

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



JUZGADO CUARENTA Y SIETE (47) ADMINISTRATIVO
DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ
SECCIÓN SEGUNDA

Bogotá D.C., treinta (30) de octubre de dos mil veinte (2020)

Clase de Proceso : **ACCIÓN DE TUTELA**

Radicación No. : **11001334204720200029400**

Accionante : **LUZ MERY RIVERA HERNÁNDEZ**

Accionado : **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES -COLPENSIONES**

Asunto : **PETICIÓN, MÍNIMO VITAL, VIDA DIGNA Y SEGURIDAD SOCIAL.**

Como toda la actuación de la referencia se ha efectuado conforme a las reglas adjetivas que le son propias, sin que se observe causal alguna que invalide lo actuado, es procedente proferir decisión de mérito, para lo cual el **Juzgado Cuarenta y Siete (47) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá**, en ejercicio legal de la Función Pública de administrar Justicia que le es propia, y con observancia plena al derecho aplicable, dicta la presente

SENTENCIA

1.- ANTECEDENTES

Con fundamento en el artículo 86 de la C. P., el Decreto 2591 de 1991 y el 1382 de 2000, procede el Despacho a decidir en primera instancia, la acción de tutela, promovida por la señora **LUZ MERY RIVERA HERNÁNDEZ**, quien actúa en nombre propio, contra la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES**, por presunta vulneración a sus derechos fundamentales petición, mínimo vital, vida digna y seguridad social.

1.1. HECHOS

- La accionante elevó petición ante COLPENSIONES el 4 de febrero de 2020, radicado 2020_1524723, solicitando el reconocimiento de una pensión de vejez.

- Sin respuesta de fondo a la anterior solicitud, la accionante, requiere en múltiples ocasiones a COLPENSIONES, quien aduce estar en espera del proyecto de resolución, en atención a un trámite adelantado ante la Alcaldía de Bucaramanga.
- A la fecha han transcurrido más de 8 meses desde la radicación de la solicitud de la pensión, sin que la entidad accionada brinde una respuesta clara y de fondo.
- Se hace imperativo el reconocimiento de la prestación solicitada, dada la situación de emergencia social derivada por el COVID-19, estando la tutelante en un proceso de pérdida de la capacidad laboral que impide garantizar una vida digna.

1.2. DERECHOS FUNDAMENTALES PRESUNTAMENTE VULNERADOS

La accionante sostiene que con el actuar de COLPENSIONES, se le han vulnerado sus derechos fundamentales petición, mínimo vital, vida digna y seguridad social.

II. ACTUACIÓN PROCESAL

Como la solicitud reunió los requisitos de ley, se le dio curso a través del auto admisorio del 27 de octubre de 2020, que se notificó al Presidente de **COLPENSIONES**, para que informara a este Despacho sobre los hechos expuestos en la acción de tutela respecto de los derechos deprecados y el formulario radicado por el accionante.

III. CONTESTACIÓN DE LA ACCIÓN DE TUTELA

La Dra. NAZLY YORLENY CASTILLO BURGOS en calidad de Directora de Acciones Constitucionales de Colpensiones, a través de escrito enviado al correo institucional del Juzgado el día 28 de octubre de 2020, dio contestación a la acción tutelar manifestando que mediante oficio de 16 de septiembre de 2020 remitió la cuota parte asignada en el proyecto de acto administrativo al Municipio de Bucaramanga para que emita pronunciamiento al respecto, lo anterior, de conformidad con los Decretos 2921 de 1948, 1848 de 1969, en las Leyes 33 de 1985 y 71 de 1988.

En cuanto al procedimiento agotado por la entidad, se hace referencia a el artículo 2 de la Ley 33 de 1985, la cual recogió lo señalado por los Decretos 2921

de 1948 y 1848 de 1969, precisando que para el reconocimiento y pago de pensiones donde concurren una o varias entidades a prorrata del tiempo cotizado o servido, la Caja de Previsión obligada al pago de una pensión, en ejercicio de su derecho repetirá contra los organismos no afiliados a ella, o contra las demás entidades de previsión, a prorrata del tiempo que el pensionado hubiere servido o aportado a ellos.

En cuanto a la acción de tutela, se trae a colación el artículo 6° del Decreto 2591 de 1991 en concordancia con el numeral 4° del artículo 2° del Código Procesal del Trabajo, ya que se deberán adelantar los otros recursos o medios de defensa judicial, al tratarse de una acción residual.

De otro lado, del estudio de las pretensiones aquí incoadas sobrepasan la órbita de competencia del Juez constitucional en la medida que no se probó vulneración a derechos fundamentales, ni la existencia de un perjuicio irremediable que haga viable proteger derecho alguno, solicitándose la improcedencia de la acción tutelar.

IV. CONSIDERACIONES

La acción de tutela, considerada como una de las grandes innovaciones del Constituyente de 1991, con la cual se pretendió salvaguardar en una forma efectiva, eficiente y oportuna los derechos fundamentales, pues se trata de un mecanismo expedito que permite la protección inmediata de aquellos.

Este mecanismo, de origen netamente constitucional ha sido propuesto como un elemento procesal complementario, específico y directo cuyo objeto es la protección concreta e inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, cuando éstos sean violados o se presente amenaza de su violación, sin que se pueda plantear en esos estrados discusión jurídica sobre el derecho mismo.

De esta manera el art. 86 de la C.P. lo consagró en los siguientes términos:

“ARTICULO 86. *Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.*

La protección consistirá en una orden para que aquel respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo. El fallo, que será de inmediato cumplimiento, podrá impugnarse ante el juez competente y, en todo caso, éste lo remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

En ningún caso podrán transcurrir más de diez días entre la solicitud de tutela y su resolución.

La ley establecerá los casos en los que la acción de tutela procede contra particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión”.

La mentada disposición constitucional fue desarrollada por el Decreto 2591 de 1991, en la que se dispuso además de los principios que la regían, su objeto y el procedimiento que ha de seguirse en los estrados judiciales.

Ha de advertirse que tanto en la norma constitucional como en la reglamentaria, el ejercicio de la citada acción está supeditado a la presentación ante el Juez Constitucional de una situación concreta y específica de violación o amenaza de vulneración, de los derechos fundamentales, cuya autoría debe ser atribuida a cualquier autoridad pública, o en ciertos eventos definidos por la ley a sujetos particulares; además, el sujeto que invoca la protección debe carecer de otro medio de defensa judicial para proteger los derechos cuya tutela pretende, pues de existir estos la tutela es improcedente, excepto cuando se use como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, al no ser suficientes los mecanismos ordinarios para lograr la protección reclamada.

4.1. PROBLEMA JURÍDICO

El problema jurídico se contrae a determinar si la **Administradora Colombiana de Pensiones - COLPENSIONES**, ha vulnerado los derechos fundamentales petición, mínimo vital, vida digna y seguridad social de la señora **LUZ MERY RIVERA HERNÁNDEZ**, al no dar respuesta de fondo al requerimiento elevado el día 4 de febrero de 2020 radicado 2020_1524723, en consideración al trámite adelantado por la entidad con el fin de efectuar el cobro de la cuota parte pensional ante el Municipio de Bucaramanga dando estricto cumplimiento al artículo 2 de la Ley 33 de 1985, la cual recogió lo señalado por los Decretos 2921 de 1948 y 1848 de 1969.

4.2. DESARROLLO DEL PROBLEMA JURÍDICO

Para resolver el problema jurídico planteado, el Despacho considera que se hace necesario estudiar la normativa aplicable al caso y la jurisprudencia de la Corte Constitucional en lo que atañe a los derechos presuntamente vulnerados.

4.2.1. Procedencia excepcional de la acción de tutela para reclamar acreencias laborales.

En lo que respecta al reconocimiento de acreencias laborales por medio de la acción de tutela, la jurisprudencia constitucional ha señalado que por regla general dicha pretensión **no es susceptible de ampararse por esta vía**, por cuanto en el ordenamiento jurídico la jurisdicción ordinaria laboral, o la jurisdicción de contenciosa administrativa tienen mecanismos idóneos y eficaces de defensa judicial según el caso. Sin embargo, de manera excepcional, se ha contemplado la procedencia del amparo para obtener el pago de dicho tipo de acreencias cuando se afecta el derecho fundamental al mínimo vital del accionante¹.

Sobre este punto, la Sentencia T-457 de 2011 indicó que:

*“Por regla general, la resolución de las controversias relativas al incumplimiento en el pago de acreencias laborales, entre ellas el salario o contraprestación mensual, es un asunto que compete a la jurisdicción laboral. (...) Sin embargo, la sólida línea jurisprudencial que por varios años ha trazado esta Corporación, plantea de forma pacífica una única excepción sobre la improcedencia general anotada. Ella se presenta en aquellos eventos en los que el no pago de la prestación tiene como consecuencia directa la **afectación de derechos fundamentales, concreta y especialmente, el del mínimo vital**”. (Negrilla fuera de texto).*

En cuanto al mínimo vital, esta corresponde a aquel ingreso destinado a cubrir las necesidades básicas como alimentación, salud, educación, recreación, servicios públicos domiciliarios, etc, de ahí que su conceptualización no sólo comprenda un componente cuantitativo vinculado con la simple subsistencia, sino también un elemento cualitativo relacionado con el respeto a la dignidad humana como valor fundante del ordenamiento constitucional. En todo caso, siempre que se alega su vulneración, es necesario **que el interesado enuncie los motivos que le sirven de fundamento para solicitar su protección, de manera que el juez pueda evaluar la situación concreta del accionante.**

De acuerdo con el requisito de subsidiariedad, la acción de tutela es improcedente cuando es utilizada como mecanismo alternativo a los medios judiciales ordinarios de defensa previstos por la ley. Sin embargo, este requisito puede flexibilizarse si el juez constitucional logra determinar alguno de estos supuestos: (i) los mecanismos y recursos ordinarios de defensa no resultan lo suficientemente idóneos y eficaces para garantizar la protección de los derechos presuntamente vulnerados o amenazados; (ii) se requiere la protección constitucional como mecanismo transitorio, pues, de lo contrario, el afectado se enfrentaría a la ocurrencia inminente de un perjuicio irremediable frente a sus derechos fundamentales; y, (iii) el titular de los derechos fundamentales amenazados o vulnerados es sujeto de especial protección constitucional. Así mismo, debe señalarse que las controversias

¹ Ver sentencia Corte Constitucional T-043 de 2018.

respecto de derechos laborales ciertos e indiscutibles tienen una gran relevancia constitucional, ya que éstos involucran derechos fundamentales y por eso constituyen un límite infranqueable dentro de las relaciones laborales, los derechos inciertos y discutibles dentro de la relación laboral son derechos legales que pueden ser protegidos por esa jurisdicción natural.

4.2.2 Derecho a la Seguridad Social

La seguridad social es concebida como un instituto jurídico de naturaleza dual que tiene la condición tanto de derecho fundamental², como de servicio público esencial bajo la dirección, coordinación y control del Estado³, surge como un instrumento a través del cual se le garantiza a las personas el ejercicio de sus derechos fundamentales cuando se encuentran ante la materialización de algún evento o contingencia que mengüe su estado de salud, calidad de vida y capacidad económica, o que se constituya en un obstáculo para la normal consecución de sus medios mínimos de subsistencia a través del trabajo.

Esto derecho puede verse vulnerado por el actuar negligente de las administradoras de fondos de pensiones en atención a las obligaciones impuestas por la ley 100 de 1993, pues son estas las obligadas a contabilizar la totalidad de semanas que efectivamente haya laborado el trabajador dependiente dentro del Sistema General de Seguridad Social en Pensiones (S.G.S.S.P.).

4.2.3. Derecho al mínimo vital

El mínimo vital constituye un presupuesto básico para el efectivo goce y ejercicio de la totalidad de los derechos fundamentales, en tanto salvaguarda de las condiciones básicas de subsistencia del individuo, de acuerdo con lo anterior, la salvaguarda del derecho al mínimo vital se materializa en la satisfacción de las necesidades básicas del individuo, para el desarrollo de su proyecto de vida.

Es en ese sentido que la Honorable Corte Constitucional ha señalado que “derecho al mínimo vital adopta una visión de la justicia constitucional en la que el individuo tiene derecho a percibir un mínimo básico e indispensable para desarrollar su proyecto de vida (...)”

Igualmente, se ha señalado que el Estado Social de Derecho exige esforzarse en la construcción de las condiciones indispensables para asegurar a todos los

² Reiterado en Sentencias T-690 de 2014, T-915 de 2014, T-009 de 2015 y T-330 de 2015.

³ Artículo 48 de la Constitución Política de Colombia

habitantes del país una vida digna dentro de las posibilidades económicas que estén a su alcance.

Este derecho ha sido reconocido desde 1992 en forma reiterada por la jurisprudencia de esta Corte⁴. Primero se reconoció como derecho fundamental innominado, como parte de una interpretación sistemática de la Constitución, luego se le concibió como un elemento de los derechos sociales prestacionales.

Posteriormente, se indicó que es un derecho fundamental ligado a la dignidad humana, *"la idea de un mínimo de condiciones decorosas de vida (...), no va ligada sólo con una valoración numérica de las necesidades biológicas (...) para subsistir, sino con la apreciación material del valor de su trabajo, de las circunstancias propias de cada individuo, y del respeto por sus particulares condiciones de vida"*⁵.

Igualmente, nuestro órgano de cierre constitucional ha reiterado que, si bien este es un derecho predicable de todos los ciudadanos, existen determinados sectores de la población que, en razón de su vulnerabilidad, son susceptibles de encontrarse con mayor facilidad en situaciones que comprometan ese derecho. Estos sectores comprenden⁶ *a personas o colectivos indefensos que merecen una particular protección del Estado para que puedan desplegar su autonomía en condiciones de igualdad con los restantes miembros del conglomerado social, y no se vean reducidos, con grave menoscabo de su dignidad, a organismos disminuidos y oprimidos por las necesidades de orden más básico, a este grupo pertenecen las personas de la tercera edad, quienes al final de su vida laboral tienen derecho a gozar de una vejez digna y plena.*

Bajo la línea jurisprudencial señalada se ha reiterado que *"en el caso de los adultos mayores, quienes hacen parte de los grupos vulnerables, su subsistencia está comprometida en razón a su edad y condiciones de salud, cuya capacidad laboral se encuentra agotada y cuyo único medio de supervivencia está representado en una pensión o ingresos propios, y que, al no contar con ellos, para asumir sus necesidades más elementales, afectan de manera inmediata su calidad de vida, y afectación de su mínimo vital, los coloca en una condición de indefensión, requiriendo una protección inmediata de sus derechos fundamentales"*⁷.

En conclusión, existe una relación estrecha entre el derecho a la pensión de vejez y el derecho al mínimo vital, más aún cuando se trata de personas cuyas

⁴ Corte Constitucional, Sentencias SU-022 de 1998; SU-1354 de 2000; SU-1023 de 2001; SU-434 de 2008; SU-131 de 2013; SU-415 de 2015; SU-428 de 2016; SU-133 de 2017.

⁵ Corte Constitucional, Sentencia SU-995 de 1999

⁶ Ver Sentencia de revisión Corte Constitucional T-716 de 2017. Magistrado ponente: CARLOS BERNAL PULIDO.

⁷ Corte Constitucional, Sentencias T-685 de 2014; T-779 de 2014.

condiciones las hacen sujetos de especial protección constitucional, por esta razón la Corte ha admitido la viabilidad de la solicitud de amparo.

4.2.4 Derecho de petición en materia pensional

La Constitución Política de 1991, en el artículo 23, reconoce el derecho de toda persona a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución.

La Corte Constitucional ha reiterado en diversas ocasiones que este derecho fundamental es indispensable para lograr los fines del Estado contenidos en el artículo 2º de la Carta, *“como lo son el servicio a la comunidad, la garantía de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, la participación de los ciudadanos en las decisiones que los afectan y para asegurar que las autoridades cumplan las funciones para las cuales han sido instituidas”*⁸.

La jurisprudencia constitucional ha sostenido que el derecho de petición se satisface si concurren los elementos esenciales como *“(i) la posibilidad cierta y efectiva de elevar, en términos respetuosos, solicitudes ante las autoridades, sin que éstas se nieguen a recibirlas o se abstengan de tramitarlas; (ii) la respuesta debe ser pronta y oportuna, es decir, la respuesta debe producirse dentro de un plazo razonable, que debe ser lo más corto posible, así como clara, precisa y de fondo o material, que supone que la autoridad competente se pronuncie sobre la materia propia de la solicitud y de manera completa y congruente, es decir sin evasivas, respecto a todos y cada uno de los asuntos planteados, y (iii) la pronta comunicación de lo decidido al peticionario, independiente de que la respuesta sea favorable o no, pues no necesariamente se debe acceder a lo pedido”*⁹.

El derecho de petición aparecía regulado en el Decreto 01 de 1984 hasta la expedición del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011); no obstante, el título que lo regulaba fue declarado inexecutable a través de sentencia C-818 de 2011, debiendo el legislador expedir la Ley Estatutaria 1755 de 2015, la cual lo disciplina en la actualidad.

En cuanto a las solicitudes relacionadas con el derecho a la pensión de vejez, invalidez y sobrevivencia, **el artículo 19 del Decreto 656 de 1994 establece que deberán decidirse en un plazo máximo de cuatro (4) meses.**

De igual manera, el artículo 4º de la Ley 700 de 2001 prevé que los operadores públicos y privados del Sistema General de Pensiones y Cesantías contarán con un

⁸ Sentencias T-012 y T-419 de 1992, T-172, T-306, T-335 y T-571 de 1993, T-279 de 1994 y T-414 de 1995, entre otras.

⁹ Sentencias T-259 de 2004 y T-814 de 2005, entre otras.

plazo no mayor a seis (6) meses, a partir del momento en que se eleve la solicitud de reconocimiento por parte del interesado, para adelantar los trámites necesarios tendientes al pago de las mesadas correspondientes, so pena de incurrir en una mala conducta y, en consecuencia, responder solidariamente en el pago de la indemnización moratoria a que haya lugar si el afiliado ha debido recurrir a los tribunales para el reconocimiento de su pensión o cesantía y el pago de costas judiciales.

Por su parte, la Ley 1755 de 2015, que sustituyó el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en el artículo 14, dispone 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”**.

Conforme con las normas previamente señaladas y la jurisprudencia constitucional se tiene que:

(i) *Dentro de los quince (15) días siguientes a la interposición de una solicitud pensional, la administradora debe informar al peticionario sobre el estado en el que se encuentra su trámite, las razones por las cuales ha demorado la respuesta y la fecha en la que responderá de fondo sus inquietudes*¹⁰.

(ii) *Las solicitudes pensionales deben resolverse en un término no mayor a cuatro (4) meses, contados a partir de la presentación de la petición*¹¹.

(ii) *Los fondos de pensiones cuentan con seis (6) meses, a partir de la solicitud, para adoptar todas las medidas necesarias que faciliten el pago efectivo de mesadas pensionales*¹².

(iii) *La entidad debe emitir un pronunciamiento de fondo, es decir, que las solicitudes se resuelvan materialmente y, además, notificarlas al peticionario*¹³.

4.2.5 Derecho a la vida y la dignidad humana

Tanto la jurisprudencia como la doctrina y la filosofía jurídica coinciden en considerar que el reconocimiento de la salud como un derecho parte del convencimiento de que el ser humano no puede existir dignamente y no puede realizar sus funciones vitales si carece de salud: El ser disminuido en sus facultades solo puede ejercer sus funciones imperfectamente. **A partir de allí el derecho a la vida se amplía e incorpora una serie de derechos más concretos como el derecho a la vida saludable e íntegra.** La salud se constituye en el derecho del hombre a mantener y conservar del mejor modo posible su existencia humana –sus condiciones físicas y mentales– como requisito indispensable para ser lo que está llamado a ser¹⁴.

¹⁰ Artículo 23 de la Constitución Política, Sentencias SU-975 de 2003, T-086 de 2015 y T-238 de 2017.

¹¹ Artículo 19 del Decreto 656 de 1994. Ver sentencias SU-975 de 2003, T-237 de 2016 y T-238 de 2017.

¹² Artículo de la Ley 700 de 2001, Sentencia T-238 de 2017.

¹³ T-155 de 2018.

¹⁴ Arbeláez Rudas, Mónica, Derecho a la salud en Colombia: el acceso a los servicios del sistema general de seguridad social en salud, Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP), 2006, pp. 71 y 71

El derecho a la dignidad humana, se constituye como un derecho fundamental autónomo, y cuenta con los elementos de todo derecho: un titular claramente identificado (las personas naturales), un objeto de protección más o menos delimitado (autonomía, condiciones de vida, integridad física y moral) y un mecanismo judicial para su protección (acción de tutela). Se consolida entonces como verdadero derecho subjetivo, *es claro que la vida no puede reducirse a la mera subsistencia, sino que implica el vivir adecuadamente en condiciones de dignidad.*

4.2.6 Las cuotas partes pensionales como sistema de concurrencia de las entidades en el pago de las pensiones.

El sistema de cuotas partes pensionales se instituyó con la finalidad de que las entidades en las cuales el empleado o trabajador había servido o cotizado para su pensión, contribuyeran, a prorrata del tiempo servido o cotizado, con la caja o la entidad pagadora de la pensión.

El artículo 33 de la Ley 100 de 1993 señalaba como requisitos para hacerse acreedor de dicha prestación, cumplir con *i)* 55 años de edad si es mujer o 60 años de edad si es hombre, y *ii)* haber cotizado un mínimo de 1000 semanas en cualquier tiempo. Sin embargo, estos parámetros fueron incrementados en la Ley 797 de 2003, exigiendo *i)* 57 años de edad para las mujeres y 62 para los hombres, y *ii)* a partir del 1° de enero de 2005 aumentó en 50 semanas y desde el 1° de enero de 2006 aumentaría en 25 cada año hasta llegar a 1.300 semanas en el 2015.

Ahora bien, este beneficio no tuvo su origen en el actual sistema general de pensiones; antes de la expedición de la Ley 100 de 1993 existían diversas disposiciones legales que procuraban la aludida pensión para los trabajadores que cotizaran o prestaran sus servicios por determinado tiempo, como sucedía con la **Ley 33 de 1985, la Ley 71 de 1988 y el Acuerdo 049 de 1990**¹⁵.

Con la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993 se integraron en un Sistema General de Seguridad Social los diversos regímenes pensionales existentes. Empero, en aras de proteger a quienes tenían la expectativa legítima de adquirir el derecho a la pensión de vejez de conformidad con los requisitos establecidos en la normatividad anterior, el legislador estableció un régimen de transición como forma de protección a sus garantías fundamentales, el cual ha sido definido por esta Corporación como *“un mecanismo de protección para que los cambios producidos por un*

¹⁵ Ver Sentencia T-122 de 2016.

tránsito legislativo no afecten desmesuradamente a quienes, si bien no han adquirido el derecho a la pensión, por no haber cumplido los requisitos para ello, tienen una expectativa legítima de adquirir ese derecho, por estar próximos a cumplir los requisitos para pensionares, en el momento del tránsito legislativo”¹⁶.

De ese modo, el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 dispuso que la edad, el tiempo de servicio o el número de semanas cotizadas, y el monto de la pensión de vejez, serían los establecidos en el régimen anterior al cual se encontraban afiliadas las personas que al momento de la entrada en vigencia del sistema general de pensiones (1° de abril de 1994) cumplieran cualquiera de los siguientes requisitos: i) tener 35 años de edad en el caso de las mujeres, o 40 tratándose de hombres; o ii) contar con 15 años o más de servicios cotizados.

En todo caso, el legislador expidió el Acto Legislativo 01 de 2005 a través del cual le impuso un límite temporal al régimen de transición. Para ello, estableció que este no podría extenderse más allá del 31 de diciembre de 2010, excepto para los trabajadores que siendo beneficiarios del mismo, tuviesen al menos 750 semanas cotizadas o su equivalente en tiempo de servicios a la fecha en que entró en vigencia la citada reforma constitucional, evento en el que el régimen de transición se mantendría hasta el 31 de diciembre de 2014.

Dentro de los regímenes pensionales que regulaban el reconocimiento de la pensión de vejez antes de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, se encuentran: i) el Decreto 546 de 1971, que ampara las contingencias de los servidores de la Rama Judicial y del Ministerio Público; ii) **la Ley 33 de 1985 que regulaba la pensión de los servidores públicos que cumplían el requisito de haber laborado durante veinte años o más para entidades del Estado;** iii) la Ley 71 de 1988, que permitía la acumulación de tiempos laborados en entidades públicas así como las sufragadas al ISS por parte de empleadores privados; y iv) el Acuerdo 049 de 1990 aprobado por el Decreto 758 de 1990, que reglaba las prestaciones sociales de los trabajadores privados, cuyos patronos trasladaron los riesgos de vejez, invalidez y muerte al Instituto de los Seguros Sociales y reconocía las prestaciones a los trabajadores que cotizaron a dicho régimen en calidad de independientes¹⁷.

Para explicar el régimen contenido en la **Ley 33 de 1985**¹⁸ es necesario hacer mención al tránsito legislativo de la Ley 6 de 1945 a la Ley 33 de 1985. La Ley 6 de

¹⁶ Sentencia C-789 de 2002. Reiterada en la sentencia SU-769 de 2014.

¹⁷ Sentencia T-979 de 2011.

¹⁸ “Por la cual se dictan algunas medidas en relación con las Cajas de Previsión y con las prestaciones sociales para el Sector Público”.

1945¹⁹ estableció una división entre las personas que trabajaban para el Estado en los niveles nacional, departamental o municipal, y las personas que no trabajaban para este, dando origen al régimen especial de los Trabajadores Oficiales. En el artículo 17, literal b) de dicha ley se establecieron como requisitos para acceder a la pensión de jubilación, haber cumplido 50 años de edad y haber prestado 20 años de servicio continuo o discontinuo.

Más adelante, el legislador unificó en 55 años la edad de jubilación para hombres y mujeres y dispuso en el artículo 1º de la Ley 33 de 1985: *“El empleado oficial que sirva o haya servido veinte (20) años continuos o discontinuos y llegue a la edad de cincuenta y cinco años (55) tendrá derecho a que por la respectiva Caja de Previsión se le pague una pensión mensual vitalicia de jubilación equivalente al setenta y cinco por ciento (75%) del salario promedio que sirvió de base para los aportes durante el último año de servicio”*.

Entonces, a partir de la entrada en vigencia de la Ley 33 de 1985 los requisitos para acceder a la edad de jubilación eran: i) 55 años de edad en lugar de 50, y 20 años de servicio continuo o discontinuo; requisito que no cambió. Esa normatividad estableció una transición ante el cambio legislativo, señalando que a los empleados oficiales que a partir de la fecha de vigencia de la ley hubieran cumplido quince años continuos o discontinuos de servicios, se les continuarían aplicando las disposiciones relativas a la edad de jubilación que regían con anterioridad a la misma.

En cuanto a las cuotas partes pensionales hubo varios antecedentes normativos de este sistema, el Decreto 1848 del 4 de noviembre de 1969, *“Por el cual se reglamenta el Decreto 3135 de 1968”*, referente al régimen prestacional de los empleados públicos y trabajadores oficiales, el cual contempló las cuotas partes pensionales cuando previó en la siguiente forma, mediante el artículo 72, la acumulación de los tiempos de servicios en distintas entidades oficiales, con la finalidad de alcanzar el tiempo exigido para la pensión de jubilación:

Artículo 72.- Acumulación del tiempo de servicios. Los servicios prestados sucesiva o alternativamente a distintas entidades de derecho público, establecimientos públicos, empresas oficiales y sociedades de economía mixta, se acumularán para el cómputo del tiempo requerido para la pensión de jubilación. En este caso, el monto de la pensión correspondiente se distribuirá en proporción al tiempo servido en cada una de aquellas entidades, establecimientos, empresas o sociedades de economía mixta.

Luego, el artículo 2º de la Ley 33 del 29 de enero de 1985, *“Por la cual se dictan algunas medidas en relación con las Cajas de Previsión y con las prestaciones sociales para el Sector Público”*, **reforzó la fijación del valor de las cuotas partes pensionales con el**

¹⁹ *Por la cual se dictan algunas disposiciones sobre convenciones de trabajo, asociaciones profesionales, conflictos colectivos y jurisdicción especial del trabajo”*.

establecimiento de un silencio administrativo positivo, consistente en que si los organismos deudores no objetaban en el plazo perentorio de quince (15) días la liquidación de la pensión, se entendía que la habían aprobado y por lo tanto, quedaban obligados a asumir las cuotas determinadas por la entidad pagadora.

Dijo así la norma:

Artículo 2º. La Caja de Previsión obligada al pago de pensión de jubilación, tendrá derecho a repetir contra los organismos no afiliados a ellas, o contra las respectivas cajas de previsión, a prorrata del tiempo que el pensionado hubiere servido o aportado a ellos. El proyecto de liquidación será notificado a los organismos deudores, los que dispondrán del término de quince (15) días para objetarlo, vencido el cual se entenderá aceptado por ellos.

Para los efectos previstos en este artículo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público efectuará anualmente las compensaciones a que haya lugar, con cargo a los giros que les correspondan a los organismos o Cajas, por concepto de aportes del presupuesto nacional; cuando se trate de entidades del orden departamental, intendencial, comisarial, municipal o del Distrito Especial de Bogotá, la compensación anual se efectuará con cargo a las correspondientes transferencias de impuestos nacionales.

Posteriormente, la Ley 71 del 19 de diciembre de 1988, "Por la cual se expiden normas sobre pensiones y se dictan otras disposiciones", estableció, en su artículo 7º, la llamada pensión de jubilación por aportes, consistente en que los empleados oficiales y los trabajadores privados que acreditaran veinte (20) años de aportes sufragados en cualquier tiempo y acumulados en una o varias entidades de previsión social del orden nacional o territorial, y en el Instituto de Seguros Sociales, tenían derecho a una pensión de jubilación a los sesenta (60) años de edad o más los hombres y cincuenta y cinco (55) años o más las mujeres, para la cual las entidades involucradas debían contribuir con las cuotas partes correspondientes.

El Decreto 2709 del 13 de diciembre de 1994, "Por el cual se reglamenta el artículo 7º de la Ley 71 de 1988", estableció respecto de dichas cuotas partes lo siguiente:

Artículo 11. Cuotas partes. Todas las entidades de previsión social a las que un empleado haya efectuado aportes para obtener esta pensión, tiene la obligación de contribuirle a la entidad de previsión pagadora de la pensión con la cuota parte correspondiente.

Para el efecto de las cuotas partes a cargo de las demás entidades de previsión, la entidad pagadora notificará el proyecto de liquidación de la pensión a los organismos concurrentes en el pago de la pensión, quienes dispondrán del término de quince (15) días hábiles para aceptarla u objetarla, vencido el cual, si no se ha recibido respuesta, se entenderá aceptada y se procederá a expedir la resolución definitiva de reconocimiento de la pensión. La cuota parte a cargo de cada entidad de previsión será el valor de la pensión por el tiempo aportado a esta entidad, dividido por el tiempo total de aportación. (negrilla y subrayado fuera de texto)

En síntesis, se aprecia que la cuota parte pensional es la suma con que una entidad concurre o contribuye, a prorrata del tiempo servido o cotizado en ella, al pago de una pensión a cargo de una caja o entidad pagadora de la misma. La cuota parte es la suma equivalente al porcentaje del monto de la pensión con que debe contribuir una entidad, de acuerdo con lo establecido al respecto en el acto

administrativo de reconocimiento de la pensión dictado por la caja o entidad pagadora, que se encuentre en firme. Dicho porcentaje está en función del valor de la pensión, de manera que si esta se reajusta, la cuota parte se debe reajustar en la proporción correspondiente²⁰.

4.3. HECHOS PROBADOS

Se encuentran demostrados en el proceso con los medios de prueba documentales aportados al plenario, los siguientes:

- Oficio del 19 de junio de 2020 emitido por la Dirección de Administración de Solicitudes y PQRS de COLPENSIONES a la demandante, a través de la cual se le informa que la petición radicada el 17 de junio de 2020 bajo el número 2020_5872162 del 17 de junio de 2020, fue remitida al área competente que sea resuelta de fondo.
- Oficio del 10 de julio de 2020 radicado BZ2020_6068413-1282613, por medio del cual COLPENSIONES da respuesta al requerimiento elevado por la señora Rivera Hernández, quien solicita que el proyecto de resolución sea enviado a la cuenta de correo electrónico contactenos@bucaramanga.gov.co ya que en razón al COVID-19 se han efectuado 3 devoluciones bajo los radicados BZ2020_3972859, BZ2020_5254833 y BZ2020_5583700, resaltando el término de 15 días que tiene la entidad para objetar el proyecto de liquidación. Finalmente se hace mención a la suspensión de términos del 19 de marzo de 2020 al 31 de marzo de 2020, con prórroga hasta el 13 de abril de 2020 por la declaración de emergencia sanitaria derivada del virus COVID-19.
- Oficio de 27 de julio de 2020 expedido por la Dirección de Administración de Solicitudes y PQRS, en el que se informa a la accionante que el requerimiento de 24 de julio de 2020 radicado 2020_7127712 ha sido remitido al área competente de conocimiento.
- Oficio de 10 de agosto de 2020, radicado BZ2020_7644658-1607418 emitido por el área de PQR de COLPENSIONES, dado remisión a la solicitud elevada por la señora Rivera Hernández el día 6 de agosto de 2020, radicado 2020_7644658.
- Oficio del 10 de agosto de 2020 emitido por la Directora de Prestaciones Económicas de COLPENSIONES, quien informa a la tutelante que se emitió proyecto de resolución bajo el radicado 2020_1524723, con el fin de consultar la cuota parte correspondiente en proporción con en el tiempo de

²⁰ Ver Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado C.P Edgar González López, 26 de mayo de 2016, Radicado número: 11001-03-06-000-2016-00003-00(2280).

servicio laborado, como lo dispone el artículo 2 de la ley 33 de 1985. No obstante a lo anterior, la información fue devuelta el 30 de marzo, el 29 de mayo, el 9 de junio, y el 30 de junio de 2020, con anotación, "Nadie para recibir/cerrado". Para la fecha se reenvió la documentación de la referencia mediante comunicación externa 2020_7502817 del 3 de agosto de la misma anualidad bajo el número de seguimiento MT671462521CO, con anotación de devolución.

- Oficio de 31 de agosto de 2020, emitido por la Dirección de Prestaciones Económicas a través del cual se remite la solicitud efectuada el 6 de agosto de 2020, radicado 2020_7644658 en la que la tutelante solicita dar cumplimiento al auto 130 de 2014.
- Oficio del 16 de septiembre de 2020 radicado BZ2020_1524723-1886684, dirigido al Gerente de Determinación de Derechos de COLPENSIONES al Municipio de Bucaramanga, bajo la referencia de consulta cuota parte 2020_1524723, mediante la cual se envían los documentos para el reconocimiento de la pensión de vejez de la tutelante, advirtiéndose sobre el término de ley que tiene la entidad.
- Oficio de 23 de septiembre de 2020, radicado BZ2020_8783736-1811990 mediante el cual se remite al área competente la solicitud elevada por la accionante el 4 de septiembre de la misma anualidad.
- Oficio de 8 de septiembre de 2020, mediante el cual se remite petición con radicación 2020_8804451 del día anterior al área encargada para su trámite.
- Oficio de 14 de septiembre de 2020, mediante el cual se remite petición con radicación 2020_8924132 al área de competencia.
- Oficio del 16 de octubre de 2020 radicado BZ2020_10073357-2062632 emitido por COLPENSIONES, indicando a la accionante que el proceso de reconocimiento de pensión de vejez se encuentra en trámite debido a la validación de información de la historia laboral de la accionante.
- Constancias de recibido electrónico al correo de la señora Rivera Hernández del 6 y 8 de octubre.
- Orden de valoración medicina laboral para fisioterapia (definir goniometría de miembros superiores bilateral: mano, muñeca, dedos, codos, pronóstico, evolución) emitida por Positiva Compañía de Seguros el 15 de octubre de 2020.

4.4. CASO CONCRETO

La señora **LUZ MERY RIVERA HERNÁNDEZ**, considera vulnerados sus derechos fundamentales al mínimo vital, vida digna y seguridad social por parte de **COLPENSIONES**, en cuanto ha omitido dar una respuesta de fondo a la solicitud de

reconocimiento pensional efectuada el día 4 de febrero de 2020 radicado 2020_1524723, en consideración al trámite adelantado por la entidad con el fin de efectuar el cobro de la cuota parte pensional ante el Municipio de Bucaramanga dando estricto cumplimiento al artículo 2 de la Ley 33 de 1985, la cual recogió lo señalado por los Decretos 2921 de 1948 y 1848 de 1969.

La instancia judicial advierte que en el presente caso, **COLPENSIONES** ha remitido múltiples oficios a la accionante, informado que la solicitud reconocimiento pensional elevada el 4 de febrero de 2020 se encuentra en trámite, ya que se están haciendo las validaciones de la historia laboral y se encuentra en espera de aprobación de proyecto por parte del Municipio de Bucaramanga, en atención al procedimiento establecido artículo 2 de la Ley 33 de 1985, la cual recogió lo señalado por los Decretos 2921 de 1948 y 1848 de 1969, contando la entidad para la cual se prestaron los servicios 15 días para que manifieste si acepta u objeta la cuota parte asignada.

No obstante lo anterior, dentro de la documental aportada se evidencia que de forma reiterativa el Proyecto de Resolución radicado 2020_1524723 ha sido devuelto el 30 de marzo, el 29 de mayo, el 9 de junio, el 30 de junio y el 3 de agosto de 2020, con anotación, "Nadie para recibir/cerrado".

Es decir COLPENSIONES no acredita haber dado estricto cumplimiento al artículo 2 de la Ley 33 de 1985, aunado a lo anterior, la accionante mediante requerimiento del 17 de junio de 2020, radicado 2020_5872162, informó a la Administradora de Pensiones que en atención a la declaración de emergencia derivada por el virus COVID-19 la Alcaldía de Bucaramanga **no está prestando sus servicios de forma presencial ni tampoco está recibiendo correspondencia física**, solicitando que los documentos relacionados con el proyecto de resolución para el reconocimiento de su pensión sean enviados vía electrónica, al correo contáctenos@bucaramanga.gov.co.

La situación anterior, no fue analizada por COLPENSIONES, quien continuó remitiendo el proyecto de resolución de forma física a la entidad territorial, carrera 11 N° 34-52, Bucaramanga, Santander, sin que a la fecha se tenga certeza de la recepción de los documentos por parte del Municipio de Bucaramanga.

Por lo expuesto, esta Sede Judicial, encuentra vulnerado el derecho fundamental de petición y seguridad social de la accionante, pues en primera medida no se da cumplimiento de forma efectiva a lo dispuesto en artículo 2 de la Ley 33 de 1985, artículo 19 del Decreto 656 de 1994 y artículo 4° de la Ley 700 de 2001, denotándose

negligencia administrativa para surtir el trámite de reconocimiento pensional solicitado desde el 4 de febrero de 2020, aduciendo la devolución documental, sin establecer otros mecanismos efectivos, prontos y suficientes de la remisión documental con el fin de garantizar los derechos prestacionales de la aquí accionante.

Bajo los supuestos fácticos demostrados en la acción tutelar, como se mencionó en numerales anteriores, por vía de interpretación analógica la Corte Constitucional ha definido el plazo para responder peticiones en materia pensional a través de los artículos 19 del Decreto ley 656 de 1994²¹, y luego con base en la Ley 700 de 2001²², la cual en su artículo 4 dispuso un plazo máximo de 6 meses²³ para adelantar los trámites necesarios tendientes al pago de las mesadas pensionales, lo anterior, en razón, al grado de dificultad que implica el estudio de fondo de los requerimientos prestacionales como es el caso de la pensión de vejez, ya que su complejidad fáctica y normativa amerita un término mayor.

Es así, que el acto administrativo de reconocimiento prestacional que debió ser expedido por COLPENSIONES **no se surtió en el término legal que tiene la entidad para resolverlo**, es decir dentro de los 4 meses siguientes a su radicación, pues a pesar de la suspensión de términos efectuada por la entidad del 19 de marzo de 2020 al 13 de abril del año en curso, equivalente a 24 días calendario, a la fecha han transcurrido más de 7 meses sin un pronunciamiento de fondo por parte de la administradora pensional.

Es importante resaltar que una resolución efectiva garantiza el derecho fundamental de petición, y esta se concreta en dos momentos sucesivos, ambos subordinados a la actividad administrativa del servidor que conozca de aquél. En primer lugar, se encuentra la recepción y trámite de la petición, que supone el contacto del ciudadano con la entidad que, en principio, examinará su solicitud y seguidamente, **el momento de la respuesta, cuyo significado supera la simple adopción de una decisión para llevarla a conocimiento directo e informado del solicitante**, obligando a la administración a informar al solicitante y dejar constancia de ello.

²¹ Decreto 656 de 1994, “por el cual se establece el régimen jurídico y financiero de las sociedades que administren fondos de pensiones”. Artículo 19º. El Gobierno nacional establecerá los plazos y procedimientos para que las administradoras decidan acerca de las solicitudes relacionadas con pensiones por vejez, invalidez y sobrevivencia, sin que en ningún caso puedan exceder de cuatro (4) meses.

²² “mediante la cual se dictan medidas tendientes a mejorar las condiciones de vida de los pensionados”

²³ Ver Sentencia Corte Constitucional, SU975 de 2003 “...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...”

En síntesis, la garantía real al derecho de petición radica en cabeza de la administración una responsabilidad especial, sujeta a cada uno de los elementos que informan su núcleo esencial. La obligación de la entidad estatal cesa con la resolución del derecho de petición elevado por un ciudadano y además es necesario que dicha solución remedie sin confusiones el fondo del asunto; que esté dotada de **claridad y congruencia entre lo pedido y lo resuelto**; e igualmente, que su oportuna respuesta se ponga en conocimiento del solicitante.

Por lo expuesto este Despacho ordenará a la Administradora Colombiana de Pensiones - **COLPENSIONES**, que dentro de las **cuarenta y ocho (48) horas siguientes** a la notificación del presente proveído, proceda previamente a **i)** notificar de forma excepcional al Municipio de Bucaramanga en la cuenta de correo electrónico de notificaciones judiciales notificaciones@bucaramanga.gov.co, anexando de forma completa y sin dilaciones el Proyecto de Resolución radicado 2020_1524723, a efectos de que la entidad territorial en el término de 15 días, manifieste si acepta u objeta la cuota parte asignada, en caso de que no recibirse respuesta en el término legal, se dará aplicación al silencio administrativo positivo, expidiéndose inmediatamente el acto administrativo que corresponda a la prestación solicitada²⁴, teniendo en cuenta las acciones de recobro a las que haya lugar; **ii)** si llegare a presentarse objeción alguna por parte de la entidad cuotapartista y una vez aprobado el proyecto de Resolución 2020_1524723 por las partes, se procederá de forma inmediata a la expedición del acto administrativo de reconocimiento prestacional correspondiente y, **iii)** efectuados los anteriores trámites y resuelta de fondo la solicitud elevada por la accionante el día 4 de febrero de 2020 radicado 2020_1524723, proceda a su debida notificación.

Finalmente, frente a los derechos fundamentales a la vida digna y mínimo vital exhortados en la acción tutelar, este Despacho advierte que con la tutela no se acompañó prueba, ni siquiera sumaria que permita presumir su vulneración, aunado a lo anterior, tampoco se acreditó la existencia de un perjuicio irremediable que implique al operador judicial activar este mecanismo de control constitucional de carácter residual.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado 47 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, Sección Segunda, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

²⁴ Ver interpretación dada por la Corte Constitucional, auto 130 de 2014.

FALLA

PRIMERO: CONCEDER la tutela por la vulneración del derecho fundamental de petición y seguridad social presentada en nombre propio por la señora **LUZ MERY RIVERA HERNÁNDEZ**, identificada con cédula de ciudadanía 63.433.085 de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de este fallo.

SEGUNDO: ORDENAR a COLPENSIONES, que dentro de las **cuarenta y ocho (48) horas siguientes** a la notificación del presente proveído, proceda previamente a **i)** notificar de forma excepcional al Municipio de Bucaramanga en la cuenta de correo electrónico de notificaciones judiciales notificaciones@bucaramanga.gov.co, anexando de forma completa y sin dilaciones el Proyecto de Resolución radicado 2020_1524723, a efectos de que la entidad territorial en el término de 15 días, manifieste si acepta u objeta la cuota parte asignada, en caso de que no recibirse respuesta en el término legal, se dará aplicación al silencio administrativo positivo, expidiéndose inmediatamente el acto administrativo que corresponda a la prestación solicitada²⁵, teniendo en cuenta las acciones de recobro a las que haya lugar; **ii)** si llegare a presentarse objeción alguna por parte de la entidad cuotapartista y una vez aprobado el proyecto de Resolución 2020_1524723 por las partes, se procederá de forma inmediata a la expedición del acto administrativo de reconocimiento prestacional correspondiente y, **iii)** efectuados los anteriores trámites y resuelta de fondo la solicitud elevada por la accionante el día 4 de febrero de 2020 radicado 2020_1524723, proceda a su debida notificación.

TERCERO: NOTIFÍQUESE a la entidad accionada, a la tutelante y al Defensor del Pueblo, por el medio más expedito, de conformidad con lo previsto en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

CUARTO: Si no fuere impugnada la presente decisión judicial, remítase el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

LUZ NUBIA GUTIÉRREZ RUEDA
Juez

²⁵ Ver interpretación dada por la Corte Constitucional, auto 130 de 2014.

Firmado Por:

**LUZ NUBIA GUTIERREZ RUEDA
JUEZ CIRCUITO
JUZGADO 47 ADMINISTRATIVO BOGOTÁ**

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:

33418c2864eb3b24ce6454fa8e9f44ded816fb9cbf6e52e723baaff25e22755f

Documento generado en 30/10/2020 08:35:27 p.m.

**Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**