

REPÚBLICA DE COLOMBIA

RAMA JUDICIAL



TRIBUNAL SUPERIOR DISTRITO JUDICIAL DE BUGA  
SALA NOVENA ASUNTOS PENALES PARA ADOLESCENTES

**Providencia:** Sentencia de Tutela – **ST -125-2016**

**Proceso:** Acción de Tutela – Impugnación

**Accionante:** Aura Lidia Rengifo Hurtado

**Accionada:** Consorcio Colombia Mayor y otros

**Radicado:** 76-109-31-10-001-2016-00108-02

**Procedencia:** Juzgado Primero Promiscuo de Familia de Buenaventura (Valle)

**Asunto:** ***Debido proceso administrativo.** Se vulnera cuando se suspende el pago del subsidio al aporte en pensión por parte del Consorcio Colombia Mayor sin emitir un acto administrativo que lo justifique ni notificar de tal determinación al afectado con tal decisión.*

**MAGISTRADA PONENTE: DRA. BÁRBARA LILIANA TALERO ORTIZ**

Guadalajara de Buga, septiembre veintiocho (28) de dos mil dieciséis (2016).

(Proyecto discutido y aprobado en Sala de Decisión de la fecha. Acta No. 22).

**1. OBJETO DE ESTE PROVEIDO:**

Procede a decidir esta Magistratura, lo que constitucionalmente corresponde, frente a la impugnación presentada al fallo emitido el día 9 de agosto de 2016, por el **JUZGADO PRIMERO PROMISCOUO DE FAMILIA DE BUENAVENTURA (VALLE)** dentro de la acción de tutela de la referencia.

**2. ANTECEDENTES:**

2.1. La accionante, por conducto de mandatario judicial promovió el amparo de

sus derechos fundamentales a la «*seguridad social en pensión*», debido proceso, defensa, vida digna, mínimo vital, confianza legítima y «*obtener pensión de vejez*», que considera vulnerados por las entidades accionadas al desvincularla del Fondo de Solidaridad Pensional y retirarle el subsidio de aporte a pensión. En consecuencia, pretende que se ordene a las autoridades convocadas revocar el acto administrativo que dispuso su exclusión y cualquier otro que le impida obtener el mencionado auxilio del gobierno hasta pensionarse.

2.2. Como sustento de ello expuso que estuvo vinculada al Programa de Subsidio en Aportes a Pensión del Fondo de Solidaridad Pensional adscrito al Ministerio de Trabajo durante los años 1998 al 2013 cuando fue súbitamente desvinculada sin ningún acto administrativo que lo justificara. Posteriormente, se enteró de que el motivo de tal decisión fue haber alcanzado el término máximo previsto para recibir el mencionado beneficio; esto es, 750 semanas. No obstante, lo anterior, considera injusto lo sucedido porque efectuó sus aportes con el propósito de obtener una mesada en su vejez y al momento de afiliarse no se le informó del referido límite temporal.

2.3. El conocimiento de esta acción correspondió al Juzgado Primero Promiscuo de Familia de Buenaventura (Valle), agencia judicial que la admitió en contra del **CONSORCIO COLOMBIA MAYOR 2013**, vinculó a la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES (COLPENSIONES)**, y tuteló el derecho al debido proceso de la actora mediante sentencia de 26 de mayo de 2016; sin embargo, esta Magistratura la anuló por auto de 16 de junio siguiente, cuando avocó el recurso de apelación interpuesto, al no haberse integrado el contradictorio con el **MINISTERIO DE TRABAJO – DIRECCIÓN DE PENSIONES Y OTRAS PRESTACIONES** y el **FONDO DE SOLIDARIDAD PENSIONAL**. Luego, el estrado de primera instancia declaró su incompetencia mediante proveído de 21 de junio de 2016, so pretexto de ser los nuevos intervinientes organismos del orden nacional, y remitió lo actuado para su reparto entre las salas de decisión de este Tribunal; una vez se le asignó a la Sala Laboral, esta dispuso el envío de las diligencias a este Despacho donde se ordenó su inmediata devolución al estrado *a quo* el 26 de julio de 2016.

2.4. En su respuesta el **CONSORCIO COLOMBIA MAYOR 2013**<sup>1</sup> se opuso a las pretensiones de la tutela, aduciendo que la inconforme tuvo conocimiento de su desvinculación, puesto que «*desde antes del 6 de febrero de 2013 (...) inició los*

---

<sup>1</sup> Ver folios 274-283 del cuaderno principal.

trámites ante Colpensiones para obtener el reconocimiento y pago de la pensión de vejez» y por tal motivo su reclamación incumple el postulado de inmediatez. Sostuvo, además, que el criterio de temporalidad y el límite de semanas aplicado a la quejosa están previstos en la Ley 100 de 1993, en los Decretos 3771 de 2007 y 4944 de 2009 y el documento Conpes N.º 3605.

2.5. Por su parte, la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES (COLPENSIONES)**<sup>2</sup> informó que enteró a la demandante de las circunstancias por las cuales fue retirada del programa Consorcio Colombia Mayor el 13 de junio de 2016, mediante oficio BZ 2016\_6360291, y solicitó declarar improcedente la salvaguarda reclamada por cuanto la tutela deviene improcedente para obtener el traslado de régimen pensional.

2.6. A su turno, el **MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO**<sup>3</sup> señaló que carece de legitimación en la causa por pasiva respecto de las vulneraciones alegadas, debido a que no tiene ninguna responsabilidad en el Programa de Protección Social del Adulto Mayor.

2.7. La juez de primera instancia, en sentencia proferida el 9 de agosto de 2016, amparó el derecho al debido proceso de la accionante y ordenó al Consorcio Colombia Mayor 2013 que *vincule nuevamente a la señora AURA LIDIA RENGIFO HURTADO al Programa de Subsidio de Aporte en Pensión como TRABAJADOR INDEPENDIENTE URBANO*, precisando que *«el CONSORCIO COLOMBIA MAYOR 2013, debe realizar el procedimiento administrativo adecuado, en atención a los principios de legalidad, publicidad y oposición, lo cual no refiere que la señora AURA LIDIA RENGIFO HURTADO, deba permanecer en el programa “TRABAJADOR INDEPENDIENTE URBANO”, de manera prolongada e interminable, tal decisión obedecerá a los criterios autónomos que adopte la entidad, y debe ser notificado a la usuaria, para que la misma se pronuncie dentro de los términos legales si obedece a su pretensión»*. Agregó, que *«[l]a entidad CONSORCIO COLOMBIA MAYOR 2013, deberá informar a la señora AURA LIDIA RENGIFO HURTADO, si hay lugar o no, al pago por concepto del porcentaje de los aportes que ella debe asumir, generados durante el lapso en que estuvo desafiliada del Fondo de Solidaridad Pensional, sumas que una vez canceladas, también deberán ser imputadas a los periodos causados desde el 01 de enero de 2013»*.

---

<sup>2</sup> Ver folios 288-289 del cuaderno principal.

<sup>3</sup> Ver folios 252-255 (*ibídem*).

### **3. IMPUGNACIÓN**

Inconforme con la decisión adoptada, la apoderada judicial del CONSORCIO COLOMBIA MAYOR 2013 apeló reiterando que la accionante tuvo conocimiento de su situación de retiro del Fondo de Solidaridad Pensional en el año 2013 cuando adelantó los trámites de reconocimiento y pago de su pensión de vejez. En cuanto a la orden tendiente a informar «a la señora Aura Lidia Rengifo si hay lugar o no al pago por concepto del porcentaje de los aportes que debe asumir generados durante el lapso de tiempo que estuvo desafiada» sostuvo que resulta contraria a lo establecido en la normatividad que rige el Programa de Subsidio al Aporte en Pensión – PSAP, toda vez que siendo dineros públicos no es posible disponer de los mismos más allá del 1.º de enero de 2013 cuando se superó las 750 semanas.

### **4. CONSIDERACIONES:**

4.1. Se radica la competencia en la Sala para decidir en torno a la presente tutela en virtud de lo consagrado en el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, dado el lugar donde se alega la presunta vulneración y en virtud de que esta Sala es el superior funcional del Juez competente para fallar la primera instancia.

4.2. La acción de tutela consagrada en el artículo 86 de nuestra constitución política es el procedimiento pertinente para invocar la protección de los derechos fundamentales, cuando quiera que resulten violados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o de particulares, cuya conducta afecte grave o directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión (art. 42 Decreto 2591 de 1.991).

4.3. Como puede verse se trata de una acción especial que tiene claramente definido su ámbito de aplicación en la norma constitucional que la consagra y con mayor detalle en su decreto reglamentario, cuyo empleo está limitado por aspectos como la legitimidad de las partes, el alcance de su objeto y los derechos que con ella se protegen.

4.4. En el evento que se estudia se cumplen los supuestos de legitimación, subsidiariedad e inmediatez, definidos como requisitos para avocar el fondo del problema constitucional planteado.

4.4.1. En primer término, existe legitimidad en la parte actora, dado que en debida forma le confirió poder a un profesional del derecho para que la representara y

éste a su vez solicitó el amparo constitucional frente a la entidad cuyas actuaciones acusa de haber vulnerado los derechos fundamentales de su mandante.

4.4.2. En relación con el carácter subsidiario de la acción de tutela, se tendrá por cumplido dado que al no haber sido notificada la accionante del acto administrativo que resolvió desvincularla del Programa de Subsidio al Aporte en Pensión, no tuvo la oportunidad de interponer los recursos necesarios para agotar la vía gubernativa.

4.4.3. En tercer lugar, en cuanto al criterio de inmediatez, esta Sala adoptará el criterio flexible, establecido por la Corte Constitucional en un caso de similares aristas al presente, que exige verificar si *«la especial situación de aquella persona a quien se le han vulnerado sus derechos fundamentales, convierte en desproporcionado el hecho de adjudicarle la carga de acudir a un juez; por ejemplo el estado de indefensión, interdicción, abandono, minoría de edad, incapacidad física, entre otros»; en fin, «si existe un motivo válido para la inactividad de [la accionante]»<sup>4</sup>.*

Bajo el anterior panorama, si bien es cierto que desde el 1.º de enero de 2013, cuando se le retiró el auxilio a sus aportes a pensión, hasta el 17 de mayo de 2016, en que interpuso esta acción constitucional, ha transcurrido un amplio lapso, dicha tardanza tiene especial justificación en este caso porque el accionante es una mujer mayor de 61 años de edad, quien estudió hasta 1.º de bachillerato, no tiene trabajo y es beneficiaria del sistema de salud de su hija, la que solo gana un salario mínimo del cual dependen las dos para su subsistencia, vive en una zona pobre de Buenaventura y no ha tenido acceso a asesoría legal ni dinero para contratar a un abogado, quien en su declaración señaló que: *«vivo en Buenaventura en el barrio 12 de abril, ya no trabaj[a] hace tiempo, [tiene] una enramada, una casa muy mal presentada, se llueve, se inunda»<sup>5</sup>.*

Luego, la especial situación de la afectada para la Sala constituye un motivo válido para excusar su inactividad en la proposición de esta acción constitucional.

4.5. Así las cosas, el problema jurídico a resolver se centra en determinar si se trasgreden los derechos fundamentales a quien se le suspenden los pagos del

---

<sup>4</sup> Sentencia T-043 de 2016.

<sup>5</sup> Ver folios 12 y 13 Cuaderno Tribunal.

Programa de Subsidio del Aporte en Pensión del Consorcio Colombia Mayor, sin emitir acto administrativo en tal sentido ni notificarlo del mismo?

4.5.1. Con dicho propósito importa precisar que, en términos generales frente al debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Carta Política, el máximo Tribunal Constitucional ha establecido que:

(...) se traduce en la garantía que comprende a todas las personas de acceder a un proceso justo y adecuado, de tal manera que el compromiso o privación de ciertos bienes jurídicos por parte del Estado a sus ciudadanos no pueda hacerse con ocasión de la suspensión en el ejercicio de los derechos fundamentales de los mismos. Es entonces, la garantía consustancial e infranqueable que debe acompañar a todos aquellos actos que pretendan imponer legítimamente a los sujetos cargas, castigos o sanciones<sup>6</sup>.

(...) el contenido del derecho fundamental al debido proceso reúne una serie de principios constitucionales tales como la igualdad, la imparcialidad, la publicidad y la eficiencia. En ese sentido, el debido proceso se erige como el principio que permite ejercer control sobre la función pública así como a los ciudadanos participar activamente en la resolución de sus casos y “adoptar las decisiones informadas pertinentes frente a las diversas alternativas de acción que le abre la actuación estatal”, como el agotamiento de la vía gubernativa a través de los recursos de ley. En consecuencia, en lo referente a los actos administrativos, el debido proceso se refiere a la necesidad de que las autoridades garanticen la publicidad de los mismos y la posibilidad a las personas de defenderse e impugnar las decisiones que les desfavorezcan en las oportunidades respectivas<sup>7</sup>.

4.5.2. En tratándose específicamente de actuaciones que, como en el caso actual, privan a las personas de un beneficio otorgado por el Estado, ha sostenido:

(...) “En materia de prestaciones positivas del Estado, en desarrollo del principio de Estado social de derecho, el debido proceso administrativo cumple una función de primer orden. Quien puede ser beneficiario de una prestación estatal no puede ser privado de la misma sino mediante una decisión respetuosa del debido proceso.” Siguiendo este principio, la jurisprudencia ha establecido que en el caso de beneficios públicos (tales como subsidios) que buscan garantizar el acceso de personas en situación de vulnerabilidad a las prestaciones del Sistema General de Pensiones, la necesidad de verificar la garantía del derecho al debido proceso administrativo es de especial importancia por cuanto con estos auxilios se pretende mitigar la exclusión social, al punto de que la vida digna de los beneficiarios muchas veces depende de dichos beneficios<sup>8</sup>

4.5.3. Revisada la actuación, se tiene que la accionante es una persona desempleada, que cursó hasta 1.º de bachillerato, vive en una enramada en el municipio de Buenaventura, su manutención la provee su hija que labora en los muelles y desde el 27 de enero de 1998 fue aceptada como beneficiaria del subsidio de pensiones en el FONDO DE SOLIDARIDAD PENSIONAL, pero el 1.º de

---

<sup>6</sup> Sentencia T-1263 de 2001.

<sup>7</sup> Sentencia T-043 de 2016.

<sup>8</sup> Sentencia T-043 de 2016.

enero de 2013 fue desvinculada del mismo, sin que tal decisión le fuera comunicada en debida forma.

El Consorcio Colombia Mayor 2013 en sus escritos de contestación e impugnación sostiene que la demandante estuvo vinculada como «*trabajador independiente urbano*» y su causal de retiro estuvo relacionada con la haber alcanzado el monto máximo de semanas de subsidio previsto en el artículo 28 de la Ley 100 de 1993 y el canon 28 del Decreto 3771 de 2007 modificado por el precepto 2 del Decreto 4944 de 2009 y el documento Conpes N.º 3605 de 2009.

No obstante, lo anterior, no aparece prueba del acto administrativo mediante el cual se adoptó tal determinación ni la notificación efectiva del mismo a la señora AURA LIDIA RENGIFO HURTADO. Por el contrario, se advierte que de manera súbita dejó de expedir el talonario previsto para el pago de los aportes y por tal motivo es claro que no se cumplió con la obligación de comunicarle previamente la decisión de cesar el auxilio que se le venía desembolsando, impidiendo el ejercicio de los medios defensivos contemplados en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, afectando el derecho al debido proceso.

En un caso de similares aristas al presente el Máximo Tribunal Constitucional, expuso:

(...) la Corte Constitucional ha fallado en contra del Fondo de Solidaridad Pensional por consideraciones similares a las precedentes, como sucedió en la Sentencia T-225 de 2005<sup>9</sup>, cuando se determinó que los derechos fundamentales de algunos beneficiarios de subsidios otorgados por la Red de Solidaridad Social habían sido excluidos sin justificación ni notificación alguna, por lo cual habían resultado lesionados sus derechos fundamentales. Del mismo modo, debe resaltarse la Sentencia T-478 de 2013<sup>10</sup>, donde la Sala Primera de Revisión falló a favor de una madre comunitaria que había sido retirada del programa de subsidios sin mediar notificación alguna y ordenó que fuera vinculada nuevamente al programa por considerar que la decisión de retirarle los beneficios no había sido proferida con observancia del debido proceso<sup>11</sup>.

5. En conclusión, como en el presente caso es evidente que el CONSORCIO COLOMBIA MAYOR 2013 incumplió con la obligación de expedir y notificar el acto administrativo mediante el cual desvinculó a la señora AURA LIDIA RENGIFO HURTADO del Programa de Subsidio al Aporte en Pensión y con ello le vulneró el derecho al debido proceso administrativo, como acertadamente lo concluyó la juez de primera instancia, se confirmará el fallo de tutela objeto de censura.

---

<sup>9</sup> M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>10</sup> M.P. María Victoria Calle Correa.

<sup>11</sup> Sentencia T-043 de 2016.

**5. RESOLUCIÓN:**

Consecuente con lo expuesto, la Sala Novena de Decisión de Asuntos Penales para Adolescentes del Tribunal Superior de Guadalajara de Buga, Valle, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato constitucional, adopta la siguiente

**DECISIÓN:**

**PRIMERO: CONFIRMAR** la sentencia de primera instancia de fecha y procedencia conocidas, de conformidad con lo expuesto en precedencia.

**SEGUNDO: DISPONER** la notificación de este fallo por el medio más expedito a las partes intervinientes en este asunto.

**TERCERO: REMITIR** dentro de los diez (10) días siguientes a la Corte Constitucional para lo de su competencia (artículo 33 del Decreto 2591 de 1991).

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**BÁRBARA LILIANA TALERO ORTIZ**

**Magistrada Ponente**



**ORLANDO QUINTERO GARCÍA**

**Magistrado**

En uso de permiso  
**JOSÉ JAIME VALENCIA CASTRO**  
**Magistrado**