

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO VEINTINUEVE LABORAL DEL CIRCUITO
BOGOTÁ-CUNDINAMARCA

TUTELA No. 110013105029202000168-00

ACCIONANTE: DIOSELINA PEÑA DE ARIAS
c.c. No. 41.542.627

ACCIONADA: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES
-COLPENSIONES-

SOCIEDAD FIDUCIARIA DE DESARROLLO AGROPECUARIO –
FIDUAGRARIA como ADMINISTRADOR FIDUCIARIO DEL
FONDO DE SOLIDARIDAD PENSIONAL

FECHA: ocho (8) de julio de 2020

ANTECEDENTES

DIOSELINA PEÑA DE ARIAS c.c. No. 41.542.627, formuló Acción de Tutela en contra de la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES -COLPENSIONES-, SOCIEDAD FIDUCIARIA DE DESARROLLO AGROPECUARIO – FONDO DE SOLIDARIDAD PENSIONAL, por considerar que dicha entidad le ha transgredido su derecho fundamental a la seguridad social en conexidad con el debido proceso, vida digna y al mínimo vital.

HECHOS

Manifiesta el accionante, que *“La señora DIOSELINA PEÑA DE ARIAS nació el 23 de septiembre de 1951, por lo que a la fecha acredita 68 años de edad. Así mismo, se afilió al sistema de pensiones, cotizando al ISS el 17 de julio de 1972 hasta el 31 de mayo de 1980 y posteriormente, el 1 de mayo de 1998 se vincula al programa Régimen Subsidiado, inicialmente con el consorcio Prosperar y posteriormente Colombia Mayor. El 15 de diciembre de 2014, el consorcio Colombia Mayor le comunica a mi representada el retiro del programa por TEMPORALIDAD. El 2 de octubre de 2015, la señora DIOSELINA PEÑA DE ARIAS solicita ante Colpensiones reconocimiento y pago de indemnización sustitutiva de la pensión de vejez a su favor. Colpensiones mediante Resolución GNR 366933 del 20 de noviembre de 2015 reconoce indemnización sustitutiva a favor de mi representada en cuantía de \$5.456.619; no obstante la señora Dioselina decide no cobrar la prestación y continuar cotizando al sistema para reunir los requisitos de pensión de vejez. La anterior decisión fue comunicada a Colpensiones mediante oficio de fecha 18 de diciembre de 2015 radicado 2015-12246544-4890909, manifestando el DESISTIMIENTO de la petición; por lo que Colpensiones profiere la Resolución GNR 67594 del 2 de marzo de 2016, aceptando la petición. La señora DIOSELINA PEÑA se afilió como Independiente a partir del mes de febrero de 2016 y cotizó hasta el mes de enero de 2020; reuniendo mas de 1300 semanas de cotización. No obstante lo anterior, al revisar la historia laboral de Colpensiones se evidenció que esta entidad devolvió el aporte pagado por el estado en el periodo de vinculación de mi representada al Régimen Subsidiado, por los periodos 1 de mayo de 1998 hasta 30 de abril de 2003 y hasta el 31 de enero de 2015; girándolos a esa entidad como administradora del Fondo de Solidaridad Pensional. En repetidas ocasiones se ha solicitado a Colpensiones la corrección de su historia laboral, sin embargo no ha sido posible corregirla, pues esta entidad argumenta que es necesario que FIDUAGRARIA traslade los valores devueltos a esa entidad. A la fecha, la señora DIOSELINA PEÑA acredita requisitos para acceder a su pensión de vejez, no obstante no ha sido posible iniciar los trámites, toda vez que en su historia laboral no se reflejan los aportes pagados*

como beneficiaria del programa de régimen subsidiado. El 20 de diciembre de 2019 la señora DIOSELINA PEÑA radicó ante Colpensiones solicitud de envío de cuenta de cobro a Fiduagraria. El 27 de febrero de 2020 se radicó ante Fiduagraria solicitud de traslado o devolución de los aportes a nombre de la señora DIOSELINA PEÑA ARIAS con destino a Colpensiones. Fiduagraria dio respuesta a la petición elevada mediante oficio 100.23.01 EN 2020138098 EN - 001 del 13 de marzo de 2020, manifestando que era indispensable que Colpensiones tramitara cuenta de cobro al Fondo de Solidaridad Pensional conforme lo dispone Artículo 2.2.14.1.26 Decreto 1883 de 2016. Por lo anterior, el 8 de mayo de 2020 radique ante Colpensiones escrito solicitando se remitiera cuenta de cobro a Fiduagraria, petición que a la fecha ha sido atendida por la entidad. El Ministerio de Trabajo adjudicó el día 19 de noviembre de 2018 la administración de los recursos del Fondo de Solidaridad Pensional a Fiduagraria S.A.

Contestación de COLPENSIONES

En su respuesta argumenta la accionada, que, “En atención al correo electrónico allegado por su honorable despacho a Colpensiones el día 24 de junio de 2020, en el que notifica el auto admisorio, es pertinente informar al despacho que, revisado en los anexos del correo, no se evidenció el traslado completo de la acción de tutela, ya que no se encontró el escrito de tutela y sus correspondientes anexos presentado por la señora Dioselina Peña Arias, pues únicamente se remitió el auto admisorio, donde se mencionan algunos aspectos de las alegaciones que originaron la presente acción constitucional; en ese orden de cosas en existe una indebida notificación auto admisorio de la tutela, situación que imposibilita a esta entidad el ejercicio de la defensa. Hasta la fecha, COLPENSIONES no conoce detalladamente los hechos y pretensiones por los cuales se inició el presente trámite de tutela.

No obstante, lo anterior, nos permitimos realizar un pronunciamiento preliminar, con base en lo narrado en el auto emisario del 24 de junio de 2020....

En atención a los hechos y pretensiones que integran la presente acción constitucional, es pertinente informar que una vez verificado el caso de la señora Dioselina Peña Arias se pudo constatar que existe contestación de fondo y congruente respecto a la narración de los hechos realizados por el despacho judicial mediante el auto del 25 de junio de 2020.

Me permito informarle señor juez que COLPENSIONES, mediante la Comunicación Externa de fecha 2019 17155576-3769299 del 24 de diciembre de 2019 emitida por la INGRESOS POR APORTES, dio respuesta de fondo a la petición objeto de la presente acción constitucional. (se anexa)

Con la anterior, se puede considerar que COLPENSIONES ha dado respuesta de fondo y suficiente al accionante, una respuesta sin confusiones ni ambigüedades y en la que existe concordancia entre lo solicitado en la petición y lo informado en el oficio, independientemente de que acceda o no a las pretensiones, pues no es mandatario que la administración reconozca lo pedido.

Es de resaltar que la respuesta a las peticiones, no implican que sean resueltas de manera favorable a los intereses del actor; tal y como lo ha manifestado la Honorable Corte Constitucional en Sentencia T-146 de 2012 del 2 de marzo de 2012, con ponencia del Magistrado Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, el derecho de petición no implica una prerrogativa en virtud de la cual, el agente que recibe la petición se vea obligado a definir favorablemente las pretensiones del solicitante, razón por la cual no se debe entender conculcado este derecho cuando la autoridad responde al peticionario, aunque la respuesta sea negativa.

PETICIONES

Principales: Se declare la nulidad a partir de la notificación del auto admisorio y como consecuencia, se sanee la misma, allegando a Colpensiones copia completa del escrito de tutela presentado por el accionante con sus anexos. Subsidiarias: Declare LA IMPROCEDENCIA DE LA ACCION DE TUTELA en virtud a los argumentos anteriormente expuestos, ii) Como consecuencia de lo anterior se ordene el ARCHIVO DEL PRESENTE TRÁMITE DE TUTELA. Se nos comunique la decisión adoptada por su honorable despacho”.

Contestación de SOCIEDAD FIDUCIARIA DE DESARROLLO AGROPECUARIO – FONDO DE SOLIDARIDAD PENSIONAL

En su respuesta argumenta la accionada, que, “Ahora, de conformidad con lo solicitado en la acción de amparo, respecto del reintegro de los subsidios a favor de la señora Peña durante el tiempo en que fue beneficiaria del PSAP, se informa al Despacho que verificado con la Dirección Operativa no se encontró cuenta de cobro de reintegro remitida por Colpensiones impidiendo ese hecho que puedan girarse los períodos que el accionante reclama, es decir, que para que el Administrador Fiduciario pueda cancelar los ciclos solicitados, **es necesario que Colpensiones emita una cuenta de cobro, y como se informó, esa administradora de pensiones no lo ha hecho.**

De conformidad con lo anterior, es necesario que el juez de Tutela ordene a Colpensiones validar la información de los pagos efectuados por el señor Jiménez, pues debe tenerse en cuenta que el Administrador Fiduciario carece de competencia para recaudar el porcentaje del aporte que hacen los beneficiarios del PSAP, facultad que en cambio, sí tiene Colpensiones. Recuérdese que el Administrador Fiduciario se limita a gira los dineros de conformidad con las cuentas de cobro presentadas por esa administradora de pensiones. Ahora, en caso de que el señor Jiménez haya realizado el pago de los ciclos solicitados por el valor correcto, Colpensiones deberá **ajustar la Historia Laboral de la beneficiaria y remitir la cuenta de cobro al Administrador Fiduciario para girar los subsidios a que haya lugar, luego de que se surta el proceso de pago de una nómina del Programa de Subsidio al Aporte en Pensión.**

No obstante, cabe señalar que el procedimiento de pago de una nómina funciona operativamente así: Luego de que Colpensiones remite la cuenta de cobro, desde la Dirección Operativa de La Administradora Fiduciaria se preparan y programan las nóminas de pago de los subsidios en los plazos establecidos en el artículo 2.2.14.1.26 del Decreto 1833 de 2016. Preparada la nómina, pasa a nuestra Dirección Administrativa y Financiera para la validación y verificación de los recursos disponibles. Posteriormente, y dada nuestra condición de contratistas del Ministerio del Trabajo, esa nómina debe ser revisada y avalada por la Firma Auditora. Cuando la nómina cuenta con dicho aval, se da inicio al trámite de autorización de giro de recursos por parte del Ministerio del Trabajo, pues Fiduagraria S.A NO tiene la ordenación del gasto del Fondo de Solidaridad Pensional, sólo su administración fiduciaria. Aprobada la nómina, pasa a la Dirección de Presupuesto del Ministerio del Trabajo para su registro respectivo de acuerdo como lo exige el Estatuto General de Presupuesto de la Nación. Efectuado dicho registro, se traslada a la Dirección de Contabilidad para los efectos pertinentes y luego a la Tesorería del Ministerio, encargada de dar la orden de giro al Administrador Fiduciario con destino a Colpensiones. (Procedimiento establecido en el art. 73 del Decreto 111 de 1995 – Estatuto Orgánico del Presupuesto de la Nación).

FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA.

En este orden de ideas, de conformidad con lo expuesto previamente, es importante precisar que la vinculación de FIDUAGRARIA S.A en el caso sub judice, conlleva una indebida legitimación en la causa por pasiva, toda vez que, por los motivos expuestos, no le asiste competencia al Administrador Fiduciario de la que se pueda inferir que pueda dar respuesta favorable a las pretensiones del accionante, de modo que **Colpensiones** debe remitir la cuenta de cobro para proceder con la validación y giro de los subsidios solicitados.

PETICIONES. Se solicita que se denieguen las pretensiones de la accionante, pues como quedó demostrado, el Administrador Fiduciario no ha vulnerado derecho fundamental alguno de la parte actora”.

Para resolver se hacen las siguientes,

CONSIDERACIONES

La Constitución Política de Colombia en su art. 86 consagra la acción de tutela como un mecanismo sui generis para que todo ciudadano acuda cuando detecte que se le han vulnerado derechos constitucionales fundamentales o que estos estén siendo amenazados o vulnerados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o por particulares en los casos determinados por la ley. Se trata entonces de un procedimiento preferente, sumario, específico y directo que solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, pero excepcionalmente se autorizará como mecanismo transitorio si existe de por medio un perjuicio irremediable.

En ese orden de ideas y revisado el fundamento fáctico de la acción, se observa que la accionante **DIOSELINA PEÑA DE ARIAS** c.c. No. 41.542.627, formuló acción de tutela en la cual pretende, se tutele a la petición presentada el 8 de mayo de 2020 radicado No. 2020_4727209 en la sede de Teusaquillo de Colpensiones, en la cual solicita “Se envié cuenta de cobro al Fondo de Solidaridad Pensional conforme lo dispone Artículo 2.2.14.1.26 Decreto 1883 de 2016 con el fin de obtener el traslado de los dineros correspondientes a los aportes efectuados a nombre de la señora DIOSELINA PEÑA DE ARIAS C.C 41.542.627, como beneficiaria del subsidio de aportes a pensión - PSAP, en los periodos 1 de mayo de 1998 hasta 30 de abril de 2003 y hasta el 31 de diciembre de 2014.”, y como consecuencia, se ordene a la accionadas resolver de fondo la solicitud presentada, en los siguientes términos:

“ En consecuencia se ordene a la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones, se envíe cuenta de cobro al Fondo de Solidaridad Pensional conforme lo dispone Artículo 2.2.14.1.26 Decreto 1883 de 2016 correspondiente a los aportes efectuados a nombre de la señora DIOSELINA PEÑA DE ARIAS C.C 41.542.627, como beneficiaria del subsidio de aportes a pensión – PSAP, en los periodos 1 de mayo de 1998 hasta 30 de abril de 2003 y del 1 de abril de 2004 hasta el 31 de diciembre de 2014. Así mismo se ordene a la SOCIEDAD FIDUCIARIA DE DESARROLLO AGROPECUARIO – FIDUAGRARIA como ADMINISTRADOR FIDUCIARIO DEL FONDO DE SOLIDARIDAD PENSIONAL que una vez recibida la cuenta de cobro por parte de Colpensiones traslade el dinero correspondiente a los aportes de la señora DIOSELINA PEÑA DE ARIAS C.C 41.542.627, como beneficiaria del subsidio de aportes a pensión – PSAP, en los periodos 1 de mayo de 1998 hasta 30 de abril de 2003 y del 1 de abril de 2004 hasta el 31 de diciembre de 2014.”.

Para efectos de resolver lo anterior y del material probatorio obrante en el expediente, se concluye que la accionante NO cuenta con otro mecanismo para acceder a la pronta resolución de su petición, que ante la ausencia de una respuesta de fondo y efectiva, pues se trata de un trámite a cargo de Colpensiones, cual es el de enviar a otra entidad una cuenta de cobro, por lo cual, se encuentra frente a un perjuicio irremediable, pues de ello depende su reconocimiento pensional, con lo cual también se estaría vulnerando su derecho a la seguridad social.

Al respecto de y sobre el derecho de petición como garantía constitucional ha referido la H. Corte Constitucional lo siguiente:

“En este sentido, la Sentencia T-377 de 2000^[2] analizó el derecho de petición y estableció 9 características del mismo:

*“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. 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 separar tres situaciones: 1. Cuando el particular presta un servicio público o cuando realiza funciones de autoridad. El derecho de petición opera igual como si se 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 del 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 ordena 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. h) La figura del silencio administrativo no libera a la administración de la obligación de resolver oportunamente la petición, pues su objeto es distinto. El silencio administrativo es la prueba incontrovertible de que se ha violado el derecho de petición. i) El derecho de petición también es aplicable en la vía gubernativa, por ser ésta una expresión más del derecho consagrado en el artículo 23 de la Carta” (negrita fuera del texto).*

Como se anotó anteriormente, la accionante no cuenta con un mecanismo diferente al de elevar petición ante la propia entidad, Colpensiones, con el propósito de que esta cumpliendo con su deber legal, remita ante Fiduagraria cuenta de cobro al Fondo de Solidaridad Pensional conforme lo dispone Artículo 2.2.14.1.26 Decreto 1883 de

2016, correspondiente a los aportes efectuados a nombre de la señora DIOSELINA PEÑA DE ARIAS C.C 41.542.627, como beneficiaria del subsidio de aportes a pensión – PSAP, Dicha petición fue elevada en el mes de diciembre de 2019 por la accionante y contestada por Colpensiones, sin embargo, en la respuesta 17155576-3769299 de 24 de diciembre de 2019, la entidad en cita hace referencia a cuentas de cobro masivas, es decir no resuelve en concreto la petición de PEÑA DE ARIAS. Aunado a ello, la segunda accionada **SOCIEDAD FIDUCIARIA DE DESARROLLO AGROPECUARIO – FONDO DE SOLIDARIDAD PENSIONAL**, indica en su contestación *“Ahora, de conformidad con lo solicitado en la acción de amparo, respecto del reintegro de los subsidios a favor de la señora Peña durante el tiempo en que fue beneficiaria del PSAP, se informa al Despacho que verificado con la Dirección Operativa no se encontró cuenta de cobro de reintegro remitida por Colpensiones impidiendo ese hecho que puedan girarse los períodos que el accionante reclama, es decir, que para que el Administrador Fiduciario pueda cancelar los ciclos solicitados, es necesario que Colpensiones emita una cuenta de cobro, y como se informó, esa administradora de pensiones no lo ha hecho”*, lo que permite concluir con claridad que Colpensiones no ha efectuado el trámite correspondiente y con dicha conducta vulnera los derechos fundamentales de petición y seguridad social entre otros, por lo cual se accederá al amparo constitucional y se dispondrá resolver de fondo el derecho de petición radicado el 8 de mayo de 2020, con consecutivo 2020-4727209 y se envíe la cuanta de cobro en los términos legales y administrativos ante la entidad correspondiente.

Respecto de FIDUAGRARIA – FONDO DE SOLIDARIDAD PENSIONAL, se le requiere, para que una vez se reciba la cuenta de cobro y los soportes respectivos, provenientes de Colpensiones, resuelva dicha solicitud en un termino no superior a 30 calendario.

Finalmente, frente a la nulidad alegada por Colpensiones, no se acceda a la misma, pues la notificación de la presente acción de tutela cumplido con el lleno de los requisitos legales, de lo cual puede dar fe el correo a su entidad remitida y que la misma pudo pronunciarse de fondo en esta acción.

En mérito de lo expuesto, el JUZGADO VEINTINUEVE LABORAL DEL CIRCUITO DE BOGOTA, D.C., administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO: TUTELAR el derecho fundamental de **petición y seguridad social** a favor de la accionante **DIOSELINA PEÑA DE ARIAS** c.c. No. 41.542.627, en contra ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES -COLPENSIONES-, conforme la parte motiva de este proveído.

SEGUNDO: ORDENAR a ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES -COLPENSIONES-, a través de su Representante Legal, o por quien haga sus veces, para que **previo el estudio correspondiente**, remita cuenta de cobro al fondo de solidaridad pensional y de respuesta de fondo, concreta y completa, a la petición que data del 8 de mayo de 2020, con consecutivo 2020-4727209, mediante el cual solicita:

“Se envíe cuenta de cobro al Fondo de Solidaridad Pensional conforme lo dispone Artículo 2.2.14.1.26 Decreto 1883 de 2016 con el fin de obtener el traslado de los dineros correspondientes a los aportes efectuados a nombre de la señora DIOSELINA PEÑA DE ARIAS C.C 41.542.627, como beneficiaria del subsidio de aportes a pensión - PSAP, en los periodos 1 de mayo de 1998 hasta 30 de abril de 2003 y hasta el 31 de diciembre de 2014.”

Para lo cual se le concede un término de **cinco días hábiles**, contados a partir de la notificación de la presente providencia; so pena de dar aplicación a las sanciones previstas en el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991.

TERCERO: REQUERIR a SOCIEDAD FIDUCIARIA DE DESARROLLO AGROPECUARIO – FONDO DE SOLIDARIDAD PENSIONAL, a través de su Representante Legal, o por quien haga sus veces, para que previo envío por parte de Colpensiones y recibo de Fiduagraria, de la cuenta

de cobro correspondiente, junto con sus anexos, **previo el estudio correspondiente**, se resuelva dicha solicitud en un termino no superior a 30 días.

CUARTO: NOTIFÍQUESE la presente providencia de conformidad con lo establecido por el artículo 5º del Decreto 306 de 1992 en concordancia con el Art. 31 del decreto 2591 de 1991.

QUINTO: Si el presente fallo no fuere impugnado dentro de los tres días siguientes a su notificación, remítase a la **H. CORTE CONSTITUCIONAL** para su eventual revisión, en caso de ser impugnado remítase al H. Juez Circuito Laboral de Bogotá (Reparto).

Para constancia se firma como aparece.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

La Juez,

NANCY MIREYA QUINTERO ENCISO