

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**  
**JUZGADO VEINTIOCHO LABORAL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ, D. C.**

**FALLO DE TUTELA No. 012**

<b><u>REFERENCIA:</u></b>	<b>ACCION DE TUTELA No. 2021-0040</b>
<b><u>ACCIONANTE:</u></b>	<b>MABEL VAQUERO ROMERO</b>
<b><u>ACCIONADA:</u></b>	<b>ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES</b>
	<b>COLPENSIONES</b>

Bogotá, D.C., diez (10) de febrero de dos mil veintiuno (2021)

Procede el Despacho a resolver la **ACCIÓN DE TUTELA** promovida por la señora **MABEL VAQUERO ROMERO** identificada con C.C. 21.234.332, quien actúa a través de apoderado Dr. CRISTIAN ANIBAL FERNÁNDEZ GUTIERREZ, en contra de la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES**, por considerar que se le ha vulnerado los derechos constitucionales de petición, debido proceso y seguridad social.

**ANTECEDENTES**

Como sustento fáctico de sus pretensiones, la accionante en síntesis señaló lo siguiente:

- Que radicó solicitud de reconocimiento de la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez, el 04 de marzo de 2020.
- Que mediante Resolución SUB 79340 del 25 de marzo de 2020 negó la pretensión.
- El 26 de mayo de 2020, interpuso recurso de apelación contra el anterior Acto Administrativo; radicado por error en la U.G.P.P., entidad que lo hizo llegar a COLPENSIONES el 23 de junio de 2020.
- Que Colpensiones le requirió para que aportara el Formulario de Prestaciones Económica, el cual ya había sido diligenciado desde el 03 de marzo de 2020.

- Que el 24 de julio de 2020 radicó Derecho de petición bajo el No. radicado 2020\_7116625 solicitando información sobre el recurso de apelación; contestado mediante comunicación del 27 de julio de 2020 en el que le indican que será remitido al área correspondiente.
- El 25 de agosto de 2020 reiteró la solicitud de información sobre el recurso de apelación sin que a la fecha de interposición de la tutela le hubieran brindado respuesta.

Con fundamento en los hechos narrados, solicita se ordene a Colpensiones profiera resolución que resuelva el recurso de apelación interpuesto en contra de la Resolución SUB 79340 del 25 de marzo de 2020.

### **TRÁMITE SURTIDO EN ESTA INSTANCIA**

Una vez admitida la presente acción mediante auto de fecha 01 de febrero de 2021, y previo a adoptar decisión de fondo, este Despacho ordenó librar comunicación a la entidad accionada a través de su correo electrónico, a fin de que, en el término de 48 horas, suministrara información acerca del trámite dado a dicha solicitud.

### **RESPUESTA DE LA ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES**

La entidad accionada, mediante escrito de fecha 03 de febrero de 2021 informó al Despacho que respecto del trámite del recurso de apelación, la parte actora no ha radicado el formulario de prestaciones económicas razón por la cual no ha habido gestión frente a este pedimento; y en cuanto a los derechos de petición, dio respuesta mediante comunicados de fecha 31 de julio y 27 de agosto de 2020

### **CONSIDERACIONES**

El Artículo 86 de la Carta Magna estableció la Acción de Tutela como un mecanismo *sui generis* para que todo ciudadano que vea vulnerado cualquiera de los derechos fundamentales consagrados en la misma, acuda en procura de su defensa, pero se hace necesario aclarar que no es el único medio para obtener la protección de los citados derechos, toda vez que con la institución de la cual hablamos se pretende dotar a la ciudadanía de un procedimiento autónomo ágil y eficaz cuando se encuentre frente a un

peligro inminente e irremediable que no se pueda evitar a través de otra de las acciones legales.

De tales requisitos surge la conclusión que este mecanismo no se debe utilizar indiscriminadamente provocando en los Despachos Judiciales una mayor congestión de la normal y el retardo en el estudio de los restantes procesos que han esperado los trámites legales para un pronunciamiento definitivo.

Por ello el Juez de Tutela debe partir del Art. 5 y 94 de la Constitución para desentrañar si del caso en concreto se desprende un derecho Fundamental que tutelar.

Dicho lo anterior, procede el Despacho a analizar cada uno de los aspectos necesarios para adoptar una decisión de fondo dentro del presente trámite constitucional.

### **1.) NATURALEZA DE LA ACCIÓN DE TUTELA**

Respecto de la naturaleza de la acción de tutela ha indicado ha señalado la H. Corte Constitucional:

*“2.1. La jurisprudencia de esta Corporación ha sostenido de manera reiterada que la acción de tutela es un mecanismo de naturaleza **subsidiaria y residual** destinado a proteger los derechos fundamentales. Esa caracterización implica que, si existe medio de defensa judicial a disposición del interesado, la tutela no puede ser utilizada para sustituirlo o para desplazar a los jueces ordinarios en el ejercicio de sus funciones propias. El artículo 86 C.P. es claro al establecer que la tutela no procede cuando el afectado disponga de otro medio de defensa, excepto que ella sea utilizada como mecanismo transitorio para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable”.*  
(resalta el Despacho)

*“2.2. En efecto, si en el ordenamiento jurídico se prevé otro medio de defensa judicial para lograr la protección pretendida, la acción de tutela no puede desplazarlo, ya que no es el escenario propio para discutir*

*cuestiones que deben ser debatidas ante los estrados de las jurisdicciones ordinarias. No obstante, la jurisprudencia ha señalado que el medio judicial de defensa ha de ser idóneo para obtener una protección cierta, efectiva y concreta del derecho fundamental vulnerado o amenazado. Lo que implica que dicho medio tiene que ser suficiente para que a través de él se restablezca el derecho fundamental vulnerado o se proteja de su amenaza.”*

*“Esa aptitud del otro medio debe ser analizada en concreto verificadas las circunstancias del solicitante y el derecho fundamental de que se trata. En consecuencia -ha dicho la Corte-, si dicho medio protege derechos distintos, es viable la acción de tutela en lo que concierne al derecho que el señalado medio no protege, pues para la protección de aquel se entiende que no hay otro procedimiento de defensa que pueda intentarse ante los jueces. (Sentencia T 144 de 2005 M.P. Jaime Córdoba Triviño)*

## **2.) PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA EN EL PRESENTE ASUNTO**

Debe señalarse en primer lugar que en el esquema constitucional en el que se prevé la acción de tutela, su procedencia está definida y caracterizada por la subsidiariedad y residualidad, pues se encuentra condicionada a la inexistencia de otros medios de defensa judicial o de existir estos, de manera transitoria para evitar un perjuicio irremediable, que a su vez tiene unos elementos característicos.

En ese sentido debe analizarse las condiciones de procedibilidad de la acción de tutela de manera preferente, pues sólo de resultar positivo dicho análisis, puede adentrarse el Despacho a la discusión de fondo de los derechos cuya tutela se solicita.

Análisis de la vulneración de los derechos fundamentales del señor ABDIAS NUMA ACOSTA ALFONSO.

### **1.) EN CUANTO AL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL**

El artículo 48 de la Carta Política, dispone que la seguridad social es un derecho irrenunciable y un servicio público en cabeza del Estado, que debe garantizarse a todas las personas “en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad”.

Interpretado por la Corte Constitucional la seguridad social es un derecho de raigambre fundamental, que debe ser definido de la siguiente manera:

*“conjunto de medidas institucionales tendientes a brindar progresivamente a los individuos y sus familias las garantías necesarias frente a los distintos riesgos sociales que puedan afectar su capacidad y oportunidad, en orden a generar los recursos suficientes para una subsistencia acorde con la dignidad del ser humano”*

*“El derecho a la seguridad social incluye el derecho a obtener y mantener prestaciones sociales, ya sea en efectivo o en especie, sin discriminación, con el fin de obtener protección, en particular contra: **a)** la falta de ingresos procedentes del trabajo debido a enfermedad, invalidez, maternidad, accidente laboral, vejez o muerte de un familiar; **b)** gastos excesivos de atención de salud; **c)** apoyo familiar insuficiente, en particular para los hijos y los familiares a cargo.”<sup>1</sup>*

## **2.) EL DEBIDO PROCESO**

La Corte Constitucional ha hecho énfasis en a través de la sentencia C-341/14, acerca de la importancia de este:

*“La jurisprudencia constitucional ha definido el derecho al debido proceso como el conjunto de garantías previstas en el ordenamiento jurídico, a través de las cuales se busca la protección del individuo incurso en una actuación judicial o administrativa, para que durante su trámite se respeten sus derechos y se logre la aplicación correcta de la justicia. Hacen parte de las garantías del debido proceso: (i) El derecho a la jurisdicción, que a su vez conlleva los derechos al libre e igualitario acceso a los jueces y autoridades administrativas, a obtener decisiones motivadas, a impugnar las decisiones ante autoridades de jerarquía superior, y al cumplimiento de lo decidido en el*

---

<sup>1</sup> Sentencia T-043/19

fallo; (ii) el derecho al juez natural, identificado como el funcionario con capacidad o aptitud legal para ejercer jurisdicción en determinado proceso o actuación, de acuerdo con la naturaleza de los hechos, la calidad de las personas y la división del trabajo establecida por la Constitución y la ley; (iii) El derecho a la defensa, entendido como el empleo de todos los medios legítimos y adecuados para ser oído y obtener una decisión favorable. De este derecho hacen parte, el derecho al tiempo y a los medios adecuados para la preparación de la defensa; los derechos a la asistencia de un abogado cuando sea necesario, a la igualdad ante la ley procesal, a la buena fe y a la lealtad de todas las demás personas que intervienen en el proceso; (iv) el derecho a un proceso público, desarrollado dentro de un tiempo razonable, lo cual exige que el proceso o la actuación no se vea sometido a dilaciones injustificadas o inexplicables; (v) el derecho a la independencia del juez, que solo es efectivo cuando los servidores públicos a los cuales confía la Constitución la tarea de administrar justicia, ejercen funciones separadas de aquellas atribuidas al ejecutivo y al legislativo y (vi) el derecho a la independencia e imparcialidad del juez o funcionario, quienes siempre deberán decidir con fundamento en los hechos, conforme a los imperativos del orden jurídico, sin designios anticipados ni prevenciones, presiones o influencias ilícitas”.

### **3.) SOBRE EL DERECHO DE PETICIÓN**

Este se encuentra consagrado en el artículo 23 de la Constitución Nacional que preceptúa:

*“Toda persona tiene derecho a presentar solicitudes respetuosas ante las autoridades y a obtener pronta respuesta”.*

En relación con lo anterior, la Corte Constitucional en reiteradas oportunidades ha dicho que no basta que la Administración se ocupe de atender las solicitudes que ante ella se formulen para que por esa sola razón se entiendan satisfechos los requisitos propios del derecho de petición, ya que es evidente que la administración se encuentra en el deber de resolver, esto es, tomar una posición de fondo acerca del tema planteado, pero debe hacerlo dentro del término de Ley. Además, tiene que enterar al administrado de esa decisión final ya sea favorable o desfavorable a los intereses del particular sin que sea dable el sometimiento del administrado a esa incertidumbre sobre sus derechos, vulnerando así las garantías mínimas de quien acude a la administración en procura de una pronta respuesta a las peticiones presentadas.

Sobre el núcleo esencial del derecho de petición y su debida satisfacción ha señalado la H. Corte Constitucional:

*“Tal y como lo ha señalado en múltiples ocasiones la jurisprudencia constitucional, existen parámetros que permiten de manera general determinar el contenido y el alcance del derecho de petición. En efecto, entre otras cosas podemos señalar que: a) El derecho de petición es fundamental. b) El núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la petición. 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. 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) 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 6° 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. g) 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. h) 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.” Sentencia T 275 de 2005, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto (negrillas fuera de texto).*

En el presente asunto, el juzgado debe precisar que, el derecho de petición formulado ante entidades como la accionada no implica una respuesta favorable a la solicitud formulada. Resulta oportuno traer al presente asunto el criterio de la Corte Constitucional<sup>i</sup>, sobre el particular:

*“Es este orden de ideas, la jurisprudencia también ha sido clara en señalar que: “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 oportunamente al peticionario, aunque la respuesta sea negativa.”<sup>ii</sup>.*

#### **4.) EL CASO CONCRETO**

Pretende la accionante el amparo de los derechos fundamentales de petición; debido proceso y seguridad social; por cuanto la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES, no ha resuelto el recurso de apelación interpuesto el 26 de mayo de 2020 contra la Resolución SUB 79340 del 25 de marzo de 2020; así como tampoco ha dado respuesta a los derechos de petición radicados el 24 de julio y 25 de agosto de 2020, por medio de los cuales solicitó:

*“(…) se me informe por escrito del estado del recurso de apelación allegado a su entidad en contra de la Resolución SUB 79340 del 25 de marzo de 2020, recurso que fue enviado por la U.G.P.P. a COLPENSIONES (...) solicito ser notificada del acto administrativo a través de los correos electrónicos relacionados en este oficio (...) En el evento que haya proferido acto administrativo solicito me sea enviada copia de la resolución junto con el acta de notificación (...) De lo anterior se me informe dentro del término de Ley.*

De los documentos aportados al plenario, se demuestra con los folios 55 al 58 del escrito de tutela, que la accionante suscribió formulario de solicitud de prestaciones económicas, radicado del 04 de marzo de 2020; con el que solicitó el reconocimiento de la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez.

El 26 de mayo de 2020, diligenció el formulario de “Radicación de PQRFS pensionales” de la sede electrónica de la U.G.P.P.; por medio de la cual interpuso recurso de apelación contra la Resolución SUB 79340 del 25 de marzo de 2020.

Posteriormente a folio 59 del mismo escrito, obra respuesta de la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones dirigida a la accionante, en la que le informa la recepción de la solicitud de apelación radicada ante la U.G.P.P. la cual sería tramitada como *correspondencia externa* dispuesta por la entidad para responder trámites que *no están*

*relacionados directamente con decisiones de prestaciones económicas, toda vez que para dar gestión a una solicitud pensional, la Gerencia de Determinación de Derechos de Colpensiones ha diseñado los formularios de prestaciones económicas. Ello con el objeto de mitigar riesgos a través de mallas validadoras.*

Aunado a lo anterior, le indicó a la accionante que, para atender en debida forma su solicitud, es decir, el recurso de apelación contra el acto administrativo que resolvió de forma negativa el reconocimiento de la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez, era necesario diligenciar el *Formulario de Prestaciones Económica*, adjuntando copia del documento de identificación; copia de la resolución a recurrir y un escrito donde manifieste su inconformidad.

Los documentos arrojados al plenario no acreditan que la actora haya cumplido con la carga que le compete de aportar la documentación requerida para realizar el estudio solicitado; esto es, que haya suscrito el mismo **formulario de prestaciones económicas** que diligenció el 04 de marzo de 2020, pero en esta oportunidad, señalando como trámite el “*recurso de apelación*” en la casilla denominada “*V. Instancia*”. Contrario a ello, la accionante radicó dos derechos de petición el 24 de julio y 25 de agosto de 2020, solicitando impulso al recurso de apelación y fue solo hasta la petición del 25 de agosto de 2020 que aportó como anexo el formulario de prestaciones económicas, aunque al no haber sido aportado al expediente, no le consta a este despacho si la accionante ha dado cumplimiento al requerimiento que le hiciera la accionada o si por el contrario, volvió a radicar el mismo formulario del 04 de marzo de 2020.

Así las cosas, por un lado, la accionante no acreditó haber diligenciado y radicado el formulario de prestaciones económicas exigido por la entidad accionada; pues del material probatorio aportado se confirmó, que la actora no ha interpuesto en debida forma el recurso de apelación; máxime si se tiene en cuenta que la encartada le advirtió mediante las diferentes comunicaciones, incluida la de fecha 27 de agosto, que “*el formulario electrónico de PQRS que se encuentra en la sede electrónica no es el medio adecuado para solicitar trámites. La correcta presentación de las solicitudes es a través de los formularios y trámites establecidos. (...) La presentación del trámite a través de comunicaciones o cualquier otro medio impide que se realicen dichos procesos.*”

Por otro lado, de los hechos narrados en la acción de tutela, no se evidencia tampoco que la demandante se encuentre en una situación de especial protección constitucional, o que se encuentre padeciendo o a punto de padecer perjuicio irremediable que imponga la necesidad de la intervención del juez de tutela para ordenar la resolución de un recurso de apelación del que además valga reiterar, no se ha interpuesto en debida forma.

No olvidemos que la acción de tutela procede como medio transitorio cuando, frente a la existencia de mecanismos ordinarios disponibles, resulte imperioso evitar la consumación de un perjuicio irremediable, cuya configuración exige la prueba siquiera sumaria de su inminencia, urgencia, gravedad, y la consecuente necesidad de acudir a este medio constitucional como fórmula de protección impostergable, situación que no se vio exhibida en el presente asunto.

Ahora, frente a los derechos de petición radicados el 24 de julio y 25 de agosto de 2020, también se acredita en el plenario que mediante comunicación BZ2020\_7259318-1524335 del 31 de julio y BZ2020\_8426461-1792386 del 27 de agosto de 2020; la pasiva dio respuesta a los dos derechos de petición, en los que insiste a la parte actora para que diligencie y radique el formulario de prestaciones económicas en aras de dar trámite al recurso de apelación que no ha radicado aún en debida forma.

Se oportuno precisar que, el derecho de petición formulado ante entidades como la accionada no implica una respuesta favorable a la solicitud formulada. Resulta oportuno traer al presente asunto el criterio de la Corte Constitucional<sup>2</sup>, sobre el particular:

*“Es este orden de ideas, la jurisprudencia también ha sido clara en señalar que: “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 oportunamente al peticionario, aunque la respuesta sea negativa.”<sup>3</sup>.*

---

2 Corte Suprema de Justicia. Sent. 22 de septiembre de 2015. Rad. No. 82.030. STP13130-2015.

3 Sentencia T-146 de 2012.

Luego, al encontrarse acreditada que la demandante tiene conocimiento de la respuesta otorgada por COLPENSIONES a cada uno de los derechos de petición, toda vez que estos fueron aportados por la actora, ello deriva en que no existe objeto actual para el amparo constitucional deprecado, pues la demandada no ha vulnerado los derechos fundamentales que alega la tutelante; así que no existe en estos momentos vulneración alguna de los derechos fundamentales invocados, pues, lo solicitado por la accionante en la presente acción constitucional, ha sido resuelto por la entidad encartada.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO VEINTIOCHO LABORAL DEL CIRCUITO DE BOGOTA D.C.**, administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

### RESUELVE

**PRIMERO: NEGAR** por **IMPROCEDENTE** la acción de tutela interpuesta por el señor **MABEL VAQUERO ROMERO** con C.C 21.234.332, quien actúa a través de su apoderado Dr. CRISTIAN ANIBAL FERNANDEZ GUTIERREZ, en contra de la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES**, conforme los argumentos expuestos.

**SEGUNDO: NOTIFICAR** la presente providencia de conformidad con lo establecido por el artículo 5° del Decreto 306 de 1992.

**TERCERO:** 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. TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE BOGOTA D.C.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**DIANA ELISSET ALVAREZ LONDOÑO**

JU

Firmado Por:



**DIANA ELISSET ALVAREZ LONDOÑO**

**JUEZ CIRCUITO**

**JUZGADO 028 LABORAL DEL CIRCUITO DE 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:

**5006d227d99c48a21f458ca628d5a3bf3f28859a92d1ccda459c1ca2c0  
37c548**

Documento generado en 10/02/2021 03:10:48 PM

**Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**

**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**

---