



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL

JUZGADO CUARENTA LABORAL DEL CIRCUITO
Bogotá D.C, nueve (09) de septiembre de dos mil veintidós (2022)

I-. OBJETO DE DECISIÓN

Procede el juzgado a tomar decisión en relación con el problema jurídico planteado por la presunta vulneración a los derechos fundamentales al debido proceso, mínimo vital y seguridad social.

II-. ANTECEDENTES

1.- De la tutela

La accionante, a través de apoderado judicial, fundamenta la acción de tutela en los siguientes hechos:

-. El señor LAZARO PEREZ CARDONA (q.e.p.d.), quien en vida se identificó con cédula de ciudadanía Nro. 16.051.386 de Pacora (Caldas), falleció el día 14 de Mayo de 2022, el cual era pensionado y con ocasión a su fallecimiento la señora MARIA ISABEL ARIAS DE BOTERO, identificada con cédula de ciudadanía Nro. 24.618.931 de Chinchiná, en calidad de cónyuge del citado fallecido, presentó a través de apoderado, el 29 de junio de 2022, solicitud de reconocimiento de Sustitución de pensión ante LA ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES “COLPENSIONES”, radicando de forma física toda la documentación necesaria y requerida para ello.

-. Informa que el 01 de Julio de 2022 mediante oficio con radicado Nro. 2022_8956177 la entidad accionada, manifestó lo siguiente:

Tipo de validación	Motivos de rechazo
Formulario incompleto	El formulario no se encuentra diligenciado correctamente y/o algunos de los datos registrados no coinciden con la información de los documentos presentados, nuestros asesores podrán orientarlo sobre como completar o corregir la información. No obstante, si las inconsistencias se presentan en lo campos tipo y número de identificación del afiliado o de la empresa, deberá diligenciar nuevamente el formulario.

-. Por lo anterior, COLPENSIONES suspende sin fundamento el trámite de reconocimiento de la sustitución de pensión de la señora MARIA ISABEL ARIAS DE BOTERO, toda vez que en el formulario aducen que “no se encuentra diligenciado correctamente”; sostiene la actora que el formulario si está bien



diligenciado, confirmación que se puede observar con la lectura del formulario que se adjunta con este escrito.

-. Referente a los hechos anteriormente expuestos solicita que en amparo de los derechos fundamentales que considera vulnerados, se ORDENE a Colpensiones: i). Seguir la actuación adecuada para que resuelva de fondo la reclamación en curso; ii). Que tenga en cuenta los documentos que fueron enviados en original, desde el 29 de junio de 2022 y como consecuencia se resuelva por medio de acto administrativo la misma.

2.- Admisión y respuesta de la entidad accionada.

La acción de tutela fue admitida mediante auto del 31 de agosto de 2022 (archivo 007 del expediente digital).

2.1.- Respuesta de Colpensiones

La accionada allegó respuesta, a través de la Dra. Malky Katrina Ferro Ahcar en calidad de Directora (A) de la Dirección de Acciones Constitucionales de Colpensiones (*págs. 7 y sgtes pdf 012 Contestación Tutela Colpensiones*), en los siguientes términos:

“1. Una vez revisado el cuaderno administrativo del causante, y con relación a los hechos expuestos en la acción de tutela, para efectos de ahondar en el asunto expuesto por el actor, como primera medida se precisa al despacho que Colpensiones es una entidad cuya estructura se basa en procesos, por tal razón, por cada uno de ellos se desarrolló un formulario, el cual es obligatorio para todos los trámites y cumple con el propósito de reunir los datos e información básica de cada ciudadano para agilizar no sólo la radicación de la solicitud, sino para dar una respuesta de fondo y oportuna por parte del área encargada. Es importante señalar que la Administradora Colombiana de Pensiones- Colpensiones, se encuentra facultada para exigir el diligenciamiento de los formularios, conforme a lo consagrado en el Decreto 019 de 2012, artículo 4, Ley 1755 de 2015.

2. En virtud de lo expuesto, para poder gestionar el ingreso de documentos, revisión y decisión de cada solicitud presentada en Colpensiones de forma correcta, las radicaciones se efectúan para cada ciudadano por separado, asignando un trámite independiente a cada persona, donde quedan asociados los documentos que exclusivamente a ella le pertenecen y que son necesarios para decidir su solicitud.

3. Se evidencia, que el 1/07/2022 bajo el radicado No. 2022_8956177, la señora MARIA ISABEL ARIAS DE BOTERO solicitó el reconocimiento de una pensión de sobreviviente.

4. Frente a la petición, Colpensiones expidió Oficio BZ2022_8956177 del 1/07/2022, emitido por la Dirección de atención y servicio, en el que se informó que para poder continuar con el trámite es necesario que resuelva las siguientes notificaciones:



Tipo de validación	Motivos de rechazo
Formulario incompleto	El formulario no se encuentra diligenciado correctamente y/o algunos de los datos registrados no coinciden con la información de los documentos presentados, nuestros asesores podrán orientarlo sobre como completar o corregir la información. No obstante, si las inconsistencias se presentan en los campos tipo y número de identificación del afiliado o de la empresa, deberá diligenciar nuevamente el formulario.

5. De acuerdo a lo anterior, Colpensiones no se encuentra vulnerando los derechos fundamentales invocados por la señora MARIA ISABEL ARIAS DE BOTERO, como quiera que atendió la petición radicada el día 1/07/2022. Téngase en cuenta señor Juez 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, 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.

(...)

Así las cosas, es pertinente aclarar que verificado los aplicativos y bases de datos de esta entidad, a la fecha, no se observa radicación de los documentos requeridos al accionante en oficio de 1 de julio de 2022 para el estudio de una pensión de sobrevivientes, en tal sentido se hace necesario que en la mayor brevedad posible el accionante nos aporte la documentación completa, en caso de que el actor no aporte la documental requerido por esta Administradora, se procederá con el cierre y archivo del trámite ante el desistimiento presentado.

En conclusión, el requerimiento para consolidar el expediente pensional se puede realizar para solicitar cualquier clase de documento indispensable para resolver de fondo la petición, lo que ocurre en el presente caso, por lo que si el accionante no aporta la documental que le fue requerida desde un principio, Colpensiones no puede resolver de fondo la solicitud que está reclamando, por lo que no puede considerarse que tras la desidia del actor en allegar dichos documentos en las calidades solicitadas, la responsabilidad sea de la entidad, cuando lo cierto es que si este hubiera cumplido con su obligación de allegar los documentos requeridos, quizás a la fecha ya se había resuelto la solicitud.(...)”

III-. CONSIDERACIONES

1-. De la acción de tutela

El artículo 86 de nuestra Carta Fundamental consagra la acción de tutela como un mecanismo procesal específico, directo, informal y sumario que tiene por objeto la protección concreta e inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, en una determinada situación jurídica, cuando estos sean violados o se presente amenaza de su vulneración; precisándose destacar su naturaleza subsidiaria y residual, dado que su procedencia se restringe a la inexistencia de otros medios de defensa judicial o a la ineficacia de los mismos, como también a su utilización transitoria ante la presencia de un perjuicio irremediable que permita contrarrestar dicho efecto en



forma temporal, con una operancia inmediata, urgente y eficaz, mediante el trámite de un procedimiento preferente, hasta tanto la autoridad correspondiente decida de fondo el asunto.

2.- Problema jurídico

Establecer si la solicitud de Colpensiones de corrección del formulario de solicitud de sustitución pensional por errores en su diligenciamiento y falta de coincidencia de alguna información suministrada con algunos documentos allegados, se puede considerar violatoria de los derechos fundamentales de la accionante.

Si es factible que a través de la acción de tutela se ordene a Colpensiones que pase por alto dichas falencias y continúe con el trámite pensional.

3.- Procedencia excepcional de la acción de tutela para el reconocimiento de prestaciones económicas

La acción de tutela se creó como un mecanismo para garantizar la protección de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución Política y, mediante el Decreto 2591 de 1991, se delimitaron las reglas básicas para su aplicación. En ese sentido, el artículo 6° de dicha normativa, determinó la procedencia de la tutela para las siguientes situaciones, a saber: *(i) cuando no exista otro mecanismo jurídico ordinario, (ii) pese a la existencia de este, no resulta ser idóneo y eficaz para la protección de los derechos fundamentales y, (iii) para evitar la consumación de un perjuicio irremediable.*¹

No obstante, la Corte en varios pronunciamientos ha manifestado que, en aras de garantizar los derechos fundamentales, no es suficiente la sola existencia de otro procedimiento jurídico, sino que deberá constatarse que sea idóneo y eficaz, esto es, que asegure la protección inmediata que se lograría con la acción constitucional².

En ese orden de ideas, la Corte ha reiterado³ en diferentes oportunidades que, en principio, la acción de tutela no es un mecanismo diseñado para dirimir las controversias relativas al reconocimiento y pago de prestaciones sociales; sin embargo, ante las situaciones en las que el agotamiento de los medios ordinarios de defensa resulta una carga excesiva para la solicitante, la acción de tutela se convierte en el mecanismo apropiado y oportuno para solucionar el litigio o para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

Para establecer la existencia de ese perjuicio debe tenerse en cuenta su inminencia y

¹ Ver al respecto sentencias T-881 de 2010, T-809 de 2013, T-151 de 2015 y T-017 de 2018 entre otras.

² Ver al respecto Sentencia T-079 de 2016.

³ Sentencias T-721 de 2012, T-142 de 2013, T-875 de 2014, T-079 de 2016 y T-090 de 2018, entre otras.



urgencia, **requisitos para su procedibilidad que ha señalado la jurisprudencia así:**

“ a) Que la persona haya agotado los recursos en sede administrativa y la entidad mantenga su decisión de no reconocer el derecho. b) Que se hubiere acudido ante la jurisdicción respectiva, se estuviere en tiempo de hacerlo o ello fuere imposible por motivos ajenos al peticionario. c) Que además de tratarse de una persona de la tercera edad, ésta demuestre la amenaza de un perjuicio irremediable, esto es, que el perjuicio afecte la dignidad humana, la subsistencia en condiciones dignas, la salud, el mínimo vital, que existan lazos de conexidad con derechos fundamentales, o que evidencie que someterla a los trámites de un proceso ordinario le resultaría demasiado gravoso. d) En concordancia con lo anterior, para determinar si la acción de tutela es o no procedente como mecanismo transitorio, no resulta suficiente invocar fundamentos de derecho, sino que son necesarios también fundamentos fácticos que den cuenta de las condiciones materiales de las personas. **En caso contrario, el asunto adquiere carácter estrictamente litigioso y por lo mismo ajeno a la competencia del juez de tutela...**” (Sent. T-711 del 30 de julio de 2004 y T-634 de 2002)” (negritas y subrayas fuera de texto)

En relación con el primer requisito, se observa que no existe prueba que dé cuenta que el accionante hubiera agotado los recursos en sede administrativa, como quiera a la fecha de interposición de la presente acción constitucional no se ha emitido pronunciamiento de fondo (acto administrativo), que resuelva la solicitud prestacional elevada por la aquí accionante; por lo que mal podría exigirse agotar los recursos en sede administrativa por ausencia de los mismos.

Mucho menos se evidencia que la entidad accionada le hubiera negado dicha prestación y, de ser así, se hayan agotado los recursos, en sede administrativa, contra dicha negativa y que Colpensiones mantuviera su decisión de desconocer el derecho invocado.

Por el contrario, se observa que la accionante elevó a través de correo la solicitud de sustitución pensional a su favor, ante Colpensiones el día 29 de junio de 2022, recibida por la segunda el día 1º de julio de 2022, a la cual se le asignó el radicado 2022_8956177 (Pensión de Sobrevivientes), fecha a partir de la cual empezaron a correr los términos para resolver de fondo la solicitud deprecada.

Igualmente, ese mismo día mediante oficio BZ_022-8956177 la Dirección de Atención y Servicio le comunicó a la accionante que para poder continuar con el trámite, debía resolver las siguientes notificaciones que daban cuenta de inconsistencias en el formulario inicial y entre la información suministrada en el mismo y la documental allegada con dicha solicitud, razón por la cual se le invitaba que se acercara a las oficinas de Colpensiones para poder continuar con el trámite de sustitución pensional.



Frente a dicha comunicación y solicitud de Colpensiones, se puede observar que la accionante optó por guardar silencio y dejar que transcurriera el tiempo (dos meses), para acudir a la presente acción constitucional en procura del amparo de sus derechos fundamentales, pero especialmente para que por esta vía se le ordene a Colpensiones seguir con la actuación respectiva, esto es con el estudio de la solicitud pensional y que tenga en cuenta la documental allegada, sin más miramientos.

Es menester traer a colación los términos con que cuentan las entidades prestacionales para resolver las diferentes solicitudes para el reconocimiento de pensión (vejez, sobrevivientes, indemnización sustitutiva etc.), acorde con lo señalado por la Corte Constitucional desde antaño.

En efecto, los términos son los siguientes:

-. Para resolver la petición de reconocimiento y pago de la pensión (Ley 700 de 2001 y Ley 797 de 2003), un máximo de seis meses, así: cuatro para el reconocimiento y, para pagar a más tardar 6 meses después de que se hizo la solicitud inicial).

-. Para reconocimiento y pago de pensión de sobrevivientes (Ley 717 de 2001), un término máximo de dos meses).

-. Para la petición de indemnización sustitutiva (por analogía la jurisprudencia ha dicho que se aplica el de las primeras) y,

-. Para el caso de la reliquidación de pensiones, ante la ausencia normativa, la jurisprudencia ha sentado que el plazo es el del Código Contencioso Administrativo, artículo 6, es decir 15 días. (*Corte Constitucional. Sentencia T-981 de 2003. M.P. Dr. Eduardo Montealegre L.*)

Sin embargo, la misma alta corporación en **Sentencia T-587 de junio 10 de 2004 M.P. Dr. Jaime Córdoba Triviño**, dijo:

“Los antecedentes fácticos expuestos generan la formulación del siguiente interrogante que ocupará en esta oportunidad la atención de la Sala y es el concerniente a determinar ¿cuál es el término que tienen los operadores públicos y privados del sistema general de pensiones para resolver las solicitudes de reliquidación que presenten los pensionados?

Como resultado de la evolución jurisprudencial en este tema y con el fin de fijar la posición a seguir ante la existencia de criterios en ocasiones contradictorios de las diferentes Salas de Revisión, mediante la Sentencia de Unificación 975 de 2003 se indicaron los plazos con que cuentan las autoridades (CCA, art. 1º) para dar



respuesta a las peticiones en materia pensional y de esa manera garantizar la efectividad de este derecho. Así se concluyó que el plazo es:

- **De quince (15) días hábiles para todas las solicitudes en materia pensional “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”.**

- **De cuatro (4) meses para dar respuesta de fondo a las solicitudes en materia pensional (reconocimiento de pensiones de vejez e invalidez así como las relativas a reliquidación y reajuste de las mismas).**

- **De seis (6) meses para adoptar todas las medidas necesarias tendientes al reconocimiento y pago efectivo de las mesadas pensionales.**

Todos estos plazos contados por supuesto desde el momento en que se eleve la respectiva solicitud de información general sobre el trámite de reconocimiento pensional, reliquidación, reajuste y pago por parte del interesado. (...)

Adicionalmente, debe precisarse que el término de cuatro meses no es aplicable en el caso en que se trate del reconocimiento del derecho a la **pensión de sobrevivientes**, por cuanto allí opera el término fijado por el artículo 1º de la Ley 717 de 2001, esto es, **máximo “dos (2) meses** después de radicada la solicitud por el peticionario, con la correspondiente documentación que acredite su derecho”.

De esta manera, la vulneración a la pronta resolución como elemento del núcleo esencial del derecho fundamental de petición en materia pensional, se configura cuando la autoridad encargada de resolver este tipo de solicitudes incumple los términos atrás expuestos. **Contrario sensu si al momento de la presentación de la acción de tutela todavía no han vencido dichos plazos, el juez de tutela deberá denegarla** e incluso de darse los requisitos fijados en tanto en la ley como en la jurisprudencia de esta corporación “condenar al solicitante al pago de las costas cuando estimare fundadamente que incurrió en temeridad”. (negrillas y rayas fuera de texto)

En ese orden de ideas, se tiene:

-. La solicitud de reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes fue elevada y radicada por la accionada, Colpensiones, el día 1º de julio de 2022, radicado 2022_8956177, por lo que a partir de ese día empezaban a correr los dos (2) meses que, de acuerdo a la jurisprudencia y la ley, tenía Colpensiones para resolver y pagar la solicitud prestacional.

Aclarando, que resolver dentro de dicho término de dos (2) meses no implica que se deba aceptar o acoger la solicitud elevada, en esencia que se resuelva positiva o



negativamente en ese término.

-. En ese orden de ideas los dos (2) meses se cumplían el 31 de agosto de 2022, es decir, al 1º de septiembre de 2022 se debía emitir decisión (positiva o negativa) a la solicitud de sustitución pensional.

-. Respecto al oficio de fecha 1º de julio de 2022, número Bz011_8956177, a través del cual Colpensiones requería a la accionante acreditar, corregir o adicionar alguna información inserta en el formulario de solicitud de reconocimiento de la prestación económica; debe advertirse que ante la negativa u omisión, por parte de la accionante, de atender positivamente la invitación elevada por Colpensiones y más bien guardar silencio, ello no impide o puede considerarse como una interrupción o suspensión del término con que cuenta aquella para resolver la solicitud prestacional.

-. De lo anterior se concluye que, no obstante, la renuencia o desidia de la accionante frente al requerimiento realizado por Colpensiones, esta ha debido continuar con el trámite de estudio de la solicitud de pensión de sobrevivientes y emitir una respuesta dentro del término señalado, sea esta positiva o negativa, es decir, acogiendo o no la solicitud elevada.

Por esa razón se considera que, atendiendo la edad de la accionante, 79 años, goza de especial protección y la presente acción resulta idónea para salvaguardar sus derechos fundamentales. Es menester precisar que el amparo constitucional en favor de aquellas personas que corresponden a la tercera edad o adultos mayores, no se predica por la edad que la ley determina como la requerida para acceder a la pensión de vejez, sino que está delimitada por la vida probable del colombiano, según certifique la entidad competente.

Así, lo sostuvo la H Corte Constitucional, en sentencia T- 138 de 2010, donde expuso que:

“(..) A menos que concurran en algún caso concreto circunstancias específicas que ameriten hacer alguna consideración particular, **sólo los ciudadanos hombres mayores de 72 años pueden acudir a la tutela como mecanismo excepcional para lograr judicialmente el reconocimiento y pago de una pensión.** Y, en tal caso, acreditado ese primer requisito, tendrán también que acreditar los otros requisitos de procedibilidad tales como la demostración de la afectación al mínimo vital, el despliegue de alguna actividad administrativa o judicial y la ineficacia del medio judicial ordinario (..)” (subrayado y negrilla fuera de texto)

En el caso concreto, como ya se dijo y, además se encuentra acreditado en el plenario, la accionante no es una persona mayor de 72 años, y no cuenta con otro medio de defensa judicial (ordinario), pues como ya se dijo a la fecha Colpensiones no ha



emitido acto administrativo alguno que resuelva la solicitud prestacional elevada, para que surja la obligación de agotar los medios a su alcance, si a ello hubiere lugar.

En mérito de lo expuesto se amparara el derecho fundamental de la accionante, de petición, mínimo vital y seguridad social, ordenando a Colpensiones que dentro del término de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de este fallo, y en un término máximo de quince (15) días, proceda a resolver de fondo la solicitud de pensión de sobrevivientes elevada por la señora MARÍA ISABEL ARIAS DE BOTERO, bajo el radicado 2022_8956177 del 1º de julio de 2022.

En mérito de lo expuesto, el JUZGADO CUARENTA LABORAL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley, actuando como juez constitucional,

RESUELVE:

Primero: AMPARAR los derechos fundamentales de petición, mínimo vital y seguridad social promovidos por **MARIA ISABEL ARIAS DE BOTERO** en contra de la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES “COLPENSIONES”**, conforme ha quedado expuesto en precedencia.

Segundo-. Como consecuencia de lo anterior, **ORDENAR** a la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES “COLPENSIONES”, que dentro del término de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de este fallo, y en un término máximo de quince (15) días, proceda a resolver de fondo la solicitud de pensión de sobrevivientes elevada por la señora MARÍA ISABEL ARIAS DE BOTERO, bajo el radicado 2022_8956177 del 1º de julio de 2022.

Tercero: Informar que contra la presente decisión procede el recurso de impugnación que deberá interponerse dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación, por cualquier medio, especialmente a través del correo electrónico J40ctolbta@cendoj.ramajudicial.gov.co.

Cuarto-. En el evento de no ser impugnada esta decisión, por secretaría remítase el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Quinto-. Notifíquese a las partes por el medio más expedito y eficaz.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

El Juez,

DIDIER LÓPEZ QUICENO