



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**  
**JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE TUNJA**

Tunja, cuatro (04) de marzo de dos mil quince (2015)

**Referencia:** ACCION DE TUTELA  
**Radicación No.:** 150013333012-2015-00031-00  
**Demandante:** ISMENIA MENDOZA DE PACHECO  
**Demandado:** ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES

Procede el Despacho a proferir sentencia de primera instancia dentro de la acción de tutela, consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política y desarrollada por los Decretos 2591 de 1991 y 306 de 1992, por la señora **ISMENIA MENDOZA DE PACHECO** contra la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES**, por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales de petición, seguridad social, dignidad humana y mínimo vital.

### I. ANTECEDENTES

#### 1. Derechos invocados como violados.

La Señora **ISMENIA MENDOZA DE PACHECO**, en ejercicio de la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política, acude ante esta jurisdicción a través del Dr. Edgar Javier Pulida Caro delegado de la Defensoría del Pueblo Regional Bayacá, a fin de que le sean protegidos sus derechos y garantías fundamentales de petición, seguridad social, dignidad humana y mínimo vital.

#### 2. Hechos que dan lugar a la acción.

Señala el escrito de tutela que la accionante que a través de su hija mayor el señor JORGE LUIS PACHECO MENDOZA radicó en COLPENSIONES solicitud No. 2014\_7844546 del 22 de septiembre de 2014, acampañada de la documentación exigida para lograr el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes como legítima esposa del Sr. ALBENIO RAMIREZ PACHECO quien se identificaba con C.C. 1.162.230. Afirma, que a la fecha no se ha dado respuesta de fondo a su solicitud, superando los 4 meses que otorga la ley para estos casos.

Trae a colación ciertos fundamentos constitucionales, legales y jurisprudenciales de la acción de tutela y del derecho fundamental de petición, para decir que las entidades estatales tienen el deber de atender dentro del término correspondiente, los requerimientos de los administrados para garantizar sus derechos; y que la acción de tutela se caracteriza por ser una acción preferente y sumaria que busca evitar de manera inmediata la amenaza o vulneración de un derecho fundamental.

Por lo expuesto, solicita que, se tutelen los derechos fundamentales de la accionante, en especial el de petición, seguridad social, dignidad humana y mínima vital, así como ordenar a la Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES, a dar contestación de fondo a la solicitud de Pensión de Sobrevivientes.

#### 3. Objeto de la acción.

De la lectura del escrito cantentivo de la acción de tutela se deduce que la aquí accionante pretende que le sean tutelados sus derechos y garantías fundamentales relacionadas con el derecho de petición, seguridad social, dignidad humana y mínimo vital. Como consecuencia de lo anterior, solicita que se ordene al Gerente de COLPENSIONES, a dar respuesta de fondo a la solicitud de reconocimiento de pensión de sobrevivientes radicada el día 22 de septiembre de 2014.

Referencia: ACCIÓN DE TUTELA  
 Radicación No.: 2015-00031-00  
 Demandante: ISMENIA MENDOZA DE PACHECO  
 Demandado: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES

## II. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.

A pesar de encontrarse debidamente notificado (fls. 21 y 26 a 28), el Representante legal de la Administradora Colombiana de Pensiones - COLPENSIONES no dio contestación a la presente acción de tutela.

Respecto de la falta de contestación de la demanda, por parte de las entidades accionadas, el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991 prevé:

*"ART. 20.- Presunción de veracidad. Si el informe no fuere rendido dentro del plazo correspondiente, se tendrán por ciertos los hechos y se entrará a resolver de plano, salvo que el juez estime necesaria otra averiguación previa."*

Así pues, las hechas narradas por la parte actara, los cuales motivan la presente acción de tutela, serán tenidos por ciertos dentro de la misma, de conformidad con lo establecido en la norma en cita.

## III. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

El artículo 86 de la Constitución Política de Colombia consagró el mecanismo de amparo de la acción de tutela, instituido para que toda persona pueda reclamar ante los Jueces la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales cuando alguna de éstos resulte vulnerada o amenazado por acción u omisión de cualquier autoridad pública o por los particulares encargados de la prestación de un servicio público, conforme a lo preceptuado en el artículo 42 del Decreto 2591 de 1991.

Es de la esencia de la acción de tutela el procedimiento breve, sumario y antiformalista que finaliza con un fallo que expresa medidas concretas para que cese o se evite la violación de un derecho fundamental; protección que debe prestarse de inmediato, en tanto que busca evitar o superar un daño evidente, grave e irreparable.

Ahora bien, en este contexto y ante las pretensiones del actor deben realizarse las siguientes consideraciones:

### 1. Problema jurídico.

De conformidad con lo expuesto en los antecedentes que preceden, el Despacho encuentra que el presente asunto se contrae a establecer si a la señora **ISMENIA MENDOZA DE PACHECO** le han sido vulnerados los derechos constitucionales fundamentales de petición, seguridad social, dignidad humana y mínimo vital, por parte de la entidad accionada, al no haber dado respuesta de fondo a la solicitud de reconocimiento de pensión de sobrevivientes radicada el día 22 de septiembre de 2014.

### 2. Procedencia de la acción de tutela.

El artículo 86 de la Constitución Política de Colombia contempla la acción de tutela para que las personas puedan reclamar ante los Jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública. Dicha norma superior también establece que la acción constitucional en comento sólo procede cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que ésta se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

La norma superior antes referida fue reglamentada mediante el Decreto 2591 de 1991, el cual, en su artículo 2º, señala que los derechos que constituyen el objeto de protección de la acción de tutela son los consagrados en la Carta Política como fundamentales, o aquellos que por su naturaleza permitan su amparo para casos concretos.

Así pues, debe decirse que en el presente caso el actor invoca como derechos presuntamente vulnerados el derecho de petición, seguridad social, dignidad humana y

Referencia:	ACCION DE TUTELA
Radicación No.:	2015-00031-00
Demandante:	ISMENIA MENDOZA DE PACHECO
Demandada:	ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES

mínimo vital, los cuales ostentan linaje fundamental, por lo que resulta procedente su amparo por esta vía procesal.

Ahora bien, el artículo 5° del Decreto 2531 de 1991, establece la procedencia de la acción de tutela, indicando que su interposición es viable contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares en los casos que establece el mismo Decreto, siempre que con éstas se vulnere o amenace cualquiera de los derechos fundamentales establecidos en la Constitución Política, o que por su naturaleza se consideren como tal. Con todo, dicha disposición prevé que la procedencia de la acción de tutela en ningún caso está sujeta a que la acción de la autoridad o del particular se haya manifestado en un acto jurídico escrito.

De otra parte, el artículo 6° del mencionada Decreto señala las causales de improcedencia de la acción de tutela, indicando, entre otros eventos, aquellos en los cuales se presenta la existencia de otro mecanismo de defensa judicial, exceptuando la situación en la cual esta acción se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La misma norma señala, además, que la existencia de dichos mecanismos será apreciada en concreto, en cuanto a su eficiencia, atendiendo las circunstancias en que se encuentre el solicitante.

Otros eventos de improcedencia del mecanismo constitucional bajo estudio, también contemplados en la norma antes citada, son las que tienen que ver con circunstancias relativas a que para proteger el derecho se pueda ejercer el recurso de Habeas Corpus, se pretenda la protección de derechos colectivos, se haya generado un daño consumado, o se trate de actas de carácter general, impersonal y abstracta.

De otro lado, el artículo 8° del tantas veces mencionado Decreto 2591 de 1991, prescribe que aun cuando el afectada disponga de otro mecanismo de defensa judicial, procede el amparo por vía de tutela cuando ésta se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. El tenor literal de la comentada norma dispone que "Cuando se utilice como mecanismo transitorio para evitar un daño irreparable, la acción de tutela también podrá ejercerse conjuntamente con la acción de nulidad y de las demás procedentes ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. En estos casos, el juez si lo estima procedente podrá ordenar que no se aplique e acta particular respecto de la situación jurídica concreta cuya protección se solicita, mientras dure el proceso." (Subraya fuera de texto)

En suma, puede decirse que la acción de tutela se estructura como un mecanismo judicial que se tramita a través de un procedimiento preferente y sumario para la defensa de los derechos fundamentales vulnerados o amenazados por las acciones u omisiones de las autoridades públicas, o de los particulares en los casos que la ley establece, al cual puede acudir salamente ante la existencia de otro mecanismo de defensa judicial idóneo, salva que se demuestre la configuración de un perjuicio irremediable que, según la jurisprudencia nacional<sup>1</sup>, debe entenderse como un daño inminente e irreparable que por su gravedad amerita el amparo inmediato de manera transitoria.

Así las cosas, al descender al caso concreto, este Despacho encuentra que en el asunto que aquí nos ocupa no existe otro mecanismo de defensa judicial para lograr el amparo de los derechos fundamentales invocados por la parte accionante como vulnerados, por lo que resulta procedente estudiar de fondo la presente acción. Pues no se solicita que se ordene el reconocimiento del derecho pensional debatido, sino solamente que se dé respuesta de fondo a la solicitud radicada.

### **3. De los derechos que se invocan como vulnerados.**

#### **3.1. Del derecho de petición.**

Tal como se mencionó en acápites anteriores de esta providencia, de la lectura del escrito contentivo de la demanda de acción de tutela que aquí se estudia, se deduce que el derecho fundamental que el accionante considera vulnerado es el derecho de

<sup>1</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION CUARTA Consejera ponente: MARIA INÉS ORTIZ BARBOSA Bogotá D.C., Febrero veintiséis (26) de dos mil cuatro (2004) Radicación número 25000-27-23-000-2003-2561-01 (AC) Actor: COOMEVA E.P.S. S.A. Demandado: MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL

Referencia: ACCIÓN DE TUTELA  
 Radicación No.: 2015-00031-00  
 Demandante: ISMENIA MÉNDOZA DE PACHECO  
 Demandado: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES

petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política y según el cual toda persona tiene la facultad de presentar solicitudes a las autoridades correspondientes y obtener de éstas una respuesta oportuna y de fondo.

Así las cosas, se deberá establecer que, este derecho se satisface con la respuesta correcta – positiva o negativa – que la administración debe dar al peticionario, para así permitirle que asuma una conducta frente a la administración.

Resulta imprescindible decir que, el derecho de petición no queda satisfecho con respuestas evasivas o **informes acerca del trámite de las peticiones de los particulares**, y la omisión o el silencio de la administración, en relación con las demandas de los ciudadanos, no son más que manifestaciones que van en contra del cumplimiento de las obligaciones de los funcionarios públicos de responder y resolver de manera oportuna las peticiones provenientes de los particulares.

La obligación antes referida, debe entenderse cumplida con la manifestación adecuada a la solicitud planteada, con la decisión y respuesta efectiva para la solución del caso y con la oportuna comunicación de ésta al interesado.

Lo anterior, teniendo en cuenta que la función administrativa se encuentra enmarcada dentro de los principios de igualdad, moralidad, **eficacia, economía, celeridad**, imparcialidad y publicidad, de acuerdo a lo establecida por los artículos 13 y 209 de la Constitución Política<sup>2</sup>.

Sentado está entonces que, toda petición respetuosa de los asociados amerita una pronta respuesta de las autoridades, de lo cual puede afirmarse que, éstas quebrantan el ordenamiento constitucional, cuando no responden las peticiones presentadas, cualquiera fuere el efecto que el legislador haya otorgado a su silencio, aun cuando el agraviado opte por acudir ante la jurisdicción, fundado en la negativa presunta de la administración, en las términos que antaño consagraba el artículo 40 del Código Contencioso Administrativo<sup>3</sup> y que actualmente se establecen en el artículo 83 del Código de Procedimiento Administrativo y de la Contencioso Administrativo.

En este orden de ideas, el Despacha observa que el artículo 14° del CPACA vigente a la fecha de la radicación de la solicitud, dispone que, las autoridades deben responder las solicitudes de los particulares dentro de los quince (15) días siguientes a su recibo, o explicar su tardanza definiendo la fecha en que resolverán de fondo el asunto<sup>4</sup>.

Ahora bien, es de importancia puntualizar las subreglas que, según la Corte Constitucional, deben tener en cuenta los operadores jurídicos al aplicar la garantía fundamental prevista en el artículo 23 de la Constitución Política, las cuales fueron precisadas así:<sup>5</sup>

*"En un follo reciente<sup>6</sup>, la Corte Constitucional resumió los reglos básicos que rigen el derecho de petición, tal y como han sido precisados en su jurisprudencia<sup>7</sup>:*

*a) El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa. Además, porque mediante él se garantizan otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión.*

<sup>2</sup> Sentencias T-910 y 965 de 2001, T-363, 969 y 1035 de 2002, T-01 de 2003, entre otras.

<sup>3</sup> Respecto del desconocimiento del derecho de petición, sin perjuicio del sentido que el legislador le otorga al silencio de la administración se pueden consultar, entre otras, las sentencias T-473 de 1992, C-309 de 1994, T-1035 de 2002.

<sup>4</sup> *"Si bien las disposiciones en comento no señalan cuál es el término que tiene la administración para contestar o resolver el asunto planteado, después de que ha hecho saber al interesado que no podrá hacerlo en el término legal, es obvio que dicho término debe ajustarse a los parámetros de la razonabilidad, razonabilidad que debe consultar no sólo la importancia que el asunto pueda revestir para el solicitante, sino los distintos trámites que debe agotar la administración para resolver adecuadamente la cuestión planteada. Por tanto, ante la ausencia de una norma que señale dicho término, el juez de tutela, en cada caso, tendrá que determinar si el plazo que la administración fijó y empleó para contestar la solicitud, fue razonable, y si se satisfizo el núcleo esencial del derecho de petición: la pronta resolución"*- Sentencia T-570 de 1995 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

<sup>5</sup> Corte Constitucional, sentencia T-1160A/01, Actor: Félix Cruz Parada

<sup>6</sup> Corte Constitucional, sentencia T-1089/01

<sup>7</sup> Estos criterios fueron delineados en la sentencia T-377 de 2000.

Referencia: ACCION DE TUTELA  
 Radicación No.: 2015-00031-00  
 Demandante: ISMENIA MENDOZA DE PACHECO  
 Demandado: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES

b) El núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión, pues de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta no resuelve o se reserva para sí el sentido de lo decidido.

c) La respuesta debe cumplir con estos requisitos: 1. Oportunidad 2. **Debe resolverse de fondo, clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado** 3. Ser puesta en conocimiento del peticionario. Si no se cumple con estos requisitos se incurre en una vulneración del derecho constitucional fundamental de petición.

d) Por lo anterior, la respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita.

e) Este derecho, por regla general, se aplica a entidades estatales, esto es, a quienes ejercen autoridad. Pero, la Constitución lo extendió a las organizaciones privadas cuando la ley así lo determine.

f) La Corte ha considerado que cuando el derecho de petición se formula ante particulares, es necesario superar tres situaciones: 1. Cuando el particular presta un servicio público o cuando realiza funciones de autoridad. El derecho de petición opera igual como si dirigiera contra la administración. 2. Cuando el derecho de petición se constituye en un medio para obtener la efectividad de otro derecho fundamental, puede protegerse de manera inmediata. 3. Pero, si la tutela se dirige contra particulares que no actúan como autoridad, este será un derecho fundamental solamente cuando el Legislador lo reglamente.

g) En relación con la oportunidad de la respuesta, esto es, con el término que tiene la administración para resolver las peticiones formuladas, por regla general, se acude al artículo 6º del Código Contencioso Administrativo que señala 15 días para resolver. **De no ser posible, antes de que se cumpla con el término allí dispuesto y ante la imposibilidad de dar una respuesta en dicho lapso, la autoridad o el particular deberá explicar los motivos y señalar el término en el cual se realizará la contestación.** Para este efecto, el criterio de razonabilidad de término será determinante, puesto que deberá tenerse en cuenta el grado de dificultad o la complejidad de la solicitud. Cabe anotar que la Corte Constitucional ha confirmado las decisiones de los jueces de instancia que ordenan responder dentro del término de 15 días, en caso de no hacerlo, la respuesta será ordenada por el juez, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes...” (Resaltado fuera de texto).

Es de resaltar que, en la sentencia T – 1006 de 2001, la Corte adicionó a las subreglas antes referidas las más, las que fueron sintetizadas así:

“j) La Falta de competencia de la entidad ante quien se plantea no la exonera del deber de responder”,<sup>8</sup>

k) Ante la presentación de una petición, la entidad pública debe notificar su respuesta al interesado”.<sup>9</sup>

A su vez, en la sentencia T – 877 de 2001, respecto del término para resolver las derechos de petición, la alta corporación señaló:

“... Dentro de este contexto, ha de entenderse que **mientras el legislador no fije un término distinta al señalado en el artículo 6 del Código Contencioso Administrativo para dar respuesta a las solicitudes elevadas a la administración para determinadas cosas o en forma general, las organismos estatales y las particulares que presten un servicio público, han de observar el término de 15 días, establecido en esta norma.** Término que, tal como se ha indicado en algunos pronunciamientos de esta Corporación, pese a ser de obligatorio cumplimiento, puede ser ampliado en forma excepcional, cuando la administración, en razón de la naturaleza misma del asunto planteado, no pueda dar respuesta en ese lapso, evento en el cual así habrá de informárselo al peticionario, indicándole, además de las razones que llevan a no responder en tiempo, la fecha en que se estará dando una contestación que satisfaga el segundo aspecto del derecho de petición, cual es la

<sup>8</sup> Corte Constitucional, Sentencia T219/01. En la sentencia T-476/01, la Corte afirmó “Desde una perspectiva constitucional, la obligación de realizar el traslado de la solicitud, en caso de incompetencia de la entidad ante la cual se eleva petición, es un elemento del núcleo esencial del derecho de petición, toda vez, que la simple respuesta de incompetencia, constituye una evasiva a la solicitud y de acuerdo a lo expresado por la Corte: “...[ las respuestas simplemente formales o evasivas]... no satisfacen el derecho de petición, pues en realidad, mediante ellas la administración elude el cumplimiento de su deber y desconoce el principio de eficacia que inspira la función administrativa, de conformidad con el artículo 209 de la Constitución...”

<sup>9</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-249/01

Referencia: ACCIÓN DE TUTELA  
 Radicación No.: 2015-00031-00  
 Demandante: ISMENIA MENDIOLA DE PACHECO  
 Demandado: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES

respuesta de fondo. Término éste que ha de ser igualmente razonable". (Negrillas fuera de texto).

Así pues, el derecho de petición previsto en el artículo 23 superior, le otorga a los administrados la posibilidad de presentar peticiones respetuosas y de obtener una respuesta de fondo sobre su solicitud, en forma pronta, esto es, en un término superior a los quince (15) días, según lo prevé el artículo 14 del Código de Procedimiento Administrativo y de la Contencioso Administrativo; sin embargo, dicho término puede ser ampliado **en forma excepcional** y razonable cuando por la **naturaleza del asunto planteado** no sea posible dar respuesta en ese lapso, caso en el cual, se debe informar al peticionario las razones que llevan a la Administración a no responder en tiempo, así como la fecha en que se emitirá la respuesta de fondo.

Ahora bien, es dable concluir que, el derecho fundamental de petición se ve vulnerado cuando las autoridades administrativas no dan respuesta a las solicitudes formuladas por los ciudadanos en un término de quince (15) días, contados a partir del recibo de las mismas, o cuando, requiriendo un plazo mayor para dar solución a las mismas, se abstienen de informar tal situación a los peticionarios. Así mismo, este derecho es transgredido cuando se presentan respuestas evasivas a simples informes acerca del trámite dado a las peticiones presentadas por los particulares.

Ahora bien, **en materia de solicitudes de derechos pensionales**, el contenido del derecho fundamental de petición ha sido definido por la jurisprudencia de la Corte Constitucional<sup>10</sup>, así:

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

**(i) 15 días hábiles para todas las solicitudes en materia pensional –incluidas las de 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 fundamento en la aplicación analógica del artículo 19 del Decreto 656 de 1994 a los casos de peticiones elevadas a Cajonal;

**(iii) 6 meses para adoptar todas las medidas necesarias tendientes al reconocimiento y paga efectiva de las mesadas pensionales, ella a partir de la vigencia de la Ley 700 de 2001.**

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

Ahora, sin perjuicio de lo anterior, es necesario precisar que en la que tiene que ver con los derechos de petición que buscan el reconocimiento o el reajuste de derechos pensionales, la Corte ha reiterado que en principio se trata de un asunto ajeno a la acción de tutela. Así lo sostuvo en sentencia T-958 de Octubre 7 de 2004, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa, al afirmar que "la definición de la titularidad y el reconocimiento de una pensión ante la administración, constituye en principio un asunto ajeno al ámbito de la jurisdicción constitucional en sede de tutela."

Para la Alta Corporación Constitucional, en estos casos, la competencia del Juez de tutela se limita a la verificación de los términos establecidos legalmente para dar respuesta a las solicitudes elevadas por los peticionarios, en aras de garantizar una contestación que resuelva de fondo lo pedido, salva, clara está, que se demuestre la existencia de un perjuicio irremediable, evento en el cual precede como mecanismo transitorio de defensa judicial.

<sup>10</sup> Ver fallo de unificación SU-975 de octubre 23 de 2003, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa; en el que se efectúa la interpretación integral de varias normas, que concurren a la configuración legal del derecho de petición (artículos 6º C.C.A.; 19 D. 656 de 1994; y 4º L. 700 de 2001).

Referencia: ACCION DE TUTELA  
 Radicación No.: 2015-00031-00  
 Demandante: ISMENIA MENDOZA DE PACHECO  
 Demandado: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES

Así pues, es claro que corresponde al Juez constitucional verificar en sede de tutela si la autoridad o entidad correspondiente, al resolver peticiones en materia pensional, ha respetado los términos indicados por la jurisprudencia constitucional, ya que su incumplimiento implicaría la vulneración del derecho fundamental de petición, convirtiéndose así la acción de tutela en el mecanismo idóneo para protegerlo<sup>11</sup>.

### 3.2. Derecho a la seguridad social

La seguridad social se erige en nuestro ordenamiento jurídico como un derecho constitucional a cuya cumplimiento se compromete el Estado, según se sigue de la lectura del artículo 48 superior, el cual prescribe lo siguiente: "Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la seguridad social"<sup>12</sup>.

La protección que le otorga el ordenamiento constitucional al derecho a la seguridad social se complementa y fortalece por lo dispuesto en el ámbito internacional pues son varios los instrumentos internacionales que reconocen el derecho de las personas a la seguridad social<sup>13</sup>. El artículo 16 de la Declaración Americana de los Derechos de la Persona afirma que:

*"Artículo XVI. Toda persona tiene derecho a la seguridad social que le proteja contra las consecuencias de la desocupación, de la vejez y de la incapacidad que, proveniente de cualquier otra causa ajena a su voluntad, la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios de subsistencia".*

Así mismo se encuentra estipulado en el artículo 9º del Pacto Internacional de Derechos Sociales y Culturales:

*"Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social".*

De manera similar, el artículo 9º del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales prescribe:

<sup>11</sup> Sentencia T-842 de 2007.

<sup>12</sup> Sobre el alcance de la seguridad social como derecho protegido a la luz del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, en su observación general número XX el Comité hizo las siguientes precisiones: "26. El artículo 9 del Pacto prevé de manera general que los Estados Partes "reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso el seguro social", sin precisar la índole ni el nivel de la protección que debe garantizarse. Sin embargo, en el término "seguro social" quedan incluidos de forma implícita todos los riesgos que ocasionen la pérdida de los medios de subsistencia por circunstancias ajenas a la voluntad de las personas. 27. De conformidad con el artículo 9 del Pacto y con las disposiciones de aplicación de los Convenios de la OIT sobre seguridad social -Convenio Nº 102, relativo a la norma mínima de la seguridad social (1952) y Convenio Nº 128 sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes (1967)- los Estados Partes deben tomar las medidas adecuadas para establecer, con carácter general, sistemas de seguros de vejez obligatorios, a percibir a partir de una edad determinada, prescrita por las legislaciones nacionales" (...) 30. Finalmente, para dar pleno cumplimiento al mandato del artículo 9 del Pacto, como ya se ha señalado en los párrafos 20 y 22, los Estados Partes deberán establecer, dentro de los recursos disponibles, prestaciones de vejez no contributivas u otras ayudas, para todas las personas mayores que, al cumplir la edad prescrita fijada en la legislación nacional, por no haber trabajado o no tener cubiertos los períodos mínimos de cotización exigidos, no tengan derecho a disfrutar de una pensión de vejez o de otra ayuda o prestación de la seguridad social y carezcan de cualquier otra fuente de ingresos".

<sup>13</sup> (i) artículo 22 de la Declaración Universal de Derechos Humanos: "Artículo 22. Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad"; (ii) artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: "Artículo 9 Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social"; (iii) artículo 16 de la Declaración Americana de los Derechos de la Persona: "Artículo XVI. Toda persona tiene derecho a la seguridad social que le proteja contra las consecuencias de la desocupación, de la vejez y de la incapacidad que, proveniente de cualquier otra causa ajena a su voluntad, la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios de subsistencia"; (iv) artículo 9 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: "Artículo 9. Derecho a la Seguridad Social. 1. Toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. En caso de muerte del beneficiario, las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes"; y (v) el artículo 11, numeral 1, literal "e" de la Convención sobre Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer: Artículo 11 || 1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, los mismos derechos, en particular: e) El derecho a la seguridad social, en particular en casos de jubilación, desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otra incapacidad para trabajar, así como el derecho a vacaciones pagadas;

Referencia:	ACCION DE TUTELA
Radicación No.:	2015-00031-00
Demandante:	ISMENIA MENDOZA DE PACHECO
Demandado:	ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES

*"Artículo 9. Derecho a la Seguridad Social. 1. Toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. En caso de muerte del beneficiario, las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes".*

En el mismo sentido el Código Iberoamericano de la Seguridad Social, aprobado por la ley 516 de 1999, en su artículo 1º, establece:

*"El Código reconoce a la Seguridad Social como un derecho inalienable del ser humano".*

De la lectura de las normas transcritas se deduce que el derecho a la seguridad social protege a las personas que están en imposibilidad física o mental para obtener los medios de subsistencia que le permitan llevar una vida digna a causa de la vejez, del desempleo o de una enfermedad o incapacidad laboral. El derecho a la pensión de vejez es uno de los mecanismos que, en virtud del derecho a la seguridad social, protege a las personas cuando su vejez produce una esperable disminución de la producción laboral lo que les dificulta o impide obtener los recursos para disfrutar de una vida digna<sup>14</sup>.

Como se puede apreciar, el derecho a la seguridad social demanda el diseño de una estructura básica que, en primer lugar, establezca las instituciones encargadas de la prestación del servicio y precise, además, los procedimientos bajo los cuales éste debe discurrir. En segundo término, debe definir el sistema a tener en cuenta para asegurar la provisión de fondos que garanticen su buen funcionamiento. En este punto cobra especial importancia la labor del Estado, el cual, por medio de asignaciones de sus recursos fiscales, tiene la obligación constitucional de brindar las condiciones necesarias para asegurar el goce del derecho irrenunciable a la seguridad social<sup>15</sup>.

Además, en pronunciamientos más recientes la Corte Constitucional ha señalado que *todos los derechos constitucionales son fundamentales*<sup>16</sup> pues se conectan de manera directa con los valores que las y los Constituyentes quisieron elevar democráticamente a la categoría de bienes especialmente protegidos por la Constitución. Estos valores consignados en normas jurídicas con efectos vinculantes marcan las fronteras materiales más allá de las cuales no puede ir la acción estatal sin incurrir en una actuación arbitraria (obligaciones estatales de orden negativo o de abstención). Significan, de modo simultáneo, admitir que en el Estado social y democrático de derecho, no todas las personas gozan de las mismas oportunidades ni disponen de los medios – económicos y educativos – indispensables que les permitan elegir con libertad aquello que tienen razones para valorar. De ahí el matiz activo del papel del Estado en la consecución de un mayor grado de libertad, en especial, a favor de aquellas personas ubicadas en un situación de desventaja social, económica y educativa. Por ello, también la necesidad de compensar los profundos desequilibrios en relación con las condiciones de partida mediante una acción estatal eficaz (obligaciones estatales de carácter positivo o de acción).

Ahora bien, una cosa es la fundamentalidad de los derechos y otra – muy distinta – la posibilidad de hacerlos efectivos a través de la acción de tutela.

Existen facetas prestacionales de los derechos fundamentales – sean éstos civiles, políticos, económicos, sociales o culturales –, como el derecho a la pensión de vejez, cuya implementación política, legislativa, económica y técnica es más exigente que la de otros y depende de fuertes erogaciones económicas en un contexto de escasez de recursos. Esto supone que algunas veces sea necesario adoptar políticas legislativas y/o reglamentarias para determinar específicamente las prestaciones exigibles y las condiciones para acceder a las mismas, las instituciones obligadas a brindarlas y su forma de financiación, teniendo en cuenta que se debe atender, de modo prioritario, a quienes más lo necesitan. Sobra decir que, en esta tarea, el legislador y la administración deben respetar los mandatos constitucionales y los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia que hacen parte del bloque de constitucionalidad,

<sup>14</sup>Sentencia T-284-07.

<sup>15</sup> Sentencia C-623 de 2004

<sup>16</sup> Ver las sentencias T-016-07 sobre el derecho a la salud, T-585-08 sobre el derecho a la vivienda y T-580-07 sobre el derecho a la seguridad social.

Referencia: ACCION DE TUTELA  
 Radicación No.: 2015-00031-00  
 Demandante: ISMENIA MENDOZA DE PACHECO  
 Demandada: ADMINISTRADORA CALQUIBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES

para lo cual deben tener en cuenta las interpretaciones que los órganos autorizados han hecho sobre el alcance de los derechos que reconocen estas normas<sup>17</sup>.

En este sentido, la Corte ha señalado que sólo una vez adoptadas las medidas de orden legislativo y reglamentario, si se cumplen los requisitos previstos en estos escenarios, las personas pueden acudir a la acción de tutela para lograr la efectiva protección de estos derechos fundamentales cuando quiera que este se encuentre amenazado de vulneración o haya sido conculcado<sup>18</sup>, previo análisis de los requisitos de procedibilidad de este mecanismo constitucional.

La anterior regla tiene una excepción, pues también ha indicado la Corte que ante la renuencia de las instancias políticas y administrativas competentes en adoptar e implementar medidas orientadas a realizar estos derechos fundamentales en la práctica, **los jueces pueden hacer efectivo su ejercicio por vía de tutela cuando la omisión de las autoridades públicas termina por desconocer por entero la conexión existente entre la falta de protección de los derechos fundamentales y la posibilidad de llevar una vida digna y de calidad, especialmente de sujetos de especial protección o, en general, de personas colocadas en situación evidente de indefensión**<sup>19</sup>.

De esta forma queda claro que el derecho a la seguridad social es un derecho fundamental y que, cuando se presente alguno de los dos eventos descritos, la acción de tutela puede ser usada para protegerlo, siempre y cuando se verifiquen, además, los requisitos de procedibilidad de este mecanismo procesal.

### 3.3. Dignidad humana

En cuanto a la dignidad humana, el máximo Tribunal Constitucional ha venido elaborando una línea jurisprudencial, destacando el desarrollo del concepto y su naturaleza jurídica al distinguir que ésta expresión presenta dos maneras de ser entendida, como objeto concreto de protección, o a partir de la funcionalidad normativa; sobre el primer supuesto "el objeto de protección", ha indicado:

*"La Corte identifica tres lineamientos claros y diferenciables i) La Dignidad Humana entendida como autonomía o como posibilidad de diseñar un Plan Vital y de determinarse según sus características (Vivir como quiera). ii) La Dignidad Humana entendida como ciertas condiciones materiales concretas de existencia (Vivir Bien). iii) La Dignidad Humana entendida como intangibilidad de los bienes no patrimoniales, integridad física e integridad moral (Vivir sin humillaciones)"<sup>20</sup>.*

### 3.4. Mínimo vital

La Corte Constitucional definió el derecho al mínimo vital, como un derecho que se desprende de los principios, propios del Estado Social de Derecho, de dignidad humana y de solidaridad (artículo 1º superior) y de otros derechos fundamentales como la vida, la integridad personal (artículo 11 superior) y "la igualdad [artículo 13 superior] en la modalidad de decisiones de protección especial a personas en situación de necesidad manifiesta"<sup>21</sup>.

Respecto al contenido del derecho al mínimo vital, en la sentencia T-011 de 1998, la Corte afirmó que el derecho al mínimo vital se refiere a:

*"(...) los requerimientos básicos indispensables para asegurar la digna subsistencia de la persona y de su familia, no solamente en lo relativo a la alimentación y vestuaria sino en lo referente a salud, educación, vivienda, seguridad social y medio ambiente, en cuanto factores insustituibles para la preservación de una calidad de vida que, no obstante su modestia, corresponda a las exigencias más elementales del ser humano"<sup>22</sup>.*

<sup>17</sup> Al respecto ver las Sentencias C-616 de 2001, C-130 de 2002, C-791 de 2002 y SU-623 de 2001

<sup>18</sup> Sentencia T-016-07.

<sup>19</sup> *Ibidem*.

<sup>20</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-881 de 2002

<sup>21</sup> Sentencia C-543 de 2007, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

<sup>22</sup> M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

Referencia:	ACCION DE TUTELA
Radicación No.:	2015-00031-00
Demandante:	ISMENIA MENDOZA DE PACHECO
Demandado:	ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES

Quiere decir lo anterior que el derecho al mínimo vital, cuya configuración jurisprudencial se desprende de los principios de dignidad humana y de solidaridad y de los derechos a la vida, a la igualdad y a la integridad personal, se refiere a las condiciones materiales básicas e indispensables para asegurar una supervivencia digna y autónoma. Entre esas condiciones materiales mínimas de existencia, se encuentran la vivienda, la alimentación, la salud, el vestido, la educación y la recreación<sup>23</sup>.

En este sentido, una de las características propia del derecho al mínimo vital, consiste en que, su concreción, como conjunto de posiciones jurídicas de derecho a algo (bienes y servicios) o a prestaciones, depende de las calidades o condiciones específicas del titular del derecho que la invoca.

#### 4. Del caso concreto.

Habiéndose determinado claramente el contenido de las derechos que la accionante señala como vulnerados, así como los eventos en los cuales efectivamente se ven transgredidos, se procederá a determinar si le asiste o no razón en sus planteamientos.

Así las cosas, este Estrado Judicial reitera que la actora considera vulnerados sus derechos fundamentales de petición, seguridad social, dignidad humana y mínimo vital, por parte de COLPENSIONES, en razón a la falta de respuesta a la solicitud de reconocimiento de pensión sobreviviente radicada el día **22 de septiembre de 2014**.

Al respecto, debe decirse que dentro del plenario se encuentra acreditada –de conformidad con la señalada en el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991– que la señora ISMENIA MENDOZA DE PACHECO a través de su hijo el señor JORGE LUIS PACHECO MENDOZA radicó ante COLPENSIONES solicitud Na. 2014\_7844546 de fecha 22 de septiembre de 2014, acompañada de algunos documentos. (fls. 7 a 13)

En el mismo sentido, se observa que mediante oficio No. BZ2014\_7844546-2430191 de fecha 22 de septiembre de 2014, suscrito por COLPENSIONES dirigida al señor ALBENIO PACHECO RAMIREZ, se le informa que fue recibida la solicitud con radicado No. 2014\_7844546 del 22 de septiembre de 2014, y que esta sería resuelta en el término legal. (fl. 6)

No obstante lo anterior, y tal como lo mencionó por la demandante en el libelo intraductorio, se encuentra demostrada que a la solicitud en referencia, hasta la fecha, no se le ha dado respuesta alguna por parte de COLPENSIONES, desde el día en que se interpusieron (22 de septiembre de 2014) (fl. 1), situación que ha quedado más que acreditada con la omisión de contestación de la accionada frente a la acción de tutela de la referencia.

En ese orden de ideas, este Despacho advierte un injustificado desconocimiento por parte de COLPENSIONES, del derecho constitucional de petición que le asiste a la actora, teniendo en cuenta que ésta debía dar respuesta a la solicitud, el 22 de enero de 2014, indicándole si es procedente o no el reconocimiento de su pensión de sobrevivientes, circunstancia que no se presentó y que conlleva la transgresión del derecho, afectando su derecho a la seguridad social y desconociendo su dignidad humana. No obstante en cuanto al mínimo vital, no se encuentra probada que la demandante esté en una situación donde este comprometida su subsistencia, o sus condiciones mínimas de vida en condiciones dignas, por lo que se negará el amparo frente a este derecho fundamental.

#### 5. Conclusión.

Por todo lo antes expuesto, este Despacho tutelaré el derecho constitucional fundamental de petición, a la seguridad social y dignidad humana de la señora **ISMENIA MENDOZA DE PACHECO**, teniendo en cuenta las consideraciones expuestas por la H. Corte Constitucional en el auto No. 320 de 19 de diciembre de 2013, el cual fue vulnerado por COLPENSIONES, al no contestar oportunamente la solicitud radicada el 22 de septiembre de 2014, de reconocimiento de pensión de sobrevivientes.

<sup>23</sup> Sentencia T-885 de 2009. M.P. Dr. Juan Carlos Henao Pérez.

Referencia: ACCION DE TUTELA  
 Radicación No.: 2015-00031-00  
 Demandante: ISMENIA MENDOZA DE PACHECO  
 Demandado: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES

Como consecuencia de lo anterior, se ordenará al Representante Legal de COLPENSIONES, que en el término improrrogable de cuarenta y ocho (48) horas, contadas a partir de la notificación de esta providencia, proceda, si aún no lo ha hecho, a resolver la solicitud radicada el 22 de septiembre de 2014 por la señora **ISMENIA MENDOZA DE PACHECO**.

De otra parte, se negarán las demás pretensiones de la demanda, así como el amparo del derecho constitucional fundamental al mínimo vital.

Contra la presente providencia proceden los recursos de ley.

Par lo expuesto, el **JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE TUNJA**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

**F A L L A:**

**PRIMERO.- AMPARAR LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE PETICIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y DIGNIDAD HUMANA** de la señora **ISMENIA MENDOZA DE PACHECO**, vulnerada por la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO.-** Como consecuencia de lo anterior, **ORDENAR** al Representante legal de la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES que en el término improrrogable de cuarenta y ocho (48) horas, contadas a partir del recibo de la petición y/o de la notificación de esta providencia, proceda, si aún no lo ha hecho, a resolver la solicitud radicada el 22 de septiembre de 2014 por la señora **ISMENIA MENDOZA DE PACHECO** de reconocimiento de Pensión de Sobrevivientes.

**TERCERO.- NEGAR** las demás pretensiones elevadas en la acción de la referencia, así como la tutela del derecho constitucional fundamental al mínimo vital, según lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**CUARTO.- INFORMAR** a las partes que la decisión podrán impugnarla dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación de éste proveído.

**QUINTO.-** Para los efectos de notificación de las demás partes procédase conforme a lo dispuesto en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991, a través de la Oficina de Servicios de los Juzgados Administrativos de Tunja.

**SEXTO.- ORDENAR** que en el evento de no ser impugnada la presente decisión, se remita el expediente a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión.

**Notifíquese y Cúmplase,**

  
**EMILSEN GÉLVES MALDONADO**  
**JUEZ**