

- **JUZGADO VEINTISIETE CIVIL DEL CIRCUITO**  
Bogotá D.C. Octubre tres de dos mil veintidós.

**Ref: Tutela No. 1100131030272022-00371-00 de ANA GLADYS GUERRERO LINARES contra COLPENSIONES • ICBF - INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR - PROGRAMA DE HOGARES COMUNITARIAS BIENESTAR FAMILIAR • FONDO DE SOLIDARIDAD PENSIONAL**

Procede el Despacho a decidir la acción de tutela arriba referenciada con el siguiente estudio:

**ANTECEDENTES :**

**LA ACCION Y EL DERECHO FUNDAMENTAL INVOCADO**

La señora ANA GLADYS GUERRERO LINARES a través de apoderado, acude a esta judicatura, para que le sean tutelados sus derechos Fundamentales a LA VIDA, AL TRABAJO. AL DERECHO DE PETICIÓN, AL DEBIDO PROCESO. DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL, DERECHO A LA SALUD Y AL MÍNIMO VITAL MÓVIL Y ACTUALIZADO.

Narra el accionante en forma sintetizada en sus hechos que el 30 de mayo de 1977 realizó la afiliación en calidad de empleada al INSTITUTO DE SEGURO SOCIAL (ISS) hoy COLPENSIONES, generando una cotización total de 1.267,14 semanas, comprendidas entre mayo/1977 y enero/2022.

Indica que cumple las condiciones establecidas por la Ley 100/1993 para acceder a la pensión por vejez, en cuanto a requisitos de semanas cotizadas y la edad, por lo que Desde el día 24 de Febrero de 2022 fue radicada solicitud ante COLPENSIONES bajo el número 2022\_2415761 destinada a obtener el reconocimiento y pago de la pensión por vejez, con el cumplimiento pleno de los requisitos establecidos por la Ley 100/1993, sin embargo, a la fecha se encuentra en etapa de ANÁLISIS, por lo cual no ha podido acceder a los beneficios del sistema de seguridad pensional.

Dice que no cuenta con solvencia patrimonial y económica que le permita su sostenimiento en condiciones dignas más aún presenta diversas dolencias en su salud propios de la edad que Sufrió de SARS COVID-19 Es paciente periódica a través de COLSUBSIDIO por riesgo cardiovascular y respiratorio a raíz de: cardiopatía isquémica, deterioro cardiaco, angioplastia coronaria con inserción de STENT que Padece de

poliartrosis, que Se encuentra en monitoreo periódico por: riesgo cardiovascular, hipertensión y prediabetes.

Señala que a raíz del deterioro clínico progresivo ha sido incapacitada en varias oportunidades. Manifiesta que en el inmueble donde habita, se desempeña en el primer piso como madre comunitaria a través de la FUNDACIÓN GABRIELA MISTRAL en convenio con el INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR (ICBF) en virtud a la Ley 89 de 1988 prestando acompañamiento de tareas a 15 menores de edad del sector, allí goza de reconocimiento entre los padres de familia por el excelente servicio prestado a la comunidad gracias a la amplia experiencia obtenida a través de distintas fundaciones que promueven el desarrollo de la primera infancia.

Manifiesta que desde hace un año viene presentando un deterioro pronunciado en su estado de salud, siendo un factor relevante en sus quebrantos la preocupación e incertidumbre por la mora en el reconocimiento y pago de su pensión para garantizar su sostenimiento personal y la ayuda económica que presta a su núcleo familiar.

Dice que las entidades accionadas han Dilatado el reconocimiento, restauración de la historia laboral haciéndola incurrir en trámites engorrosos, afectando la dignidad de cientos de madres comunitarias que deben acudir a estas vías de derecho para el reconocimiento de sus derechos. Se niegan según su condición de MADRE COMUNITARIA al reconocimiento de subsidios y el cálculo actuarial ordenados por Ley 1450/2011 y el Decreto 605/2013 que de hecho tienen derecho a que sean aportados al régimen de prima media con prestación definida para el disfrute de su vejez en condiciones dignas.

Que el INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR y el PROGRAMA DE HOGARES COMUNITARIAS BIENESTAR FAMILIAR dilata la expedición y entrega de certificados (CETIL - Certificación electrónica o carta de aceptación de tiempos laborados) de aportes al régimen de prima media con prestación definida (COLPENSIONES) siendo un exabrupto al ser ambas entidades estatales que deben honrar el cumplimiento de la ley y la constitución.

Señala que el INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR y el PROGRAMA DE HOGARES COMUNITARIAS BIENESTAR FAMILIAR no han reconocido y pagado efectiva y oportunamente los aportes prestacionales a COLPENSIONES para el cálculo de su pensión de vejez, vulnerando los derechos adquiridos.

Solicita que a través de este mecanismo se tutelen los derechos fundamentales ya indicados y se ordene a COLPENSIONES. Dar respuesta inmediata a la Petición de Pensión de Jubilación radicada bajo

el número 2022\_2415761 de fecha 24 de febrero/2022. 2. Ordenarles a las entidades accionadas resuelvan mediante Acto Administrativo idóneo de conformidad con los artículos: 14, 20 y 31 de la Ley 1437 de 2011 - Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la petición de reconocimiento, liquidación y pago de la Pensión de 3. Ordenarles a las entidades accionadas liquiden y realicen los aportes prestacionales de seguridad social al régimen de prima media con prestación definida con base en la condición de Madre comunitaria.

Admitido el trámite mediante providencia de septiembre 22 de 2022 se notificó la parte accionada a través de correo electrónico, dando respuesta así:

### **COPENSIONES**

Dice que la petición fue atendida por la Dirección de prestaciones Económicas, con RESOLUCIÓN SUB 222038 RADICADO No. 2022\_2415761 de fecha 19 de agosto de 2022, resolvió: "(...) ARTÍCULO PRIMERO: Negar el Reconocimiento y pago de la PENSIÓN DE VEJEZ solicitada por la señora GUERRERO LINARES ANA GLADYS, ya identificada, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta Resolución. ARTÍCULO SEGUNDO: Notifíquese a la señora GUERRERO LINARES ANA GLADYS haciéndole saber que en caso de inconformidad contra la presente resolución, puede interponer por escrito los recursos de Reposición y/o de Apelación. De estos recursos podrá hacerse uso dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación, manifestando por escrito las razones de inconformidad, según el Código de procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. (...)”

Que Mediante oficio de fecha 19 de agosto de 2022 con radicado BZ2022\_2415761-2725733, se presentó Citación para notificación personal entregado el 09 de septiembre de 2022 como consta a través de la guía de envío Nro. MT709840965CO. Mediante oficio de fecha 24 de septiembre de 2022 con radicado BZ2022\_11748113-2928044, se presentó Carta de Notificación por aviso, dicho oficio se encuentra en proceso de envío con guía MT711227120CO y enviada a la dirección registrada. Decisión que fue NOTIFICADA con oficio de fecha 19 de agosto de 2022 con radicado BZ2022\_11748113-2499699, enviado al correo electrónico [gladysguerrero2019@gmail.com](mailto:gladysguerrero2019@gmail.com).

Indica que debe tenerse en cuenta, que la solicitud del RECURSO PENSIÓN DE VEJEZ, la cual fue radicada el 01 DE SEPTIEMBRE DE 2022, Copensiones a la fecha se encuentra en términos para dar trámite a la solicitud, es decir, que no ha transcurrido el término para dar respuesta, por lo que la acción de tutela debe ser declarada improcedente.

Solicita se declare improcedente esta tutela.

**SOCIEDAD FIDUCIARIA DE DESARROLLO AGROPECUARIO S.A. – FIDUAGRARIA S.A., ADMINISTRADORA FIDUCIARIA DEL FONDO DE SOLIDARIDAD PENSIONAL.**

Indica que la Administradora Fiduciaria no ha recibido peticiones por parte de la señora Ana Gladys Guerrero Linares, en las que solicite el traslado de los subsidios pagados a Colpensiones, los cuales fueron reconocidos en su momento e incluidos en la Historia laboral de la accionante, por lo cual, acorde a las pruebas anexadas al escrito de tutela, es Colpensiones quien debe resolver la solicitud de reconocimiento, liquidación y pago de la pensión de vejez requerida por el accionante.

Que con base en el reporte del Sistema de Información del Fondo de Solidaridad Pensional y en la Historia Laboral anexada al escrito de tutela, se observa que si fueron pagados a Colpensiones los subsidios a los aportes a pensión durante la afiliación de la accionante al programa PSAP, así mismo, resulta importante aclararle al Despacho que la Administradora Fiduciaria del Fondo de Solidaridad Pensional, NO tiene competencias frente a reconocimientos pensionales, pues dicha tarea es exclusiva de las Administradoras de Pensiones, es por ello que nada tiene que ver Fiduagraria S.A. con la pretensión principal del accionante.

Señala que de conformidad con lo expuesto previamente, es importante precisar que la vinculación en el caso concreto de la Unidad de Gestión Equidad de Fiduagraria S.A., que funge como Administradora Fiduciaria del Fondo de Solidaridad Pensional, conlleva a una indebida legitimación en la causa por pasiva, toda vez que la pretensión giran en torno al reconocimiento de pensión la de vejez.

Que Teniendo en cuenta que las pretensiones de la accionante giran en torno al reconocimiento, liquidación y pago de la pensión de vejez por parte de Colpensiones, es importante precisar que la vinculación de FIDUAGRARIA S.A. en el caso sub iudice, conlleva a una indebida legitimación en la causa por pasiva, toda vez que NO le asiste competencia frente a las pretensiones del accionante.

**INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR**

Dice que El ICBF, al suscribir contrato de aporte lo hace con una persona jurídica, una Asociación de Padres, asociaciones comunitarias, u otra entidad sin ánimo de lucro, y estas a su vez efectúan los procedimientos para dar cabal cumplimiento al objeto del contrato de

aporte. Por tal motivo la relación contractual que contrae el ICBF es con la persona jurídica y en ningún caso con las personas por éste contratadas.

Por último, consideramos importante mencionar al despacho que una vez revisada los sistemas de información del ICBF Regional Bogotá, se encuentra que la accionante realizó solicitud de certificación para el cálculo actuarial la cual le fue tramitada y entregada a la señora ANA GLADYS GUERRERO LINARES para que solicitara y realizara el proceso ante Colpensiones que es la entidad competente para realizar proceso correspondiente de cálculo actuarial para madres comunitarias de conformidad con lo dispuesto en la Ley 1450 de 2011, reglamentada por el Decreto 605 de 2013, compilado en el Decreto 1833 de 2016y modificado por el Decreto 325 de 2022, de lo cual se anexan soportes junto al escrito de subsanación de la tutela. Así las cosas y teniendo en cuenta que el ICBF no ha vulnerado o amenazado derecho fundamental alguno a la accionante de conformidad con los argumentos facticos y jurídicos señalados en el presente escrito, muy respetuosamente solicitamos la exoneración del INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR dentro de la presente acción constitucional.

### **CONSIDERACIONES:**

Respecto de la acción ejercida por el perjudicado el artículo 86 de la Constitución Política de Colombia consagra que: toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento breve y sumario, por sí misma o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública.

#### **Competencia y Procedencia:**

Es competente este Juzgado con fundamento en el Decreto 1382 de 2000.

#### **Del caso Concreto:**

Concorre a esta judicatura la señora ANA GLADYS GUERRERO LINARES a través de apoderado, para solicitar ordene a COLPENSIONES dar respuesta inmediata a la Petición de Pensión de Jubilación radicada bajo el número 2022\_2415761 de fecha 24 de febrero/2022. 2. Ordenarles a las entidades accionadas resuelvan mediante Acto Administrativo idóneo la petición de reconocimiento, liquidación y pago de la Pensión y que liquiden y realicen los aportes

prestacionales de seguridad social al régimen de prima media con prestación definida con base en la condición de Madre comunitaria.

## **Procedencia de la acción de tutela**

### **Legitimación activa**

El artículo 86 de la Constitución Política establece que la acción de tutela es un mecanismo de defensa al que puede acudir cualquier persona para reclamar la protección inmediata de sus derechos fundamentales. Así mismo, el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 contempla la posibilidad de agenciar derechos ajenos cuando “*el titular de los mismos no está en condiciones de promover su propia defensa*”. En la misma norma, se establece que la legitimación por activa para presentar la tutela se acredita: (i) en ejercicio directo de la acción; (ii) por medio de representantes (caso de los menores de edad, los incapaces absolutos, los interdictos y las personas jurídicas); (iii) a través de apoderado judicial; y (iv) utilizando la figura jurídica de la agencia oficiosa.

En el presente caso se encuentra acreditado el requisito de legitimación por activa toda vez que la tutela la presenta la señora ANA GLADYS GUERRERO LINARES a través de apoderado.

### **Legitimación por pasiva**

La legitimación por pasiva en la acción de tutela se refiere a la aptitud legal de la entidad contra quien se dirige la acción, a efectos de que sea llamada a responder por la vulneración o amenaza de uno o más derechos fundamentales. En este caso la parte accionada es **COLPENSIONES • ICBF - INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR - PROGRAMA DE HOGARES COMUNITARIAS BIENESTAR FAMILIAR • FONDO DE SOLIDARIDAD PENSIONAL**

### **Inmediatez**

Este requisito de procedibilidad impone la carga al demandante de presentar la acción de tutela en un término prudente y razonable respecto del hecho o la conducta que causa la vulneración de sus derechos fundamentales, cumpliéndose en este caso dicho requisito.

### **Subsidiariedad**

Según lo establecido en el artículo 86 de la Constitución Política de 1991, la acción de tutela sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo en los casos en que sea

interpuesta como mecanismo transitorio para evitar la configuración de un perjuicio irremediable.

Sobre lo pedido en tutela, la Corte Constitucional ha definido el mínimo vital como aquella porción del ingreso que tiene por objeto cubrir las necesidades básicas como alimentación, salud, educación, recreación, servicio públicos domiciliarios, etc. “Por ello, la misma jurisprudencia ha entendido que el concepto de mínimo vital no sólo comprende un componente cuantitativo, la simple subsistencia, sino también uno cualitativo, relacionado con el respecto a la dignidad humana como valor fundamental del ordenamiento constitucional” Así, se tiene que la falta absoluta de este ingreso básico sitúa al ciudadano en una circunstancia excepcional, la cual no da espera a que se agote un largo proceso laboral ante la inminencia de un perjuicio irremediable, entendido como la imposibilidad manifiesta de cubrir sus necesidades mínimas y las de su núcleo familiar dependiente.

Con respecto a la Seguridad Social, el artículo 48 de la Constitución Política consagra el derecho a la seguridad social bajo una doble connotación: *i)* como derecho fundamental; y *ii)* como un servicio público de carácter obligatorio que se presta bajo la dirección, coordinación y control del Estado<sup>1</sup>.

Esta garantía fundamental “surge como un instrumento a través del cual se le garantiza a las personas el ejercicio de sus derechos fundamentales cuando se encuentran ante la materialización de algún evento o contingencia que mengüe su estado de salud, calidad de vida y capacidad económica, o que se constituya en un obstáculo para la normal consecución de sus medios mínimos de subsistencia a través del trabajo”. Su fundamentalidad se sustenta en el principio de dignidad humana en virtud del cual “resulta posible que las personas afronten con decoro las circunstancias difíciles que les obstaculizan o impiden el normal desarrollo de sus actividades laborales y la consecuente recepción de los recursos que les permitan ejercer sus derechos subjetivos<sup>1</sup>.”

Según ha sido interpretado por la alta Corporación, los objetivos de la seguridad social guardan necesaria correspondencia con los fines esenciales del Estado social de derecho “*como el servir a la comunidad; promover la prosperidad general; garantizar la efectividad de los principios y derechos constitucionales; promover las condiciones para una igualdad real y efectiva; adoptar medidas a favor de grupos discriminados o marginados; proteger especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta; y reconocer sin discriminación alguna de la primacía de los derechos inalienables de la persona como sujeto, razón de ser y fin último del poder político*”.

Respecto al derecho del **debido proceso administrativo**, la Corte ha dicho que este derecho es ante todo un derecho subjetivo, es decir, que corresponde a las personas interesadas en una decisión administrativa, exigir que la adopción de la misma se someta a un proceso dentro del cual se asegure la vigencia de los derechos constitucionales de contradicción, impugnación y publicidad. En este sentido, el debido proceso se ejerce durante la actuación administrativa que lleva a la adopción final de una decisión, y también durante la fase posterior de comunicación e impugnación de la misma.

El **debido proceso administrativo**, se convierte en una manifestación del principio de legalidad, conforme al cual toda competencia ejercida por las autoridades públicas debe estar previamente establecida en la ley, como también las funciones que les corresponden cumplir y los trámites a seguir antes de adoptar una determinada decisión. En esta medida, las autoridades administrativas únicamente pueden actuar dentro de los límites señalados por el ordenamiento jurídico.

En lo que atañe al reconocimiento de prestaciones sociales en materia pensional, la jurisprudencia constitucional ha sentado una sólida doctrina conforme a la cual, en principio, la acción de tutela resulta improcedente para lograr tal aspiración. Empero, de forma excepcional se ha admitido su procedencia cuando tales acciones pierden eficacia jurídica para alcanzar el objeto que buscan proteger, concretamente, cuando un análisis de las circunstancias del caso así lo determina.

Es bajo tal consideración que la Corte ha admitido la procedencia de la acción de tutela para el reconocimiento de pensiones, cuando el titular del derecho en discusión es un sujeto de especial protección constitucional o que por su condición económica, física o mental se encuentra en situación de debilidad manifiesta, lo que permite otorgarle un tratamiento especial y preferente, pues someterlo a los rigores de un proceso judicial puede resultar desproporcionado y lesivo de sus derechos, sin que ello signifique, claro está, que la condición de la persona por sí misma implique su procedencia.

De los hechos narrados en el escrito de tutela, lo pretendido por la accionante y las respuestas allegadas por las entidades accionadas, la presente acción de tutela no está llamada a prosperar, toda vez que Colpensiones dictó el acto administrativo mediante el cual negó el reconocimiento de la pensión de vejez de la accionante, y contra ese acto administrativo la señora Guerrero Linares interpuso los recursos de reposición y apelación, los cuales de acuerdo a la respuesta dada por Colpensiones se encuentran en termino de resolver.

Por consiguiente la tutela no es viable, hasta tanto no se haya agotado la vía gubernativa, pues la accionante debe tener en cuenta que aun no se han resuelto los recursos por consiguiente la resolución que negó el reconocimiento de pensión, no se encuentra en firme y el Juez de tutela no puede ordenar nada de lo pedido, toda vez que dicha resolución fue recurrida y deben resolverse los recursos.

Por ende, no se agotó, el requisito de subsidiariedad, conforme al artículo 86 de la Constitución, lo que implica que la acción de tutela solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. Sobre el carácter subsidiario de la acción, la Corte ha señalado que *“permite reconocer la validez y viabilidad de los medios y recursos ordinarios de protección judicial, como dispositivos legítimos y prevalentes para la salvaguarda de los derechos”*. Es ese reconocimiento el que obliga a los asociados a incoar los recursos jurisdiccionales con los que cuenten para conjurar la situación que estimen lesiva de sus derechos.

Por lo expuesto, el Juzgado Veintisiete Civil del Circuito de Bogotá D.C. administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

### **RESUELVE:**

**Primero:** NEGAR por lo que se deja dicho, el amparo solicitado por ANA GLADYS GUERRERO LINARES contra COLPENSIONES • ICBF - INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR - PROGRAMA DE HOGARES COMUNITARIAS BIENESTAR FAMILIAR • FONDO DE SOLIDARIDAD PENSIONAL

**Segundo:** Notifíquese a las partes por el medio mas expedito.

**Tercero:** Envíese el expediente a la Corte Constitucional, para su eventual revisión en caso de no ser impugnado.

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE

La Juez

MARIA EUGENIA FAJARDO CASALLAS

**Firmado Por:**  
**María Eugenia Fajardo Casallas**  
**Juez**  
**Juzgado De Circuito**  
**Civil 027 Escritural**  
**Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,**

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

Código de verificación: **00b81723e4dcb0d2b7dfcd76c774ca938c63e9ca24a85f41b83622fef61e0815**  
Documento generado en 03/10/2022 09:45:37 AM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**  
**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**