

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



JUZGADO CINCUENTA Y CINCO (55) ADMINISTRATIVO
DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ
SECCIÓN SEGUNDA

Bogotá, D. C., dieciséis (16) de junio de dos mil veinte (2020)

ACCIÓN:	TUTELA
PROCESO N°:	11001-33-42-055-2020-00102-00
ACCIONANTE:	MARÍA DEL CARMEN PIÑEROS PIÑEROS
APODERADO:	CHRISTIAN CAMILO PRECIADO RAIGOSA
ACCIONADOS:	ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES y PPC S.A.S.
ASUNTO:	FALLO DE TUTELA N°. 047

Procede el despacho a proferir sentencia dentro de la **acción de tutela** instaurada la señora **MARÍA DEL CARMEN PIÑEROS PIÑEROS**, identificada con cédula de ciudadanía N°. 35.315.877, a través de apoderado judicial, en contra de la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES y PPC S.A.S.**, al considerar vulnerados sus derechos fundamentales de petición, debido proceso, mínimo vital y seguridad social.

I. OBJETO DE LA ACCIÓN

Las pretensiones de la acción, son:

PRIMERO: Tutelar los derechos fundamentales **AL DEBIDO PROCESO, PETICIÓN, AL MINIMO VITAL, SEGURIDAD SOCIAL Y COMO MECANISMO TRANSITORIO PARA EVITAR LA EXISTENCIA DE UN PERJUICIO IRREMEDIABLE.**, vulnerados por las accionadas.

SEGUNDO: Ordenar a Colpensiones corregir la historia laboral de mi prohijada, de acuerdo al certificado laboral emitido por **PPC SAS** y de acuerdo al CD aportado por Colpensiones el cual se allegó nuevamente con la comunicación radicada el 24 de febrero de 2020.

TERCERO: Una vez Colpensiones proceda a realizar el trámite de corrección de historia laboral, y teniendo en cuenta que actualmente mi poderdante se encuentra afrontando esta pandemia sin recursos suficientes para subsistir con su familia, ordene a Colpensiones emitir resolución donde reconozca el pago de la indemnización sustitutiva correspondiente en el término más expedito.

CUARTO: Subsidiariamente en el caso que durante el transcurso de la tutela, se haya determinado que **PPC SAS** no cumplió con su obligación frente al pago de esos aportes, ordene a esta entidad que pague el valor de la indemnización sustitutiva correspondiente, incluyendo los intereses moratorios en favor de mi prohijada.

II. HECHOS

Los hechos narrados por la tutelante:

PRIMERO: Mi poderdante laboró para la empresa **PPC S.A.S.**, desempeñando el cargo de mesera, desde el 30 de marzo de 1982, hasta el 01 de octubre de 1993, es decir, 11 Años, 6 meses, 1 día.

SEGUNDO. Por lo tanto, mi poderdante dirigió un derecho de petición a la empresa PPC, el día 8 de febrero de 2019, con el fin de solicitar certificado laboral del cargo desempeñado como mesera entre los años 1982 al 1993, así mismo, solicitó copia

de los soportes de los pagos consignados a seguridad social ante el antiguo Seguro Social hoy Colpensiones, lo anterior, con el fin de allegar dicha documentación a Colpensiones, a efectos de solicitar la corrección de la historia laboral ya que según lo manifestado por Colpensiones, los pagos de seguridad social de la señora María Piñeros no aparecen registrados, por lo tanto, le ha sido imposible solicitar la indemnización sustitutiva, de estos años laborados.

TERCERO: Para recibir respuesta de la anterior petición, le tocó a la señora Piñeros iniciar acción de tutela., quien conoció fue el **JUEZ CUARENTA Y TRES (43) PENAL MUNICIPAL CON FUNCION CONTROL DE GARANTIAS DE BOGOTA** que mediante sentencia del día 10 de abril de 2019, profirió sentencia de tutela, mediante la cual resolvió:

“(…) PRIMERO: TUTELAR el derecho fundamental de petición invocado por MARIA DEL CARMEN PIÑEROS PIÑEROS, de acuerdo a lo señalado en la parte motiva de este fallo.

SEGUNDO: AMPARAR el derecho fundamental de petición de Pollo, Pizza y Carne SAS, conforme a lo provisto en la parte considerativa de esta decisión.

TERCERO: ORDENAR a la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones que en el término de 48 horas siguientes a la notificación del presente fallo, emita respuesta de fondo, clara, precisa y congruente a las sendas peticiones incoadas por PPC S.A.S., el 25 de febrero de 2019 y el 17 de diciembre de 2018, y de la misma notifique a la interesada, conforme a lo señalado en el cuerpo de esta sentencia.

CUARTO: ORDENAR al Representante Legal de PPC SAS, o quien haga sus veces, que conforme a la respuesta que brinde Colpensiones, en un término no superior a 48 horas siguientes las gestiones pertinentes y congruentes para que se emita una respuesta de fondo, clara, precisa y completa frente a lo solicitado en el derecho de petición radicado por la actora el 8 de febrero de 2019(…)”.

CUARTO: Sin embargo, las accionadas no dieron cumplimiento al anterior fallo, es decir, mi poderdante NO recibió respuesta alguna por parte de la empresa **P.P.C. SAS**, del derecho de petición que radicó el 8 de febrero de 2019, NI en cuanto a la expedición del certificado laboral y las copias de los soportes de los pagos consignados a la **administradora de pensiones antigua Seguro Social hoy Colpensiones**, de los años que laboró mi poderdante para esta empresa, por lo tanto, la señora María Piñeros inicio incidente de desacato, por lo que el Juzgado requirió a las entidades accionadas.

QUINTO: Por dichos requerimientos, las entidades procedieron a dar cumplimiento de la tutela, mediante comunicación del 25 de julio de 2019, **PPC S.A.S.**, allega a mi poderdante un CD, que contiene varias planillas que consigna numero patronal y cotizaciones hechas por **PPC** a trabajadores (es de aclarar que este CD fue entregado por **COLPENSIONES** a **PPC** ya que esta empresa manifiesta haber sufrido una pérdida de documentos en un incendio y no cuenta con soportes de pagos a seguridad social hechos a trabajadores. véase fallo), por otro lado, **PPC S.A.S.**, expide la certificación laboral solicitada por mi poderdante.

SEXTO: Su señoría, Mi poderdante le otorga poder al Doctor **HOLMAN LEVI DEVIA CABRERA** el 23 de agosto de 2019, a efectos de que en su nombre y representación obtenga el pago de la Indemnización Sustitutiva ante Colpensiones, razón por la cual, se iniciaron los trámites correspondientes, sin embargo, le manifiestan al doctor que antes de continuar con el trámite de indemnización sustitutiva, debe solicitar la corrección de la historia laboral ya que aún no cuenta con las semanas registradas.
SEPTIMO: Por ello, el día 28 de noviembre de 2019, se solicitó la corrección de la historia laboral adjuntando, los soportes entregados por parte de **PPC S.A.S.**, en ese día **COLPENSIONES** entrega una comunicación bajo el radicado

BZ2019_16036441- 3535225, por medio de la cual, nos informan que el trámite durará el término de 60 días.

OCTAVO: El 23 de enero de 2020, Colpensiones emite comunicación bajo el radicado No.BZ2019_16036441-0192189 a mi poderdante, en donde nos solicita documentos probatorios, donde se evidencie el número de cedula de la señora **MARIA PIÑEROS PIÑEROS** y el soporte de la reclamación del tiempo requerido.

NOVENO: El día 20 de febrero de 2020, el doctor **HOLMAN LEVI DEVIA CABRERA**, sustituye poder al suscrito a fin de continuar con el trámite encomendado por la señora **MARIA PIÑEROS PIÑEROS**.

DECIMO: De esa de manera, el 24 de febrero de 2020, procedí a allegar comunicación mediante la cual, les allegó nuevamente la información aportada el día 28 de noviembre de 2019, es decir, el CD que aportó Colpensiones como consecuencia de la tutela 2019-045, así mismo, se aportó copia del certificado laboral expedido por PPC, y manifestando que mi poderdante no cuenta si no con los documentos que le dieron en la mencionada tutela que son documentos aportados por COLPENSIONES a la empresa PPC.

DECIMO PRIMERO: A la fecha no hemos recibido respuesta alguna, por parte de **COLPENSIONES**, respecto de la corrección de la historia laboral, es decir, el registro de semanas cotizadas a pensión durante el tiempo que mi poderdante laboró para PPC, y de esa manera proceder a solicitar la indemnización sustitutiva.

DECIMIO (SIC)SEGUNDO: Su señoría, mi poderdante actualmente, cuenta con 63 años de edad, durante toda su vida laboral únicamente pudo cotizar a pensión el tiempo que cotizó con la empresa **PPC S.A.S.**, por lo que únicamente tiene el derecho legal a la indemnización sustitutiva, conforme al artículo 37 de la ley 100 de 1993 que señala:

(...)

DECIMO TERCERO: Ahora bien, como consecuencia derivada de la contingencia del COVID 19, el Presidente de la republica ordeno mediante el decreto 491 de 2020 el estado de excepción y como medidas obligatorias el aislamiento de todas las personas en el territorio colombiano, medida tomada inicialmente hasta el 13 de abril de 2020, sin embargo, mediante Decreto 546 el Presidente indicó que se extendía la medida hasta el 27 de abril de 2020, posteriormente, dicha medida se ha venido extendiendo el Gobierno Nacional extendió la medida hasta el 11 de mayo de 2020, sin embargo, nuevamente se le dijo a la ciudadanía Colombiana que dicha medida se extendería hasta el 25 de mayo de 2020.

DECIMO CUARTO: Por lo anterior, la señora **PIÑEROS** se ha visto gravemente afectada, ya que su actividad laboral, proviene de un establecimiento de comercio ubicado en la carrera 60 # 98 A – 35 en la ciudad de Bogotá, el cual está destinado a una pizzería y comidas rápidas en general (para mayor ilustración adjunto cámara de comercio del establecimiento de comercio), allí cancela un canon mensual de arrendamiento de **DOS MILLONES DE PESOS (\$2.000.000) M/CTE** y que a la fecha adeuda la suma de **SEIS MILLONES DE PESOS (\$6.000.000) M/CTE**, es decir, adeuda tres (3) cánones de arrendamiento, tal como lo manifiesta el Señor **JOSE MAXIMILIANO PIÑEROS PIÑEROS**, quien representa a los propietarios de dicho bien, el cual tuvo que ser cerrado, debido a la contingencia mundial del COVID 19 y las medidas adoptadas por el Gobierno Colombiano.

DECIMO QUINTO: Por otro lado, ella no cuenta con una vivienda propia, por lo cual, actualmente paga arriendo de su vivienda ubicada en la Carrera 69 C No.7-22/24 apto 301 en la ciudad de Bogotá, donde cancela un canon de arrendamiento mensual de **UN MILLON DE PESOS (\$1.000.000) M/CTE**, por lo tanto no cuenta con los ingresos suficientes para solventar todos los gastos en época de pandemia,

limitándose únicamente a los gastos propios para mantenerse con un mínimo vital; así mismo, mi poderdante no ha sido beneficiaria de ningún programa de Gobierno.

DECIMO SEXTO: *Por otro lado, mi poderdante es madre soltera cabeza de hogar quien tiene un hijo de nombre **RICARDO ANDRES NOVA PIÑEROS**, quien a su vez se encuentra diagnosticado con Síndrome de Down, el cual depende económicamente, emocional y afectivamente por mi poderdante, sin embargo, en este tiempo se han visto afectados en su economía y emocionalmente, debido a la contingencia ocasionada por el COVID 19.*

DECIMO SEPTIMO: *Por lo anterior y teniendo en cuenta que a la fecha no aparecen registradas las semanas cotizadas de mi poderdante en Colpensiones ni el soporte del pago de las mismas, y por ende no ha podido tramitar la solicitud de pago de indemnización sustitutiva a la cual tiene derecho*

(...)

III. ACTUACIÓN PROCESAL

A través de auto de 2 de junio de 2020, el despacho admitió la presente acción y ordenó notificar al Presidente de Administradora Colombiana de Pensiones - COLPENSIONES y al Representante Legal de PPC S.A.S; notificación que se efectuó en la misma fecha, tal como obra en el expediente.

Dentro el término otorgado para ejercer su derecho de defensa y contradicción, los accionados dieron contestación, así:

Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES

La Directora de Acciones Constitucionales de la Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES, señaló que mediante oficio N°. BZ2020_2754234-0562106 de 16 de marzo de 2020, le informó a la accionante que el trámite de corrección de la historia laboral se encuentra en proceso de verificación y confirmación directamente con el aportante, toda vez que a la fecha no se ha recibido respuesta por parte de este, ya que mediante el oficio N°. 2019_9595347 de 18 de julio de 2019, se le requirió para lo pertinente.

Por otro lado, señaló que en el caso específico de la corrección de historia laboral de un afiliado que proviene de un traslado desde el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, es necesario que la entidad cuente con la información y las pruebas indispensables para realizar la corrección. Por ende, para proceder a dar respuesta a la petición, es necesario que la entidad realice el proceso de validación de tiempos con la información que ha sido suministrada por la AFP, de manera que si esta información se encuentra incompleta, no le será posible dar una respuesta de fondo por falta de material probatorio.

Finalmente, afirmó que la entidad que representa no ha vulnerado derecho fundamental alguno a la actora, razón por lo que solicitó desestimar las pretensiones de la acción de tutela.

PPC S.A.S.

El representante legal de PPC S.A.A., señaló que el ente ha expedido los documentos que necesita la accionante para que efectivamente se le otorgue su trámite pensional, documentales entregadas a través de un CD, por lo cual ha cumplido con todos los deberes legales a su cargo.

Por último, indicó que la acción de tutela es improcedente, toda vez que no cumple con el requisito de subsidiariedad, ya que el proceso ordinario es el medio idóneo; proceso que ya está en curso en la entidad competente COLPENSIONES, aunado a lo anterior, precisó

que la actora no presenta una situación que configure un perjuicio irremediable, por lo cual, la acción de tutela no está llamada a prosperar.

IV. PRUEBAS

- **ACCIONANTE**

1. Copia del Registro Civil de Nacimiento de su hijo Ricardo Andrés Nova Piñeros, quien a la fecha tiene 20 años de edad.
2. Historia clínica de Ricardo Andrés Nova Piñeros, para los años 2001, 2002, 2003, 2005, 2006 y 2010.
3. Documento emitido por el señor José Maximiliano Piñeros Piñeros certificando que actualmente la accionante se encuentra en mora con un local que tiene arrendado.
4. Certificado de tradición del bien inmueble donde está ubicado el local comercial.
5. Cédula de Ciudadanía de la accionante.
6. Contrato de arrendamiento de vivienda urbana.
7. Acta declaración extrajuicio de Ana Lucia Hernández Lozano.
8. Acta declaración extrajuicio de María del Carmen Piñeros Piñeros.
9. Copia de fallo de tutela N°. 2019-045.
10. Certificado de tiempo laborado en la empresa PPC S.A.S.
11. Copia de respuesta al requerimiento del incidente de desacato con fecha 25 de julio de 2019.
12. Formulario de solicitud de corrección de historia laboral de fecha 28 de noviembre de 2019.
13. Comunicación del 28 de noviembre de 2019, donde COLPENSIONES informa que el trámite dura aproximadamente 60 días.
14. Comunicación con radicado BZ2019_16036441-0192189 del 23 de enero de 2020 donde le solicitan nuevamente las pruebas del tiempo cotizado.
15. Respuesta a la comunicación de Radicado BZ2019_16036441-0192189, con fecha 24 de febrero de 2020.
16. Impresión de pantalla del RUT.
17. Certificado de Cámara y Comercio.

- **ACCIONADAS**

Administradora Colombiana de Pensiones

1. Respuesta emitida por parte COLPENSIONES con fecha 28 de noviembre de 2019, con Radicado BZ2019_16036441-3535225 con su correspondiente guía de envío.
2. Respuesta emitida de COLPENSIONES con fecha 23 de enero de 2020, con Radicado BZ2019_16036441-0192189.
3. Guía de envío Radicado 2020_962557 con fecha de recibido 28 de enero de 2020.

4. Respuesta emitida por parte COLPENSIONES con fecha 16 de marzo de 2020 con Radicado BZ2020_2754234-0562106.

PPC S.A.S.

1. RUT correspondiente a PPC S.A.S.
2. Certificado de Cámara y Comercio.

V. CONSIDERACIONES

A. COMPETENCIA

De conformidad con lo establecido en el Decreto 1983 de 2017, y el Artículo 37 del Decreto 2591 de 1991 y teniendo en cuenta la naturaleza jurídica de la entidad accionada, este despacho es competente para conocer de la presente acción de tutela.

B. PROBLEMA JURÍDICO

Estudiado el expediente, el despacho advierte que se centra en determinar: *i.)* a la señora María del Carmen Piñeros Piñeros, se le está violando sus derechos fundamentales alegados por parte de la Administradora Colombiana de Pensiones - COLPENSIONES, al no resolver la solicitud de trámite de corrección de Historia laboral, radicada el 28 de noviembre de 2019, y *ii.)* ¿Es procedente ordenar a través de fallo de tutela el reconocimiento y pago de indemnización sustitutiva a la actora?

C. ACCIÓN DE TUTELA

Es preciso indicar que, el Artículo 86 de la Constitución Política consagró la acción de tutela como un mecanismo preferente y sumario para la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, cuando éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares.

Por su parte, el Artículo 6 del Decreto 2591 de 1991¹, establece que este mecanismo sólo procede cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que la acción de tutela se utilice como un instrumento transitorio en aras de evitar un perjuicio irremediable; circunstancia que debe probarse para acceder a la protección aludida.

1. Procedencia

El despacho reitera que la acción de tutela tiene carácter residual, vale decir, que procede en tanto el accionante no disponga de otros medios de defensa judicial para lograr la protección de sus derechos, en tal sentido, el inciso 3° del Artículo 86 de la Constitución dispone: *“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”*.

A su vez, el numeral 1 del Artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, señala que la acción de tutela no procederá: *“Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable...”*

Acentuando la anterior norma, la Corte Constitucional en Sentencia T-177 de 2011, establece:

En los casos en que existan medios judiciales de protección ordinarios al alcance del actor, la acción de tutela será procedente si el juez constitucional logra determinar que: (i) los mecanismos y recursos ordinarios de defensa no son suficientemente idóneos y eficaces para garantizar la protección de los

¹ “Por el cual se reglamenta la acción de tutela”.

derechos presuntamente vulnerados o amenazados; (ii) se requiere el amparo constitucional como mecanismo transitorio, pues, de lo contrario, el actor se vería frente 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. La jurisprudencia constitucional, al respecto, ha indicado que el perjuicio ha de ser inminente, esto es, que amenaza o está por suceder prontamente; las medidas que se requieren para conjurar el perjuicio irremediable han de ser urgentes; **no basta cualquier perjuicio, se requiere que este sea grave, lo que equivale a una gran intensidad del daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona;** la urgencia y la gravedad determinan que la acción de tutela sea impostergable, ya que tiene que ser adecuada para restablecer el orden social justo en toda su integridad. Negrillas fuera del texto

La norma y la jurisprudencia citada, nos indica que para amparar los derechos de una persona por medio de la acción de tutela, es necesario que exista una amenaza real, que no se disponga de otro medio, y/o que se encuentre en un estado de especial protección por parte del Estado.

2. Subsidiariedad

Al respecto la Corte Constitucional en Sentencia T- 076 de 2009, ha señalado reiteradamente que la acción de tutela no procede cuando el peticionario disponga de otro medio para la defensa judicial de su derecho, a menos que intente la acción como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, haciendo énfasis en el carácter excepcional del mecanismo constitucional de protección, así:

(...) la acción de tutela no puede convertirse en un instrumento adicional o supletorio al cual se pueda acudir cuando se dejaron de ejercer los medios ordinarios de defensa dentro de la oportunidad legal, o cuando se ejercieron en forma extemporánea, o para tratar de obtener un pronunciamiento más rápido sin el agotamiento de las instancias ordinarias de la respectiva jurisdicción. Su naturaleza, de conformidad con los artículos 86 de la Carta Política y 6º numeral 1º del Decreto 2591 de 1991, es la de ser un medio de defensa judicial subsidiario y residual que sólo opera cuando no existe otro instrumento de protección judicial, o cuando a pesar de existir, se invoca como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, de manera que no puede utilizarse para remplazar los procesos judiciales o administrativos, pues su finalidad no es otra que brindar a las personas una protección efectiva, real y eficaz, para la garantía de sus derechos constitucionales fundamentales. En consecuencia, riñe con la idea de admitirla a procesos administrativos o judiciales en curso o ya terminados, en cuanto unos y otros tienen mecanismos judiciales ordinarios para la protección de derechos de naturaleza constitucional o legal, que por lo tanto la hacen improcedente. Negrillas fuera del texto

Así pues, la Corte ha venido sosteniendo que la acción de tutela resulta improcedente cuando con ella se pretenden sustituir mecanismos ordinarios de defensa que no fueron utilizados a su debido tiempo o simplemente no han sido utilizados.

Lo planteado por la jurisprudencia tiene como objetivo fundamental la racionalización del ejercicio de la acción de tutela, en orden a evitar que a través de este medio extraordinario de protección constitucional, las personas pasen por alto los mecanismos ordinarios de resolución de conflictos establecidos en el ordenamiento.

3. Perjuicio Irremediable

En relación con el perjuicio irremediable la Corte en Sentencia T-1316 de 2001, ha señalado:

*(...) En primer lugar, el perjuicio **debe ser inminente o próximo a suceder**. Este exige un considerable grado de certeza y suficientes elementos fácticos que así lo demuestren, tomando en cuenta, además, la causa del daño. En segundo lugar, el **perjuicio ha de ser grave**, es decir, que suponga un detrimento sobre un bien altamente significativo para la persona (moral o material), pero que sea susceptible de determinación jurídica. En tercer lugar, **deben requerirse medidas urgentes para superar el daño, entendidas éstas desde una doble perspectiva**: como una respuesta adecuada frente a la inminencia del perjuicio, y como respuesta que armonice con las particularidades del caso. Por último, las medidas de protección deben ser impostergables, esto es, que respondan a criterios de oportunidad y eficiencia a fin de evitar la consumación de un daño antijurídico irreparable.*

Por consiguiente, para que exista un perjuicio irremediable es necesario que este sea inminente, que las medidas para corregirlo sean urgentes, que el daño a su vez sea grave y su protección perentoria.

4. Inmediatez

La inmediatez es creada para que el amparo de los derechos fundamentales sea de manera rápida, inmediata y eficaz.

Es así, que si se presenta demora en la presentación de la tutela, deberá ser improcedente, por ende, se debe acudir a los mecanismos ordinarios administrativos o de defensa judicial.

La Corte Constitucional en Sentencia T- 792 de 2009, estableció que:

(...) la jurisprudencia constitucional ha enfatizado en el hecho de que el mismo exige que la acción sea promovida de manera oportuna, esto es, dentro de un término razonable luego de la ocurrencia de los hechos que motivan la afectación o amenaza de los derechos. Esa relación de inmediatez entre la solicitud de amparo y el supuesto vulnerador de los derechos fundamentales, debe evaluarse, según ha dicho la Corte, en cada caso concreto, con plena observancia de los principios de razonabilidad y proporcionalidad”.

En ese sentido, la misma Corporación en Sentencia T – 987 de 2008, indicó:

El presupuesto de la inmediatez como requisito de procedibilidad de la tutela, debe ponderarse bajo el criterio del plazo razonable y oportuno, con esta exigencia se pretende evitar que este mecanismo de defensa judicial se emplee como herramienta que premie la desidia, negligencia o indiferencia de los actores, o se convierta en un factor de inseguridad jurídica. Tal condición está contemplada en el artículo 86 de la Carta Política como una de las características de la tutela, cuyo objeto es precisamente la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales de toda persona, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados. En relación con el plazo razonable, esta Corte ha considerado que el mismo debe medirse según la urgencia manifiesta de proteger el derecho, es decir, según el presupuesto de inmediatez y según las circunstancias específicas de cada caso concreto.

Luego, para que proceda la acción de tutela, deberá establecerse el tiempo que dura el accionante en reclamar, pues, tratándose de derechos fundamentales su exigencia debe ser inmediata.

Conforme a los anteriores referentes normativos y jurisprudenciales se concluye, que la tutela, i) tiene un carácter subsidiario, ii) debe ser utilizada con el ánimo de evitar un perjuicio irremediable, donde se vean afectados derechos fundamentales, y (iii) procede cuando no existen otros medios de defensa judicial, pues de lo contrario la acción de tutela dejaría de ser un mecanismo de defensa de derechos fundamentales y se convertiría en un recurso ordinario.

D. DERECHOS FUNDAMENTALES PRESUNTAMENTE VULNERADOS

En este caso se aducen como transgredidos los derechos fundamentales de petición, debido proceso, mínimo vital y seguridad social.

1. Derecho de Petición

El Artículo 23 de la Constitución Política consagró el Derecho de Petición como el derecho constitucional fundamental que tienen todas las personas para presentar a la administración peticiones respetuosas que impliquen un interés particular o público; de igual manera se establece que el peticionario tiene derecho a que la respuesta sea adecuada, efectiva y oportuna.

Al respecto la Constitución Política en el Artículo 23 establece: ***“ARTICULO 23. Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales.”***

Es así como, los órganos de la administración están obligados a dar oportuna respuesta, no permitiéndose la dilación en perjuicio del solicitante, pues el término para contestar debe ser razonado, y está determinado por los factores inherentes a la entidad; esta razonabilidad hace precisión al tiempo exigido para el procesamiento de la petición junto con las demás condiciones externas y materiales de la oficina a la que concierne resolver, por lo anterior, el único facultado para establecer un término superior es el mismo legislador, por consiguiente la administración misma no puede abrogarse términos superiores para dar contestación a las peticiones que se le presenten si éstos no están expresamente permitidos por la ley.

Por lo tanto, las entidades vulneran el núcleo esencial del derecho de petición cuando fijan plazos desproporcionados que finalmente se constituyen en dilaciones injustificadas para dar cumplimiento a la obligación de dar respuesta.

La Corte Constitucional en sentencia T-463 del 09 de julio de 2011, resaltó sobre el derecho de petición, lo siguiente:

Así, esta corporación ha sostenido que el derecho de petición se materializa cuando la autoridad requerida, o el particular en los eventos en que procede, emite respuesta a lo pedido, i) respetando el término previsto para tal efecto; ii) de fondo, esto es, que resuelva la cuestión, sea de manera favorable o desfavorable a los intereses del peticionario; iii) en forma congruente frente a la petición elevada; y, iv) comunicándole tal contestación al solicitante.

Si emitida la respuesta por el requerido, falla alguno de los tres presupuestos finales, se entenderá que la petición no ha sido atendida, conculcándose el derecho fundamental. En tal sentido, la Corte Constitucional ha explicado:

“... el derecho de petición se vulnera si no existe una respuesta oportuna a la petición elevada. Además, que ésta debe ser de fondo. Estas dos características deben estar complementadas con la congruencia de lo respondido con lo pedido. Así, la respuesta debe versar sobre aquello preguntado por la persona y no sobre un tema semejante o relativo al asunto principal de la petición. Esto no excluye que además de responder de manera congruente lo pedido se suministre información relacionada que pueda ayudar a una información plena de la respuesta dada.

El derecho de petición sólo se ve protegido en el momento en que la persona que elevó la solicitud conoce su respuesta. Se hace necesario reiterar que no se

considera como respuesta al derecho de petición aquella presentada ante el juez, puesto que no es él el titular del derecho fundamental².

2. Debido Proceso

El derecho al debido proceso se encuentra consagrado en el Artículo 29 de la Constitución Política de Colombia, en los siguientes términos: “**Artículo 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.** (...)” Negrillas fuera de texto

Es decir, que desde nuestra carta magna, se le imponen a las autoridades y a las personas que ejercen funciones públicas, el deber de respetar el debido proceso en todas sus actuaciones, garantizando con ello su observancia, no solo en el ámbito jurídico sino también en lo administrativo, esa garantía se traduce en el respeto que debe tener la administración a las formas previamente definidas, a la salvaguarda de los principios de contradicción e imparcialidad, y a la garantía de que la actuación administrativa se surtirá respetando todas sus etapas, ajustándose al ordenamiento jurídico legal y a los preceptos constitucionales.

Es así, que en la Sentencia T-200 de 2011, la Corte Constitucional, señaló:

(...) Sobre el debido proceso administrativo la Corte ha precisado que su cobertura se extiende a todo el ejercicio que debe desarrollar la administración pública en la realización de sus objetivos y fines estatales, lo que implica que cubija todas las manifestaciones en cuanto a la formación y ejecución de los actos, a las peticiones que presenten los particulares, y a los procesos que adelante la administración con el fin de garantizar la defensa de los ciudadanos.
Negrilla fuera de texto

Luego, debe recordar el despacho que el debido proceso se aplica al desarrollo de cualquier actuación que adelante una entidad pública o particular que ejerza funciones públicas, garantizándose así los derechos de defensa y contradicción.

3. Mínimo Vital

Con respecto al mínimo vital, la Corte Constitucional en Sentencia T-053 de 2014, aclaró:

El mínimo vital es un derecho fundamental ligado estrechamente a la dignidad humana, el cual se concreta en la posibilidad de contar con una subsistencia digna, pues “constituye la porción de los ingresos del trabajador o pensionado que están destinados a la financiación de sus necesidades básicas, como son la alimentación, la vivienda, el vestido, el acceso a los servicios públicos domiciliarios, la recreación, la atención en salud, prerrogativas cuya titularidad es indispensable para hacer efectivo el derecho a la dignidad humana, valor fundante del ordenamiento jurídico constitucional” y encuentra su materialización en las diferentes acreencias laborales y prestacionales, que se deriven de la relación laboral. Negrilla y subrayado fuera de texto.

4. Seguridad Social

La Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, en su Artículo 22 estableció que: “*Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad*”.

² CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-463 de 2011.
Página 10 de 15

Por su parte, el Artículo 48 de la Constitución Política de Colombia indica que la seguridad social es un derecho irrenunciable y un servicio público obligatorio a cargo del Estado, que tiene como propósito principal el mejoramiento de la calidad de vida y la protección de las personas que están en imposibilidad para obtener los medios de subsistencia que les permitan llevar una vida digna debido a la vejez, el desempleo o una enfermedad laboral.

E. Normatividad aplicable al caso

Resolución N°. 343 de 2017

Para el presente caso, la Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES, ha establecido reglamentación especial para tramitar solicitudes, quejas y reclamos, que son radicadas ante la entidad, es por esto que, mediante la Resolución en comento, “*Por la cual se reglamenta el trámite interno de las peticiones, quejas, reclamos y sugerencias presentadas ante la Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES*”, se establecieron términos máximos, a fin de dar respuesta a las peticiones de acuerdo al requerimiento, como lo establece en su numeral 8 del Artículo 16, el cual señala:

(...)

VIII. En todo caso los términos: máximos para resolver de fondo las solicitudes de prestaciones económicas y en general las peticiones presentadas ante la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones), serán los siguientes (2):

Prestación – Petición	Término resolver	Término incluir en nómina	Término requerir pruebas y completar expediente pensional
Pensión de vejez (indemnización sustitutiva)	4 mese (Art. <u>33</u> de la Ley 100/93 modificado por el art. <u>9</u> de la Ley 797/03, SU- <u>975</u> de 2003 y T- <u>774</u> de 2015)	6 meses (Art. <u>4</u> de la Ley 700/01, SU - <u>975</u> de 2003 y T- <u>774</u> de 2015)	
Pensión de invalidez (indemnización sustitutiva)			
Prestacionales que no tienen término legal (auxilio funerario, pago de Incapacidades, emisión de dictámenes de pérdida de la capacidad para laborar, pago a herederos)	N/A		1 mes (desistimiento tácito - Artículo <u>17</u> Ley 1755 de 2015)
Pensión de sobrevivientes (indemnización sustitutiva)	2 meses (Art. <u>1</u> de la Ley 717/01, T- <u>774</u> de 2015)	6 meses (Art. <u>4</u> de la Ley 700/01)	
Recursos vía administrativa - Reposición y Apelación	2 meses (T- <u>774</u> de 2015)		
Reliquidación, incremento o reajuste de la pensión	4 meses (SU-975 de 2013 y T- <u>774</u> de 2015)		

Trámites que no consistan en un acto administrativo de reconocimiento pensional (Cálculo actuarial, afiliación.)	15 días hábiles (Art. 14 de la Ley 1755 de 2015)
Trámite de corrección de Historia Laboral	15 días hábiles prorrogables hasta 30 días hábiles (Resolución 247 del 8 de Agosto de 2013)
Cumplimiento de fallo judicial (condenas impuestas a entidades públicas consistentes en el pago o devolución de una suma de dinero)	10 meses (Arts., 192 y 195 del CPACA)
Peticiones que ingresan por el trámite de PQRS	15 días hábiles (Art. 14 de la Ley 1755 de 2015)
Petición de documentos	10 días hábiles (Numeral 1 del Art 14 de la Ley 1755 de 2015)
Solicitud de concepto jurídico (Consulta)	30 días hábiles (Numeral 2 del Art. 14 de la Ley 1755 de 2015)

Negrilla fuera de texto

Es decir, para el trámite de corrección de Historia Laboral, se establecen unos plazos que la entidad está obligada a cumplir.

F. Declaratoria de Estado de Emergencia

A raíz de la declaratoria del Covid-19 como pandemia, realizada por el director de la Organización Mundial de la Salud – OMS el 11 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, expidió el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 mediante el cual decretó Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional y con base en dicha declaratoria se han dictado varios decretos legislativos para atender la situación de emergencia.

Es así, que atendiendo a lo establecido por la OMS, es preciso adoptar medidas extraordinarias, estrictas y urgentes relacionadas con la contención del virus y su mitigación, disponiendo de los recursos financieros, humanos y logísticos para enfrentar la pandemia.

Luego, con el objeto de garantizar la debida protección de la salud de los habitantes del territorio nacional, el Ministerio de Salud y Protección Social mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, se declaró la emergencia sanitaria por causa del COVID-19, hasta el pasado 30 de mayo de 2020, y adoptó medidas sanitarias con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19, y posteriormente, mediante la Resolución N°. 464 de 18 de marzo de 2020, se declaró la medida sanitaria obligatoria de aislamiento preventivo, para proteger a los adultos mayores de 70 años.

Seguidamente, a través del Decreto 418 de 18 de marzo 2020, se dictaron medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público, y se estableció que en el marco de la emergencia sanitaria, se aplicarán de manera inmediata y preferente las disposiciones de gobernadores y alcaldes las instrucciones, actos, y órdenes del Presidente de la República.

G. CASO CONCRETO

Pretende la tutelante, se ordene a la Administradora Colombiana de Pensiones - COLPENSIONES a través de fallo de tutela, realizar la corrección de Historia Laboral de conformidad con la solicitud radicada el 28 de noviembre de 2019 y con la documental allegada nuevamente el 24 de febrero de 2020; y de otra parte, que se ordene el reconocimiento y pago de indemnización sustitutiva.

En primer lugar este despacho, estudiará lo referente al trámite de corrección de la Historia Laboral de la accionante.

Ante lo anterior, la Directora de Acciones Constitucionales de la Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES, en correo electrónico de 4 de junio de 2020, señaló que, mediante oficio BZ2020_2754234-0562106 de 16 de marzo de 2020, con guía de envío MT662932578CO, le informó a la actora lo siguiente:

*“(…) de manera atenta nos permitimos informar que los ciclos solicitados por usted correspondientes a los periodos 1982/03 a 1993/10 con el empleador PPC LTDA, identificado con patronal N° 01008404727, **aún se encuentran en proceso de verificación y confirmación directamente con el aportante.** Lo anterior teniendo en cuenta que a la fecha no se ha recibido respuesta por parte del mismo, al comunicado remitido mediante el oficio 2019_9595347 del **18 de Julio de 2019.** De igual forma, es de aclarar que nos encontramos frente a un caso de Homónimos y falta de afiliación; razón por la cual no es procedente efectuar la corrección en la historia laboral de la señora MARIA DEL CARMEN PIÑEROS PIÑEROS. (…)*”

Así mismo, adujo que en el caso específico de la corrección de historia laboral de un afiliado que proviene de un traslado desde el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, es necesario que la entidad cuente con la información y las pruebas indispensables para realizar la corrección. Por ende, para proceder a dar respuesta a la petición, es necesario que la entidad realice el proceso de validación de tiempos con la información que ha sido suministrada por la AFP, de manera que, si esta información se encuentra incompleta, no le será posible dar una respuesta de fondo por falta de material probatorio.

Conforme a lo visto, este despacho evidencia que en cuanto a la comunicación que hace alusión la accionada COLPENSIONES, esto es el oficio N°. BZ2020_2754234-0562106 de 16 de marzo de 2020, con guía de envío MT662932578CO, el mismo no fue de conocimiento de la actora, ya que al plenario no se allegó la respectiva prueba de notificación y/o comunicación; apreciaciones que se reafirman con lo manifestado por el apoderado de la accionante en el acápite de hechos de la presente acción, en los que indicó:

...el 24 de febrero de 2020, procedí a allegar comunicación mediante la cual, les allegó nuevamente la información aportada el día 28 de noviembre de 2019, es decir, el CD que aportó Colpensiones como consecuencia de la tutela 2019-045, así mismo, se aportó copia del certificado laboral expedido por PPC, y manifestando que mi poderdante no cuenta si no con los documentos que le dieron en la mencionada tutela que son documentos aportados por COLPENSIONES a la empresa PPC”. (…)
A la fecha no hemos recibido respuesta alguna, por parte de COLPENSIONES, respecto de la corrección de la historia laboral, es decir, el registro de semanas cotizadas a pensión durante el tiempo que mi poderdante laboró para PPC, y de esa manera proceder a solicitar la indemnización sustitutiva.

De igual forma, respecto a la afirmación de COLPENSIONES, en cuanto al comunicado remitido mediante el oficio N°. 2019_9595347 de 18 de julio de 2019 a la empresa PPC S.A., observa este estrado que no se acreditó dentro del expediente lo afirmado, pues no se encontró prueba del oficio ni de su notificación.

Ahora bien, de las apreciaciones realizadas por la accionante se observa que la empresa PPC S.A.S., ha cumplido con el deber de allegar las documentales que le han sido solicitadas para adelantar los trámites pretendidos. Lo anterior, encuentra soporte, con el fallo de tutela de 10 de abril de 2019, proferido por el Juzgado 43 Penal Municipal con Función de Control de Garantías, por medio del cual se amparó el derecho fundamental de petición de la actora, entre otros, y se le ordenó a PPC S.A., emitir una respuesta de fondo frente a lo solicitado por la accionante en derecho de petición de 8 de febrero de 2019; empresa que el 25 de julio de 2019, allegó en un CD la documental requerida a la peticionaria.

Una vez aclarado lo anterior, esta instancia atendiendo: *i.* se trata de una solicitud de trámite de corrección de historia laboral, *ii.* que la misma fue presentada el 28 de noviembre de 2019, *iii.* la misma, cuenta con término para ser resuelta, (15 días hábiles prorrogables hasta 30 días hábiles) *iv.* vencía el 4 de febrero de 2020; y *v.* que no obstante, a la presentación de esta acción, 2 de junio de 2020, no se ha resuelto dicha solicitud; es evidente que se han excedido por la entidad, los términos otorgados legalmente, por lo que Administradora Colombiana de Pensiones - COLPENSIONES, ha vulnerado el derecho fundamental de petición de la accionante.

Es así como, a través de esta acción preferente y sumaria, el despacho procederá a conceder la protección del derecho fundamental de petición tutelándolo, y ordenará al Presidente de la Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES, o quien haga sus veces, que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la presente providencia, proceda a resolver de manera completa y de fondo, la solicitud de trámite de corrección de la historia laboral de la accionante, presentada el 28 de noviembre de 2019.

De otra parte, en cuanto al reconocimiento y pago de la indemnización sustitutiva, en aplicación del principio de subsidiariedad, este despacho considera que, no es procedente que se busque que a través de acción de tutela, se resuelva una situación que cuenta con un trámite ordinario, que debe ser aplicado por COLPENSIONES, para determinar si le asiste derecho o no a la actora en cuanto a lo pretendido. Es decir, la accionante cuenta con mecanismos legales de defensa para la protección de los derechos que dice le fueron vulnerados. Ahora bien, la tutela sería adecuada, siempre y cuando se observara que existiendo medio para la protección del derecho, este no fuera idóneo ni eficaz para solucionar el caso o si se encontrara en algunas de las condiciones de especial protección constitucional, las cuales conforme a lo indicado por la Corte Constitucional, justificarían su protección a través de acción de tutela.

De igual forma, la tutelante no demostró que se encuentre ante un perjuicio irremediable que obligue a que su derecho deba ser protegido por este medio, ya que si bien es cierto, realizó manifestaciones en aras de garantizar los derechos invocados, solamente probó en el expediente que, es una persona de 63 años de edad, que tiene a su cargo su hijo Ricardo Andrés Nova Piñeros, de 20 años de edad, quien padece el síndrome de Down, según las declaraciones extrajuicio allegadas al plenario de fecha 13 de mayo 2020, e historias clínicas de los años 2001, 2002, 2003, 2005, 2006 y 2010; al respecto, debe precisar esta instancia que si bien el hijo de la tutelante es sujeto de especial protección, no se demuestra una situación de vulnerabilidad del mismo, es decir, la condición *per se* de sujeto especial, no determina en este caso la procedencia de la acción de tutela; así mismo, no se probó que la actora no reciba algún ingreso o que no posea bienes adicionales que permitan solventar el mínimo vital, puesto que como se indicó con precedencia, solamente se aportaron las declaraciones extrajuicio de dos personas para ratificar las manifestaciones esbozadas en el acápite de hechos del escrito de tutela, por lo que no es sujeta de amparo.

En conclusión: en el caso se analizaron dos temas; **en primer lugar**, la vulneración al derecho de petición, puesto que la solicitud presentada por la accionante, no fue resuelta por parte de la entidad accionada, lo que lleva a que sea procedente su protección; **en segundo lugar**, se estudió la solicitud de ordenar el pago de la indemnización sustitutiva vía acción de tutela, encontrándose improcedente, de conformidad con los artículos 86 de la Constitución Política y 6 del Decreto 2591 de 1991, según los cuales la acción de tutela es un mecanismo subsidiario y residual, que no reemplaza los medios ordinarios de defensa judicial de los derechos, para que se dirima la controversia entre las partes, por lo que esta pretensión será negada.

De otra parte, no se tutelarán los derechos al debido proceso, mínimo vital y seguridad social, por cuanto no se evidencia que se le estén vulnerando, o por lo menos, no se aportó prueba de tal situación, ni tampoco se comprobó que se le esté causando un perjuicio irremediable, que deba ser tutelado.

En caso de no presentarse impugnación contra el presente fallo, se procederá con el envío de este a la Corte Constitucional para su eventual revisión, de conformidad con lo establecido en el Artículo 31 del Decreto 2591 de 1991.

En mérito de expuesto, **el Juzgado Cincuenta y Cinco (55) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por mandato de la ley,

RESUELVE

PRIMERO.- TUTELAR el derecho fundamental de petición presentado por la señora MARÍA DEL CARMEN PIÑEROS PIÑEROS, identificada con cédula de ciudadanía N°. 35.315.877, a través de apoderado judicial, conforme a las consideraciones que anteceden.

SEGUNDO.- ORDENAR al Presidente de Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES o quién haga sus veces, que dentro del término de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la presente providencia, proceda a resolver de fondo, conforme a las normas que le aplican, la petición de trámite de corrección de historia laboral, radicada por la señora MARÍA DEL CARMEN PIÑEROS PIÑEROS, identificada con cédula de ciudadanía N°. 35.315.877, el 28 de noviembre de dos mil diecinueve (2019), y notificarla a la tutelante, so pena de incurrir en desacato a orden judicial. De igual forma, copia de dicha respuesta y notificación deben ser enviadas a esta sede judicial.

TERCERO.- NEGAR por improcedentes las demás pretensiones de la presente acción, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

CUARTO.- NOTIFICAR la presente decisión a las Partes, a la Agente del Ministerio Público Delegada ante este despacho judicial y al Defensor del Pueblo, conforme a lo dispuesto en los Artículos 30 del Decreto 2591 de 1991 y 5 del Decreto 306 de 1992.

QUINTO.- HACER SABER que contra la presente decisión, procede la impugnación ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, **dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación.**

SEXTO.- En caso de no ser impugnado el presente fallo, por la secretaría del despacho, **ENVIAR** a la Corte Constitucional para su eventual revisión, de conformidad a lo establecido en el Artículo 31 del Decreto 2591 de 1991.

SÉPTIMO.- Una vez regrese el expediente de la Corte Constitucional, por la Secretaría del despacho, **PROCEDER** al archivo de este, luego de las anotaciones del caso en el Sistema de Gestión Judicial Siglo XXI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



LUÍS EDUARDO GUERRERO TORRES
Juez