificadas en la ley penal, aunque no se den los otros elementos de la responsabilidad penal; (ii) **revocar unilateralmente el acto propio cuando éste sea fruto de silencio administrativo positivo de acuerdo al artículo 73 del Código Contencioso Administrativo; o (iii) deberá acudir directa e indefectiblemente ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo si no identifican en el acto que las irregularidades o anomalías constituyen conductas tipificadas en la ley penal.***

En la citada C-835 de 2003, ante el cuestionamiento sobre “¿Cuál debe ser la entidad o importancia del incumplimiento de los requisitos que pueden dar lugar a la revocatoria del acto administrativo de reconocimiento prestacional, aún sin el consentimiento del titular del derecho?”, respondió la Corte que “no se puede tratar de cualquier incumplimiento de requisitos, ...{o de} falencias meramente formales; o (...) inconsistencias por desactualización de la información interna de las entidades correspondientes, respecto de las cuales el titular del derecho o sus causahabientes no hayan realizado conductas delictivas.”

Pero puntualizó con énfasis que “cosa distinta ocurre cuando el incumplimiento de los requisitos aludidos esté tipificado como delito y la Corte señala claramente que basta con la tipificación de la conducta como delito, para que la administración pueda revocar, aunque no se den los otros elementos de la responsabilidad penal, de tal manera que en el evento de que el reconocimiento se hizo con base en documentación falsa o se halla comprobado el incumplimiento de los requisitos, basta con que sean constitutivos de conductas tipificadas por la ley penal, hipótesis en la cual se inscribe la utilización de documentación falsa, en conexidad o no con conductas tipificadas por la ley penal tales como el cohecho, el peculado, etc. Como que se trata de una circunstancia de ostensible ilegalidad, respecto de la cual, ‘(...) la aplicación del principio de buena fe deberá operar es en beneficio de la administración para proteger el interés público, pues en este caso la actuación fraudulenta con la que se dio origen o desarrollo a la actuación de la administración rompe la confianza legítima que sustenta la presunción de legalidad del acto expedido bajo tales circunstancias”.[14]

*Y adicional a lo anterior concluyó que “**los motivos que dan lugar a la hipótesis revocatoria del artículo 19 no pueden entenderse de manera indeterminada, aislada, ni al margen del debido proceso.** Antes bien, la manifiesta ilegalidad, tanto de las conductas reprochadas como de los medios utilizados para acceder a la prestación económica que se cuestione, **debe probarse plenamente en el procedimiento administrativo que contemplan las prenotadas disposiciones, para lo cual el titular del derecho prestacional o sus causahabientes deberán contar con todas las garantías que inspiran el debido proceso en sede administrativa, destacándose el respeto y acatamiento, entre otros, de los principios de la necesidad de la prueba, de la publicidad y la contradicción; y por supuesto, imponiéndose el respeto y acatamiento que ameritan los términos preclusivos con que cuenta el funcionario competente para adelantar y resolver cada etapa o lapso procedimental.** Así, la decisión revocatoria, en tanto acto reglado que es, deberá sustentarse en una ritualidad sin vicios y en una fundamentación probatoria real, objetiva y trascendente, en la cual confluyan de manera evidente todos los elementos de juicio que llevaron al convencimiento del funcionario competente para resolver. **En conclusión, entre la parte motiva y la parte resolutive del acto de revocatoria directa deben mediar relaciones de consonancia que estén acordes con los respectivos mandatos constitucionales y legales,***

particularmente, con el debido proceso, la legalidad de los derechos adquiridos y la defensa del Tesoro Público. Recordando además que, en materia de supresión de actos administrativos, no es lo mismo cuando interviene un funcionario administrativo que cuando interviene el juez; y que, en todo caso, la revocatoria directa de un acto administrativo que reconoce una pensión o prestación económica sólo puede declararse cuando ha mediado un delito.”

Por consiguiente, la Sala reitera que la revocatoria directa, y sin consentimiento del beneficiario, de un acto por medio del cual se reconoce una pensión está en principio prohibida. Por lo cual, aun cuando la pensión sea al parecer ilegal o inconstitucional, el derecho al debido proceso administrativo (art. 29, C.P.) y la garantía de los derechos adquiridos (art. 58, C.P.) prohíben revocarla directamente sin consentimiento del titular, si no hay evidencia probada de fraude. Así lo dijo la Corte Constitucional en la sentencia T-830 de 2004, al examinar la tutela instaurada por una persona a la cual le habían revocado una pensión:

“de la jurisprudencia hasta aquí reseñada, es posible extraer algunas conclusiones: (i) la revocatoria directa del acto propio de la administración está, en principio, proscrita de nuestro ordenamiento jurídico, en atención a los mandatos superiores de buena fe, lealtad y seguridad jurídica; (ii) la revocatoria directa, dadas ciertas circunstancias, atenta contra los derechos fundamentales del administrado y es controvertible, de manera excepcional, por vía de la acción de tutela; (iii) el ordenamiento jurídico colombiano contempla 2 excepciones a la regla prescrita en el numeral (i) es decir, hipótesis en las cuales puede darse una revocatoria directa constitucional sin consentimiento del administrado: a) cuando la situación subjetiva consolidada fue producto del silencio administrativo positivo, b) cuando fue producto de maniobras evidente y probadamente fraudulentas, violando la Constitución y la ley. Del punto b), es posible inferir que la ilegalidad que generó el nacimiento a la vida jurídica del derecho subjetivo no puede presumirse, y que la revocatoria directa no puede fungir como medida cautelar ante la mera sospecha de fraude. (iv) Si la obtención del beneficio económico o pensional no es evidentemente ilegal, la administración asume la carga de la prueba, y no puede decretar una abstención de pagos hasta tanto haya sido acreditado en el contexto de un debido proceso administrativo el dolo del beneficiario”.

En el mismo sentido, la Corte en sentencia T- 567 de 2005, consideró que “no asiste fundamento constitucional alguno a la Administración para suspender el pago de una pensión previamente reconocida salvo las facultades explícitamente previstas en los artículos 19 y 20 de la Ley 797 de 2003 y en la sentencia C-835 de 2003. **Por fuera de cualquiera de las hipótesis de hecho previstas en las normas mencionadas, se necesita la autorización del juez respectivo para válidamente suspender los pagos hacia el futuro. Actuar de otro modo lleva a la Administración a incurrir en vías de hecho contrarias al artículo 29 Superior e inadmisibles en perspectiva constitucional”.**

Esta línea se ha seguido de manera constante por esta Corporación, así en sentencia T-674 de 2011, la Sala Primera de Revisión se ordenó dejar sin efectos la resolución que revocaba de manera unilateral la pensión de una persona que devengaba una prestación por vejez por parte de la Universidad Nacional y otra por CAJANAL, dado que no se encontró que alguna de estas hubiera sido obtenida por medios que pudieran configurarse delito por la ley penal.

En conclusión, el acaecimiento de actos o hechos manifiestamente ilegales para acceder al derecho a la pensión, configuran sin lugar a dudas en la jurisprudencia constitucional razones suficientes y necesarias para suspender el pago de las mesadas correspondientes y posteriormente revocar de manera unilateral el acto

*que reconoció la prestación en condiciones irregulares. **Contrario sensu, en caso de que no se presente esta manifiesta ilegalidad a la administración le queda proscrito revocar sin el consentimiento del beneficiario del acto administrativo que concede la referida prestación. En este caso, la administración deberá hacer uso de las acciones contencioso administrativas conducentes para atacar el acto en cuestión.*** Negrillas fuera de texto

5.5.8. Resolución N°. 555 de 2015 de COLPENSIONES

Resulta de importancia tener en cuenta que COLPENSIONES, tiene un procedimiento especial para realizar las actuaciones de revocatoria directa de actos administrativos que reconocen pensión, el cual corresponde a la Resolución N°. 555 de 2015, (si la actuación se inició antes de 8 de julio de 2020⁸), en el cual se estableció:

ARTÍCULO 1o. INICIO DE OFICIO DE INVESTIGACIÓN ADMINISTRATIVA ESPECIAL. *En virtud de lo dispuesto en el artículo 243 de la Ley 1450 del 2011, Colpensiones a través del presente acto administrativo define el procedimiento que se debe adelantar para dar Inicio a la investigación administrativa especial cuando tenga indicios de que la Entidad ha reconocido pensiones con fundamento en documentos falsos, presiones indebidas, inducción a error a la administración o cualquier otra práctica corrupta y se determinan presuntos responsables.*

(...)

ARTÍCULO 3o. PROCEDIMIENTO. *El Oficial de Cumplimiento, procederá así:*

1. Dará inicio a la Investigación administrativa especial, conforme a Indicios, peticiones, quejas, informes o similar que llegare a recibir por cualquiera de los canales de comunicación y difusión internos y externos de la entidad. En todo caso, la investigación debe estar soportada en motivos reales, objetivos y trascendentales.

2. Con la información indagada, recaudada, recibida y recabada, expedirá una comunicación dirigida al afiliado, a través de la cual:

*a) Se te informa sobre el **Inicio de la investigación administrativa especial ante el presunto reconocimiento irregular de su pensión.***

*b) Se le da traslado de las pruebas que sirvieron como fundamento para el inicio de la investigación administrativa especial, en copia simple. **El interesado contará con la debida oportunidad de controvertir las pruebas aportadas o practicadas dentro de la actuación especial, adelantada por el Oficial de Cumplimiento.***

c) Se le concede el término de quince (15) días contados a partir del envío de la comunicación, para:

*i. **Pedir la práctica de pruebas, para lo cual serán admisibles todos los medios de prueba señalados en los artículos 174 y siguientes del Código de Procedimiento Civil.***

*ii. **Aportar las pruebas que desee hacer valer.***

⁸ Los procedimientos de revocatoria directa de reconocimiento pensional, iniciados con posterioridad al 8 de julio de 2020, se rigen por lo establecido en la Resolución N°. 016 de 2020.

iii. Controvertir las pruebas allegadas en la comunicación.

iv. Presentar en escrito, las explicaciones o justificaciones que considere necesarias.

Lo anterior, con la finalidad de garantizarle el adecuado ejercicio de sus derechos fundamentales al debido proceso, contradicción, defensa y publicidad.

3. En caso que el afiliado solicite la práctica de pruebas en su escrito de respuesta o se considere necesario practicar otras pruebas de oficio, el Oficial de Cumplimiento expedirá el respectivo acto administrativo en el que se declare la apertura de pruebas dentro del proceso de investigación especial, indicando como mínimo el plazo de la etapa probatoria y las pruebas solicitadas de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 48 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Contra el acto que decida la solicitud de práctica de pruebas no procede recurso alguno y se le deberá comunicar al asegurado.

Sin perjuicio de lo anterior, y de acuerdo con lo previsto en los artículos 40 y 41 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, durante la actuación administrativa especial, se podrán aportar, pedir y practicar pruebas de oficio o a petición del interesado sin requisitos especiales.

Los gastos que ocasione la práctica de pruebas correrán por cuenta de quien las pidió. Si son varios los interesados, los gastos se distribuirán en cuotas iguales.

En todo caso, los medios probatorios se deben ceñir a las formas establecidas para su práctica y no deben violar los derechos fundamentales de las personas consagrados en la Constitución Política. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 29 Superior, es “nula de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso”

4. De acuerdo con las pruebas solicitadas a petición de parte o de oficio, el Oficial de Cumplimiento, requerirá al (as) área (s) misional (es) competente (s) o a entidades o personas externas, si a ello hubiere a lugar, para que en el término definido en el auto de apertura a pruebas, se remita al Oficial de Cumplimiento, la información o los documentos requeridos. Lo anterior, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 40 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

5. Finalizada la etapa probatoria, se deberá remitir en copia al afiliado, las pruebas recaudadas, para que en el término de quince (15) días, contados a partir del recibo de la comunicación, tenga la oportunidad de controvertir las pruebas aportadas o practicadas dentro de la actuación administrativa especial.

6. Vencidos los quince (15) días con los que cuenta el afiliado para emitir pronunciamiento sobre las pruebas remitidas, el Oficial de Cumplimiento, contará con el término de diez (10) días hábiles, prorrogables por diez (10) días más, para proceder así:

6.1 Archivar la investigación administrativa especial adelantada porque no se encuentra irregularidad alguna en el proceso y/o en la expedición del acto administrativo que culminó con el reconocimiento de pensión del afiliado.

6.2 Si una vez adelantada la investigación administrativa especial a lugar, el Oficial de Cumplimiento llegará a determinar la existencia de documentos falsos,

presiones indebidas, inducción a error a la administración o cualquier otra práctica corrupta, deberá proceder así:

- Emitir el auto de cierre de la investigación administrativa especial, con las conclusiones a que haya lugar.

- Cuando se evidencie la modificación o alteración indebida de registros, bases de datos o información, se informará al área competente para que reverse o ajuste los cambios efectuados.

- Remitir copia de los expedientes de la investigación administrativa adelantada y sus conclusiones, bien sea a la Gerencia Nacional de Reconocimiento, o la Vicepresidencia de Beneficios y Prestaciones, dependiendo de cuál de estas dos dependencias hubiere adelantado el proceso que culminó con la expedición del acto administrativo por medio del cual se reconoció una prestación económica.

- Comunicar de la decisión al afiliado y del trámite a seguir por parte de Colpensiones.

7. En el eventual caso en que el Oficial de Cumplimiento no logre comunicación con el afiliado, deberá proceder a comunicar sus oficios, a través del medio que considere más idóneo y con el cual se le garantice el ejercicio de sus derechos fundamentales al debido proceso, contradicción, defensa y publicidad. Lo anterior, de acuerdo con lo establecido en la Ley 1437 del 2011 o aquella que la modifique, adicione o aclare.

(...)

ARTÍCULO 50. DE LA INTERPOSICIÓN DE LOS RECURSOS DE LEY. *Si el afiliado interpone recursos contra el acto particular que revoca total o parcialmente la resolución por medio de la cual se reconoció una pensión, este deberá ser resuelto según las competencias y de acuerdo con lo presentado por el recurrente.*

El recurso de reposición, *será absuelto por Gerencia Nacional de Reconocimiento y Prestaciones; el de apelación y el de queja,* **por la Vicepresidencia de Beneficios y Prestaciones.** *En todos los casos los recursos deberán reunir los requisitos del artículo 77 de la ley 1437 y ser absueltos por el competente en los plazos previstos en la citada Ley.*

PARÁGRAFO PRIMERO. *Los recursos de que trata la presente Resolución, se tramitarán por la Gerencia Nacional de Reconocimiento o por la Vicepresidencia de Beneficios y Prestaciones, según corresponda y se resolverán de plano, salvo que el recurrente haya solicitado la práctica de pruebas o la administración las decrete por oficio. Para la práctica de pruebas se deberá proceder así;*

i. Abrir auto a pruebas e informar de lo actuado al afiliado. Se señalará para esta etapa, un término no mayor a treinta (30) días. Los términos inferiores podrán prorrogarse por una sola vez, sin que con la prórroga se exceda el término de treinta (30) días.

ii. Suspenderse el trámite de decisión del recurso por el mismo plazo consignado en el auto a pruebas e informar de lo actuado al afiliado.

*iii. Vencido el plazo probatorio y analizadas las pruebas, y sin necesidad de acto que así lo declare, se deberá resolver el o los recursos interpuestos en los plazos previstos en la Ley 1437 del 2011. **Si el recurrente interpusiere el recurso de***

reposición y en subsidio el de apelación, una vez desatado el de reposición por parte de la Gerencia Nacional de Reconocimiento, deberá darle traslado del expediente de manera inmediata al superior jerárquico. Negrillas y subrayas fuera de texto

5.5.9. Presunción de Veracidad en la Acción de Tutela

La Corte Constitucional en reiteradas ocasiones ha concluido que la presunción de veracidad establecida en el artículo 20 del Decreto Ley 2591 de 1991, consistente en dar por ciertos los hechos ante el silencio de la accionada, tiene dos finalidades, la de sancionar la negligencia del sujeto pasivo y proteger de forma eficiente los derechos debatidos; en este sentido en Sentencia T-260 de 2019, se determinó:

*En el artículo 20 del Decreto Ley 2591 de 1991, “(p)or el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política”, se consagra la presunción de veracidad, según la cual se presumen como “ciertos los hechos” cuando el juez requiera informes al órgano o a la autoridad contra quien se hubiere hecho la solicitud y estos no se han rendido. **Así entonces el sujeto pasivo de la demanda tiene la obligación de rendir los informes requeridos por el juez de instancia, en caso contrario, cuando no se atienda la orden o, incluso, cuando la respuesta es extemporánea, se tienen por ciertos los hechos y se resolverá de plano.***

La Corte Constitucional ha señalado que la presunción de veracidad de los hechos constituye un instrumento que tiene dos fines principales, el primero, sancionar el desinterés o la negligencia de las entidades demandadas ante la presentación de una acción de tutela en la que se alega la vulneración de los derechos fundamentales de una persona; y, el segundo, obtener la eficacia de los derechos fundamentales comprometidos, en observancia de los principios de inmediatez, celeridad y buena fe, es decir, “encuentra sustento en la necesidad de resolver con prontitud sobre las acciones de tutela, dado que están de por medio derechos fundamentales”.

*En consideración a lo anterior, esta Corporación ha determinado que la presunción de veracidad puede aplicarse en dos escenarios: **“(i) Cuando la autoridad o particular accionado omite completamente dar respuesta a la solicitud elevada por el juez constitucional; (ii) cuando la autoridad o particular da respuesta a la solicitud, pero esta se hace meramente formal, pues en el fondo no responde al interrogante planteado por el funcionario judicial”.** La omisión que puede presentarse puede ser total o parcial, por ejemplo, ante la presentación de un informe en el que se dejan de responder y pronunciarse frente a los informes solicitados por el juez.*

(...)

***Lo anterior cobra especial relevancia cuando el accionante se encuentra en condición de subordinación o existe una relación de dependencia respecto al demandado, teniendo en consideración que, en muchas oportunidades, se dificulta la carga probatoria para el actor y, en contraste, el sujeto accionado tiene facilidad de aportar el material correspondiente.** En ese sentido, por medio de la Sentencia C-086 de 2016, esta Corporación señaló que:*

*“La regla general en materia de pruebas en los procesos de tutela consiste en que quien alega la vulneración de un determinado derecho fundamental debe probar los hechos que sustentan su acusación en la medida en que ello le sea posible; por tal razón, **en cierto tipo de casos, en los cuales quien alega la violación de su derecho se encuentra en posición de debilidad o subordinación frente a la persona o autoridad de quien proviene la violación, se ha dado un***

alcance distinto a dicho deber probatorio, distribuyendo la carga de la prueba en favor de la parte menos fuerte en la relación. (...) La justificación de esta distribución de la carga de la prueba radica en la dificultad con la que cuenta la parte débil de una determinada relación para acceder a los documentos y demás materiales probatorios necesarios para acreditar que cierta situación le es desfavorable y constituye un desconocimiento de sus derechos; es de elemental justicia que sea la parte privilegiada y fuerte, por su fácil acceso a los materiales probatorios en cuestión, quien deba asumir dicha carga procesal. Por eso, en materia de tutela, la regla no es “el que alega prueba”, sino “el que puede probar debe probar”, lo cual redistribuye la carga probatoria en beneficio de la protección de los derechos”.

*En conclusión, (i) la presunción de veracidad es una figura jurídica que se encuentra regulada en el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991 **que implica presumir como “ciertos los hechos” cuando el juez requiera informes al sujeto o a los sujetos demandados y estos omitan responder o lo hacen pero de manera extemporáneamente o meramente formal**; (ii) tiene dos finalidades, sancionar la negligencia del sujeto pasivo demandado ante el descuido frente al ejercicio de la acción de tutela y el llamado del juez constitucional y proteger de manera eficiente los derechos comprometidos, en concordancia con la naturaleza subsidiaria y sumaria de la tutela; y (iii) la aplicación de la presunción de veracidad es más rigurosa cuando el demandante es un sujeto de especial protección constitucional o se encuentra en condición de vulnerabilidad teniendo en consideración que, en muchas oportunidades, se dificulta la carga probatoria para el actor y, en contraste, el sujeto accionado tiene facilidad de aportar el material correspondiente, en estas oportunidades la Sala Plena de esta Corporación ha señalado que resulta “de elemental justicia que sea la parte privilegiada y fuerte, por su fácil acceso a los materiales probatorios en cuestión, quien deba asumir dicha carga procesal.*

Caso Concreto

Pretende la tutelante que se ordene a Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES, contestar el descorro allegado contra el auto de pruebas APSUB 64 de 14 de enero de 2018, conforme a las peticiones presentadas los días 15 y 24 de julio de 2020, en relación con el aporte de pruebas del tiempo de servicio requeridas por la entidad.

De cara a lo anterior, procederá el despacho a estudiar si dentro de las presentes diligencias Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES, vulnera los derechos fundamentales, de: petición, vida digna, mínimo vital, salud, seguridad social, y debido proceso; al no contestar el descorro del auto de pruebas, lo cual fue presentado a través de peticiones de 15 y 24 de julio de 2020.

Ahora bien, se advierte que pese a que la acción de tutela se notificó personalmente a COLPENSIONES, el 22 de enero de 2021, a través de correo electrónico remitido a la dirección de notificaciones publicada por la entidad en su página web oficial notificacionesjudiciales@colpensiones.com.co, con el envío de la copia del auto admisorio, escrito de tutela y sus anexos, tal como se advierte en la constancia de envío anexada al expediente magnético por la secretara del juzgado, la accionada guardo silencio.

De otra parte, debe indicar el Despacho que, se observa que el presente caso gira en torno a la figura establecida en el artículo 19 de la Ley 797 de 2003, correspondiente a la revocatoria de la pensión de la accionante, la cual ha sido estudiada por la Corte Constitucional en diferentes sentencias, no obstante para el presente caso, se

recuerdan las sentencias C-835 de 2003, T-687 de 2016, T479 de 2017, y SU 182 de 2019.

Lo anterior, en el entendido que existen normas que permiten a las administradoras de pensiones, utilizar la revocatoria directa de los actos administrativos por medio de los cuales se reconoció una pensión de manera irregular, en esa dirección, para este despacho es claro que en el caso bajo estudio, existe procedimiento especial estipulado por COLPENSIONES, el cual conforme a la fecha del auto de pruebas arriba indicado, corresponde a la Resolución N°. 555 de 2015.

Como en la presente actuación se solicitó, ordenar a COLPENSIONES, contestar el descorro allegado contra el auto de pruebas APSUB 64 de 14 de enero de 2018, solicitado en peticiones de 15 y 24 de julio de 2020. Es preciso indicar que, por la naturaleza subsidiaria y residual de la acción de tutela, cuando la vulneración de los derechos se fundamenta en los efectos de un acto administrativo, el accionante está en la obligación de debatir a través de los mecanismos que le brinda la ley, para este caso, al estar al interior de un procedimiento especial, como es el de revocatoria directa adelantada por COLPENSIONES, existen medios idóneos para que la accionante haga valer sus derechos, puesto que en la Resolución N°. 515 de 2015, está determinado el momento procesal para el aporte y discusión de la prueba, señalando allí que en cualquier momento se puede aportar estas, recuerdese que la citada resolución, establece: ***“durante la actuación administrativa especial, se podrán aportar, pedir y practicar pruebas de oficio o a petición del interesado sin requisitos especiales”***.

De otra parte, no es de recibo para este estrado judicial que, se alegue vulneración al no contestar el descorro presentado en las peticiones arriba señaladas, ya que al existir procedimiento especial, el cual se establecen momentos procesales oportunos, no resulta pertinente el uso del derecho de petición para promover actuaciones propias del procedimiento especial, puesto que al estar en curso revocatoria directa, es este el procedimiento que deben seguir la entidad y la tutelante, ya que se reitera en él no sólo existe momento para aporte y discusión de las pruebas; sino que al interior de la revocatoria directa, existen los recursos de reposición, apelación y queja, mecanismos estos idóneos y eficaces, para hacer valer los derechos de la accionante.

En la misma dirección, debe recordarse que como consecuencia de la revocatoria del acto administrativo que reconoce una pensión, se pueden iniciar las actuaciones judiciales respectivas, siendo este también un mecanismo idóneo y eficaz.

Conforme a lo anterior, se declarará improcedente la acción de tutela, negándose así, el amparo de los derechos fundamentales, de: petición, vida digna, mínimo vital, salud, seguridad social, y debido proceso; por cuanto no se evidenció que se estén vulnerando, o por lo menos, no se aportó prueba que así lo determine, pues como se indicó, existen mecanismos para solicitar protección de los derechos, al interior del procedimiento administrativo y del judicial.

En este orden de ideas, no encuentra el despacho razón para ordenar a COLPENSIONES, que se pronuncie sobre los derechos de petición presentados por la accionante, toda vez que existe un procedimiento especial y reglado al interior de la revocatoria directa, por tanto, es a dicho procedimiento que debe sujetarse las partes. De otro lado, no se demostró perjuicio irremediable como consecuencia del desarrollo de la revocatoria directa, y tampoco se evidenció que la tutelante se encuentre en alguna de las condiciones de especial de protección, determinadas por la Corte Constitucional.

Finalmente, para esta instancia resulta preocupante, la manera descuidada con la que actúa COLPENSIONES, por cuanto no respondió el requerimiento realizado por este Despacho; lo que en principio generaría que se diera aplicación al artículo 20 del

Decreto 2591 de 1991, dando total credibilidad a los hechos narrados por el accionante. Sin embargo, un análisis detallado del caso, permite concluir que en el bajo estudio no es procedente dar aplicación a dicho principio.

En conclusión, no se evidenció que se deba ordenar a COLPENSIONES, responder las peticiones presentadas, por fuera del procedimiento especial de revocatoria directa, ya que al existir norma expresa que la regula, es bajo dichos parámetros que deben estudiarse y adoptarse las decisiones, debiendo estarse al cumplimiento de la regla, tanto la entidad como la accionante; razón por la cual no se tutelaran los derechos invocados.

En caso de no presentarse impugnación en contra del presente fallo, por la secretaría del juzgado, se procederá con el envío de este a la Corte Constitucional para su eventual revisión, de conformidad con lo establecido en el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991.

En mérito de expuesto, el **Juzgado Cincuenta y Cinco (55) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por mandato de la ley.

RESUELVE

PRIMERO.- NEGAR por improcedente, el amparo solicitado por la señora **CARMEN DORIS ROMERO PARDO**, identificada con cédula de ciudadanía N°. 21.174.325, obrando a través de apoderado, en contra de Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES; conforme a las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO.- Por la secretaría del juzgado, **NOTIFICAR** la presente decisión a las Partes, a la Agente del Ministerio Público Delegada ante este despacho judicial y al Defensor del Pueblo; conforme a lo dispuesto en los artículos 30 del Decreto 2591 de 1991 y 5 del Decreto 306 de 1992.

TERCERO.- HACER SABER que contra la presente decisión, procede el recurso de impugnación para ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, **dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación**.

CUARTO.- En caso de no ser impugnado el presente fallo, por la secretaría del juzgado, **ENVIAR** a la Corte Constitucional para su eventual revisión; de conformidad a lo establecido en el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991.

QUINTO.- Una vez regrese el expediente de la Corte Constitucional, por la secretaría del juzgado, **PROCEDER** al archivo de este, luego de las anotaciones del caso en el Sistema de Gestión Judicial Siglo XXI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado Por:

LUIS EDUARDO GUERRERO TORRES
JUEZ

JUEZ - JUZGADO 055 ADMINISTRATIVO DE LA CIUDAD DE BOGOTA, D.C.-
SANTAFE DE BOGOTA 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:
eb7bb41b782b2e13e803286bcc9df279acb82eed3f647e201e3a45b9bde6b6e
Documento generado en 04/02/2021 02:27:19 PM

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