



*República de Colombia*  
*Rama Judicial del Poder Público*  
*Juzgado Once Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja*

Tunja, siete (7) de junio de dos mil dieciséis (2016)

**Accionante:** Braulio Molina Pineda  
**Accionado:** Administradora Colombiana de Pensiones  
Colpensiones Seccionales Bogotá - Tunja.  
**Radicación:** 15001333301120160006700  
**Vinculada:** Flor María Vargas Molina  
**ACCIÓN DE TUTELA**

Decide el Despacho en primera instancia la acción de tutela instaurada por el ciudadano Braulio Molina Pineda en contra de la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones Seccionales Bogotá - Tunja.

## **I. ANTECEDENTES**

### **1. La acción (Fls. 1-8)**

El señor Braulio Molina Pineda solicita que se tutelen sus derechos fundamentales de petición, mínimo vital y seguridad social. Para el efecto, pretende que le sea reconocida la pensión familiar a la que afirma tiene derecho, y subsidiariamente, se ampare su derecho fundamental de petición ordenando a la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones Seccionales Bogotá – Tunja que realice los trámites necesarios para dar respuesta a su solicitud de reconocimiento de pensión.

El accionante fundamenta sus pretensiones en los siguientes hechos:

- Es una persona de la tercera edad, actualmente tiene 64 años.
- El día 2 de febrero de 2015 presentó ante Colpensiones Seccional Tunja los documentos pertinentes para acceder a la pensión familiar.
- Mediante oficio BZ2015\_8364310299240 Colpensiones le informó que su solicitud había sido recibida y que sería remitida a la dependencia correspondiente para su estudio y trámite.

- En reiteradas ocasiones se acercó a las instalaciones de Colpensiones para averiguar por el estado de su solicitud, a lo cual le informaron que no había sido tramitada aún.
- El día 4 de febrero de 2016 se dirigió ante Colpensiones Seccional Bogotá y presentó una queja poniendo en conocimiento los hechos anteriores.
- De manera verbal funcionarios de la Seccional Bogotá le informaron que la anterior queja no era de su competencia, toda vez que la solicitud había sido presentada en la Seccional Tunja.
- El 16 de febrero de 2016 le fue entregado el oficio BZ2016\_156458\_0417772 mediante el cual le informaron que su solicitud sería tramitada y enviada a la dirección de notificación.
- Mediante petición radicada el 16 de febrero de 2016, ante Colpensiones Seccional Tunja, solicitó se le diera trámite a su requerimiento.
- A la fecha 5 de mayo de 2016 no ha recibido respuesta alguna a sus peticiones.

## **2. Trámite procesal surtido en primera instancia**

Mediante providencia del veintitrés (22) de mayo de dos mil dieciséis (2016), el Despacho dispuso admitir la presente acción constitucional, negar una medida provisional solicitada y ordenó la vinculación de la señora FLOR MARÍA VARGAS DE MOLINA, para que en el término señalado se manifestara frente a la acción de la referencia.

## **3. Respuesta de las accionadas**

### **3.1 Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones Seccionales Bogotá – Tunja**

Pese a estar debidamente notificada de la presente acción constitucional como se observa a folios 36 y 38 del expediente y al requerimiento realizado por Secretaría el 2 de junio de 2016 (Fl. 43), la entidad accionada guardó silencio.

### **3.2. Flor María Vargas de Molina**

La vinculada guardó silencio.

## II. CONSIDERACIONES

### 1. Problema jurídico

Corresponde al Despacho establecer si los derechos fundamentales de petición, mínimo vital y seguridad social de los ciudadanos Braulio Molina Pineda y Flor María Vargas de Molina fueron vulnerados por parte de la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones Seccionales Bogotá – Tunja, con ocasión de la falta de respuesta ante su solicitud de reconocimiento de pensión familiar presentada el 2 de febrero de 2015 y las peticiones radicadas el 4 y 16 de febrero de 2016.

Para desatar el problema jurídico, el Despacho abordará los siguientes aspectos:

### 2. Marco jurídico y jurisprudencial

#### **Procedencia excepcional de la acción de tutela para el reconocimiento de derechos prestacionales**

Sea lo primero, señalar que al tenor literal del artículo 86 de la Constitución Política, la acción de tutela "(...) *solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.*" En igual sentido lo expone el numeral 1 del artículo 6 del Decreto 2591 de 1991 en relación a las causales de improcedencia de dicha acción.

Tal regla de procedencia implica para el juez constitucional apreciar la configuración del perjuicio irremediable según las circunstancias fácticas del caso, y le impone evaluar que la posibilidad de acudir al medio ordinario sea cierta.

En múltiples oportunidades<sup>1</sup> se ha pronunciado la Corte Constitucional sobre la procedencia excepcional de la acción de tutela para el reconocimiento de derechos prestacionales, exponiendo lo siguiente:

*"La naturaleza subsidiaria y residual que la Carta Política le atribuyó a la acción de tutela justifica que su procedibilidad se haya reservado a tres escenarios concretos: aquel en el que el ciudadano no cuenta con otro mecanismo de defensa judicial para obtener el amparo invocado, aquel en el que los medios judiciales disponibles son ineficaces o carecen de idoneidad para obtener tal*

---

<sup>1</sup> Sentencias T 044 de 2011, T 453 de 2013, T 037 de 2013, T 343 de 2014, entre otras.

protección y, por último, el que se presenta cuando el ciudadano se ve enfrentado a un perjuicio irremediable.

**Cuando la tutela se promueve para obtener el reconocimiento y pago de prestaciones sociales, el examen de ese requisito de subsidiariedad es mucho más exhaustivo.** Así lo ha establecido la Corte, sobre la base de que la solución de esos asuntos hace parte, en principio, de las competencias atribuidas a las jurisdicciones ordinaria y contencioso administrativa<sup>2</sup>. De ahí que la posibilidad de someter esas controversias a consideración de los jueces de tutela se haya restringido a situaciones excepcionales, en las que las vías ordinarias terminan convirtiéndose en una carga excesiva para el peticionario.

Eso ocurre, por ejemplo, cuando la protección del derecho a la seguridad social en su faceta prestacional es reclamada por un **sujeto de especial protección constitucional** -condición que esta corporación le ha reconocido a los niños, a las **personas de la tercera edad**, a los **disminuidos físicos y sensoriales**, las **madres cabeza de familia**, las **personas desplazadas** por la violencia y a quienes se encuentran en **situación de extrema pobreza**<sup>3</sup>, pues, dada su **situación de vulnerabilidad**, los mecanismos judiciales consagrados para que reclamen sus derechos pensionales pueden resultar insuficientes o carecer de idoneidad para cumplir ese propósito.<sup>4</sup>

La Corte Constitucional ha establecido que el juez constitucional deberá verificar los siguientes requisitos para que proceda la acción de tutela como mecanismo para el reconocimiento de prestaciones como la pensión:

- a. Que se trate de sujetos de especial de protección constitucional.
- b. Que la falta de pago de la prestación o su disminución, genere un alto grado de afectación de los derechos fundamentales, en particular del derecho al mínimo vital,
- c. Que el accionante haya desplegado cierta actividad administrativa y judicial con el objetivo de que le sea reconocida la prestación reclamada.
- d. Que se acredite siquiera sumariamente, las razones por las cuales el medio judicial ordinario es ineficaz para lograr la protección inmediata de los derechos fundamentales presuntamente afectados<sup>5</sup>.

Conforme a lo anterior, es dable predicar la procedencia excepcional de la acción de tutela en estos casos, siempre que se encuentre demostrada la existencia de un perjuicio irremediable, la afectación al mínimo vital y la falta de idoneidad del medio judicial ordinario para acudir a la protección inmediata de los derechos invocados. Respecto de la edad, valga destacar que si bien es un factor a tener en cuenta frente a la procedencia de la acción, señala la Corte Constitucional que aunque las personas de la tercera edad se encuentran en una posición de debilidad e indefensión, "esa sola y única circunstancia no hace procedentes las acciones de tutela que versen sobre derechos

2 Corte Constitucional, Sentencia T-044 de 2011.

3 Corte Constitucional, Sentencias T-456 de 2004, T-888 de 2009 y T-979 de 2011.

4 Corte Constitucional, Sentencia T 453 de 2012.

5 Corte Constitucional, Sentencia T 343 de 2014.

*pensionales, ya que es necesario acreditar que el daño causado al actor le está vulnerando sus derechos fundamentales o aquellos que lo son por conexidad, como el mínimo vital y la subsistencia digna.*<sup>6</sup>

## **El derecho fundamental de petición**

El derecho fundamental encuentra su consagración expresa en el artículo 23 de la Constitución Política, en los siguientes términos:

*"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".*

Al respecto, resulta ilustrativa la sentencia C-951 de 2014 que reitera y sintetiza la línea jurisprudencia de la Corte Constitucional respecto del núcleo esencial del derecho de petición<sup>7</sup>:

*"En el derecho de petición, la Corte ha indicado que su núcleo esencial se circunscribe a: i) la formulación de la petición; ii) la pronta resolución, iii) respuesta de fondo y iv) la notificación al peticionario de la decisión.*

**(i) Formulación de la petición:** *el derecho de petición "protege la posibilidad cierta y efectiva de dirigir a las autoridades o a los particulares, en los casos que determine la ley, solicitudes respetuosas, sin que éstas se nieguen a recibirlas o se abstengan de tramitarlas". Por tanto, los obligados a cumplir con este derecho tienen el deber de recibir toda clase de petición, puesto que esa posibilidad hace parte del núcleo esencial del derecho.*

**(ii) Pronta resolución:** *las autoridades y particulares tienen la obligación de responder las solicitudes presentadas por las personas en el menor plazo posible, sin que este exceda el tiempo legal, interregno que el Código Contencioso Administrativo y la Ley 1437 de 2011 fijaron en días 15 hábiles. La Corte ha comprendido que el plazo de respuesta del derecho de petición debe entenderse como un tiempo máximo que tiene la administración o el particular para resolver la solicitud, de modo que ellos pueden responder la petición antes del vencimiento de dicho interregno. Entonces, hasta que ese plazo transcurra no se afectará el derecho referido y no se podrá hacer uso de la acción de tutela.*

**(iii) Respuesta de fondo:** *dentro del núcleo esencial del derecho de petición se encuentra la obligación que tienen las autoridades y los particulares de responder de fondo las peticiones de forma clara además de precisa. Tal deber es apenas obvio, pues de nada serviría reconocer a la persona el derecho a presentar peticiones si estas no deben resolverse materialmente.*

*La jurisprudencia de la Corte ha precisado que la respuesta de los derechos de petición debe observar las siguientes condiciones para que sean considerada válida en términos constitucionales: (i) **clara**, esto es, inteligible y contentiva*

6 Corte Constitucional, Sentencias T-205 de 2012, T-1316 de 2001 y T-472 de 2008.

7. Entre muchas, Corte Constitucional, Sentencias T-377 de 200, T-249 de 2001, T-1006 de 2001, T-1089 de 2001, T-046 de 2004, T-259 de 2004, T-814 de 2005, T-737 de 2005, T-147 de 2006, T-124 de 2007, T-610 de 2008, T-198ª de 2010, C-818 de 2011, T-814 de 2012, T-149 de 2013, T-101 de 2014.

de argumentos de fácil comprensión; (ii) **precisa**, de manera que atienda directamente lo pedido sin reparar en información impertinente y sin incurrir en fórmulas evasivas o elusivas ; (iii) **congruente**, de suerte que abarque la materia objeto de la petición y sea conforme con lo solicitado; y (iv) **consecuente** con el trámite que se ha surtido, de manera que, si la respuesta se produce con motivo de un derecho de petición elevado dentro de un procedimiento del que conoce la autoridad de la cual el interesado requiere la información, no basta con ofrecer una respuesta como si se tratara de una petición aislada o ex novo, sino que, si resulta relevante, debe darse cuenta del trámite que se ha surtido y de las razones por las cuales la petición resulta o no procedente.

(...) esta Corporación ha precisado que la falta de competencia de una autoridad para desatar un asunto no sirve de sustento para desatender un derecho de petición. En esos eventos, la administración deberá fundamentar la carencia de competencia, remitir a la entidad que tiene la potestad para tramitar el asunto e informar de esa decisión al peticionario.

(...)

Ahora bien, en materia de respuesta de fondo a las solicitudes, la Corte ha advertido que la resolución de la solicitud no implica otorgar lo pedido por el interesado. Lo anterior, en razón de que existe una diferencia entre el derecho de petición y el derecho a lo pedido (...).

**(iv) Notificación de la decisión:** El ciudadano debe conocer la decisión proferida por las autoridades para ver protegido efectivamente su derecho de petición, porque ese conocimiento, dado el caso, es presupuesto para impugnar la respuesta correspondiente. La notificación es la vía adecuada para que la persona conozca la resolución de las autoridades, acto que debe sujetarse a lo normado en el capítulo de notificaciones de la Ley 1437 de 2011. "Esta obligación genera para la administración la responsabilidad de actuar con diligencia en aras de que su respuesta sea conocida. (...)"<sup>8</sup>

Por su parte, si bien el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011<sup>9</sup> establece que por regla general las peticiones dirigidas a las autoridades deben ser resueltas dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción, la Corte Constitucional mediante Sentencia de Unificación SU - 975 de 2003, aclaró que en materia pensional se deben aplicar los siguientes términos:

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

**(ii) 4 meses calendario para dar respuesta de fondo a las solicitudes en materia pensional, contados a partir de la presentación de la petición, con**

8. Corte Constitucional, Sentencia C-951 de 2014.

9. Modificada por la Ley 1755 de 2015 mediante la cual se regula el derecho fundamental de petición.

*fundamento en la aplicación analógica del artículo 19 del Decreto 656 de 1994 a los casos de peticiones elevadas a Cajanal; (iii) 6 meses para adoptar todas las medidas necesarias tendientes al reconocimiento y pago efectivo de las mesadas pensionales, ello a partir de la vigencia de la Ley 700 de 2001" (...)* (Negrita fuera de texto).

Más adelante agregó que:

*"Cualquier desconocimiento injustificado de dichos plazos legales, en cualquiera de las hipótesis señaladas, acarrea la vulneración del derecho fundamental de petición. Además, el incumplimiento de los plazos de 4 y 6 meses respectivamente amenazan la vulneración del derecho a la seguridad social."*

### **3. El caso concreto**

Dentro del expediente se encuentran acreditados los siguientes hechos relevantes:

- El señor BRAULIO MOLINA PINEDA actualmente tiene sesenta y cuatro (64) años de edad (Fl. 9).
- La señora FLOR MARÍA VARGAS DE MOLINA actualmente tiene cincuenta y siete (57) años de edad (Fl. 16).
- El día 2 de febrero de 2015 los señores FLOR MARÍA VARGAS DE MOLINA y BRAULIO MOLINA PINEDA solicitaron ante Colpensiones Seccional Tunja la suma de sus semanas de cotización a efectos del reconocimiento de la pensión familiar. (Fl. 29)
- Mediante oficio BZ2015\_8364310299240 de fecha 2 de febrero de 2015, Colpensiones les informó que su solicitud había sido recibida y que sería remitida a la dependencia correspondiente para su estudio y trámite. (Fl. 21)
- El día 4 de febrero de 2016 el señor BRAULIO MOLINA PINEDA presentó una queja ante Colpensiones Seccional Bogotá por la falta de respuesta a su solicitud de fecha 2 de febrero de 2015 (Fl. 23).
- El 16 de febrero de 2016 el señor BRAULIO MOLINA PINEDA solicitó ante Colpensiones Seccional Tunja, que se diera trámite a su requerimiento de fecha 2 de febrero de 2015 (Fl. 24).
- Mediante Oficio BZ2016\_156458\_0417772 Colpensiones informó que su petición de fecha 16 de febrero de 2016 sería remitida al área competente para su correspondiente estudio (Fl. 22).
- La entidad accionada guardó silencio respecto al informe solicitado por el Despacho sobre los hechos de la demanda.

Respecto a la pretensión de reconocimiento de la pensión familiar a la que dice la demanda tener derecho el señor Braulio Molina Pineda y Flor María Vargas Monroy, el Despacho encuentra que la acción constitucional impetrada resulta improcedente para este fin. Y es así porque quien demanda no cumplió con la carga mínima de acreditar o siquiera afirmar que reúne los requisitos mínimos de procedibilidad de la acción de tutela en eventos como el presente. Si bien, el accionante BRAULIO MOLINA PINEDA tiene sesenta y cuatro (64) años de edad y la señora FLOR MARÍA VARGAS DE MOLINA cuenta cincuenta y siete (57), dicha circunstancia por sí sola no es suficiente para que se habilite la procedencia excepcional del amparo en casos como el presente.

Como atrás se expuso, con fundamento en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, para que vía acción de tutela pueda accederse al estudio de reconocimiento de una pensión, además de la condición de sujeto de especial protección (en este caso en razón de la edad), deben acreditarse la afectación al mínimo vital o el riesgo de un perjuicio irremediable que requiera ser conjurado<sup>10</sup>.

En el presente caso, dentro del escrito de tutela, quien acciona no manifiesta que en la actualidad carezca de ingreso alguno y que dependa inmediatamente de la expectativa de la pensión familiar para procurar su propia subsistencia y la de su núcleo familiar. Y es que desconoce el Despacho la actividad actual de quienes pretenden el reconocimiento de la pensión, así como la composición del núcleo familiar que se beneficiaría de la misma. Dentro del expediente no obra manifestación alguna en este sentido, razón por la cual, el silencio de la parte sobre sus condiciones actuales mínimas de subsistencia, lleva al Despacho a presumir que no se encuentra en riesgo inminente el mínimo vital de quien acciona, en cuanto: i) es regla de la experiencia que quien acude en ejercicio de la acción de tutela buscando la satisfacción de su mínimo vital manifiesta que arece de ingresos de ahí su interés de acudir en ejercicio de una acción sumaria como la presente, ii) en el escrito de acción de tutela, quien demanda transcribió abundante jurisprudencia constitucional en la que se señala claramente que los dos presupuestos para acudir en acción de tutela para lograr un reconocimiento pensional, que se trate de sujetos de especial protección y dependan del ingreso pensional para cubrir sus gastos propios y los de su familia, por lo que quien acciona conoce de los requisitos que debe acreditar para reclamar en tutela el reconocimiento de la pensión.

En este orden de ideas, el Despacho declarará la improcedencia de la acción de tutela para emprender el estudio de reconocimiento de la pensión familiar que se reclama y accederá a la pretensión subsidiaria

---

<sup>10</sup> Al respecto, Corte Constitucional, Sentencias T 451 de 2010, T 956 de 2013, T 081 de 2013, entre otras.

de protección del derecho fundamental de petición, según las siguientes consideraciones.

Es así, que quien acciona afirmó en el escrito de tutela que presentó peticiones el 2 de febrero de 2015, el 4 y el 16 de febrero de 2016 solicitando e insistiendo en el reconocimiento de una pensión familiar en virtud de los aportes que efectuaron FLOR MARÍA VARGAS DE MOLINA y BRAULIO MOLINA PINEDA al sistema de seguridad social en pensiones, afirmación que se encuentra demostrada con los documentos que se allegaron con demanda.

Afirma también el accionante que hasta la fecha de presentación del amparo constitucional, las anteriores peticiones no habían recibido respuesta de fondo, afirmación que el Despacho da por probada acudiendo a la presunción de veracidad que contempla el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991 y como quiera que en el trámite de la acción de tutela la accionada no presentó el informe que se solicitó sobre los hechos de la demanda ni presentó intervención alguna.

Conforme atrás se señaló, la petición presentada por la parte actora ante Colpensiones Seccional Tunja, el 2 de febrero de 2015, que reclama el reconocimiento de una pensión familiar, debió ser resuelta y notificada dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su recepción, término avalado por la Corte Constitucional para resolver de fondo solicitudes de reconocimiento pensional.

Frente a las peticiones de fechas 4 y 16 de febrero de 2016, el término máximo con que contaba la entidad para dar respuesta era de quince (15) días, toda vez que lo que con ellas pretendía la parte actora era información sobre el trámite dado a su solicitud pensional.

Así las cosas, sobrepasado ampliamente el término fijado para dar contestación a los derechos de petición presentados por el accionante, Colpensiones desconoció el derecho fundamental de petición de quienes pretenden el reconocimiento de la pensión familiar.

Razón por la cual, se tutelaré el derecho fundamental de petición de FLOR MARÍA VARGAS DE MOLINA y BRAULIO MOLINA PINEDA y se ordenará a la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones Seccionales Bogotá y Tunja, dentro de las **cuarenta y ocho (48)** horas siguientes a la notificación de la presente sentencia, proceda a dar respuesta de fondo, de manera clara, precisa y congruente con lo pedido en relación a la solicitud de reconocimiento pensional presentada por los señores FLOR MARÍA VARGAS DE MOLINA y BRAULIO MOLINA PINEDA el 2 de febrero de 2016. La respuesta a la

petición deberá ser notificada personalmente a los interesados dentro del mismo término y conforme a la Ley 1437 de 2011. Se entenderá que con dicha respuesta, se satisfacen las peticiones del 4 y 16 de febrero de 2016.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Once Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

**FALLA:**

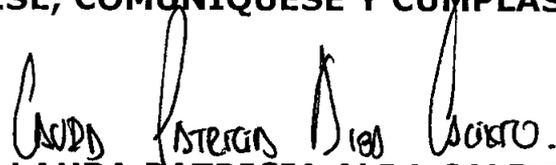
**PRIMERO:- DECLARAR** la improcedencia de la presente acción de tutela frente a la pretensión de reconocimiento de una pensión familiar.

**SEGUNDO:- TUTELAR** el derecho fundamental de petición de los señores FLOR MARÍA VARGAS DE MOLINA y BRAULIO MOLINA PINEDA, por las razones expuestas en la parte motiva.

**TERCERO:- ORDENAR** a los funcionarios competentes del reconocimiento de las pensiones familiares y de la notificación de los actos administrativos de la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones a nivel nacional y Seccional Tunja, dentro de las **cuarenta y ocho (48)** horas siguientes a la notificación de la presente providencia, procedan a dar respuesta de fondo, de manera clara, precisa y congruente con lo pedido en relación a la solicitud de reconocimiento de pensión familiar presentada por los señores FLOR MARÍA VARGAS DE MOLINA y BRAULIO MOLINA PINEDA el 2 de febrero de 2016. La respuesta a la petición deberá ser notificada personalmente a los interesados dentro del mismo término y conforme a la Ley 1437 de 2011.

**CUARTO:- NOTIFICAR** a los interesados en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991 y en caso de no ser impugnada esta decisión, remítase el expediente a la H. Corte Constitucional, para su eventual revisión, en los términos del artículo 31 del Decreto 2591 de 1991.

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.**

  
**LAURA PATRICIA ALBA CALIXTO**  
Juez