



Facatativá, dieciocho (18) de mayo de dos mil veinte (2.020)

<b>CLASE DE PROCESO:</b>	ACCION DE TUTELA
<b>ACTOR:</b>	HECTOR BLANCO ROBLES
<b>ACCIONADO:</b>	AFP PROTECCIÓN
<b>RADICACIÓN No:</b>	25269204100320200027800

**ASUNTO A DECIDIR:**

Surtido el trámite que le es propio, procede el Despacho a proferir fallo de primera instancia dentro de la acción de tutela de la referencia.

**IDENTIFICACIÓN DEL ACCIONANTE:**

Recurre al trámite de la acción constitucional, el ciudadano Héctor Blanco Robles.

**IDENTIFICACIÓN DEL ACCIONADO:**

La acción instaurada es contra la Administradora de Fondo de Pensiones PROTECCIÓN.

**DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES PRESUNTAMENTE VIOLADOS O AMENAZADOS:**

Considera el accionante, que se vulneran sus derechos fundamentales de petición, a la seguridad social, al pago oportuno de las pensiones, a la igualdad, a la dignidad humana y al mínimo vital

**SÍNTESIS DE LOS HECHOS DE LA ACCIÓN CONSTITUCIONAL:**

Señaló que al cumplir con los requisitos para acceder a la garantía de pensión mínima de vejez, presentó solicitud ante PROTECCIÓN el día 6 de agosto de 2019 la cual fue radicada bajo el número V19652160.

Que transcurrido el tiempo, el día 27 de febrero de los corrientes, recibió comunicación de la AFP en donde se le pidió completar una documentación a lo cual procedió sin haber obtenido hasta la fecha una respuesta de fondo.

Que se halla en una difícil situación económica por lo que requiere que se le resuelva cuanto antes sobre el reconocimiento de la prestación.

**PETICIÓN DE TUTELA**

El accionante solicitó como pretensiones, lo siguiente:

*“Mediante el presente escrito solicito al señor Juez. Tutele mis derechos fundamentales vulnerados, y por ende se le ordene a la ADMINISTRADORA DE FONDO DE PENSIONES Y CESANTÍAS – PROTECCIÓN AFP, que en el término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la comunicación del fallo de Tutela, proceda a efectuar de manera EFECTIVA, la totalidad de los tramites tendientes al Reconocimiento y Pago de mi Pensión Mínima de Garantía a la que tengo derecho al reunir la totalidad de los requisitos exigidos por la ley.”*

### **TRÁMITE PROCESAL Y CONTRADICTORIO**

La acción fue radicada vía correo electrónico, el día 1 de mayo de 2020 día que al ser festivo resulta inhábil para tal actuación, razón por la cual se entiende radicada al día hábil siguiente, es decir el 4 de mayo de los corrientes.

Mediante auto de 6 de mayo hogaño, se dispuso la admisión de la demanda y se tuvo como pruebas las aportadas con la demanda.

Integrado el contradictorio y contestada la demanda, ingresó el proceso para proferir la decisión de instancia, el 12 de mayo anterior.

### **RESPUESTA DE LA ENTIDAD ACCIONADA**

#### **PROTECCIÓN AFP**

A través de su representante legal, dijo que en efecto el accionante presentó ante el Fondo, una solicitud de reconocimiento y pago de pensión de vejez misma que fue radicada el 15 de abril de 2020 de manera que se encuentra aún en términos para resolverla de acuerdo con el artículo 19 del Decreto 656 de 1994.

Que la gestión efectuada por el accionante en agosto de 2019, no corresponde a la radicación de la solicitud sino al trámite de *asesoría previa para radicación y trámite de solicitud de prestación pensional por vejez* de manera que cuando se cuenta con la documentación completa, se adelanta la reconstrucción de la historia laboral del afiliado y el bono pensional se encuentra en estado de emitido, en caso de tener derecho al misma, se entiende radicada formalmente la solicitud de prestación económica lo cual fue informado al accionante en la asesoría brindada como consta en el formato de pre asesoría.

Que presentada la solicitud, procedió a analizarla pudiendo constar que el accionante no cumplió con los requisitos legales para acceder a una pensión de vejez en los términos del artículo 64 de la Ley 100 de 1993 toda vez que no cuenta con el capital suficiente para el financiamiento de una pensión mensual superior al 110% del salario mínimo mensual vigente al 23 de diciembre de 1993.

Que debe aclararse que en el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad a diferencia del Régimen de Prima Media con prestación definida lo determinante no es la edad, ni el número de semanas cotizadas, sino el valor de la cuenta pensional del afiliado el cual debe alcanzar para financiar una pensión superior al 110% del salario mínimo legal mensual vigente al año 1993 actualizado año a año conforme al IPC, sin embargo, en el régimen de ahorro individual existe la prestación económica de la garantía de pensión mínima de vejez la cual está consagrada para aquellos casos en los cuales el capital ahorrado en la cuanta de ahorro individual, más el valor del bono pensional, en caso de tener derecho a él, no son suficientes para financiar la pensión de vejez por sí sola y para acceder a dicha prestación económica, es necesario contar con un número de semanas mínimas exigidas y una edad determinada conforme al artículo 65 de la Ley 100/93.

Que se advirtió que el afiliado podría acceder a la garantía de pensión mínima de vejez a cargo de la Oficina de Bonos Pensionales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público OBP, en atención a que cuenta con más de 57 años edad y con más de 1150 semanas de cotización al Sistema General de Pensiones, no obstante, el reconocimiento de esta prestación depende de la Oficina de Bonos Pensionales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público entidad que decide si se reconoce o no esta prestación económica, exigiendo además a las AFP que, para poder solicitar el reconocimiento de la mencionada prestación económica, se debe dar cumplimiento a los siguientes requisitos.

1. Bono PENSIONAL Emitido.
2. Que el afiliado cuente con 57 años si es mujer o 62 años si es hombre.
3. Que el capital en la cuenta de ahorro individual no sea suficiente para acceder a una pensión igual o superior al mínimo.
4. Que cuente con 1.150 semanas como mínimo en toda su vida laboral.
5. Declaración de ingresos con una vigencia no superior a 6 meses (si los ingresos son superiores al mínimo debe venir acompañada de comunicación del empleador donde se indique que una vez se reconozca la prestación se procederá con la desvinculación laboral del afiliado).
6. Certificado de Aportes en Salud a la fecha del último aporte donde se evidencie el IBC de cotización.

Que en el presente asunto, la AFP solicitó el reconocimiento de la Garantía Estatal de Pensión Mínima de Vejez, ante la Oficina de Bonos Pensionales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público -OBP en el corte del mes de abril, con el fin de que esa entidad proceda a analizar tal solicitud y se pronuncie de fondo otorgando o no el reconocimiento de dicha prestación económica en favor del señor Héctor Blanco Robles, la cual se espera brinde la respuesta de fondo en la primera semana de mayo; una vez se cumpla con lo anterior, se podrá contactar al citado señor para notificarle el sentido de la decisión.

Que así las cosas, PROTECCIÓN es un simple intermediario entre los afiliados y esa entidad, teniendo la responsabilidad de garantizar el envío de la solicitud

de prestación con el cumplimiento de los requisitos legales exigidos para tal efecto.

Que en consecuencia, no es posible definir aún la solicitud de pensión radicada por el hoy accionante, en tanto, con ocasión de la solicitud de reconocimiento de la Garantía de Pensión Mínima por Vejez, es la Oficina de Bonos Pensionales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la entidad que debe pronunciarse respecto al reconocimiento de la misma, por ende, Protección S.A. depende de los términos que dicha entidad le otorgue al análisis de la mencionada solicitud.

Dijo, con apoyo en jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, que la acción de tutela no es procedente en materia de derechos prestacionales.

Que PROTECCIÓN S.A. ha obrado de conformidad con las disposiciones legales, razón por la cual no se ha configurado desconocimiento alguno de los derechos fundamentales del accionante, toda vez que ha adelantado oportuna y diligentemente todas las gestiones dentro de los trámites de solicitud de pensión de vejez, y si a la fecha no ha sido posible definir la solicitud de pensión se debe a que la AFP depende de los términos que la Oficina de Bonos Pensionales le otorgue al análisis de la solicitud de reconocimiento de la Garantía de Pensión Mínima por Vejez.

Que ha actuado conforme a todo procedimiento legal, lo que desvirtúa cualquier posibilidad de violación a los derechos fundamentales invocados por el tutelante, razón por la cual considera que la presente acción debe ser declarada improcedente. No obstante, en caso de que el Despacho considere que procede la acción de tutela, solicita permitir contestar la solicitud de pensión de vejez del señor Blanco Robles, una vez la Oficina de Bonos Pensionales resuelva sobre la procedencia o no de la solicitud de Garantía de Pensión .

Solicitó proferir el fallo como mecanismo transitorio, es decir, hasta que la autoridad judicial competente dentro de un proceso ordinario laboral se pronuncie acerca de la procedencia o no de la prestación económica pretendida por el accionante.

#### **PROBLEMAS JURÍDICOS:**

En criterio del despacho, el problema jurídico se concreta a determinar *si los derechos invocados por el accionante fueron trasgredidos por la AFP PROTECCIÓN S.A. como consecuencia de la ausencia de respuesta de fondo, a la solicitud radicada el 6 de agosto de 2019 bajo el número V19652160 tendiente al reconocimiento, liquidación y pago de su pensión de vejez.*

#### **CONSIDERACIONES:**

#### **DE LA NATURALEZA Y PROCEDIBILIDAD DE LA ACCIÓN DE TUTELA**

La acción de tutela fue prevista en el artículo 86 de la Carta Política, como mecanismo directo y expedito para la protección de derechos fundamentales constitucionales, permite a las personas reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, la protección inmediata de los mismos, cuando quiera que resulten amenazados o vulnerados por la acción u omisión de cualquiera autoridad pública o de los particulares, siempre que no se disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que se trate de impedir un daño irremediable, en cuyo evento procede como mecanismo transitorio.

El ejercicio de este dispositivo procesal, así establecido por el constituyente, fue reglamentado mediante el Decreto 2591 de 1991, precisando en su artículo 2º, que los derechos objeto de protección, son aquellos consagrados como fundamentales en la Constitución Política, o los que por su naturaleza permitan su amparo en cada caso concreto.

Entre tanto, el artículo 6º *ibídem*, señala que la Acción de Tutela no procede en los siguientes casos: (i) Cuando existan otros recursos o medios de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable; (ii) cuando para proteger el derecho se pueda invocar el recurso de hábeas corpus; (iii) cuando se pretenda proteger derechos colectivos, salvo que el interesado solicite la tutela con el fin de impedir un perjuicio irremediable; (iv) cuando sea evidente que la violación del derecho originó un daño consumado, salvo cuando continúe la acción u omisión violatoria del derecho y; (v) cuando se trate de actos de carácter general, impersonal y abstracto.

En el *sub examine*, el accionante ha acudido a pedir la protección de los derechos de Petición, Seguridad Social, pago oportuno de las pensiones, Igualdad, Dignidad Humana y mínimo vital, presuntamente vulnerados por la Administradora de Fondos de Pensiones Protección a la cual se encuentra afiliado, entidad a la que le en tal virtud le asiste la función de atender las solicitudes de reconocimiento y pago de los derechos pensionales.

Así las cosas, se observa la procedencia de la acción de tutela, pues se reseña la presunta vulneración de los citados fundamentales a un ciudadano de especial protección constitucional dada su edad (62 años)<sup>1</sup>, respecto de los cuales, la jurisprudencia constitucional, ha establecido que se constituyen en garantías esenciales en un Estado de derecho, gracias a su carácter preponderante, y adicionalmente que no se advierte la configuración de ninguna de las causales de improcedencia arriba señaladas.

Valga anotar en este punto que si bien es cierto se abre el camino para analizar el asunto de fondo, pues se acreditó haber radicado una petición a la accionada y no haber recibido a la fecha la respuesta de fondo a la misma, la acción de tutela no se ha erigido para obtener el reconocimiento pensional en tanto ello corresponde decidirlo a los jueces ordinarios constituyendo éste entonces un medio idóneo de defensa judicial.

---

<sup>1</sup> Ley 1251 de 2008: artículo 3: **Adulto mayor.** Es aquella persona que cuenta con sesenta (60) años de edad o más.

En efecto, la Corte Constitucional ha sido iterativa en señalar que el mecanismo de amparo no procede para obtener el reconocimiento y pago de la pensión salvo que se requiera como mecanismo transitorio para evitar la configuración del un perjuicio irremediable.

Al efecto, en voces de la Corte<sup>2</sup> se requieren unas condiciones a saber: (i) el perjuicio ha de ser *inminente*, esto es, que está por suceder; (ii) las medidas que se requieren para conjurarlo han de ser *urgentes*, tanto por brindar una solución adecuada frente a la proximidad del daño, como por armonizar con las particularidades del caso; (iii) el perjuicio debe ser *grave*, es decir, susceptible de generar un detrimento trascendente en el haber jurídico de una persona; y la (iv) res-puesta requerida por vía judicial debe ser *impostergable*, o lo que es lo mismo, fundada en criterios de oportunidad y eficiencia a fin de evitar la consumación de un daño antijurídico irreparable.

No obstante, también es cierto que la Corte ha indicado que cuando el accionante pretende la protección transitoria de sus derechos fundamentales a través de la acción de tutela, tiene la carga de *“presentar y sustentar los factores a partir de los cuales se configura el perjuicio irremediable, ya que la simple afirmación de su acaecimiento hipotético es insuficiente para justificar la procedencia la acción de tutela.”*<sup>3</sup>

En el presente asunto, ya se dijo que el accionante es un sujeto de especial protección por pertenecer al grupo del adulto mayor, sin embargo la edad no es siempre un criterio determinante para que la acción de tutela proceda para el reconocimiento pensional, por otra parte, no se acredita dentro del plenario, cuáles son las afugias económicas del accionante o cómo es que éstas lo afectan, se limita en el hecho sexto a indicar que se encuentra en difícil situación económica porque no está laborando sin embargo, tal afirmación no resulta suficiente para establecer el acaecimiento de un perjuicio irremediable.

Así lo señaló la Corte Constitucional en un caso de similares contornos<sup>4</sup>:

*“4.4.5.1. La primera condición se encuentra acreditada en este caso, pues el accionante es una persona de 80 años, es decir que, además de pertenecer a la tercera edad, superó la línea actual de esperanza de vida. Si bien esta es una condición necesaria para analizar si procede o no el estudio de fondo del caso, no es criterio suficiente, pues suponerlo así implicaría que “la jurisdicción constitucional sustituya siempre o casi siempre a la jurisdicción ordinaria en conflictos que involucren a (...) sujetos de especial protección”. En otras palabras, la edad no es una circunstancia que por sí misma sirva para dar por cumplido el requisito de subsidiariedad.*

*4.4.5.2. El segundo requisito es que la persona se encuentre en una situación de riesgo de amenaza o violación frente a los derechos invocados, a partir de una prueba, al menos sumaria, en la que se tenga en cuenta sus condiciones particulares. En*

---

<sup>2</sup> Sentencias T-225 de 1993 y T-808 de 2010 entre otras.

<sup>3</sup> Sentencia T-747 de 2008

<sup>4</sup> Sentencia T-324 de 2018

*términos de la Corte, “este análisis permite reconocer las desigualdades que existen dentro del grupo de especial protección (...) y que justifica una especial consideración acerca del requisito de subsidiariedad en el ejercicio de la acción de tutela.”*

*En el caso sometido a decisión, lo primero que se advierte es que el accionante no aportó ninguna prueba para acreditar la supuesta violación de su derecho al mínimo vital, cuya transgresión o amenaza imponga la intervención necesaria del juez constitucional. Sobre el particular, esta Corporación ha insistido en que “(...) las partes en el proceso deben cumplir con el deber de diligencia en lo que pretenden probar. Ninguna debe obrar con inercia porque ello causa que las consecuencias adversas de la decisión sean deducidas en su contra.”*

*Dentro de este escenario, con la información que aporta el peticionario, se tiene que, si bien dice no tener ningún ingreso, lo cierto es que desde la fecha de la suspensión de la pensión de vejez reconocida transitoriamente (29 de abril de 2016) y la fecha de presentación de la acción de tutela (6 de octubre de 2017) ha obtenido recursos para solventar sus necesidades básicas, sin que la pensión que ahora reclama adquiera una connotación de esencial para asegurar su subsistencia. En este orden de ideas, no menciona ni prueba la existencia de circunstancias particulares que hagan considerar a la Corte, que recientemente se presentó un cambio en sus condiciones de vida, afectando, con ello, las fuentes con las que ha vivido el último año.”*

En este orden, se ocupará este juzgado de analizar el fondo del asunto frente a la garantía del derecho de petición y del debido proceso aunque no se haya invocado pues a juicio de este estrado judicial, son esas las garantías que a la fecha se involucran en el caso en concreto no así las del mínimo vital, seguridad social e igualdad, éste último en tanto no se hace referencia a ninguna circunstancia en donde un individuo en las mismas condiciones del accionante haya recibido un trato diverso por parte de la accionada.

### **MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL**

#### **Del derecho de petición:**

El artículo 23 de la Constitución Política consagra el derecho de petición, según el cual todas las personas tienen derecho a presentar peticiones respetuosas ante las autoridades, en interés general o particular, y a obtener de éstas, una respuesta oportuna y de fondo.

Así pues, el derecho de petición es un derecho fundamental, correspondiéndole a las autoridades públicas garantizar su goce efectivo en condiciones de eficacia y eficiencia, es decir, dándose una respuesta de fondo, clara y oportuna.

De otra parte, en múltiples pronunciamientos, la Corte Constitucional,<sup>5</sup> ha establecido como presupuestos mínimos, para considerar que la respuesta satisface una petición, los siguientes:

*“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 si 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. (...)”<sup>6</sup> (Se resalta).*

Debe decirse en este punto, que **en el caso en concreto de las solicitudes que involucran derechos pensionales** la Corte Constitucional en sentencia SU-975 de 2003, la cual ha sido reiterada por la misma Corporación<sup>7</sup> y por el Consejo de Estado<sup>8</sup> en diversas oportunidades, hizo una interpretación de los artículos 19 del Decreto 656 de 1994, 4 de la Ley 700 de 2001, 6 y 33 del Código Contencioso Administrativo y señaló lo siguiente:

*“A falta de otros plazos legales y mientras el legislador expidiera la correspondiente normatividad, la Corte optó por aplicar la norma general que regula el derecho de petición y que dispone un plazo de 15 días para dar respuesta a las peticiones de carácter general o particular. No obstante, la Corte fue consciente de la dificultad de un término de tiempo tan corto para resolver sobre peticiones pensionales, asunto que por su complejidad fáctica y normativa amerita un plazo mayor. Por ello, la Corte dejó en claro que el plazo de 15 días podía extenderse hasta cuatro meses, esto mediante aplicación analógica del artículo 19 del Decreto 656 de 1994,<sup>9</sup> disposición que fija un*

<sup>5</sup> Sentencias T-641 de 1999, T-377 de 2000, T-1160 A de 2001, T-628 de 2002, T- 669 de 2003, T-862 de 2005 y T-977 de 2005.

<sup>6</sup> Corte Constitucional, sentencia T -161 de 10 de marzo de 2011. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

<sup>7</sup> T-173 de 2013, T-086 de 2015, T-237 de 2016 y T-238 de 2017, entre otras.

<sup>8</sup> Sentencias de 18 de febrero de 2016 y 7 de abril de dos mil dieciséis 2016, proferidas dentro de los expedientes Nos. 11001-03-15-000-2015-03072-00(AC) y 13001-23-31-000-2016-00003-01(AC), respectivamente.

<sup>9</sup> Decreto 656 de 1994, “por el cual se establece el régimen jurídico y financiero de las sociedades que administren fondos de pensiones”. Artículo 19°. El Gobierno nacional establecerá los plazos y procedimientos para que las administradoras decidan acerca de las

*plazo máximo para responder peticiones en materia pensional por parte de las entidades administradoras de pensiones, siempre y cuando la administración informara al interesado sobre la imposibilidad de resolver de fondo su petición dentro del plazo general dispuesto por el Código Contencioso Administrativo para responder peticiones.*

*Razón por la que ha de entenderse que como en dicho término no puede darse una respuesta de fondo, núcleo esencial del derecho de petición, el Seguro Social ha de informar al solicitante si la documentación allegada está completa y en caso contrario señalar la que hace falta, así como advertir el término que empleará para resolver de fondo la solicitud.*

*Así, mientras el legislador cumple su función de establecer un término razonable en que entidades como el Seguro Social deben emplear para dar respuesta a las solicitudes que sus afiliados, específicamente en materia de reconocimiento de pensiones, ha de entenderse que esta entidad debe aplicar por analogía el lapso contenido en el artículo 19 del decreto 656 de 1994, según el cual las solicitudes de pensión deben resolverse de fondo en un término máximo de cuatro (4) meses desde el momento en que se radique la respectiva petición. Hecho éste que tendrá que ser informado al solicitante en el lapso al que hace referencia el artículo 6 del Código Contencioso Administrativo.*

*(...)*

*Obsérvese cómo el artículo 4º (de la Ley 700 de 2001) establece un término de seis meses no para decidir sobre las solicitudes en materia de pensión, como lo hace el artículo 9º del Decreto 656 de 1994, sino para adelantar los trámites necesarios para el reconocimiento y pago de las mesadas; es decir, para el desembolso efectivo del monto de las mismas.” (Subrayas del despacho)*

De acuerdo a lo anterior, la Corte llegó a la conclusión que existen los siguientes tres términos que corren de manera concomitante:

*(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.*

---

*solicitudes relacionadas con pensiones por vejez, invalidez y sobrevivencia, sin que en ningún caso puedan exceder de cuatro (4) meses.”*

*(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 Cajanal;*

*(iii) 6 meses para adoptar todas las medidas necesarias tendientes al reconocimiento y pago efectivo de las mesadas pensionales, ello a partir de la vigencia de la Ley 700 de 2001.”  
(Negrillas del despacho)*

En este punto cabe señalar, que si bien en la sentencia en cita se estudió el término genérico de 15 días para resolver peticiones particulares previsto en el anterior Código Contencioso Administrativo, el mismo no varió con ocasión de la expedición de la Ley 1755 de 2015<sup>10</sup>, y en igual sentido tampoco se observa que a la fecha actual, el Legislador haya previsto una regulación especial en cuanto al lapso con que cuentan las entidades que tienen a su cargo el reconocimiento de las pensiones de invalidez para resolver las solicitudes encaminadas al reconocimiento de tal prestación, de manera que fuerza tener en cuenta los términos señalados por la Corte Constitucional.

Así las cosas, en principio, las Entidades en mención cuentan con 15 días hábiles para resolver de fondo, dentro de los cuales si consideran que no es posible emitir dicha respuesta, en caso encontrarse completa la documentación necesaria para tomar una decisión, deberán informarle al peticionario tal situación y el tiempo que tomará la expedición del acto administrativo que solucione su situación administrativa, lapso que no podrá exceder en total de 4 meses calendario contados a partir de la radicación de la solicitud. En caso de encontrar que los documentos están incompletos deberán informarlo igualmente, conceder un plazo prudencial para allegarlos y poner de presente el tiempo que llevará la expedición del acto administrativo que decida de fondo.

Ahora bien, si se llegase a efectuar el reconocimiento de la prestación solicitada, la entidad **cuenta con 2 meses adicionales para hacer efectivo el mismo**, esto es, **para ingresarlo en nómina y proceder al pago efectivo**, de tal suerte que **no puede afirmarse que las entidades cuentan en total con 6 meses para resolver de fondo, sino que los términos de 15 días, 4 y 2 meses corren de manera conjunta**, así lo precisó el Consejo de Estado en sentencia de 13 de octubre de 2016, dentro del radicado No. 05001-23-33-000-2016-01919-01(AC), C.P. Dra. Rocío Araujo Oñate, en la cual indicó:

*“(…) es claro que de conformidad con la Ley 700 de 2001, el trámite debe durar un máximo de 6 meses, por lo que se entienden que los cuatro meses para resolver de fondo se encuentran incluidos en estos, razón por la cual, en realidad, la entidad cuenta con dos meses, tras reconocer el derecho, para adelantar los trámites de inclusión en nómina y demás*

---

<sup>10</sup> El artículo 14 señaló que salvo norma legal especial y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción.

actuaciones que garanticen el pago efectivo de la mesada pensional (...)". (Subrayas del despacho)

En suma, cualquier desconocimiento injustificado de dichos plazos legales, en cualquiera de las hipótesis señaladas, acarrea la vulneración del derecho fundamental de petición.

Ahora, en relación con la necesidad de notificación de la respuesta a las peticiones de los interesados y a la idoneidad de dichas diligencias, la Corte Constitucional<sup>11</sup> ha establecido lo siguiente:

*"...3.2.3. En tercer lugar, la Corte Constitucional ha considerado que las autoridades tienen el deber de poner en conocimiento del peticionario la respuesta que emitan acerca de una solicitud o sea, notificar la respuesta al interesado.*

*Esta obligación genera para la administración la responsabilidad de actuar con diligencia en aras de que su respuesta sea conocida. De esta manera fue reconocido en la sentencia T-372 de 1995 y reiterado por la sentencia T-477 de 2002, en donde se determinó que el derecho de petición se concreta en dos momentos sucesivos, ambos dependientes de la actividad del servidor público a quien se dirige la solicitud: "(i) el de la recepción y trámite de la misma, el cual implica el debido acceso de la persona a la administración para que esta considere el asunto que se le plantea, y (ii) el de la respuesta, cuyo ámbito trasciende el campo de la simple adopción de decisiones y se proyecta a la necesidad de llevarlas al conocimiento del solicitante" (Subrayas del despacho).*

Así las cosas, para que la respuesta materialice el derecho de petición, debe darse dentro de un término razonable, cumplir con los requerimientos que plantea la solicitud y dársele a conocer al peticionario, so pena de vulnerarse el derecho fundamental. Todo lo anterior precedido, por supuesto, de una petición o recurso que se ha presentado a la entidad.

#### **Del derecho al debido proceso:**

El artículo 29 de la Constitución Política, establece que el derecho fundamental al debido proceso debe aplicarse a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas, determinando las siguientes garantías mínimas que lo conforman (i) nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio; (ii) en materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable; (iii) toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable; (iv) quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser

---

<sup>11</sup> Sentencia T-814 de 2005.

juzgado dos veces por el mismo hecho y (v) es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso.

Con base en este contenido, la Honorable Corte Constitucional ha definido el 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.<sup>12</sup>

Específicamente en materia administrativa, la alta Corporación ha establecido que: los principios generales que informan el derecho fundamental al debido proceso **se aplican igualmente a todas las actuaciones administrativas que desarrolle la administración pública en el cumplimiento de sus funciones y realización de sus objetivos y fines**, de manera que se garantice: (i) el acceso a procesos justos y adecuados; (ii) **el principio de legalidad y las formas administrativas previamente establecidas**; (iii) los principios de contradicción e imparcialidad; y (iv) los derechos fundamentales de los asociados. Según el Alto Tribunal, todas estas garantías se encuentran encaminadas a garantizar el correcto y adecuado ejercicio de la función pública administrativa, de conformidad con los preceptos constitucionales, legales o reglamentarios vigentes y los derechos de los ciudadanos, y con el fin de evitar posibles actuaciones abusivas o arbitrarias por parte de la administración a través de la expedición de actos administrativos que resulten lesivos de derechos o contrarios a los principios del Estado de Derecho<sup>13</sup>. En este mismo sentido, se ha sostenido que estas garantías inherentes al debido proceso administrativo constituyen un contrapeso al poder del Estado en las actuaciones que desarrolle frente a los particulares<sup>14</sup>. (Negrilla fuera de texto).

Así mismo, se ha indicado que de la aplicación del principio del debido proceso administrativo, se derivan consecuencias importantes, tanto para los asociados, como para la administración pública. Desde la perspectiva de los asociados, del derecho al debido proceso se desprenden las garantías de (i) conocer las actuaciones de la administración; (ii) pedir y controvertir las pruebas; (iii) ejercer con plenitud su derecho de defensa; (iv) impugnar los actos administrativos, y (v) gozar de las demás garantías establecidas en su beneficio. En lo que respecta a la administración, todas las manifestaciones del ejercicio de la función pública administrativa se encuentran cobijadas por el debido proceso, tales como (i) la formación y ejecución de actos administrativos; (ii) las peticiones presentadas por los particulares; y (iii) los procesos que se adelanten contra la administración por los ciudadanos en ejercicio legítimo de su derecho de defensa<sup>15</sup>.

En materia pensional, la Corte Constitucional, ha referido lo siguiente frente a este fundamental<sup>16</sup>:

---

<sup>12</sup> Sentencia C-980 de 2010

<sup>13</sup> Sobre estos temas consultar entre otras las sentencias T-442 de 1992, T-120 de 1993, T-020 y T-386 de 1998, T-1013 de 1999, T-009 y T-1739 de 2000, T-165 de 2001, T-772 de 2003, T-746 de 2005 y C-1189 de 2005. Citadas en Sentencia C-089/11.

<sup>14</sup> Ver sentencias T-391 de 1997 y T-196 de 2003, citada en la Sentencia C-089/11

<sup>15</sup> *Ibidem*.

<sup>16</sup> Ver entre otras, Sentencia T-426 de 2018.

*“22. Así, este Tribunal constitucional ha definido el derecho al debido proceso administrativo como: “(i) el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa, (ii) que guarda relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal”.*

*De ahí que todo acto arbitrario de la administración, en la medida que se aparta de las normas aplicables al caso para “realizar su propia voluntad”, entraña una vulneración al debido proceso.*

*23. En materia pensional, en la sentencia T-543 de 2015 la Corte enfatizó que las administradoras de pensiones están sujetas al debido proceso, en respeto de los derechos de los afiliados al sistema de seguridad social; de esta forma, “tienen una carga especial respecto de las solicitudes presentadas por sus afiliados, especialmente [frente a] aquellas situaciones que la entidad está en la ‘posibilidad y en el deber de verificar (...)’ en consecuencia, la entidad debe adelantar los trámites administrativos con observancia de las normas que determinan el debido proceso administrativo y no debe trasladar al trabajador cargas que no le corresponde asumir.” (Subrayas del despacho)*

### **De la garantía de pensión mínima**

En desarrollo del principio de solidaridad<sup>l</sup> consagrado en el artículo 2º de la Ley 100 de 1993, el legislador creó la garantía de pensión mínima, como prestación a la cual pueden acceder los afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Pensiones que no hayan alcanzado a generar la pensión mínima de que trata el artículo 35 de esa misma ley, pero que ya alcanzaron la edad de jubilación.

Dicha garantía, fue definida por la Superintendencia Financiera de Colombia, como *el beneficio económico que reconoce el Estado a través de la Oficina de Bonos Pensionales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para aquellos afiliados que a pesar de contar con la edad para pensionarse ( 62 años de edad, en el caso de los hombres y, 57 si son mujeres), no cuentan con el capital necesario para generar una pensión mínima, habiendo cotizado por lo menos 1150 semanas (para lo cual deberán contabilizarse las semanas incluidas en el cálculo del Bono Pensional), caso en el cual el afiliado tendrá derecho a que el Estado le complete la parte que haga falta para obtener una pensión mínima.*

Así las cosas, el Estado garantiza a sus afiliados que cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 65 de la Ley 100 de 1993, el reconocimiento y pago de una pensión mínima de vejez, equivalente al monto de un salario mínimo legal mensual vigente siempre y cuando la suma de las pensiones, rentas y remuneraciones que recibe el afiliado no sea superior a lo que le correspondería como pensión mínima, excepción que se encuentra consagrada en el artículo 84 de la Ley 100 de 1993.

En efecto, el artículo 65 ejusdem establece dos requisitos para el reconocimiento de la garantía de pensión mínima, que consisten en (i) haber cumplido 62 años de edad si son hombres y 57 años si son mujeres y (ii) tener cotizadas por lo menos 1150 semanas.

En este orden y de acuerdo con las previsiones del artículo 83 ibídem, la administradora de pensiones o la aseguradora que tenga a su cargo las pensiones, será la encargada de realizar los trámites necesarios para el reconocimiento de las garantías de pensión mínima en nombre del pensionado, el reconocimiento de dicha prestación, estará a cargo de la Oficina de Obligaciones Pensionales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través de un *“acto que se expedirá con base en la información que suministre la AFP o la aseguradora (...)”*

Entonces, a partir del momento en que la administradora de pensiones verifique que el afiliado cumple con los requisitos establecidos en la normativa, deberá proceder a iniciar las gestiones pertinentes ante la Oficina de Bonos Pensionales para el reconocimiento de la garantía de pensión mínima. A su turno, el fondo de pensiones iniciará los pagos mensuales de la respectiva pensión con cargo a la cuenta de ahorro individual, previo reconocimiento de la OBP del derecho a la garantía de pensión mínima, que se deberá efectuar en un plazo no superior a cuatro meses contados a partir del recibo de la solicitud de la pensión.

### **DEL ASUNTO EN CONCRETO**

El soporte fáctico de la acción da cuenta de que el accionante acudió a la AFP accionada el 1 de agosto de 2019 para pedir el reconocimiento de una pensión de vejez, solicitud a la cual adjuntó los documentos requeridos el 6 de agosto de 2019 quedando ésta formalmente radicada ante la entidad con el número V19652160.

Así las cosas, no resulta de recibo que la accionada señale que tal actuación corresponde a una “preasesoría” y que solo cuando la administradora lo considere, tendrá el carácter de petición o solicitud formal.

Debe recordarse que la ley estatutaria del derecho de petición Ley 1755 de 2015, señala que toda persona puede acudir a presentar peticiones para lo cual basta elevarlas antes quien considera es la autoridad o persona que se la debe atender, con la única condición que sea respetuosa en los términos del artículo 23 superior.

En ese entendido, vulnera el debido proceso del accionante y en general de los afiliados a AFP PROTECCIÓN S.A. el hecho de establecer requisitos adicionales o trabas administrativas para que sus afiliados accedan a las respuestas que legalmente están obligadas a suministrar como es el caso de la respuesta de fondo al reconocimiento de un derecho pensional-

Dicho esto, de acuerdo con el marco normativo precedente, la AFP contaba con el término de **hasta de 4 meses** -es decir se puede resolver antes-, para resolver de fondo la solicitud pensional, término que feneció el 6 de diciembre de 2019 sin que el accionante haya obtenido una decisión frente al reconocimiento de la garantía de pensión mínima de que trata la demanda.

Por otra parte, no es menos cierto que el 27 de febrero de los corrientes, cuando ya había vencido el término para contestar la petición, le fue solicitada al accionante una documental que éste informa ya entregó y razón por la cual la AFP indica que la petición fue radicada en el mes de abril hog año.

A juicio de este despacho, tal actuación no revive los términos para dar respuesta a la solicitud pensional pues el término para completar la documental ya se encontraba vencido, de manera que la AFP se encuentra obligada a dar una respuesta definitiva de manera inmediata o por lo menos a informar de manera clara y precisa a su afiliado, cuáles son las gestiones que ha efectuado en su nombre -tal como era su obligación legal-, pues no pasa desapercibido el despacho que se ha informado que la solicitud del demandante se halla actualmente surtiendo el trámite ante la Oficina de Bonos Pensionales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público OBP pero no se acredita que el accionante haya tenido acceso a tal información.

Valga decir que si la solicitud ya se encuentra a instancia de la OBP, quiere decir que no se requiere ningún documento o actuación por parte del accionante pues el marco legal, impone a las AFP que una vez verifiquen que el afiliado cumple los requisitos para acceder a la garantía de pensión mínima y hayan revisado la completitud de la documentación, acudan a la precitada dependencia en nombre del beneficiario para que se profiera el acto de aprobación correspondiente.

Ahora, del plenario no puede desprenderse en qué fecha fue que la AFP presentó a nombre del accionante la solicitud de aprobación de la garantía de pensión mínima al Ministerio de Hacienda de manera que no puede endilgarse responsabilidad por la tardanza a la Oficina competente pues de acuerdo con la normativa vigente, es a la AFP a la que corresponde hacer esa gestión en nombre de su afiliado y además entregar la documental necesaria para que la garantía de pensión mínima se materialice.

Sin embargo, valga resaltar que tampoco la OPB del Ministerio puede exceder los términos legales para resolver de fondo si aprueba o no la garantía que le fue solicitada de manera que tampoco es de recibo que el accionante tenga que quedarse en la indefinición entre tanto las oficinas involucradas hacen lo propio.

Así las cosas, AFP Protección S.A. para garantizar el respeto por el derecho de petición y debido proceso de su afiliado, en el término de 48 horas comunicará al accionante todas y cada una de las gestiones incluyendo las fechas y números de radicación, que ha efectuado en su favor o en su nombre tanto internamente como ante la OBP del Ministerio de Hacienda y Crédito Público desde el 6 de agosto de 2019; así mismo, dentro de los 10 días siguientes a esas 48 horas, resolverá de fondo la solicitud de reconocimiento de pensión de vejez con garantía mínima elevada por el accionante el 6 de agosto de 2019. La resolución definitiva para que garantice el núcleo esencial del derecho de petición debe ser comunicada al accionante.

Valga anotar que la misma AFP anunció bajo la gravedad del juramento, que de acuerdo con el cronograma de la OBP, esperaba recibir comunicación para la primera semana del mes de mayo del presente año, término que ya ha

transcurrido ampliamente de manera que no será óbice tal gestión ante el Ministerio, para dar cumplimiento a la orden que se impartirá.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Civil Municipal de Facatativá, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

#### **FALLA:**

**PRIMERO: Tutelar** el derecho de petición y debido proceso del señor Héctor Blanco Robles vulnerados por la Administradora de Fondo de Pensiones Protección S.A., conforme a lo anteriormente expuesto.

**SEGUNDO: Ordenar** al señor Juan David Correa Lozano identificado con la cédula No. 98542022 en su condición de Presidente de AFP PROTECCIÓN S.A.<sup>17</sup> y/o quien haga sus veces, que en el término de 48 horas contadas a partir de la notificación de esta sentencia, entere y notifique al accionante de todas y cada una de las gestiones incluyendo las fechas y números de radicación, que ha efectuado en su favor o en su nombre tanto internamente como ante la OBP del Ministerio de Hacienda y Crédito Público desde el 6 de agosto de 2019; así mismo, dentro de los 10 días siguientes a esas 48 horas, resuelva de fondo y notifique la respuesta a la solicitud de reconocimiento de pensión de vejez con garantía mínima elevada por el accionante el 6 de agosto de 2019 radicada con el No. V19652160.

**TERCERO: Negar** las demás pretensiones de la demanda conforme a lo expuesto.

**CUARTO: Prevenir** a la Administradora de Fondo de Pensiones Protección S.A. en los términos del inciso 2º del artículo 24 del D. E. 2591 de 1991, para que en lo sucesivo se abstenga de imponer a sus afiliados, requisitos adicionales a los legales y trabas administrativas para recibir, tramitar y resolver las solicitudes de reconocimiento, liquidación y pago de pensiones, en específico en lo que concierne a las “pre asesorías” las cuales no se encuentran consagradas en el ordenamiento legal, como requisito previo a la presentación formal de una solicitud de reconocimiento pensional.

**QUINTO: Reconocer** a Juliana Montoya Escobar como representante judicial de AFP PROTECCIÓN S.A.

**SEXTO: Comunicar** por medios electrónicos a las partes la determinación adoptada en este fallo, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

**Lo anterior en cumplimiento de las políticas de contención y prevención de propagación de COVID-19 que ha generado pandemia mundial según la cual se debe disminuir el contacto persona a persona.**

---

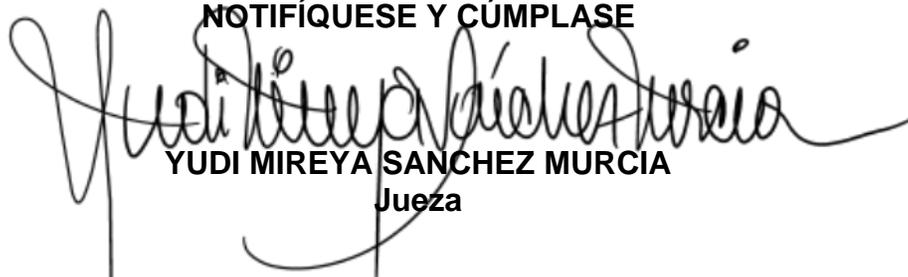
<sup>17</sup> De acuerdo con el Certificado de existencia y representación legal generado con el Pin No: 5437913020644731 expedido el 4 de mayo de 2020 aportado con la contestación de la demanda.

**SÉPTIMO:** Contra el presente fallo de tutela procede la impugnación, sin perjuicio de su cumplimiento inmediato, como lo estipula el artículo 31 ídem.

**La impugnación, en caso de ser propuesta se recibirá por medios electrónicos a la cuenta [jcmpalfac@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:jcmpalfac@cendoj.ramajudicial.gov.co) toda vez que conforme a los lineamientos del Consejo Superior de la Judicatura, el trabajo presencial no se encuentra habilitado en la sede judicial.**

**OCTAVO:** En firme esta sentencia y una vez se levante la suspensión de términos para selección de tutelas, envíese el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, conforme al mandato del artículo 33 del Decreto 2591 de 1991.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**YUDI MIREYA SANCHEZ MURCIA**  
Jueza