DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO / DEFINICIÓN

En cuanto se refiere al debido proceso administrativo, la jurisprudencia constitucional ha precisado que es un derecho que tiene rango fundamental, ya que a través de él se busca que toda actuación administrativa se someta a las normas y a la jurisprudencia que regula la aplicación de los principios constitucionales.

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO / RESOLUCIÓN DE RECURSOS

… los recursos interpuestos en el trámite administrativo deben ser resueltos de acuerdo con el procedimiento previsto y dentro de los términos establecidos, so pena de incurrir en la vulneración del debido proceso. Sobre el tema se ha referido la Corte Constitucional en la Sentencia T-281-98 en la que indico: “No obstante, la jurisprudencia ha sido clara en señalar que la inobservancia de los términos para resolver oportunamente los recursos presentados contra los actos administrativos, transgrede el debido proceso y el derecho al acceso a la justicia.”

Providencia: Sentencia de 14 de agosto de 2023

Radicación Nro.: 66001310500420231020401

Accionante: María Irene Sosa de López

Accionados: Colpensiones y otra

Proceso: Acción de Tutela

Juzgado de origen: Juzgado Cuarto Laboral del Circuito

### TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL

**SALA LABORAL**

**ACCIÓN DE TUTELA**

**MAGISTRADO PONENTE: JULIO CÉSAR SALAZAR MUÑOZ**

Pereira, catorce de agosto de dos mil veintitrés

Acta de Sala de Discusión N° 094 de 14 de agosto de 2023

Procede la Sala de Decisión Laboral del Tribunal Superior de Pereira a resolver la impugnación presentada por la señora **María Irene Sosa de López** y **Colpensiones,** contra la sentencia proferida por el Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Pereira el día 4 de julio de 2023, dentro del trámite de la **acción de tutela** que entre las mismas partes se adelante en ese Despacho Judicial, en el que fue vinculada la  **Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario – Fiduagraria S.A., Unidad de Gestión Equiedad**.

## ANTECEDENTES

Informa la señora María Irene Sosa de López que nació el 26 de octubre de 1950; que el 6 de septiembre de 2022 presentó ante Colpensiones solicitud de reconocimiento y pago de la pensión de vejez, prestación que fue negada por la entidad mediante **Resolución SUB 42611 de 16 de febrero de 2023**, alegando que en su historia laboral solo cuenta con 239 semanas de cotización.

Cuenta que el día 26 de octubre de 2005 alcanzó la edad de 55 años, lo cual la hace beneficiaria del régimen de transición; que entre el 26 de octubre de 2005 y el 26 de octubre de 1985 alcanza a acumular un total de 500 semanas, acreditando así los requisitos para acceder a la pensión de vejez conforme las previsiones del Decreto 758 de 1990; que durante toda su historia laboral alcanza un total de 932.14 semanas cotizadas.

Refiere que entre el 26 de octubre de 1985 al 26 de octubre de 2005 tiene más de 500 semanas cotizadas con la empleadora Olimpia Callejas de Castiblanco, pero entre noviembre de 1996 y el mes de marzo de 1997 se presentan inconsistencias, al igual que el periodo que va del 1° de mayo de 1997 a marzo de 1998, en el que se registra en la historia laboral sin empleador, cuando en realidad continuaba trabajando para la señora Callejas de Castiblanco, quien al ser requerida señaló que no la había retirado de Colpensiones y procedió a cancelar los aportes correspondientes a ese lapso a través de la planilla M en el sistema pila, ciclo que afirma no fue objeto de cobro coactivo por parte del fondo público de pensiones.

Indica que al revisar su historia laboral pudo constatar que el motivo por el cual solo acredita 293 semanas cotizadas, se debe a que mediante Resolución GNR 400346 de 11 de diciembre de 2015 Colpensiones reconoció a su favor la indemnización sustitutiva por valor de $6.478.440; que contra esa decisión interpuso los recursos de ley informando que no reclamaría dicha suma, ya que su interés era continuar cotizando para alcanzar la pensión de vejez; no obstante, la entidad confirmó la decisión y además ordenó la devolución del subsidio pensional del cual era beneficiaria durante el periodo comprendido entre febrero de 003 y octubre de 2015 a la Fiduagraria – Equiedad, entidad que al ser requerida para que devolviera los aportes, indico que solo hasta que Colpensiones revoque la resolución por medio de la cual concedió la indemnización sustitutiva de vejez procederá a reintegrar el auxilio.

Precisa que frente a lo informado por la Fiduagraria – Equiedad, Colpensiones sostiene que no puede corregir la historia laboral hasta que no requiera la devolución del subsidio, lo cual en realidad ya hizo desde el 21 de febrero de 2022 a través de comunicación BZ 2022\_2194803, sin que a la fecha se haya realizado ninguna modificación en su récord de aportes.

Refiere que ha sido Colpensiones la responsable de no poder acceder a la pensión de vejez, motivo por el cual recurrió la **Resolución SUB 42611 de 23 de febrero de 2023**, referida al principio de su relato, sin que a la fecha se haya pronunciado al respecto.

Señala que es una persona de avanzada edad por lo que no puede ingresar al mercado laboral; que no cuenta con recursos económicos ni ayuda del Estado por lo que estima que la actuación dilatoria de Colpensiones para definir su situación pensional, sumada a su precaria situación económica afectan los derechos fundamentales a la seguridad social, al derecho de petición, al mínimo vital, al debido proceso administrativo, a la igualdad, y a la protección de las personas de la tercera edad de los cuales es titular, por lo que solicita su protección y como medida de restablecimiento pide que se ordene a Colpensiones resolver de fondo y de manera clara, precisa y congruente el recurso de apelación formulado contra Resolución SUB 42611 de 16 de febrero de 2023, procediendo a revocar dicho acto administrativo y a conceder y pagar la pensión de vejez, teniendo en cuenta los argumentos expuestos en esta acción de tutela.

## TRÁMITE IMPARTIDO

La acción de tutela fue admitida por al Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de esta ciudad por auto de 22 de junio de 2023, concediendo a las accionada el término de dos (2) días para el ejercicio de su legítimo derecho de defensa.

Posteriormente, en providencia de 27 de junio de 2023, el despacho dispuso la vinculación de la Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario Fiduagraria S.A. Unidad de Gestión, Equiedad, entidad a la que se le confirió el término de un día para vincularse a la litis.

Colpensiones atendió el requerimiento del juzgado y adujo en su defensa que la acción de tutela no es el mecanismo llamado a dar solución a la situación planteada por la parte actora, pues debe agostarse el procedimiento pertinentes e idóneos para su definición, como son los mecanismos ordinarios.

Frente al caso concreto indicó que mediante Resoluciones GNR No 7 de 3 de diciembre de 2013 negó la pensión de vejez de la actora; que en acto administrativo GNR No 400346 de 11 de diciembre de 2015 le reconoció la indemnización sustitutiva en cuantía de $6.478.440 (suma que afirma cobró la accionante, porque no se evidencia devolución a la nómina de pensionados); que el 15 de febrero de 2016 mediante Resolución GNR No 47955 confirmó el acto anterior; que el 14 de diciembre de 2016 nuevamente le negó la pensión y el 29 de igual mes y año confirmó esa decisión en todas sus partes; que el 29 de octubre de 2021 otra vez fue negada la prestación y que en Resolución de 22 de febrero de 2022 revocó la Resolución GNR No 400346 de 11 de diciembre de 2015 y la Resolución GNR No 47955 de 15 de febrero de 2016 que reconoció la indemnización sustitutiva.

Indica que mediante fallo de tutela radicado con el número 11001311000220230003900, el Juzgado Segundo de Familia de Bogotá, el 16 de marzo de 2023 conminó a Colpensiones a presentar la cuenta de cobro ante el Consorcio Fondo de Solidaridad 2022 por los subsidios reclamados en favor de la señora María Irene Sosa de López, para que esa entidad procediera con la programación de nómina y solicitara ante el Ministerio de Trabajo la autorización del giro de los recursos.

Refiere que, de acuerdo con lo anterior, no evidencia la vulneración de los derechos fundamentales de la actora y que, de presentar descuerdo con lo resuelto, lo que procede es el agotamiento de los procedimientos administrativos y judiciales dispuestos para tal fin y no reclamar el reconocimiento de la pensión de vejez, por esta vía.

Señala que, de ser el caso, el Consorcio Fondo de Solidaridad Pensional 2022 y Olimpia Callejas de Castiblanco deben ser vinculadas al presente trámite.

Por lo demás insiste en la improcedencia de la acción de tutela para resolver el conflicto; hace referencia a la competencia del juez de tutela y la obligación de los jueces de la República de proteger el patrimonio público.

El Consorcio Fondo de Solidaridad Pensional 2022, administrado por la Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A. – Fiduagraria S.A., luego de hacer un recuento normativo relacionado con su naturaleza jurídica, la subcuenta solidaridad, la subcuenta subsistencia, el funcionamiento operativo del programa del subsidio de aporte en pensión y el trámite que debe adelantar para el cobro del mismo, indica que el subsidio, una vez presentada la cuenta de cobro por parte de Colpensiones, no se paga de manera inmediata, pues debe mediar la aprobación del Ministerio del Trabajo quien es el ordenador del gasto del Fondo de Solidaridad Pensional, lo que de suyo implica que dicha cartera debe ser vinculada a este trámite.

Frente al caso concreto, señaló que la demandante presentó otra acción de tutela la cual correspondió por reparto al Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Pereira, despacho que en sentencia de 21 de febrero de 2022, resolvió tutelar el derecho de petición elevado por la señora María Irene Sosa y ordenó a Colpensiones decidir de fondo, de manera clara, precisa y congruente la solicitud del 4 de octubre de 2021 respecto al reintegro de los subsidios pensionales correspondientes a los periodos de enero de 2003 a abril de 2013. Las demás pretensiones fueron negadas.

Esta decisión fue confirmada por el Tribunal Contencioso Administrativo de Risaralda.

Cuenta que luego inició otra acción de tutela ante el Juzgado Segundo de Familia del Circuito de Bogotá, en la que mediante sentencia de fecha 16 de marzo de 2023, se conminó a Colpensiones a presentar cuenta de cobro por los subsidios reclamados por la actora, con el fin de que el Administrador Fiduciario pudiese iniciar el trámite de reintegro del subsidio respectivo, por lo que considera que la actuación de la actora es temeraria, pues en esta acción solicita el reintegro del subsidio por los periodos 01-2003 a 04-2013, configurándose entonces la cosa juzgada.

Por otro lado, precisa que la accionante estuvo vinculada al Programa de Subsidio al Aporte en Pensión a partir del del 1º de enero de 2023 como “*Trabajadora Independiente Urbano*”; sin embargo, fue retirada del programa el 2 de octubre de 2015, por haber cesado la obligación de cotizar al arribar a la edad de 65 años.

Señala que durante el periodo enero de 2003 y abril de 2013 fue girado el subsidio correspondiente el cual fue reintegrado por Colpensiones al haber reconocido la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez; que, mediante cuenta de cobro de reintegro de 30 de marzo de 2023, Colpensiones solicitó el reingreso del ciclo que va desde enero 2003 a octubre de 2015, petición que luego de ser validada, fue avalada y programada en la nómina de reprocesos PSAP No - 412.

Cuenta que el Consorcio Fondo de Solidaridad 2022 remitió al Consorcio Audintegral FSP comunicación con el fin de obtener el aval técnico financiero y presupuestal de la citada nómina; que mediante oficio de 27 de abril de 2023 fue remitida al Ministerio de Trabajo la certificación pertinente, frente a la cual esa Cartera emitió la respectiva orden de pago, por lo que el pasado 17 de mayo, se efectuó el reintegro de los subsidios pensionales a Colpensiones y en favor de la demandante, correspondiendo ahora al fondo de pensional proceder con la corrección de la historia laboral.

Es así entonces que, en consideración con lo expuesto, frente a la Fiduagraria se presenta la carencia actual por hecho superado.

Llegado el día de fallo, el juzgado amparó el derecho fundamental de petición del cual es titular la señora María Irene Sosa de López, vulnerado por Colpensiones al no haber resuelto el recurso de apelación interpuesto el día 22 de marzo de 2023 contra la **Resolución SUB 42611 de febrero de 2023**.

Inconforme con lo decidido, la parte actora impugnó señalando que el juzgado no analizó su situación especial para decidir el asunto, por lo que, si bien está conforme con la orden de la protección prohijada por la *a quo,* estima que debieron atenderse todas sus pretensiones, petición en la que insiste trayendo a colación los mismos hechos y argumentos expuestos en el líbelo inicial.

Colpensiones a su turno, impugnó la decisión indicando que expidió la Resolución DPE 8917 de 30 de junio de 2023, por medio de la cual resolvió el recurso de apelación formulado por la accionante contra la Resolución que negó la pensión de vejez, la cual ya le fue notificada, según documentos que aporta como evidencia.

Refiere entonces se presenta la carencia actual por hecho superado, haciendo notar de paso que la protección del derecho de petición no implica que la entidad debía acceder a lo pretendido por la demandante en el trámite administrativo.

**CONSIDERACIONES**

**PROBLEMA JURÍDICO**

***¿Vulnera Colpensiones las garantías fundamentales de la actora, al no revocar la resolución por medio de la cual le fue negada la pensión de vejez y en su defecto reconocerle dicha prestación?***

Antes de entrar a revolver el interrogante formulado, es preciso anotar que el artículo 86 de la Constitución Nacional consagró la acción de tutela para proteger los derechos fundamentales de las personas cuando resulten amenazados o vulnerados por acción u omisión de cualquier autoridad pública, o de los particulares en ciertos casos.

1. **DEL DEBIDO PROCESO Y LA DEFINICIÓN DE LOS RECURSOS EN EL TRÁMITE ADMINISTRATIVO.**

El artículo 29 superior, señala que *“el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”,* lo cual indica que tanto las autoridades judiciales como las administrativas, deben actuar respetando y garantizando el ejercicio del derecho de defensa, dentro de los procedimientos diseñados por el legislador.

En cuanto se refiere al debido proceso administrativo, la jurisprudencia constitucional ha precisado que es un derecho que tiene rango fundamental, ya que a través de él se busca que toda actuación administrativa se someta a las normas y a la jurisprudencia que regula la aplicación de los principios constitucionales*.*

De acuerdo con ello, los recursos interpuestos en el trámite administrativo deben ser resueltos de acuerdo con el procedimiento previsto y dentro de los términos establecidos, so pena de incurrir en la vulneración del debido proceso. Sobre el tema se ha referido la Corte Constitucional en la Sentencia T-281-98 en la que indico:

*No obstante, la jurisprudencia ha sido clara en señalar que la inobservancia de los términos para resolver oportunamente los recursos presentados contra los actos administrativos, transgrede el debido proceso y el derecho al acceso a la justicia. Al respecto, la providencia citada en precedencia, dijo:*

"s*i la decisión tomada (judicial o administrativa) no es del agrado de una de las partes, hay el derecho a impugnarla para que se revoque, modifique o adicione. Esto hace parte del derecho al debido proceso, pero no del derecho de petición en sentido estricto.*

*Podría pensarse que la demora injustificada en la decisión de un recurso puede afectar los principios de la función pública: eficacia, celeridad, señalados en el artículo 209 de la C. P., porque la conclusión de los procedimientos administrativos dependerá del agotamiento de los recursos interpuestos.*

**2. CASO CONCRETO**

Teniendo en cuenta lo que es materia impugnación por parte de la actora y Colpensiones, habrá que decir que, de acuerdo con los hechos de la demanda, se reprocha del Fondo de Pensiones que no haya decidido el recurso de apelación formulado contra la Resolución No SUB 42611 de 16 de febrero de 2023.

Al respecto, y de acuerdo con lo previsto en la Resolución 343 de 2017 -*expedida en consideración con lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley 1437 de 2011 modificado por la Ley 1755 de 2015-* el Fondo de contaba con el plazo de dos (2) meses para resolver el recurso de apelación formulado el 22 de marzo de 2023, término que feneció el 23 de mayo de 2023 y que se encontraba vencido para el 21 de junio de 2023, data en que se presentó la solicitud de amparo por parte de señora María Irene Sosa de López, lo que configura la afectación del debido proceso.

En ese sentido, no merece reproche la decisión de primer grado, en tanto ninguna justificación puso de presente Colpensiones para explicar la tardanza en la definición del asunto; no obstante, ello, la protección debe ser modificada para en lugar de amparar el derecho de petición, proteger la garantía fundamental al debido proceso.

Respecto a la orden impartida en el numeral segundo de la sentencia impugnada, esta debe ser revocada, en consideración a que esa entidad acreditó ante el juzgado de conocimiento que mediante resolución DPE 8917 de 30 de junio de 2023 resolvió el recurso de apelación formulado contra la Resolución SUB 42611 de 16 de febrero de 2023, la cual fue notificada al correo electrónico resolucionesguiajuridica@gmail.com -*hoja 5 de numeral 02 del cuaderno digital de segunda instancia*-, dirección electrónica reportado para efectos de notificación de conformidad con el formato Solicitud de Prestaciones Económicas que se observa en la hoja 15 del numeral 02 de la carpeta digital de primera instancia.

Ahora, frente a los motivos de inconformidad de la actora, esto es que no se accedió a la totalidad de las pretensiones de la demanda consistentes en que se ordenara a Colpensiones revocar el acto administrativo que negó la pensión de vejez y en su lugar se lo conmine a reconocer la citada prestación, teniendo en cuenta los periodos en los que aportó a través del régimen subsidiado y los ciclos cancelados por su antigua empleadora Olimpia Callejas de Castiblanco, debe señalarse que conforme lo resuelto en la Resolución DPE 8917 de 30 de junio de 2023, el lapso cotizado a través del Consorcio Colombia Mayor ya fue incluido en la historia laboral y por tanto se ve reflejado en el acto administrativo, en el que se señala que en la actualidad alcanza un total de 932 semanas cotizadas

Respecto a los tiempos que piden se tenga en cuenta y que corresponde a los que la señora Callejas de Castiblanco realizó los pagos pensionales que se encontraban en mora -*noviembre de 1996 y marzo de 1997*-, la entidad precisó que, de lo pagado por este periodo, fueron descontados los intereses que se generaron en torno al periodo comprendido entre enero y octubre de 1996, el cual se encuentra debidamente cargado en la historia laboral; respecto al ciclo que va desde mayo de 1997 a marzo de 1998, preciso que la misma empleadora realizó la cotización por esos ciclos de manera extemporánea en junio de 2006, cuando no mediaba relación laboral con la demandante, razón por la cual tal ciclo no fue cargado al récord de aportes, lo que puede solucionarse entregando copia de la afiliación al ISS y de la liquidación de la reserva actuarial con pago expedida por el ISS o Colpensiones o en su defecto, solicitar el cálculo actuarial por omisión, siendo abonado a la deuda el pago realizado por el mecanismo PILA.

Como puede verse, Colpensiones ya analizó la situación del tiempo que se reclama respecto a la citada empleadora y no encontró soportadas las semanas cotizadas que alega la actora haber acumulado con ésta.

Ahora, con independencia de la condición de sujeto de especial protección que ostenta la demandante, ninguna consideración puede hacerse respecto al derecho pensional que reclama, pues como viene de verse, a pesar del pago realizado por la empleadora Olimpia Callejas de Castiblanco, existen saldos insolutos y un indebido pago respecto al periodo que alega haber prestado el servicio, a pesar de que se reportó el retiro del sistema, situación que no se soluciona simplemente con el pago a través del mecanismo Pila, porque, si hubo retiro del sistema, lo que corresponde es solicitar la liquidación del cálculo actuarial y no el pago de mora y, para evidenciar de que se trata de un error de la entidad, como lo afirma la demandante, debe acreditarse ante Colpensiones que no se reportó el referido retiro para el ciclo de abril de 1997.

De acuerdo con lo expuesto, no evidenciándose argumentos de peso que permitan acceder a lo pretendido por los impugnantes, la decisión de primer grado será modificada para amparar el derecho fundamental al debido y revocar la orden impartida a Colpensiones, en tanto se configuró la carencia actual de objeto por hecho superado.

En virtud de lo anterior, la **Sala de Decisión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira**, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

**RESUELVE**

**PRIMERO**: **MODIFICAR** el **ORDINAL PRIMERO** de la sentencia proferida por el Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Pereira el 4 de julio de 2023, el cual quedará así:

*“****PRIMERO: CONCEDER*** *la tutela del derecho fundamental al debido proceso del cual es titular la señora* ***MARIA IRENE SOSA DE LÓPEZ****”.*

**SEGUNDO: REVOCAR** el **ORDINAL SEGUNDO** de la sentencia proferida por el Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Pereira el día 4 de julio de 2023.

**TERCERO: DECLARAR** la carencia actual del objeto por hecho superado.

**CUARTO: CONFIRMAR** en todo lo demás la providencia impugnada

**QUINTO: NOTIFICAR** a las partes por el medio más expedito.

**SEXTO: ENVIAR** a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

Quienes Integran la Sala,

**JULIO CÉSAR SALAZAR MUÑOZ**

Magistrado Ponente

**ANA LUCÍA CAICEDO CALDERÓN GERMÁN DARÍO GÓEZ VINASCO**

Magistrada Magistrado