

Sentencia 217/21

Referencia: Expediente T-8.074.347

Acción de tutela presentada por Edilberto Amaya Gómez y Carmen Celina Rincón de Amaya contra la Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES.

Procedencia: Juzgado 62 Administrativo del Circuito de Bogotá.

Asunto: Los requisitos para el reconocimiento de pensión familiar en el Régimen de Prima Media con Prestación Definida y el deber de regulación oportuna del Ministerio del Trabajo.

Magistrada sustanciadora:
GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Bogotá, D.C., nueve (9) de julio de dos mil veintiuno (2021)

La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por el Magistrado José Fernando Reyes Cuartas y las Magistradas Cristina Pardo Schlesinger y Gloria Stella Ortiz Delgado, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

En el trámite de revisión del fallo de única instancia, adoptado el 13 de agosto de 2020 por el Juzgado Sesenta y Dos Administrativo del Circuito de Bogotá – Sección Tercera, por medio del cual se declaró improcedente el amparo de los derechos fundamentales de los accionantes, en el proceso de tutela promovido por los señores Edilberto Amaya Gómez y Carmen Celina Rincón de Amaya contra la Administradora Colombiana de Pensiones (en adelante COLPENSIONES).

I. ANTECEDENTES

Los demandantes presentaron acción de tutela contra COLPENSIONES, por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales a la seguridad social y al debido proceso administrativo. Lo anterior, con fundamento en que la demandada devolvió los documentos en el trámite de la **solicitud de pensión familiar** que presentaron los tutelantes, al argumentar que no acreditaron el puntaje del SISBÉN requerido para el reconocimiento de esta prestación.

A. Hechos y pretensiones

1. Los señores Edilberto Amaya Gómez, de 65 años¹, y Carmen Celina Rincón de Amaya, de 61 años², son pareja, casada desde el 19 de abril de 1980³, fecha desde la que han convivido hasta la actualidad.

2. Los actores indicaron que, dado que no tenían el número de semanas requerido para acceder a la pensión de vejez de forma individual, solicitaron el reconocimiento de la pensión familiar ante COLPENSIONES, de acuerdo con lo previsto en el artículo 151C de la Ley 100 de 1993⁴. Como fundamento de la solicitud, expusieron que realizaron los siguientes aportes a esa entidad:

COTIZANTE	NÚMERO DE SEMANAS ⁵
Carmen Celina Rincón de Amaya	949, 57 semanas
Edilberto Amaya Gómez	830, 57 semanas
TOTAL DE SEMANAS COTIZADAS	1780, 14 semanas

Asimismo, expresaron que pertenecían al Nivel 2⁶ del SISBÉN y que cumplían los requisitos para acceder a la indemnización sustitutiva de que trata el artículo 37 de la Ley 100 de 1993⁷, aunque no la habían solicitado.

¹ De acuerdo con la fecha de nacimiento del señor Edilberto Amaya (2 de octubre de 1955), según consta en su cédula de ciudadanía aportada con el escrito de tutela. SIICOR, archivo 1. Página 22.

² De acuerdo con la fecha de nacimiento de la señora Carmen Celina Rincón (3 de noviembre de 1959), según consta en su cédula de ciudadanía aportada con el escrito de tutela. SIICOR, archivo 1. Página 23.

³ Copia de la partida de matrimonio. SIICOR, archivo 1. Página 21.

⁴ Según el artículo 151C de la Ley 100 de 1993 y el artículo 2.2.8.7.2 del Decreto Único Reglamentario 1833 de 2016, son requisitos para acceder a la pensión familiar en el Régimen de Prima Media con Prestación Definida, los siguientes: (i) estar afiliados al régimen de prima media al momento de presentar la solicitud, (ii) acreditar cinco años de relación conyugal o convivencia permanente, (iii) sumar al menos 1300 semanas de cotización entre los dos miembros de la pareja, (iv) pertenecer a los niveles 1 y 2 del SISBÉN y/o en cualquier otro sistema equivalente que diseñe el Gobierno, (v) haber cotizado al menos 25% de las semanas requeridas para acceder a la pensión de vejez al cumplir los 45 años de edad, y (vi) cumplir los requisitos para acceder a la indemnización sustitutiva de que trata el artículo 37 de la Ley 100 de 1993, siempre que la prestación no haya sido pagada.

⁵ Esta información fue corroborada y actualizada por la Sala Sexta de Revisión, de acuerdo con las historias laborales de los señores Edilberto Amaya y Carmen Celina Rincón, aportadas por COLPENSIONES en sede de revisión. Ver: SIICOR, archivo 52, titulado "Rta. OPT-A-1140-2021 - Colpensiones (segundo correo).zip". Documentos "HL Carmen Rincón" (Página 5) y "HL Edilberto Amaya" (Página 4).

⁶ De acuerdo con los certificados del SISBÉN aportados por los peticionarios, ellos tenían un puntaje de 43,84. Ver: SIICOR, archivo 1. Páginas 19 y 20.

⁷ Requisitos establecidos en los numerales 2 y 6 del artículo 2.2.8.7.2 del Decreto Único Reglamentario 1833 de 2016, en el que se definen los presupuestos para acceder a la pensión familiar en el Régimen de Prima Media con Prestación Definida.

3. Al cumplir la edad de pensión, los peticionarios presentaron dos solicitudes iniciales ante COLPENSIONES, relacionadas con el reconocimiento de la pensión familiar.

Sin embargo, en oficios del 27 de agosto de 2018⁸ y del 6 de septiembre de 2018⁹, la administradora de pensiones devolvió el trámite a los accionantes porque evidenció que los documentos aportados no cumplían los requisitos establecidos en la normativa vigente, relativos a la demostración de la convivencia de la pareja a través de declaraciones de terceros¹⁰.

4. Por consiguiente, presentaron por tercera vez los documentos para que se surtiera el trámite administrativo de reconocimiento de la pensión.

En respuesta a esta última solicitud, mediante oficio del 19 de septiembre de 2018¹¹, COLPENSIONES devolvió nuevamente el trámite, al argumentar que los solicitantes no estaban dentro de los puntos de corte del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios para Programas Sociales (en adelante SISBÉN) establecidos en la Resolución No. 1708 del 2 de mayo de 2014 expedida por el Ministerio del Trabajo, que establece los puntajes para ser beneficiario de la pensión familiar bajo la metodología III del SISBÉN.

Según la regulación en cita, los puntajes correspondían a 0 a 41,90 para el Nivel 1, y a 41,91 a 43,63 para el Nivel 2; mientras que el puntaje de los dos peticionarios era de 43,84. En el oficio mencionado, la entidad accionada les informó que, de estar inconformes con los datos que reposaban en el SISBÉN, los actores debían adelantar las gestiones necesarias para actualizar la información que aparecía en esa base de datos y, si tras una nueva calificación cumplían con los rangos antes descritos, debían presentar nuevamente la solicitud¹².

5. Dada esta situación, los accionantes interpusieron demanda laboral ante el Juzgado Veinticinco Laboral del Circuito de Bogotá el 21 mayo de 2019¹³, con el propósito de obtener el reconocimiento de la pensión familiar a su favor. A la fecha de la presente providencia, dicho proceso aún se encuentra en trámite.

6. El 4 de agosto de 2020¹⁴, los demandantes, a través de apoderado¹⁵, presentaron acción de tutela contra COLPENSIONES. Aseguraron que, por sus circunstancias económicas y de salud, no podían esperar a que se adoptara una decisión en el proceso ordinario laboral. Al respecto, manifestaron que “*son personas de*

⁸ Oficio del 27 de agosto de 2018 emitido por COLPENSIONES. SIICOR, archivo 1. Página 15.

⁹ Oficio del 6 de septiembre de 2018 emitido por COLPENSIONES. SIICOR, archivo 1. Página 13.

¹⁰ En la primera ocasión, la entidad puso de presente que los actores no aportaron las dos declaraciones de terceros en las que constara la convivencia de la pareja (SIICOR, archivo 1, página 15) y, en la segunda ocasión, las manifestaciones escritas aportadas no relacionaron los extremos de la convivencia (SIICOR, archivo 1, página 13).

¹¹ Oficio del 19 de septiembre de 2018 emitido por COLPENSIONES. SIICOR, archivo 1. Páginas 10 y 11.

¹² *Ibidem*. Página 11.

¹³ Fecha establecida, según lo informado por el Juzgado Veinticinco Laboral del Circuito de Bogotá en su informe a la Corte Constitucional. Ver: SIICOR, archivo 56, documento “RESPUESTA TUTELA 2019-363”, página 1.

¹⁴ De acuerdo con la fecha establecida del auto admisorio de la demanda. SIICOR, archivo 2.

¹⁵ Poder especial otorgado por los peticionarios al abogado Jonás Conde Garzón. SIICOR, archivo 1. Página 9.

*avanzada edad, enfermos, viviendo de la caridad de sus hijos, y no pueden seguir esperando los resultados del Juzgado 25 Laboral del Circuito de Bogotá*¹⁶.

En ese sentido, consideraron que COLPENSIONES violó sus derechos fundamentales a la seguridad social y al debido proceso administrativo, al “*negarse a realizar el estudio de la Pensión Familiar*”¹⁷ porque no se encontraban dentro de los puntajes establecidos por la Resolución No. 1708 del 2 de mayo de 2014 del Ministerio de Trabajo que, según ellos, establece requisitos distintos a los consagrados en el artículo 151C de la Ley 100 de 1993.

El artículo 151C *ibídem* determina que, para ser beneficiario de esta prestación, quienes la solicitan **deben pertenecer a los Niveles 1 y 2 del SISBÉN**. En criterio de los demandantes, ellos cumplían a cabalidad este requisito en el momento en que presentaron la solicitud, pues pertenecían al Nivel 2 del SISBÉN.

Por ese motivo, solicitaron al juez de tutela ordenar a COLPENSIONES que reciba la documentación y realice el trámite referente al “*estudio de la eventual concesión de la pensión familiar a favor de los esposos*”¹⁸.

B. Actuaciones en sede de tutela

El Juzgado 62 Administrativo del Circuito de Bogotá -Sección Tercera- admitió la acción de tutela mediante **Auto del 4 de agosto de 2020**¹⁹, por lo que notificó y corrió traslado a COLPENSIONES, para que se pronunciara sobre el recurso de amparo interpuesto en su contra.

Asimismo, requirió a la “*OFICINA DEL SISBÉN del municipio de Sopó*”²⁰, para que informara al despacho cuál era el nivel al que pertenecían los accionantes en el sistema, cuál era su estado de afiliación y desde qué fecha se encontraban inscritos.

Únicamente contestó **COLPENSIONES**²¹, y solicitó declarar la improcedencia del amparo, al indicar que no violó los derechos invocados.

Sobre el particular, informó que la entidad respondió a todas las peticiones de los accionantes referentes a la solicitud de pensión familiar, y les informó que no cumplían los requisitos de clasificación en el SISBÉN para obtener esa prestación. Además, añadió que, desde la última petición presentada en el 2018, los actores no han allegado nuevamente la documentación para que esa administradora de pensiones pueda estudiar la viabilidad del otorgamiento de la pensión solicitada.

¹⁶ Escrito de tutela. SIICOR, archivo 1. Página 3.

¹⁷ Escrito de tutela. SIICOR, archivo 1. Página 6.

¹⁸ Escrito de tutela. SIICOR, archivo 1. Página 7.

¹⁹ Auto admisorio de la acción de tutela interpuesta por los señores Edilberto Amaya Gómez y Carmen Celina Rincón de Amaya, a través de apoderado, contra COLPENSIONES. SIICOR, archivo 2.

²⁰ *Ibidem*. Página 2.

²¹ Oficio del 10 de agosto de 2020 suscrito por Malky Katrina Ferro Achar, en calidad de Directora (A) de la Dirección de Acciones Constitucionales de COLPENSIONES. SIICOR, archivo 4. Páginas 1 a 10.

De otra parte, agregó que los peticionarios interpusieron demanda ordinaria laboral en su contra por los mismos hechos y con las mismas pretensiones, y que ese proceso aún se encuentra en curso. En ese sentido, para que procediese el amparo de forma transitoria, los tutelantes debían probar que se encontraban ante la inminencia de sufrir un perjuicio irremediable, lo que, en su criterio, no fue demostrado en esta ocasión.

C. Decisión objeto de revisión

El Juzgado Sesenta y Dos Administrativo del Circuito de Bogotá – Sección Tercera, mediante **Sentencia del 13 de agosto de 2020**²², declaró la **improcedencia** del amparo por incumplir el principio de subsidiariedad.

Al respecto, destacó que actualmente está en curso un proceso ordinario laboral ante el Juzgado Veinticinco Laboral del Circuito de Bogotá en el que se discute el reconocimiento de la pensión familiar a los solicitantes. Además, recalcó que, una vez devuelto el trámite, ellos no volvieron a presentar la documentación para que la entidad accionada realizara el procedimiento administrativo para el reconocimiento de la prestación pensional, por lo que no agotaron en debida forma la vía administrativa ante COLPENSIONES.

El juez concluyó que los demandantes no demostraron la falta de idoneidad de los mecanismos principales de defensa o que estuviesen ante la inminencia de sufrir un perjuicio irremediable, por lo que no fue posible desplazar al juez natural de la causa en este caso.

D. Actuaciones en sede de revisión

Dentro del trámite de revisión, la Magistrada sustanciadora, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, en particular de las señaladas por el artículo 19 del Decreto 2591 de 1991 y los artículos 57 y 58 del Reglamento Interno de la Corte Constitucional –Acuerdo 02 del 2015-, profirió el **Auto del 16 de abril de 2021**²³, por medio del cual: (i) vinculó al Ministerio del Trabajo²⁴, y (ii) ofició a COLPENSIONES²⁵, al Departamento Nacional de Planeación (en

²² Sentencia del 13 de agosto de 2020 proferida por el Juzgado 62 Administrativo del Circuito de Bogotá – Sección Tercera, dentro del proceso de tutela de la referencia. SIICOR, archivo 3. Páginas 1 a 12.

²³ SIICOR, archivo 22, titulado “Auto T-8074347 (16-abril-2021).pdf”.

²⁴ La Corte vinculó al **Ministerio del Trabajo**, por tratarse de la entidad responsable de establecer los cortes para reconocer la pensión familiar, de conformidad con lo establecido en el numeral 6º del artículo 2.2.8.7.2 del Decreto 1833 de 2016. Además, el despacho sustanciador solicitó al ente ministerial que respondiera una serie de preguntas relativas a (i) si se ha presentado algún cambio en los documentos que establecen los puntos de corte, niveles o grupos, que serían beneficiarios de la prestación establecida en el artículo 151C de la Ley 100 de 1993, de acuerdo con la metodología IV del SISBÉN, (ii) si, dado el cambio de enfoque que estableció esta nueva metodología, existe alguna escala que permita establecer alguna correspondencia entre los niveles 1 y 2 del SISBÉN III y los grupos del SISBÉN IV, para efectos del reconocimiento de esta prestación o si se debe expedir una nueva resolución para determinar los nuevos puntos de corte, y (iii) cuáles fueron los fundamentos de política económica que sustentan la focalización de este beneficio en los rangos establecidos por la entidad.

²⁵ La Magistrada sustanciadora ofició a **COLPENSIONES**, para que informara a esta Corporación (i) cuál es el estado de afiliación de los actores ante la entidad, (ii) cuántas semanas tienen cotizadas, (iii) qué actuaciones se realizaron en el marco de la solicitud de pensión familiar presentada por los peticionarios, y (iv) si tiene conocimiento acerca de alguna regulación emitida por el Ministerio del Trabajo que adapte los cortes para el

adelante DNP)²⁶, al Juzgado Veinticinco Laboral del Circuito de Bogotá²⁷ y a los accionantes²⁸, para que aportaran elementos de juicio relevantes al proceso.

En **Auto del 30 de abril de 2021**²⁹, requirió: (i) al Ministerio del Trabajo, quien no había aportado las pruebas solicitadas en la providencia anterior. De otra parte, formuló nuevas preguntas dirigidas al (ii) DNP y a (iii) la Administradora Municipal del SISBÉN del Municipio de Tasco, Boyacá, con el propósito de obtener información sobre una nueva encuesta del SISBÉN que habría sido practicada a los accionantes el 3 de marzo de 2021³⁰.

Finalmente, dado que la encuesta del 3 de marzo de 2021 realizada a los peticionarios fue rechazada³¹ por el DNP en el marco del proceso de validación de los datos, en **Auto del 19 de mayo de 2021**³², la Magistrada Sustanciadora decidió vincular al Municipio de Tasco Boyacá, quien, a través de su Administradora Municipal del SISBÉN, es la entidad responsable de recoger la información de los hogares y reportar la información al DNP.

Respuesta del Juzgado Veinticinco Laboral del Circuito de Bogotá³³

El Juzgado 25 Laboral del Circuito de Bogotá remitió a la Corte un informe³⁴ sobre el proceso ordinario laboral iniciado por los peticionarios contra COLPENSIONES, en el que manifestó que éste se encuentra en curso y que ya se determinó la fecha de la audiencia de fijación del litigio de que trata el artículo 77

reconocimiento de esta prestación pensional, que se ajuste al nuevo enfoque de clasificación por grupos establecido en la metodología IV del SISBÉN.

²⁶ La Magistrada sustanciadora ofició al **Departamento Nacional de Planeación**, para que (i) respondiera a algunas preguntas relacionadas con la inscripción de los tutelantes en la base de datos del SISBÉN, (ii) explicara los criterios de clasificación de las personas en los grupos A, B, C, y D, introducidos por la metodología IV del SISBÉN contemplada en el Documento CONPES 3877 de 2016, e (iii) indicara si existe alguna escala que permita determinar la equivalencia entre los niveles del SISBÉN III y los grupos del SISBÉN IV, habida cuenta que el artículo 151C de la Ley 100 de 1993 determina que solo podrán ser beneficiarios de la pensión familiar en el régimen de prima media, aquellas personas que se encuentren en los niveles 1 y 2 del SISBÉN.

²⁷ El despacho sustanciador ofició al **Juzgado Veinticinco Laboral del Circuito de Bogotá**, para que (i) rindiera un informe sobre el estado del proceso ordinario laboral interpuesto por los demandantes contra COLPENSIONES y (ii) remitiera a este Tribunal, copia del expediente del trámite antes mencionado.

²⁸ El despacho sustanciador solicitó a los señores **Edilberto Amaya Gómez** y **Carmen Celina Rincón de Amaya**, que le brindaran información sobre su estado de salud y su situación socioeconómica, para efectos de establecer las razones por las que consideran que se encuentran en una situación de vulnerabilidad que no les permite esperar los resultados del proceso ordinario laboral que está en curso ante el Juzgado Veinticinco Laboral del Circuito de Bogotá.

²⁹ SIICOR, archivo 32.

³⁰ Durante el trámite de revisión, la Corte Constitucional tuvo conocimiento de que los señores Edilberto Amaya Gómez y Carmen Celina Rincón de Amaya cambiaron su lugar de residencia al municipio de Tasco, Boyacá, y solicitaron la realización de una nueva encuesta de clasificación en el SISBÉN por parte de la entidad municipal encargada de realizarla. Ver: SIICOR, archivo 58, documento “Rta. OPT-A-1143-2021 - Ana Esperanza Amaya Rincon-1”, página 2.

³¹ SIICOR, archivo 43, titulado “Rta. OPT-A-1331-2021 - Departamento Nacional de Planeacion.zip”. En la carpeta, abrir el archivo “20215380464161”. Página 1.

³² SIICOR, archivo 36.

³³ SIICOR, archivo 56, titulado “Rta. OPT-A-1142-2021 - Juzgado 25 Laboral Cto. Bogota.zip”. Respuesta del Juzgado Veinticinco Laboral del Circuito de Bogotá, presentada por medio de correo electrónico del 22 de abril de 2021.

³⁴ Ver: SIICOR, archivo 56. En la carpeta, el documento del informe presentado por el Juzgado Veinticinco Laboral del Circuito de Bogotá se titula “RESPUESTA TUTELA 2019-363”.

del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social - CPTSS. Además, aportó copia del expediente completo del proceso en cuestión.

Respuesta de Carmen Celina Rincón y Edilberto Amaya³⁵

Los peticionarios respondieron a la Corte Constitucional en los siguientes términos:

En primer lugar, dieron cuenta de su **situación de salud actual**. Por un lado, la señora Carmen Celina Rincón tiene hipertensión arterial y dislipidemia, por lo que debe tomar tres medicamentos diarios³⁶. Por otro lado, el señor Edilberto Amaya sufre de dolor lumbar crónico, que fue diagnosticado como espondiloartrosis degenerativa³⁷.

A su vez, informaron que los dos están afiliados a Salud Total EPS S.A., en las siguientes condiciones: (i) el señor Amaya está vinculado al régimen contributivo como beneficiario de su hija³⁸, y (ii) la señora Rincón está afiliada como cotizante al régimen subsidiado, amparada por el beneficio de protección al cesante establecido por el Gobierno Nacional durante la pandemia del COVID-19³⁹.

En segundo lugar, respecto a su **núcleo familiar y su situación socioeconómica**, manifestaron que: (i) viven solos, (ii) están desempleados, (iii) no reciben subsidios por parte del Estado, (iv) no tienen personas a cargo, y (v) sus dos hijos mayores de edad les aportan recursos para su sustento económico. Añadieron que tienen una propiedad a su nombre en el municipio de Sopó, pero que en realidad es de su hija Ana Esperanza Amaya, quien es la encargada de pagar las cuotas del préstamo hipotecario⁴⁰.

Además, indicaron que cambiaron de domicilio al municipio de Tasco, Boyacá, pues no contaban con los recursos para seguir viviendo en Sopó. Por ese motivo, pidieron la realización de una nueva encuesta de clasificación en el SISBÉN, que fue llevada a cabo el 3 de marzo de 2021 por parte de la Administradora Municipal de esa base de datos, sobre la cual indicaron que *“a la fecha actual no se ha subido información en la plataforma del SISBÉN”*⁴¹. Por otra parte, en esa vivienda, su

³⁵ SIICOR, archivo 58, titulado “Rta. OPT-A-1143-2021 - Ana Esperanza Amaya Rincon-1.zip”. Respuesta de Carmen Celina Rincón de Amaya y Edilberto Amaya Gómez, presentada por medio de correo electrónico del 23 de abril de 2021.

³⁶ SIICOR, archivo 58. En la carpeta, el documento que contiene la respuesta de los accionantes se titula “Rta. OPT-A-1143-2021 - Ana Esperanza Amaya Rincon-1”. Ver página 8, en la que aparece los medicamentos recetados a la accionante.

³⁷ SIICOR, archivo 58, documento “Rta. OPT-A-1143-2021 - Ana Esperanza Amaya Rincon-1”, página 12, en la que aparece el diagnóstico del actor.

³⁸ SIICOR, archivo 58, documento “Rta. OPT-A-1143-2021 - Ana Esperanza Amaya Rincon-1”, página 10, en el que aparece el certificado de afiliación del peticionario a Salud Total EPS.

³⁹ SIICOR, archivo 58, documento “Rta. OPT-A-1143-2021 - Ana Esperanza Amaya Rincon-1”, página 5, en el que aparece el certificado de afiliación de la peticionaria a Salud Total EPS.

⁴⁰ SIICOR, archivo 58, documento “Rta. OPT-A-1143-2021 - Ana Esperanza Amaya Rincon-1”, páginas 1 y 2, en las que los actores explican su situación socioeconómica.

⁴¹ SIICOR, archivo 58, documento “Rta. OPT-A-1143-2021 - Ana Esperanza Amaya Rincon-1”, páginas 2, en la que los demandantes informan sobre la práctica de una nueva encuesta del SISBÉN.

hijo es quien paga el servicio público de acueducto, de acuerdo con el recibo aportado con el escrito de respuesta.

Finalmente, manifestaron que ya no reciben asesoría jurídica por parte de su apoderado judicial en el trámite de tutela, por lo que continúan en el proceso en representación propia.

Respuesta del DNP⁴²

El DNP respondió a las cuestiones planteadas por esta Corporación, de la siguiente manera⁴³:

Primero, confirmó que los solicitantes estuvieron registrados en la base de datos del SISBÉN con corte a septiembre de 2018, con un puntaje de 43,84. Al respecto, indicó que el último registro que se tenía de los peticionarios se hizo con base en una encuesta practicada bajo la metodología III del SISBÉN, en la que se encontraban inscritos desde el 14 de febrero de 2018.

No obstante, señaló que, según la información registrada a la fecha de la contestación, los peticionarios no estaban registrados en el SISBÉN, para lo cual adjuntó un pantallazo⁴⁴ de los resultados de la búsqueda en la página de la entidad. A partir de lo anterior, indicó que *“si lo consideran pertinente pueden solicitar la aplicación de esta [encuesta de la metodología Sisbén IV] ante la oficina del Sisbén del municipio en el cual se encuentren actualmente residiendo”*⁴⁵.

Segundo, aclaró que el DNP no establece puntajes de clasificación en el SISBÉN, pues eso les corresponde a los programas sociales que utilizan esa información como método de identificación de potenciales beneficiarios. En ese sentido, recalcó que el Ministerio del Trabajo determinó los requisitos de clasificación para la obtención de la pensión familiar bajo la metodología III del SISBÉN, a través de la Resolución No. 1708 del 2 de mayo de 2014⁴⁶.

Por último, expuso los principales cambios establecidos en el Documento CONPES 3877 de 2016, que introdujo la metodología IV del SISBÉN⁴⁷. Así, explicó que, adicional a las variables relacionadas con la exclusión social, este nuevo enfoque incluye una verificación sobre la capacidad de los hogares para generar ingresos (a través de criterios como educación, empleo, salud, composición del hogar, características de la vivienda que habitan). A su vez, indicó que el

⁴² SIICOR, archivo 54, titulado “Rta. OPT-A-1141-2021 - Depto. Nacional de Planeacion-1.zip”. Respuesta del Departamento Nacional de Planeación, presentada por medio de correo electrónico del 27 de abril de 2021

⁴³ SIICOR, archivo 54, titulado “Rta. OPT-A-1141-2021 - Depto. Nacional de Planeacion-1.zip”. En la carpeta, el oficio de respuesta del DNP está en el documento titulado “20215380393241.pdf”.

⁴⁴ SIICOR, archivo 54, documento “20215380393241.pdf”, páginas 3 y 4, en las que aparecen los pantallazos referenciados.

⁴⁵ SIICOR, archivo 54, documento “20215380393241.pdf”, página 5.

⁴⁶ SIICOR, archivo 54, documento “20215380393241.pdf”, página 2.

⁴⁷ Según lo informado por el DNP, la metodología IV del SISBÉN entró en vigor a partir del 5 de marzo de 2021, de acuerdo con la Resolución 0553 del 4 de marzo de 2021. Ver: SIICOR, archivo 54, documento “20215380393241.pdf”, página 2.

SISBÉN IV eliminó la clasificación por puntaje e incluyó una nueva clasificación por grupos y subgrupos.

En ese sentido, dadas las diferencias de enfoque entre las dos metodologías, concluyó que no se pueden establecer equivalencias entre los puntajes del SISBÉN III y los grupos del SISBÉN IV y que, por consiguiente, las entidades que administren programas sociales están en la obligación de ajustar sus requisitos de ingreso. Bajo ese entendido, agregó que el DNP trabaja en mesas técnicas con **COLPENSIONES** y el **Ministerio de Trabajo para la definición de los requisitos para obtener la pensión familiar bajo la metodología SISBÉN IV.**

De otra parte, en respuesta al Auto del 30 de abril de 2021, el DNP⁴⁸ manifestó que, el 3 de marzo de 2021, recibió la nueva encuesta practicada a los accionantes por parte del Municipio de Tasco, bajo el SISBÉN IV. No obstante, explicó que, al verificar la información, la encuesta fue “[r]echazada, pues no paso (sic) los procesos de calidad con respecto a la validación con la Registraduría – “Datos de persona no concuerdan con datos de Registraduría Nacional”⁴⁹.

Respuesta de COLPENSIONES⁵⁰

COLPENSIONES informó a este Tribunal lo siguiente⁵¹:

(i) Los demandantes están afiliados al Régimen de Prima Media con Prestación Definida (en adelante RPMPD). Según las historias laborales aportadas con la contestación, han acumulado las siguientes semanas de cotización:

COTIZANTE	NÚMERO DE SEMANAS⁵²
Carmen Celina Rincón de Amaya	949, 57 semanas
Edilberto Amaya Gómez	830,75 semanas
TOTAL DE SEMANAS COTIZADAS	1780, 32 semanas

(ii) La administradora de pensiones corroboró que los tutelantes han presentado varias veces los documentos para la solicitud de pensión familiar, pero que

⁴⁸ El Departamento Nacional de Planeación dio respuesta al auto, a través de correo recibido el 10 de mayo de 2021 en la dirección despachogloriaortiz@corteconstitucional.gov.co. Ver: SIICOR, archivo 43, titulado “Rta. OPT-A-1331-2021 - Departamento Nacional de Planeacion.zip”.

⁴⁹ SIICOR, archivo 43, titulado “Rta. OPT-A-1331-2021 - Departamento Nacional de Planeacion.zip”. En la carpeta, abrir el archivo “20215380464161”. Página 1. Al respecto, añadió que la información reportada por Carmen Celina Rincón de Amaya no concordaba con la de la Registraduría Nacional del Estado Civil, en tanto no coincidía el segundo nombre y el segundo apellido de la peticionaria. En particular, informó lo siguiente: “DETALLE NOVEDAD PROCESAMIENTO - Municipio: 15790 ide_hogar: 1 Documento: 24148834 Primer_nombre: CARMEN Segundo_nombre: CECILIA Primer_apellido: RINCON Segundo_apellido: DE AMAYA Datos Registraduria: CARMEN CELINA RINCON ESTUPIÑAN” (Negrillas fuera del texto original).

⁵⁰ SIICOR, archivo 52, titulado “Rta. OPT-A-1140-2021 - Colpensiones (segundo correo).zip”. Respuesta de la Administradora Colombiana de Pensiones, presentada por medio de correo electrónico del 3 de mayo de 2021.

⁵¹ Además de la respuesta que se resume en este acápite y que se encuentra en el archivo 52 del SIICOR, COLPENSIONES remitió varias carpetas comprimidas que contienen documentos en los que aparece desagregada la información que aquí se resume. Ver: SIICOR, archivos 71 a 75.

⁵² Esta información fue corroborada y actualizada por la Sala Sexta de Revisión, de acuerdo con las historias laborales de los señores Edilberto Amaya y Carmen Celina Rincón, aportadas por COLPENSIONES en sede de revisión. Ver: SIICOR, archivo 52. Documentos “HL Carmen Rincón” (Página 5) y “HL Edilberto Amaya” (Página 4).

aquellos han sido devueltos en las siguientes ocasiones y por los motivos que se explican a continuación⁵³:

- El 27 de agosto de 2018: La solicitud fue devuelta, porque los peticionarios no aportaron las dos declaraciones juradas para probar la convivencia entre los cónyuges o compañeros permanentes.
- El 6 de septiembre de 2018: La documentación fue devuelta, dado que las declaraciones que aportaron los tutelantes no incluían quiénes eran los sujetos en los extremos de la relación conyugal o de convivencia.
- El 19 de septiembre de 2018: La solicitud fue rechazada, por cuanto no estaban dentro del rango de los niveles 1 y 2 del SISBÉN establecidos por el Ministerio del Trabajo en la Resolución No. 1708 del 2 de mayo de 2014 para acceder a la prestación.
- El 4 de noviembre de 2020: La documentación fue rechazada, en vista de que los actores no estaban dentro del rango de los niveles 1 y 2 del SISBÉN establecidos por el Ministerio del Trabajo en la Resolución No. 1708 del 2 de mayo de 2014 para acceder a la prestación.

(iii) Sobre este último punto, COLPENSIONES indicó que, de conformidad con el numeral 6° del artículo 2.2.8.7.2 del Decreto Único Reglamentario 1833 de 2016, el Ministerio del Trabajo **tiene la obligación de establecer los puntos de corte para que las personas clasificadas en los niveles 1 y 2 del SISBÉN** accedan a la pensión familiar⁵⁴.

(iv) En respuesta a la pregunta que formuló la Magistrada sustanciadora respecto a la adaptación de los requisitos para acceder a la pensión familiar bajo la nueva metodología del SISBÉN, la administradora de pensiones indicó que no es posible establecer equivalencias entre los niveles del SISBÉN III y los grupos del SISBÉN IV, para efectos del reconocimiento de esa prestación⁵⁵. En efecto, la nueva clasificación ya no se basa únicamente en datos relacionados con la calidad de vida, sino que tiene en cuenta otras variables relacionadas con la posibilidad de los hogares de generar ingresos.

(v) Afirmó que los requisitos que las personas deben acreditar ante la entidad para acceder a la pensión familiar *“no han sufrido modificación alguna como consecuencia del cambio de metodología del Sisbén”*⁵⁶.

El **23 de junio de 2021**⁵⁷, con posterioridad a la fecha de registro de la presente providencia ante la Sala Sexta de Revisión, el Gerente de Defensa Jurídica de COLPENSIONES presentó escrito de intervención⁵⁸ dentro del trámite de revisión de la referencia. A continuación, se resumen los argumentos presentados en la comunicación antes mencionada:

⁵³ SIICOR, archivo 52, documento “Respuesta2021_4909359_2021_5_3_11_29.pdf”, páginas 5 y 6.

⁵⁴ SIICOR, archivo 52, documento “Respuesta2021_4909359_2021_5_3_11_29.pdf”, página 7.

⁵⁵ SIICOR, archivo 52, documento “Respuesta2021_4909359_2021_5_3_11_29.pdf”, página 8.

⁵⁶ SIICOR, archivo 52, documento “Respuesta2021_4909359_2021_5_3_11_29.pdf”, página 10.

⁵⁷ SIICOR, archivo 80.

⁵⁸ SIICOR, archivo 81.

Primero, la entidad demandada manifestó que la presente acción de tutela no cumple el requisito de subsidiariedad, puesto que (i) los peticionarios no demostraron estar en una situación de vulnerabilidad que permita flexibilizar el análisis de ese presupuesto en el caso concreto, y (ii) tampoco se probó que estuviesen ante la inminencia de sufrir un perjuicio irremediable, puesto que sus hijos los apoyan económicamente. En ese sentido, y dado que los demandantes iniciaron un proceso ordinario laboral contra la entidad que aún se encuentra en curso, solicitaron a la Corte que declare la improcedencia del amparo en el proceso de la referencia.

Segundo, COLPENSIONES hizo un recuento de la normativa que regula la pensión familiar en el régimen de prima media con prestación definida. Al respecto, indicó que el requisito establecido en el literal (i) del artículo 151C de la Ley 100 de 1993, relativo a haber cotizado el 25% de las semanas requeridas para acceder a la pensión al cumplir 45 años, fue reglamentado en el artículo 2.2.8.7.2 del Decreto 1833 de 2016. Esta disposición estableció con precisión la densidad de semanas que se requería para la acreditación de ese requisito por cada año, teniendo en cuenta los cambios introducidos por la Ley 797 de 2003 respecto al número de semanas exigido para acceder a la pensión.

Tercero, indicó que la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre la constitucionalidad de: (i) el requisito de pertenencia a los Niveles 1 y 2 del SISBÉN y (ii) el requisito de semanas cotizadas a los 45 años, para efectos de ser acreedor de la pensión familiar. Aseguró que estos fueron declarados exequibles en las Sentencias **C-613 de 2013**⁵⁹, **C-913 de 2013**⁶⁰ y **C-134 de 2016**⁶¹.

En cuanto al caso concreto, COLPENSIONES se refirió a dos puntos específicos relacionados con la acreditación por parte de los demandantes de los requisitos para acceder a la pensión familiar:

Explicó que la negativa a realizar el estudio de la prestación pensional de los peticionarios se fundamentó en las normas vigentes al momento en que se realizó la solicitud. En ese sentido, indicó que, de conformidad con el numeral 6º artículo 2.2.8.7.2 del Decreto 1833 de 2016, el Ministerio del Trabajo estaba facultado para definir los puntos de corte de los puntajes del SISBÉN a los que debían pertenecer las personas interesadas en el reconocimiento de la pensión familiar. Esto, aunado a que el artículo 151C de la Ley 100 de 1993 estableció que “[s]olo podrán ser beneficiarios de la Pensión Familiar, en el Régimen de Prima Media, aquellas personas que se encuentren clasificadas en el Sisbén en los niveles 1, 2 y/o en cualquier otro sistema equivalente **que diseñe el Gobierno Nacional**”. En criterio de la administradora de pensiones, el Gobierno estaba facultado para definir los requisitos de puntaje del SISBÉN para acceder a la prestación en cuestión.

⁵⁹ M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

⁶⁰ M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

⁶¹ M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

Por ese motivo, reiteró que no vulneró los derechos de los tutelantes, puesto que era su deber verificar que ellos estuviesen dentro de los cortes establecidos por el Ministerio del Trabajo para el efecto que, para ese momento, estaban establecidos en la Resolución 1708 de 2014. Ahora bien, la entidad accionada señaló que, a partir del 5 de marzo del 2021, entró en vigor la nueva metodología del SISBÉN IV, de acuerdo con la cual se deberán ajustar los puntos de corte para el reconocimiento de la pensión familiar. Al respecto, indicó:

“De igual forma, teniendo en cuenta las modificaciones adoptadas con la nueva metodología instaurada con el SISBÉN IV, a partir del 5 de marzo de 2021, para el caso de un nuevo estudio de reconocimiento de la pensión familiar, se requiere no solo que los accionantes sean clasificados en este instrumento sino, además, que el Ministerio de Trabajo actualice la Resolución 1708 de 2014, como ya se mencionó, para ajustarla a la nueva encuesta Sisbén.”

Por último, añadió que, para garantizar los derechos de los accionantes, aún si se estudiara la solicitud de pensión familiar a pesar de que no cumplen con la clasificación en el SISBÉN, tampoco cumplen la exigencia de acreditación del 25% de semanas cotizadas al cumplir 45 años de edad. Lo anterior, por cuanto, cuando cada uno de los peticionarios llegó a esa edad, no tenían 250 semanas cotizadas para esa fecha, como lo exige la normativa aplicable.

Respuesta de la Administradora Municipal del SISBÉN de Tasco, Boyacá⁶²

La Administradora Municipal del SISBÉN de Tasco informó que el 3 de marzo de 2021 hizo la visita de campo al hogar de los demandantes, con el propósito de practicar la encuesta. Indicaron que, ese mismo día, la entidad transmitió la información al DNP a través del aplicativo SisbénApp⁶³. Sin embargo, aclaró que “[t]eniendo en cuenta que no fue validada la información del hogar por parte del Departamento Nacional de Planeación **donde (sic) se desconoce la causa, el paso a seguir es hacer nuevamente la solicitud de una nueva encuesta**”⁶⁴. (Negritillas fuera del texto original)

En respuesta al Auto del 19 de mayo de 2021⁶⁵, la Administradora aportó documentación⁶⁶ que demostraría que, tras el rechazo de la encuesta realizada el 3 de marzo de 2021, se practicó una nueva encuesta del SISBÉN a los actores el 4 de

⁶² SIICOR, archivo 44. Respuesta de la Administradora Municipal del SISBÉN de Tasco, Boyacá, presentada por medio de correo electrónico del 7 de mayo de 2021.

⁶³ De acuerdo con lo establecido en el artículo 1° de la Resolución No. 0553 del 4 de marzo de 2021 expedida por el Departamento Nacional de Planeación, “[l]os municipios y distritos podrán reportar diariamente la información de las solicitudes cuyo trámite haya finalizado correctamente, a través de la herramienta SisbénApp”.

⁶⁴ SIICOR, archivo 44, titulado “Rta. OPT-A-1332-2021 - Sisben Tasco - Boyaca.zip”. En la carpeta, el oficio de respuesta de la Administradora del SISBÉN de Tasco está en el documento titulado “RESPUESTA OFICIO.pdf”. Ver: Página 1.

⁶⁵ Mediante el que la Corte vinculó y ofició al Municipio de Tasco, Boyacá, en particular, a su Administradora Municipal del SISBÉN.

⁶⁶ SIICOR, archivo 79, titulado “Rta. OPT-A-1636-2021 - SISBEN TASCO.zip”. En la carpeta, la respuesta de la Administradora Municipal del SISBÉN de Tasco, Boyacá está en el documento “RESPUESTA A OFICIO OPT-A-1636-2021”.

mayo de 2021. Esta última encuesta también fue rechazada por el DNP el 25 de mayo de este año, por inconsistencias en la información referente al segundo apellido de la peticionaria.

Respuesta del Ministerio del Trabajo⁶⁷

El Ministerio del Trabajo presentó la información requerida por esta Corporación, en los siguientes términos:

Para empezar, explicó que, en ejercicio de las facultades legales conferidas al Ministerio, éste expidió la Resolución No. 1708 del 2 de mayo de 2014, en la cual estableció los cortes del SISBÉN III requeridos para la obtención de la pensión familiar en el RPMPD.

No obstante, indicó que la entidad no ha emitido regulación alguna que ajuste los puntos de corte de acuerdo con la nueva clasificación por grupos establecida en la metodología IV del SISBÉN, efectivamente, su *“proceso de implementación aún no se ha culminado, encontrándose aún en etapa de transición”*⁶⁸. En ese sentido, aclaró que permanece vigente la Resolución No. 1708 de 2014, en tanto no se han modificado los puntajes para acceder a esa prestación.

De otra parte, explicó que, con base en el cambio de enfoque introducido por el Documento CONPES 3877 de 2016, el Ministerio del Trabajo **tendrá que ajustar la regulación relacionada con los requisitos de SISBÉN para acceder a la pensión familiar**. Para ese efecto, añadió que ese proceso se adelantará:

*“(…) en trabajo conjunto con el Departamento Nacional de Planeación, encargado de apoyar a los organismos y entidades competentes en la formulación de políticas, planes, programas y proyectos relacionados con la atención integral a las poblaciones especiales, así como con la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones, para efectos de conocer cifras y datos reales acerca de las solicitudes de reconocimiento en el Régimen de Prima Media con Prestación Definida.”*⁶⁹

En efecto, según lo informado por la entidad, se han celebrado mesas técnicas con COLPENSIONES y el DNP el 26 de abril y el 10 de mayo de 2021, para planear el *“proceso de transición y la necesidad de adaptar la nueva versión del instrumento de focalización individual para determinar qué grupos podrán considerarse*

⁶⁷ SIICOR, archivo 42, titulado *“Rta. OPT-A-1330-2021 - Ministerio de Trabajo.zip”*. Respuesta del Ministerio del Trabajo, presentada por medio de correo electrónico del 7 de mayo de 2021. Luego, en correo del 12 de mayo de 2021, volvieron a enviar los mismos documentos y adjuntaron los poderes de la Directora de la Oficina Asesora Jurídica, que hacían falta en el correo original. Ver: SIICOR, archivo 46, titulado *“Rta. OPT-A-1330-2021 - Ministerio del Trabajo - (despues del traslado).zip”*, documento “PODER DALIA”.

⁶⁸ SIICOR, archivo 42, documento “RESPUESTA REQUERIMIENTO EXPEDIENTE T-8.074.347- EDILBERTO AMAYA GOMEZ Y CARMEN CELINA RINCON DE AMAYA”, página 4.

⁶⁹ SIICOR, archivo 42, documento “RESPUESTA REQUERIMIENTO EXPEDIENTE T-8.074.347- EDILBERTO AMAYA GOMEZ Y CARMEN CELINA RINCON DE AMAYA”, página 5.

beneficiarios de la pensión familiar”⁷⁰ y así satisfacer la nueva necesidad de regulación.

Finalmente, el Ministerio insistió en que la creación de la pensión familiar fue propuesta por el Gobierno Nacional y promulgada por el Congreso de la República a través de la Ley 1580 de 2012, para “*ofrecer beneficios en dinero para la subsistencia de los adultos mayores que se encuentren en condiciones de pobreza o pobreza extrema*”⁷¹, sin afectar el equilibrio financiero del sistema pensional.

II. CONSIDERACIONES

Competencia

1. Con fundamento en las facultades conferidas por los artículos 86 y 241 -numeral 9º- de la Constitución y los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, la Sala Sexta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional es competente para revisar el fallo de tutela proferido en el proceso de la referencia.

Asunto objeto de análisis y problemas jurídicos por resolver

2. En el caso objeto de estudio, los demandantes presentaron acción de tutela contra COLPENSIONES, al considerar que esta entidad transgredió sus derechos fundamentales a la seguridad social y al debido proceso administrativo. En su criterio, dicha vulneración se derivaba de la negativa de la accionada a recibir los documentos relacionados con su solicitud de pensión familiar, al aducir que no cumplían **el requisito de clasificación, fijado de acuerdo con la metodología del SISBÉN III, establecido por el Ministerio del Trabajo para acceder a esa prestación.**

Al respecto, la entidad accionada les señaló que, de estar inconformes con sus puntajes registrados en la base de datos del SISBÉN, podían solicitar la realización de una nueva encuesta y volver a presentar los documentos para el estudio de la pensión familiar.

Posteriormente, interpusieron demanda ordinaria laboral contra COLPENSIONES con el propósito de obtener esa prestación pensional. Sin embargo, en sede de tutela aseguraron que no estaban en condiciones de esperar hasta que el juez laboral adoptara una decisión final sobre este particular, pues estaban desempleados y sus condiciones de salud no eran óptimas para conseguir un nuevo trabajo, por lo que dependían de que sus hijos los ayudaran económicamente.

3. Al estudiar las pruebas del caso, esta Sala de Revisión evidenció dos aspectos sustanciales que tienen implicaciones en la situación originalmente planteada:

⁷⁰ *Ibidem.*

⁷¹ SIICOR, archivo 42, documento “RESPUESTA REQUERIMIENTO EXPEDIENTE T-8.074.347- EDILBERTO AMAYA GOMEZ Y CARMEN CELINA RINCON DE AMAYA”, página 6.

3.1. Primero, el Gobierno Nacional emitió una regulación en la que modificó la metodología y el enfoque del SISBÉN, a través del Documento CONPES 3877 de 2016. Este cambio metodológico implicó la inclusión de nuevas variables para analizar la situación socioeconómica de las personas que buscan ingresar a esa base de datos, la actualización de las fichas de caracterización socioeconómica y **el cambio de una clasificación por puntajes a una clasificación por grupos y subgrupos**.

De acuerdo con lo anterior, las entidades que administran programas sociales y que utilizan el SISBÉN como método de focalización, como es el caso del Ministerio del Trabajo y de la pensión familiar, deben actualizar los criterios de ingreso y permanencia en esos programas de acuerdo con los cambios introducidos por la nueva metodología de este instrumento.

En ese sentido, los puntos de corte establecidos en la Resolución No. 1708 del 2 de mayo de 2014 que expidió el Ministerio del Trabajo para el reconocimiento de la pensión familiar en el RPMPD, ya no tendrían significado ni utilidad alguna bajo el SISBÉN IV. Por ese motivo, si los accionantes pretendieran volver a presentar ante COLPENSIONES la documentación para el estudio de su pensión familiar **con una nueva encuesta practicada bajo la metodología vigente, correspondiente al SISBÉN IV**, la entidad no podría aplicar los puntos de corte de la citada regulación para realizar el análisis sobre el reconocimiento de esa prestación, ya que no se pueden establecer equivalencias entre los puntajes del SISBÉN III y los grupos del SISBÉN IV.

3.2. Segundo, los actores cambiaron de domicilio al municipio de Tasco porque carecían de recursos para continuar viviendo en Sopó e informaron a la Sala que solicitaron la realización de una nueva encuesta del SISBÉN en el municipio donde ahora residen. La autoridad municipal encargada encuestó a los accionantes con las nuevas fichas de caracterización socioeconómica del SISBÉN IV en dos oportunidades, con resultados fallidos, y una tercera el 26 de mayo de 2021, que llevó a su registro en esa base de datos. Esta última información fue obtenida por la Sala al realizar una consulta en la página *web* del DNP con los números de identificación de los peticionarios⁷². La plataforma arroja que están clasificados en el **Grupo B4** correspondiente a las personas que se encuentran en “pobreza moderada”.

Teniendo en cuenta las circunstancias descritas, si bien la pretensión original de los accionantes era que COLPENSIONES recibiera los documentos para continuar con el trámite de reconocimiento de su pensión familiar, lo cierto es que actualmente esto solo podría ocurrir si ellos estuvieran clasificados dentro de los puntos de corte establecidos por el Ministerio de Trabajo en la Resolución No. 1708 de 2014, de acuerdo con el artículo 2.2.8.7.2 del Decreto Único Reglamentario 1833 de 2016. Sin embargo, la regulación actual no concuerda con la clasificación fijada por la nueva metodología del SISBÉN IV, usada para encuestar y puntuar a los

⁷² Consulta realizada el 13 de junio de 2021 en el siguiente link: <https://www.sisben.gov.co/Paginas/consulta-tu-grupo.aspx>

ciudadanos. En suma, **en este momento es imposible para los actores acudir a COLPENSIONES para que estudie la procedencia de la prestación porque la regulación a la que esta entidad se sujeta, expedida por el Ministerio del Trabajo, no corresponde con la metodología actual del SISBÉN bajo la cual finalmente fueron encuestados.**

4. De acuerdo con lo expuesto, es claro para la Sala que su labor de revisión y de evaluación de la vulneración de derechos fundamentales debe considerar las circunstancias actuales que configuran un enfoque distinto del problema constitucional que presenta dos elementos centrales: (i) el límite normativo que enfrenta COLPENSIONES para estudiar la solicitud de pensión familiar que presenten los solicitantes con base en su última encuesta del SISBÉN. Efectivamente, los accionantes están clasificados bajo el nuevo SISBÉN IV que establece una clasificación por grupos (A, B, C y D), y la actual regulación sobre los criterios para acceder a la pensión familiar solo dispone la clasificación por puntaje de 0 a 41,90 para el Nivel 1, y de 41,91 a 43,63 para el Nivel 2 del SISBÉN III; y (ii) el derecho que tienen los demandantes a que su solicitud sea analizada de conformidad con normas que concuerden con las regulaciones actuales del SISBÉN y con sus reales condiciones socioeconómicas.

5. En virtud de lo anterior, le corresponde a la Sala establecer, en primera medida, la procedencia del recurso de amparo y, en caso de ser procedente, deberá resolver los siguientes problemas jurídicos:

5.1. ¿COLPENSIONES vulneró los derechos fundamentales a la seguridad social y al debido proceso administrativo de los tutelantes, al no recibir los documentos para el estudio de la solicitud de la pensión familiar porque no estaban dentro de los rangos del SISBÉN establecidos por el Ministerio del Trabajo en la Resolución No. 1708 del 2 de mayo de 2014?

5.2. ¿El Ministerio del Trabajo viola los derechos fundamentales de los accionantes, al no regular uno de los requisitos indispensables para que se realice el estudio del reconocimiento de la pensión familiar, consistente en actualizar los puntos de corte para el reconocimiento de esa prestación bajo la metodología IV del SISBÉN vigente en la actualidad?

Para resolver los problemas jurídicos, la Sala analizará los siguientes asuntos: (i) el debido proceso administrativo en materia pensional; (ii) los requisitos para acceder a la pensión familiar en el RPMPD -artículo 151C de la Ley 100 de 1993-; (iii) el funcionamiento del SISBÉN y la transición entre las metodologías III y IV de este instrumento; (iv) la jurisprudencia constitucional sobre la omisión en la regulación normativa y su relación con violaciones a los derechos fundamentales y, con base en esas consideraciones, (v) analizará el caso concreto.

Análisis de procedencia de la acción de tutela

Legitimación por activa y por pasiva

6. El artículo 86 de la Constitución establece que toda persona tendrá derecho a interponer la acción de tutela para reclamar ante los jueces la protección inmediata de sus derechos fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de las autoridades públicas o de particulares, en los casos determinados por la ley.

A su vez, el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 establece que la persona podrá actuar (i) a nombre propio; (ii) a través de un representante legal; (iii) por medio de apoderado judicial, o (iv) mediante un agente oficioso.

En el caso objeto de revisión, se encuentra acreditada la **legitimación por activa**, ya que los peticionarios son titulares de los derechos cuya protección se solicita en el recurso de amparo, referentes a la seguridad social y al debido proceso administrativo.

7. De otra parte, la legitimación por pasiva se refiere a “*la aptitud legal que tiene la persona contra la que se dirige la acción para responder por la vulneración o amenaza del derecho fundamental, cuando esta resulte demostrada*”⁷³. Según los artículos 86 de la Constitución Política y 5° del Decreto 2591 de 1991, el recurso de amparo procede cuando quiera que los derechos fundamentales del ciudadano resultan vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.

7.1. **COLPENSIONES está legitimada por pasiva:** En el presente asunto, la acción de tutela se dirige contra COLPENSIONES que, según el artículo 155 de la Ley 1151 de 2007, modificado por el artículo 1° del Decreto 4121 de 2011, es una Empresa Industrial y Comercial del Estado, organizada como entidad financiera de carácter especial y vinculada al Ministerio del Trabajo; cuyo objeto consiste en la administración estatal del RPMPD, de las prestaciones especiales que las normas legales le asignen, y de la administración del Sistema de Ahorro de Beneficios Económicos Periódicos de que trata el Acto Legislativo 01 de 2005.

Por lo anterior, COLPENSIONES **se encuentra legitimada por pasiva**, dado que es la entidad encargada del reconocimiento de la prestación pensional cuyo estudio pretenden los peticionarios en la acción de tutela.

7.2. **El Ministerio del Trabajo está legitimado por pasiva:** En relación con el Ministerio del Trabajo, es preciso indicar que se trata de la entidad responsable de establecer los puntos de corte para reconocer la pensión familiar en el RPMPD.

Sobre el particular, el literal k del artículo 151C de la Ley 100 de 1993 establece que “[s]olo podrán ser beneficiarios de la Pensión Familiar, en el Régimen de

⁷³ Sentencia T-117 de 2020, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

Prima Media, aquellas personas que se encuentren clasificadas en el Sisbén en los niveles 1, 2 y/o en cualquier otro sistema equivalente que diseñe el Gobierno Nacional” (Negrillas fuera del texto original). En desarrollo de esta norma, el numeral 6⁷⁴ del artículo 2.2.8.7.2⁷⁵ del Decreto 1833 de 2016 dispuso que la entidad encargada de definir los puntos de corte del SISBÉN 1 y 2 para reconocer esa prestación es el Ministerio del Trabajo.

De acuerdo con lo anterior, en virtud de los cambios introducidos al SISBÉN en el Documento CONPES 3877 de 2016, le corresponde a ese Ministerio expedir la regulación en la que adapte los mencionados puntos de corte, con el fin de que la regulación concuerde con el nuevo enfoque dado a este instrumento de focalización del gasto público.

Inmediatez

8. En virtud del artículo 86 de la Constitución, la acción de tutela se puede interponer “*en todo momento*”⁷⁶ y, por ende, no tiene término de caducidad⁷⁷. No obstante, a partir de su naturaleza como mecanismo para la “*protección inmediata*”⁷⁸ de los derechos fundamentales, es claro que su finalidad es dar solución de carácter urgente a las situaciones que tengan la potencialidad de generar la vulneración o amenaza de derechos fundamentales⁷⁹.

Este Tribunal ha establecido que, para que se entienda cumplido el requisito de inmediatez en la interposición de una acción de tutela, el juez constitucional deberá analizar las circunstancias del caso para determinar si existe un plazo razonable entre el momento en el que se interpuso el recurso y en el que se generó el hecho u omisión que vulnera los derechos fundamentales del accionante⁸⁰.

9. Sobre este particular, si bien la Corte no ha fijado un plazo determinado que se considere razonable para la interposición de la tutela, sí ha establecido ciertos elementos que permiten al juez de tutela fijar la razonabilidad del término en el que fue propuesta la acción⁸¹, tales como: (i) la existencia de razones válidas para la inactividad⁸², en caso de que la hubiere; (ii) la permanencia del daño causado a los derechos fundamentales, es decir, que la situación desfavorable como consecuencia de la afectación de aquellos sea continua y actual⁸³, y (iii) que la carga de

⁷⁴ La norma citada dictaminó que las personas que soliciten esta pensión deberán “[e]star clasificados en los niveles 1 y 2 del Sisbén al momento del cumplimiento de la edad de pensión, **de acuerdo con los cohortes definidos por el Ministerio del Trabajo**”. (Negrillas fuera del texto)

⁷⁵ Este artículo compiló lo reglado en el artículo 2° del Decreto 288 de 2014.

⁷⁶ Artículo 86 de la Constitución Política de Colombia.

⁷⁷ Sentencia SU-961 de 1999, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

⁷⁸ Artículo 86 de la Constitución Política de Colombia.

⁷⁹ Ver: Sentencias T-148 de 2019, T-608 de 2019 y T-117 de 2020, todas con ponencia de la Magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁸⁰ *Ibidem*.

⁸¹ Sentencia T-009 de 2019 y T-608 de 2019, ambas con ponencia de Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁸² Sentencia T-525 de 2019, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Esta providencia indicó que pueden ser razones válidas para la inactividad: “la *ocurrencia de un suceso de fuerza mayor o caso fortuito, la incapacidad o imposibilidad del actor para formular la solicitud de amparo en un término razonable, [o] la ocurrencia de un hecho nuevo*”.

⁸³ *Ibidem*.

interposición de la tutela en un plazo razonable resulte desproporcionada, dada la situación de debilidad manifiesta del accionante⁸⁴.

10. De acuerdo con lo expuesto en la acción de tutela, los accionantes pretenden que se ordene a COLPENSIONES que reciba los documentos relacionados con su solicitud de pensión familiar, los cuales fueron devueltos por la entidad en oficio del **19 de septiembre de 2018**⁸⁵, aunque, para esa fecha, ya habían presentado su petición en dos ocasiones anteriores (27 de agosto de 2018⁸⁶ y del 6 de septiembre de 2018⁸⁷). Por su parte, el recurso de amparo interpuesto por los actores fue admitido por el juez constitucional el **4 de agosto de 2020**⁸⁸, esto es, un año y diez meses después de emitida la resolución cuestionada.

En principio, el tiempo transcurrido entre la interposición de la acción de tutela y el hecho presuntamente vulnerador podría parecer extenso. Sin embargo, la Sala considera que no se puede perder de vista que los peticionarios han acudido en varias oportunidades ante las autoridades involucradas en la decisión de reconocimiento de la pensión familiar y son adultos mayores en vulnerabilidad socioeconómica, por lo que el tiempo transcurrido no es excesivo ni irrazonable, si se tiene en cuenta su condición.

En efecto, a pesar de sus circunstancias particulares, han acudido a los medios administrativos y judiciales pertinentes para solicitar su pensión, lo que también explica el transcurso del tiempo. Nótese que los demandantes presentaron tres solicitudes ante COLPENSIONES, en las que reclamaron esa prestación (27 de agosto de 2018, 6 de septiembre de 2018 y 19 de septiembre de 2018). Ante la negativa de la entidad de realizar el estudio de la pretensión pensional, los actores iniciaron un proceso ordinario laboral en su contra el **21 de mayo de 2019**, en el cual no se ha adoptado una decisión de fondo hasta la fecha.

Por estas razones, para la Corte es evidente que, a pesar de que el tiempo transcurrido entre la devolución de la documentación y la interposición de la tutela podría parecer extenso, lo cierto es que los tutelantes siempre permanecieron activos en la búsqueda de su reconocimiento pensional. Como fue descrito en párrafos anteriores, han desplegado una importante actividad procesal, tanto judicial como administrativa, para obtener la protección de sus derechos⁸⁹. En

⁸⁴ Sentencia T-009 de 2019 y T-608 de 2019, ambas con ponencia de Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁸⁵ Oficio del 19 de septiembre de 2018 emitido por COLPENSIONES. SIICOR, archivo 1. Páginas 10 y 11.

⁸⁶ Oficio del 27 de agosto de 2018 emitido por COLPENSIONES. SIICOR, archivo 1. Página 15.

⁸⁷ Oficio del 6 de septiembre de 2018 emitido por COLPENSIONES. SIICOR, archivo 1. Página 13.

⁸⁸ El escrito de tutela no tiene fecha de radicación, por lo que se toma la fecha de admisión de la acción de tutela para efectos del análisis del requisito de inmediatez.

⁸⁹ Sobre este punto, es necesario tener en cuenta que, para estudiar el requisito de inmediatez en asuntos pensionales, esta Corporación ha tenido en cuenta la diligencia de los accionantes en la actividad procesal que han adelantado para efectos del reconocimiento de la prestación pensional. Por ejemplo, en la **Sentencia T-525 de 2019** (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado), la Sala encontró acreditado el requisito de inmediatez a pesar de que habían transcurrido 3 años entre el hecho vulnerador y la interposición de la tutela, al evidenciar que, en ese lapso, el demandante había iniciado tres procesos de jurisdicción voluntaria para obtener lo pretendido. Lo mismo ocurrió en la **Sentencia T-009 de 2019** (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado), en el que la Corte se percató que, a pesar de que habían transcurrido seis años entre la presentación de la solicitud de la pensión de vejez y la interposición de la tutela, lo cierto es que el peticionario (i) se había enfrentado a trabas administrativas en el procedimiento que Porvenir adelantó para el reconocimiento de las semanas cotizadas por él en España y (ii) presentó una demanda

consecuencia, dado que los accionantes no permanecieron inactivos durante ese periodo, que han intentado obtener la pensión a la que consideran tener derecho mediante los trámites dispuestos para el efecto y, por el contrario, fueron diligentes en todos los trámites administrativos y judiciales que eran requeridos, se concluye que el tiempo que transcurrió entre el presunto hecho vulnerador y la interposición del recurso de amparo no es desproporcionado.

11. Adicionalmente, al estudiar las pruebas recaudadas en sede de revisión, la Sala estableció algunas circunstancias posteriores a la interposición de la acción de tutela que demostrarían que la posible vulneración de los derechos fundamentales de los solicitantes **es actual**:

a) De acuerdo con las pruebas aportadas por COLPENSIONES, se evidenció que los actores presentaron nuevamente una solicitud de pensión familiar que fue devuelta mediante oficio del **4 de noviembre de 2020**⁹⁰.

b) Se estableció una nueva metodología del SISBÉN, bajo la cual los peticionarios fueron encuestados y clasificados el **26 de mayo de 2021**. De acuerdo con lo consultado en esa base de datos, los peticionarios están registrados bajo la clasificación “B4: Pobreza Moderada”. Sin embargo, dicha clasificación no les permite habilitar el estudio de la pensión familiar ante COLPENSIONES, como ellos pretenden, pues el Ministerio del Trabajo: (i) aún no ha expedido la regulación en la que defina los puntos de corte para la obtención de la pensión familiar en el RPMPD para el SISBÉN IV, y (ii) no ha establecido un régimen de transición para el acceso a esa prestación.

Por ese motivo, la situación planteada anteriormente demuestra que: (i) los accionantes aún persiguen el reconocimiento de la prestación pensional en cuestión, lo cual demuestra que la requieren con urgencia. Sin embargo (ii) la regulación vigente sobre los puntos de corte del SISBÉN que deben acreditar para acceder a aquella no concuerda con la metodología bajo la cual fueron encuestados.

En virtud de lo anterior, es claro que la posible vulneración de los derechos fundamentales de los solicitantes **es actual**, si se tiene en cuenta que, a la fecha de esta providencia, el Ministerio del Trabajo no ha expedido una reglamentación que atienda al cambio de la metodología del SISBÉN. Por lo tanto, si los accionantes pretendieran, el día de hoy, acudir a COLPENSIONES para que estudie su solicitud de pensión, lo más probable es que ésta no pueda ser analizada, dado que, como se expuso, están registrados bajo una clasificación que no concuerda con la regulación actualmente vigente sobre la materia.

12. Por lo anterior, ya que la situación que podría generar una afectación a los derechos de los solicitantes respecto a su solicitud de pensión familiar es actual, la Sala considera que **se encuentra acreditado el requisito de inmediatez**.

ordinaria laboral contra la administradora de pensiones, en la cual el juez no había resuelto de fondo después de transcurridos cuatro años del proceso.

⁹⁰ SIICOR, archivo 52, documento “Oficio 4 de noviembre de 2020”.

Subsidiariedad

13. En virtud del artículo 86 de la Constitución, la acción de tutela fue consagrada como un mecanismo judicial subsidiario y residual⁹¹, que procede “*cuando el afectado **no disponga de otro medio de defensa judicial***”⁹². (Negrillas fuera del texto)

El carácter subsidiario hace parte de la naturaleza de la tutela, pues la misma “*procede de manera excepcional para el amparo de los derechos fundamentales vulnerados, por cuanto se parte del supuesto de que en un Estado Social de Derecho existen mecanismos judiciales ordinarios para asegurar su protección*”⁹³. Esto se debe a que este mecanismo constitucional no fue diseñado para suplir los procesos ordinarios a los cuales deben acudir los ciudadanos para dar solución a sus controversias⁹⁴.

Por este motivo, el artículo 6° del Decreto 2591 de 1991 establece que una de las causales de improcedencia de la acción de tutela ocurre “[c]uando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”.

14. No obstante, con base en lo dispuesto en el artículo 6° ibídem, la Corte Constitucional ha sostenido que el amparo es procedente aunque existan medios ordinarios de defensa judicial que se encuentren disponibles, cuando (i) los medios de defensa judicial existentes no son idóneos ni eficaces en atención a las circunstancias especiales del caso que se estudia, para lo cual procederá el amparo de **manera definitiva**⁹⁵; o (ii) los mecanismos ordinarios no permiten conjurar la ocurrencia de un perjuicio irremediable en el caso concreto, para lo cual el amparo procederá de **manera transitoria**.

15. El **primer supuesto** se refiere al análisis de la idoneidad y eficacia del medio judicial ordinario previsto en la ley, para lo cual el juez constitucional deberá estudiar las circunstancias específicas del caso objeto de análisis.

Al respecto, el artículo 6° del Decreto 2591 de 1991 dispone que, para efectos de determinar la existencia otros recursos o medios judiciales, la misma deberá ser “*apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo a las circunstancias en las que se encuentra el solicitante*”. Esta perspectiva fue recogida por la Sala Plena de la Corte Constitucional en **Sentencia SU-355 de 2015**⁹⁶, en la que se dispuso que:

⁹¹ Ver, entre otras, las Sentencias T-723 de 2010, M.P. Juan Carlos Henao Pérez; T-063 de 2013, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez; T-230 de 2013, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez y T-087 de 2018, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁹² Artículos 86 Superior y 6° del Decreto 2591 de 1991.

⁹³ Ver Sentencia T-723 de 2010, M.P. Juan Carlos Henao Pérez. Reiterada en Sentencia T-063 de 2013, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

⁹⁴ Sentencias T-009 de 2019 y T-148 de 2019, ambas con ponencia de la Magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁹⁵ Sentencia T-146 de 2019, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁹⁶ M.P. Mauricio González Cuervo, reiterada en la Sentencia T-608 de 2019, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

“La obligación de la apreciación en concreto implica que la conclusión acerca de la presencia de un medio judicial demanda un juicio compuesto por un examen de aptitud abstracta e idoneidad concreta del medio.

*En esa dirección, desde sus primeras decisiones esta Corporación destacó ‘que el otro medio de defensa judicial a que alude el artículo 86 debe poseer necesariamente, cuando menos, **la misma eficacia en materia de protección inmediata de derechos constitucionales fundamentales** que, por su naturaleza, tiene la acción de tutela (...)’⁹⁷ dado que, de lo contrario ‘se estaría haciendo simplemente una burda y mecánica exégesis de la norma, en abierta contradicción con los principios vigentes en materia de efectividad de los derechos y con desconocimiento absoluto del querer expreso del Constituyente.’⁹⁸ Así las cosas, concluyó este Tribunal ‘que “el otro medio de defensa judicial” a disposición de la persona que reclama ante los jueces la protección de sus derechos fundamentales **ha de tener una efectividad igual o superior a la de la acción de tutela para lograr efectiva y concretamente que la protección sea inmediata**’⁹⁹. La idoneidad del medio judicial puede determinarse, según la Corte lo ha indicado, examinando el objeto de la opción judicial alternativa y el resultado previsible de acudir a ese otro medio de defensa judicial’¹⁰⁰ (Subrayas fuera del texto original)*

En ese sentido, la aptitud del medio judicial principal debe analizarse en cada caso particular, y se debe tener en cuenta: (i) el objeto de la opción judicial alternativa y (ii) el resultado previsible de acudir a otro medio de defensa judicial distinto a la acción de tutela¹⁰¹. Por ello, y a partir de los dos aspectos señalados anteriormente, el juez constitucional deberá evaluar la capacidad del mecanismo principal de proteger de forma efectiva e integral los derechos de la persona¹⁰². Especialmente, podría percatarse de que la acción ordinaria no permite resolver la cuestión en una dimensión constitucional o no permite adoptar las medidas necesarias para la protección o restablecimiento de los derechos fundamentales afectados¹⁰³, en cuyo caso procedería el amparo como mecanismo definitivo.

16. En cuanto al **segundo supuesto**, esta Corporación ha determinado que, para que el amparo proceda como mecanismo transitorio, se debe demostrar que la intervención del juez constitucional *“es necesaria para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable”*¹⁰⁴. En ese supuesto, la protección es temporal, en virtud de lo dispuesto en el artículo 8° del Decreto 2591 de 1991: *“[e]n el caso del inciso anterior, el juez señalará expresamente en la sentencia que su orden permanecerá*

⁹⁷ Sentencia T-414 de 1992, M.P. Ciro Angarita Barón.

⁹⁸ *Ibidem*.

⁹⁹ *Ibidem*.

¹⁰⁰ Sentencia T-580 de 2006, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

¹⁰¹ *Ibidem*.

¹⁰² Ver Sentencia T-065 de 2016, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Reiterada en Sentencia T-291 de 2017, M.P. Alejandro Linares Cantillo.

¹⁰³ Sentencia T-222 de 2018, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹⁰⁴ Sentencia T-373 de 2015, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

vigente sólo durante el término que la autoridad judicial competente utilice para decidir de fondo sobre la acción instaurada por el afectado”.

17. En conclusión, no es suficiente con que el juez constitucional constate, en abstracto, la existencia de una vía judicial ordinaria para efectos de descartar la procedencia del amparo por incumplimiento del requisito de subsidiariedad. En esa medida, el análisis de este presupuesto requiere que se determine si, de cara a las circunstancias particulares del peticionario, el medio: (i) no es idóneo y eficaz para brindar la protección requerida, o (ii) no permite prevenir la consumación de un perjuicio irremediable. En esos casos, el amparo procederá de forma definitiva o de forma transitoria, respectivamente.

18. En el caso bajo estudio, los tutelantes pretenden que se ordene a COLPENSIONES que reciba la documentación para el estudio y eventual concesión de la pensión familiar. En ese sentido, es evidente que el fin último que buscan los demandantes es obtener la prestación pensional a la cual consideran que tienen derecho, por cuanto estiman que cumplen los requisitos necesarios para su reconocimiento. Para ello han adelantado actuaciones administrativas –como presentar nuevamente la documentación y generar nuevas encuestas con el SISBÉN– y judiciales –iniciaron un proceso ordinario laboral para obtener la prestación–. Sin embargo, es necesario tener en cuenta que, actualmente, no hay regulación sobre los requisitos para acceder la pensión familiar bajo el SISBÉN IV, en el marco del que ellos fueron encuestados y calificados.

La situación descrita presenta dos aspectos para analizar el requisito de subsidiariedad: **primero**, la existencia de un proceso laboral en curso, y **segundo** si existe un mecanismo judicial principal para solucionar el vacío regulatorio en relación con los requisitos para obtener la pensión familiar bajo la metodología IV del SISBÉN.

No obstante, como se expuso en el fundamento jurídico 15, la sola existencia de un medio judicial ordinario de defensa no implica automáticamente la improcedencia de la tutela, pues para ello se debe demostrar que aquel es idóneo y eficaz para la defensa real de los derechos fundamentales cuya protección se solicita.

19. En relación con el **primer punto**, a primera vista, el ordenamiento jurídico colombiano prevé un mecanismo judicial principal para ventilar las pretensiones relacionadas con el reconocimiento de una prestación pensional. En efecto, el CPTSS establece que la jurisdicción ordinaria es competente para conocer, entre otros, acerca de “[l]as controversias relativas a la prestación de los servicios de la seguridad social que se susciten entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores y las entidades administradoras o prestadoras, salvo los de responsabilidad médica y los relacionados con contratos”¹⁰⁵.

¹⁰⁵ Numeral 4º del artículo 2º del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social.

Sobre el particular, es necesario recordar que los accionantes ya interpusieron una demanda ordinaria laboral en contra de COLPENSIONES, la cual se encuentra en curso ante el Juzgado Veinticinco Laboral del Circuito de Bogotá.

Al respecto, la Sala de Revisión considera que, formalmente, el objeto del proceso laboral sí presenta las características necesarias para decidir sobre el reconocimiento de la pensión familiar de los actores. Esto se debe a que se trata de una controversia relacionada con la seguridad social, y como se observó en líneas anteriores, la jurisdicción laboral está facultada para resolver este tipo de asuntos.

No obstante lo anterior, esta Corporación ha establecido que, para determinar la aptitud del medio judicial principal, no solo se debe analizar su objeto, sino también su **resultado previsible** (*supra*, fundamento jurídico 15). Esto le permite al juez constitucional evaluar, en concreto, si el mecanismo alternativo a la acción de tutela tiene la capacidad de proteger de forma efectiva e integral los derechos involucrados.

De acuerdo con lo anterior, en este caso, la Corte debe determinar si, **bajo las circunstancias actuales en las que se encuentran los peticionarios**, el proceso ante la jurisdicción ordinaria es idóneo para proteger efectivamente sus derechos fundamentales. Para ese efecto, la Corte analizarán las siguientes dos hipótesis que probablemente pueden presentarse de acuerdo con los hechos probados, sin perjuicio de que sea posible que el juez laboral arribe a otra conclusión, en ejercicio de su independencia y autonomía:

19.1. *Primera hipótesis*: Al continuar el proceso ordinario laboral, con las pruebas que fueron aportadas por las partes¹⁰⁶ y con la aplicación de la normativa vigente, el resultado previsible es que el juez niegue las pretensiones de la demanda, al verificar que, de acuerdo con los certificados de SISBÉN metodología III aportados¹⁰⁷, los accionantes no están dentro de los puntos de corte establecidos en la Resolución No. 1708 del 2 de mayo de 2014 para el reconocimiento de la pensión familiar en el RPMPD.

En efecto, la norma citada, que no ha sido derogada, prevé que las personas interesadas en obtener esa prestación deben estar clasificadas en los puntos de corte que determina su artículo 1º, que se cita a continuación:

“ARTÍCULO 1o. COHORTES DEL SISBÉN. Establecer como cohortes del Sisbén 1 y 2, Metodología III, para la obtención de la pensión familiar en el Régimen de Prima Media con Prestación Definida, los siguientes:

NIVEL	1	2
Cohorte	0-41,90	41,91-43,63

¹⁰⁶ La versión digital del expediente del proceso ordinario laboral fue remitido a la Corte Constitucional en sede de revisión. Ver: SIICOR, archivo 56, documento “2019-363 EXPEDIENTE DIGITAL”.

¹⁰⁷ SIICOR, archivo 56, documento “2019-363 EXPEDIENTE DIGITAL”. Páginas 29 y 30.

En atención a ese requisito, y de acuerdo con las certificaciones del SISBÉN aportadas en el expediente del proceso ordinario laboral, los demandantes anteriormente tenían un puntaje de 43,84¹⁰⁸. Por ese motivo, si se utiliza ese certificado que, valga reiterar, no está actualizado ni tiene en cuenta las condiciones socioeconómicas actuales de los peticionarios, y se aplican de manera directa las normas, la conclusión sería negar la pretensión.

De acuerdo con lo expuesto, la Sala considera que, desde el **punto de vista constitucional**, es desproporcionado y carente de todo sentido que los tutelantes no puedan acceder a la prestación que pretenden, por cuenta de la aplicación de un puntaje del SISBÉN que **ya no representa su situación socioeconómica actual**.

Sobre este punto, no se puede perder de vista que, como se verá más adelante, la pensión familiar fue concebida como un mecanismo para ampliar la cobertura del Sistema General de Seguridad Social en Pensiones (en adelante, “SGSSS”) y, como lo afirmó el Ministerio del Trabajo, para *“ofrecer beneficios en dinero para la subsistencia de los adultos mayores que se encuentren en condiciones de pobreza o pobreza extrema”*¹⁰⁹ (Negrillas fuera del texto original).

Por ese motivo, y dado que el reconocimiento de la pensión familiar es un instrumento mediante el cual el Estado realiza la focalización del gasto público social en materia pensional, los accionantes tienen el derecho de **acceder en igualdad de condiciones y bajo el marco de la legalidad** a los procedimientos en los cuales las entidades públicas realizan el reparto de esta ayuda económica del Estado¹¹⁰. Esto incluye la posibilidad de que se evalúen los requisitos con base en datos que están actualizados y que corresponden a su verdadera situación socioeconómica, en atención al derecho al *habeas data* administrativo¹¹¹.

19.2. *Segunda hipótesis*: Ahora bien, también podría ocurrir que, en uso de sus facultades probatorias oficiosas¹¹² y en calidad de director del proceso¹¹³, el juez

¹⁰⁸ *Ibidem*.

¹⁰⁹ SIICOR, archivo 42, documento “RESPUESTA REQUERIMIENTO EXPEDIENTE T-8.074.347- EDILBERTO AMAYA GOMEZ Y CARMEN CELINA RINCON DE AMAYA”, página 6.

¹¹⁰ En la Sentencia T-1083 del 2000 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), la Corte Constitucional estableció: *“En primer lugar, cuando la implementación de los procesos de selección de beneficiarios y adjudicación de subsidios incurre en graves irregularidades que impiden el acceso en condiciones de igualdad, comprometen el debido proceso sustantivo o vulneran el habeas data aditivo de los eventuales beneficiarios. En estas circunstancias, mientras no existan mecanismos ordinarios de defensa, el sujeto afectado podrá solicitar la protección de sus derechos a través de la acción de tutela.”*

¹¹¹ Sobre el vínculo entre los procesos de focalización del gasto público y el habeas data, se pueden ver las Sentencias T-307 de 1999, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; T-190 de 2001, M.P. José Gregorio Hernández Galindo; T-054 de 2008, M.P. Rodrigo Escobar Gil; T-476 de 2010, M.P. Juan Carlos Henao Pérez, y T-627 de 2014, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

¹¹² El artículo 54 del Código Sustantivo del Trabajo y de la Seguridad Social establece: *“ARTICULO 54. PRUEBAS DE OFICIO. Además de las pruebas pedidas, el Juez podrá ordenar a costa de una de las partes, o de ambas, según a quien o a quienes aproveche, la práctica de todas aquellas que a su proceso sean indispensables para el completo esclarecimiento de los hechos controvertidos.”* (Negrillas fuera del texto original)

¹¹³ El artículo 48 del Código Sustantivo del Trabajo y de la Seguridad Social dispone: *“ARTÍCULO 48. EL JUEZ DIRECTOR DEL PROCESO. El juez asumirá la dirección del proceso adoptando las medidas necesarias para garantizar el respeto de los derechos fundamentales y el equilibrio entre las partes, la agilidad y rapidez en su trámite.”* (Negrillas fuera del texto original)

laboral verifique de oficio¹¹⁴ cuál es la clasificación actual del SISBÉN de los demandantes, teniendo en cuenta el tiempo transcurrido desde el inicio del proceso y el hecho que la situación de inscripción en el SISBÉN de los actores pudo cambiar¹¹⁵, como en efecto sucedió.

De acuerdo con lo anterior, el juez podría verificar que: (i) los accionantes están clasificados en el Grupo B4 del SISBÉN IV, correspondiente a la situación de pobreza moderada y (ii) que la actual regulación para acceder a la pensión familiar, esto es, la Resolución No. 1708 del 2 de mayo de 2014, solo contempla los cortes para reconocer la prestación bajo el SISBÉN III.

En consecuencia, dado que no se ha establecido la nueva reglamentación ni se ha determinado un régimen de transición para el reconocimiento de esta prestación ante el tránsito de metodologías del SISBÉN, sería, por decir lo menos, complejo, que el juez laboral estudiara la pretensión sobre el reconocimiento de la pensión familiar de los accionantes.

Esto se debe a que, como lo expusieron el DNP, COLPENSIONES y el Ministerio del Trabajo en sus intervenciones en sede de revisión, no es posible establecer equivalencias entre los puntajes y niveles del SISBÉN III y los grupos del SISBÉN IV, pues obedecen a enfoques y metodologías completamente diferentes. En síntesis, el juez carecería de un fundamento normativo material para decidir.

20. Con base en el estudio de estas dos hipótesis, la Corte encuentra que el mecanismo judicial ordinario ante la jurisdicción ordinaria laboral no es idóneo, por cuanto no ostenta la eficacia necesaria para la defensa real de los derechos fundamentales de los accionantes, bajo las circunstancias estudiadas.

21. En cuanto al **segundo punto**¹¹⁶, es necesario que la Sala determine si, en el caso concreto, existe un medio judicial principal que sea idóneo para proteger los derechos fundamentales de los demandantes, ante la ausencia de regulación de los requisitos para obtener la pensión familiar en el RPMPD bajo el SISBÉN IV. Sobre este punto, en principio, podría pensarse que los demandantes podrían acudir a la **acción de cumplimiento** para conseguir que el Ministerio del Trabajo emita la regulación, en acatamiento a lo establecido en el artículo 2.2.8.7.2 del Decreto Único Reglamentario 1833 de 2016.

22. Sobre el particular, el artículo 87 de la Constitución establece que toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo. En caso de prosperar la acción, la sentencia ordenará a

¹¹⁴ En virtud del principio de prevalencia del derecho sustancial, en la Sentencia T-775 de 2014 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), la Sala Novena de Revisión estableció: “La Sala recuerda entonces que los jueces laborales tienen la obligación de decretar y practicar pruebas de oficio, cuando existen elementos que indican que no asumir esa tarea puede llevar a que el fallo se aparte de la verdad de los hechos”.

¹¹⁵ De acuerdo con el artículo 2.2.8.3.2 del Decreto 441 de 2017, las personas registradas en el SISBÉN tienen la obligación de solicitar la aplicación de una nueva encuesta, cuando cambien su lugar de residencia.

¹¹⁶ Las consideraciones sobre la acción de cumplimiento fueron retomadas, en parte, de la Sentencia SU-077 de 2018, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

la autoridad renuente, el cumplimiento del deber omitido. En la **Sentencia C-157 de 1998**¹¹⁷, la Corte Constitucional definió este mecanismo como:

“(...) el derecho que se le confiere a toda persona natural o jurídica, pública o privada, en cuanto titular de potestades e intereses jurídicos activos frente a las autoridades públicas y aún de los particulares que ejerzan funciones de esta índole, y no meramente destinataria de situaciones pasivas, concretadas en deberes, obligaciones o estados de sujeción, demandados en razón de los intereses públicos o sociales, para poner en movimiento la actividad jurisdiccional del Estado, mediante la formulación de una pretensión dirigida a obtener el cumplimiento de una ley o de un acto administrativo que ha impuesto ciertos deberes u obligaciones a una autoridad, la cual se muestra renuente a cumplirlos.”

Del mismo modo, señaló que este mecanismo tiene por objeto hacer efectivos, de un lado, mandatos del Legislador provenientes del Congreso o del Gobierno en ejercicio de funciones legislativas, cuyo contenido corresponde a normas de carácter general, impersonal y abstracto; y, de otro, actos administrativos, bien sea de contenido general o particular, en las condiciones que la misma ley prescribe.

23. El Congreso reglamentó este mecanismo judicial con la expedición de la Ley 393 de 1997¹¹⁸. Se trata de una ley ordinaria de carácter procedimental, mediante la cual se desarrolla el artículo 87 constitucional, al fijar los principios, requisitos y procedimiento para su ejercicio.

Así, el artículo 8° de la normativa en cita dispone que la acción de cumplimiento procederá contra toda acción u omisión de la autoridad que incumpla o ejecute actos o hechos que permitan deducir el inminente incumplimiento de normas con fuerza de ley o actos administrativos. Además, establece que también procederá contra acciones u omisiones de los particulares, de conformidad con lo establecido en la presente Ley.

Del mismo modo, el artículo 9° *ibidem* determina que **este mecanismo judicial no procederá cuando se pretenda proteger derechos que puedan ser garantizados mediante acción de tutela**. En tal evento, el juez dará a la solicitud *“el trámite correspondiente al derecho de Tutela”*¹¹⁹. Igualmente, no procederá cuando el afectado tenga otro instrumento judicial para lograr el cumplimiento de la norma o acto administrativo, salvo que el accionante esté ante la inminencia de sufrir un perjuicio grave.

24. Ahora bien, en relación con las diferencias en el objeto de la acción de cumplimiento y de la acción de tutela, esta Corporación aclaró que el recurso de amparo es procedente ante la omisión del deber de una autoridad, siempre y cuando

¹¹⁷ Magistrados Ponentes Antonio Barrera Carbonell y Hernando Herrera Vergara.

¹¹⁸ *“Por la cual se desarrolla el artículo 87 de la Constitución Política”*.

¹¹⁹ Artículo 9° de la Ley 393 de 1997.

se pueda establecer, en concreto, la vulneración de los derechos fundamentales como consecuencia de ese incumplimiento. Al respecto, manifestó:

“Su objetivo y su razón de ser [de la acción de tutela], como lo tiene dicho esta Corte (Cfr. Sentencia T-01 del 3 de abril de 1992) tienen que ver específicamente con la protección de los derechos fundamentales en eventos concretos, siempre que se establezca que éstos, por acción u omisión de una autoridad o de un particular, en los casos previstos por la Constitución y por la ley, se encuentran sujetos a una amenaza real e inminente o son objeto de vulneración actual y directa (artículo 86 C.P.).

Si en ocasiones el juez de tutela se ve precisado a impartir una orden a la autoridad para que ejerza sus atribuciones, ello tiene lugar no porque el objetivo de la tutela sea el de configurar una coadministración judicial sino en tanto en cuanto sea esa la única forma de proteger los derechos fundamentales vulnerados a partir de la omisión del deber que a la autoridad impone el ordenamiento jurídico. En tales eventos el objeto primario de la decisión judicial es el amparo del derecho quebrantado o en peligro y la orden dada a la administración en el sentido de hacer o resolver algo que ha debido hacer o resolver antes tiene un sentido instrumental, fundado en que la violación del derecho proviene justamente de su omisión, claramente establecida en el proceso.

Pero, desde luego, la omisión que repercute en la violación de derechos debe poder apreciarse en concreto frente a la situación del afectado, no respecto del ejercicio mismo de una función constitucional o de una atribución legal que se cristalicen en la expedición de actos de carácter general y abstracto.” (Negrillas fuera del texto original)

25. La regla antes citada fue aplicada por la Sala Plena de esta Corporación, en la **Sentencia SU-077 de 2018**¹²⁰, en la que estudió la acción de tutela interpuesta por el entonces Alcalde Mayor de Bogotá, Enrique Peñalosa, contra el Consejo Nacional Electoral. El demandante consideraba que la entidad accionada había vulnerado sus derechos al debido proceso, de defensa y a ser elegido, por cuanto no ejerció la competencia reglamentaria establecida en el artículo 265 superior, al omitir el establecimiento de las reglas para adelantar las actuaciones administrativas que resuelven las iniciativas ciudadanas para promover la revocatoria del mandato de los alcaldes.

En esa oportunidad, al estudiar la subsidiariedad de la acción de tutela, la Sala analizó si ésta procedía para exigir que el Consejo Nacional Electoral reglamentara el procedimiento de revocatoria del mandato, pese a que los jueces de instancia determinaron que la acción de cumplimiento era el mecanismo idóneo para obtener esta pretensión.

¹²⁰ M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

Sobre el particular, la Corte explicó el alcance de la acción de cumplimiento y aclaró que esta tiene un carácter subsidiario respecto de la acción de tutela, cuando se trata de la protección de derechos fundamentales. Por ese motivo, decidió que la acción de cumplimiento no era el mecanismo idóneo para obtener la pretensión del demandante en ese caso particular, porque, entre otros, éste alegaba que la omisión de regulación violaba sus derechos fundamentales. Al respecto, indicó:

“Cabe recordar que de conformidad con el artículo 9° de la Ley 393 de 1997, la acción de cumplimiento no procede para la protección de derechos que pueden ser garantizados mediante la acción de tutela. En ese sentido, como el accionante alega que el incumplimiento de la obligación de regular la verificación de los topes de financiación vulnera sus derechos fundamentales porque a pesar de que el CNE fije los topes el mencionado vacío legal impide que se compruebe su acatamiento, es la acción de tutela y no la de cumplimiento, el mecanismo principal para obtener el acatamiento del deber legal antes mencionado.”

26. En suma, la acción de cumplimiento es un mecanismo judicial mediante el cual se pretende el cumplimiento de mandatos expresos contenidos en normas con fuerza material de ley o actos administrativos. Sin embargo, se trata de una **acción subsidiaria respecto de la acción de la tutela**, de manera que esta última es prevalente cuando lo que se busca es la protección directa de derechos constitucionales fundamentales que pueden verse vulnerados o amenazados por la omisión de una autoridad.

27. En el caso bajo estudio, la Sala de Revisión evidenció la existencia de un vacío regulatorio en relación con los requisitos de pertenencia al SISBÉN para efectos de obtener la pensión familiar en el RPMPD. Como se ha explicado previamente, esta ausencia de regulación se deriva de que el Ministerio del Trabajo no ha expedido la normativa que regule los nuevos puntos de corte bajo el SISBÉN IV que deberán cumplir las personas que desean obtener la pretensión pensional en cuestión, como es su obligación de acuerdo con el artículo 2.2.8.7.2 del Decreto Único Reglamentario 1833 de 2016.

Sobre este punto, es preciso tener en cuenta que, en este caso particular, este vacío regulatorio podría generar una vulneración directa, concreta y actual de los derechos fundamentales de los peticionarios. Lo anterior, por cuanto el establecimiento de los requisitos para acceder a la pensión familiar bajo el SISBÉN IV es indispensable para que ellos soliciten el reconocimiento de esa prestación, dado que fue en el marco de esa nueva metodología que ellos fueron encuestados y clasificados. En consecuencia, la Corte Constitucional considera que, en este caso, la acción de tutela es el mecanismo principal para obtener el acatamiento del deber legal en cabeza del Ministerio del Trabajo.

28. En virtud de lo expuesto en este capítulo, se concluye que la acción de tutela es procedente, por lo que se continuará con el análisis de fondo sobre el asunto.

El debido proceso administrativo en materia pensional

29. El debido proceso administrativo es un derecho fundamental consagrado en el artículo 29 de la Constitución, que fue instituido como un “*sistema de garantías de los derechos de los administrados*”¹²¹. Este mandato se cumple cuando los procedimientos que adelanten las autoridades administrativas se sujetan a la Constitución, la Ley y el reglamento, para efectos de garantizar “*la expedición de actos que no sean arbitrarios, ni contrarios al ordenamiento jurídico*”¹²².

De forma más concreta, la Corte ha definido que el debido proceso administrativo es aquel que se adelanta en atención a “*los procedimientos previamente diseñados para preservar las garantías que protegen los derechos de quienes están involucrados en la respectiva relación o situación jurídica, cuando quiera que la autoridad judicial o administrativa deba aplicar la ley en el juzgamiento de un hecho o una conducta concreta, lo cual conduzca a la creación, modificación o extinción de un derecho o la imposición de una obligación o sanción*”¹²³ (Negrillas fuera del texto original)

Ahora bien, de esta definición es posible extraer que uno de los principales aspectos del debido proceso es la observancia del **principio de legalidad**, el cual limita el ejercicio de las potestades de la administración al marco del ordenamiento jurídico que lo rige. Esta Corporación ha sostenido que este principio puede concretarse en dos aspectos, a saber, que exista una ley previa “*que prevea la hipótesis o situación de que se trate*”¹²⁴ y que “*tal tipificación sea precisa en la determinación y consecuencia de dicha situación o conducta*”¹²⁵.

30. En ese sentido, es claro que si una autoridad administrativa realiza una actuación o emite un acto que carezca de fundamento legal objetivo, esto es, que nazca de un ejercicio arbitrario o caprichoso en el que se violen los derechos fundamentales del administrado, incurrirá en una vía de hecho¹²⁶. En materia pensional, este Tribunal se ha referido a dos hipótesis en las que se presenta una vía de hecho respecto al acto administrativo mediante el cual se resuelve una solicitud pensional, a saber:

“i. Cuando en el acto administrativo por medio del cual se define el reconocimiento de una pensión de jubilación se declara que el petitionerario cumple con los requisitos establecidos por la ley para acceder al status de pensionado pero se le niega el reconocimiento del derecho por razones de trámite administrativo, por ejemplo la expedición del bono pensional.

ii. Cuando en el acto administrativo por medio del cual se define el reconocimiento de la pensión de jubilación se incurre en una omisión

¹²¹ Sentencia C-640 de 2002, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

¹²² Sentencia T-694A de 2010, M.P. Mauricio González Cuervo.

¹²³ Sentencia C-214 de 1994, M.P. Antonio Barrera Carbonell.

¹²⁴ Sentencia T-433 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

¹²⁵ *Ibidem*.

¹²⁶ Sentencias T-632 de 2009 y T-695A de 2010, M.P. Mauricio González Cuervo.

manifiesta al no aplicar las normas que corresponden al caso concreto o elige aplicar la norma menos favorable para el trabajador, en franca contradicción con la orden constitucional del principio de favorabilidad. Por ejemplo, cuando se desconoce la aplicación de un régimen especial o se omite aplicar el régimen de transición previsto en el sistema general de pensiones. Se configura la vía de hecho por omisión manifiesta en la aplicación de las normas porque al tratarse de derechos provenientes de la seguridad social son irrenunciables y si la persona cumple con los requisitos previstos por la ley para que le sea reconocido su derecho de pensión conforme a un régimen especial o de transición, esta es una situación jurídica concreta que no puede ser menoscabada. La posición de quien cumple con lo exigido por la ley configura un auténtico derecho subjetivo exigible y justiciable.”¹²⁷

31. En suma, se puede concluir que el debido proceso, que aplica a todas las actuaciones administrativas, obliga a las administradoras de pensiones a adelantar los estudios de las solicitudes de pensión con base en los procedimientos y requisitos establecidos previamente en las normas aplicables. En ese sentido, cualquier actuación que desconozca una prestación pensional con fundamento en una norma o requisito: (i) inexistente, (ii) que no está vigente, (iii) que no es aplicable o (ii) que resulte menos favorable en el caso de la persona, incurrirá en una actuación arbitraria que desconoce el debido proceso administrativo.

Requisitos para acceder a la pensión familiar establecida en el artículo 151C de la Ley 100 de 1993

32. En desarrollo del principio de progresividad¹²⁸ y con el propósito de ampliar la cobertura¹²⁹ del SGSSP, el Legislador estableció una alternativa pensional para las personas que cumplieran los requisitos para la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez en el RPMPD o la devolución de saldos en el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad - RAIS.

33. De acuerdo con lo anterior, el Congreso de la República expidió la Ley 1580 de 2012, “[p]or la cual se crea la pensión familiar”, que adicionó un nuevo Capítulo al Título IV al Libro I de la Ley 100 de 1993 y un nuevo artículo al capítulo V¹³⁰. La citada norma definió la pensión familiar en los siguientes términos:

“Artículo 151A. Definición de Pensión Familiar. Es aquella que se reconoce por la suma de esfuerzos de cotización o aportes de cada uno de los cónyuges o cada uno de los compañeros permanentes, cuyo resultado es el cumplimiento de los requisitos establecidos para la pensión de vejez en el

¹²⁷ Sentencia T-571 de 2002, M.P. Jaime Córdoba Triviño. Reiterada en las Sentencias T-695A de 2010, M.P. Mauricio González Cuervo, y T-360 de 2012, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

¹²⁸ Sentencia C-658 de 2016, M.P. María Victoria Calle Correa.

¹²⁹ Sentencia T-238 de 2017, M.P. Alejandro Linares Cantillo.

¹³⁰ *Ibidem*.

régimen de prima media con prestación definida o régimen de ahorro individual y de conformidad con lo establecido en la Ley 100 de 1993.”

En virtud de esta norma, la pensión familiar constituye una forma de amparar el riesgo de vejez, al permitir que las parejas que no tienen las semanas necesarias para acceder a la pensión de vejez de forma individual, puedan sumar esfuerzos de cotización o aportes para optar por una prestación alternativa a la indemnización sustitutiva o a la devolución de saldos¹³¹.

34. En cuanto a la pensión familiar en el RPMPD, el artículo 151 C de la Ley 100 de 1993, adicionado por el artículo 3° de la Ley 1580 de 2012, estableció los siguientes requisitos que deben cumplir los cónyuges o compañeros permanentes para acceder a esa prestación: (i) acreditar cinco años de relación conyugal o convivencia permanente, (ii) sumar al menos 1300 semanas de cotización entre los dos miembros de la pareja, (iii) **pertenecer a los niveles 1 y 2 del SISBÉN y/o en cualquier otro sistema equivalente que diseñe el Gobierno**, (iv) haber cotizado al menos 25% de las semanas requeridas para acceder a la pensión de vejez al cumplir los 45 años de edad, y (v) cumplir los requisitos para acceder a la indemnización sustitutiva de que trata el artículo 37 de la Ley 100 de 1993.

35. De forma más concreta, el numeral 6° del artículo 2.2.8.7.2 del Decreto Único Reglamentario 1833 de 2016, que compila las normas relacionadas con el sistema general de pensiones, estableció que el Ministerio del Trabajo definiría los cortes en los que tenían que estar clasificadas las personas en los niveles 1 y 2 del SISBÉN para acceder a esa prestación.

En uso de esa facultad, la entidad expidió la Resolución 1708 de 2014, por medio de la cual *“se establecen los cohortes (sic) del Sisbén Metodología III, para la obtención de la pensión familiar en el Régimen de Prima Media con Prestación Definida”*. El artículo 1° de esta regulación estableció:

“ARTÍCULO 1o. COHORTES DEL SISBÉN. *Establecer como cohortes del Sisbén 1 y 2, Metodología III, para la obtención de la pensión familiar en el Régimen de Prima Media con Prestación Definida, los siguientes:*

NIVEL	1	2
Cohorte	0-41,90	41,91-43,63

Sin embargo, como se explicará en el próximo capítulo, el DNP modificó el enfoque y la metodología del SISBÉN, al eliminar los puntajes y clasificar a las personas en cuatro grupos diferentes, basados en su capacidad de generar ingresos. Por ese motivo, las entidades que administren programas sociales, incluido el Ministerio del Trabajo en lo que respecta a los subsidios para el reconocimiento de la pensión familiar, deben actualizar los criterios de ingreso de acuerdo con la

¹³¹ *Ibidem.*

metodología IV del SISBÉN introducida por el Documento CONPES 3877 de 2016.

El funcionamiento del SISBÉN y la transición entre las metodologías III y IV de este instrumento

36. En virtud de los mandatos constitucionales de promoción de la igualdad material¹³² y de priorización del gasto público social¹³³, el ordenamiento jurídico colombiano dispuso el deber de garantizar la asignación de las ayudas sociales del Estado a la población más pobre y vulnerable, a través del **proceso de focalización de los servicios sociales**¹³⁴.

A este respecto, el artículo 94 de la Ley 715 de 2001, modificado por los artículos 24 de la Ley 1176 de 2007 y 165 de la Ley 1753 de 2015¹³⁵, estableció que el DNP es el encargado de definir los criterios e instrumentos para la determinación, identificación y selección de beneficiarios y, además, los criterios para la aplicación del gasto social por parte de las entidades territoriales¹³⁶. No obstante, es necesario aclarar que son los diferentes programas sociales los que deben definir la forma en que aplicarán los criterios e instrumentos para la focalización¹³⁷.

37. Con ocasión de lo anterior, se ha valido del SISBÉN, creado en 1995¹³⁸, y que se constituye en el principal instrumento para la focalización individual del gasto público social en el país¹³⁹. Este sistema utiliza herramientas estadísticas y técnicas que permiten identificar a los potenciales beneficiarios de subsidios y beneficios por parte de las entidades públicas y los programas sociales del Estado, con fundamento en las condiciones socioeconómicas que se registran en su base de datos¹⁴⁰. La recolección de la información allí consignada se lleva a cabo a través de la realización de encuestas que identifican las necesidades de los hogares más pobres y vulnerables del país, y les asignan una clasificación que les permite acceder de manera prioritaria a beneficios y subsidios de los programas sociales¹⁴¹.

En cuanto a su funcionamiento, se estableció un esquema de articulación¹⁴² entre los entes territoriales y el DNP, para la recolección de la información y el posterior cálculo del puntaje. Así, las entidades territoriales tienen la responsabilidad de realizar el levantamiento y mantenimiento de la información mediante visitas a los hogares que soliciten la encuesta. Por su parte, el DNP consolida la información remitida por los municipios y distritos. Para ese efecto, realiza un control de calidad de la información, calcula el puntaje y lo publica en la base de datos

¹³² Artículo 13 de la Constitución Política.

¹³³ Artículos 334 y 366 de la Constitución Política.

¹³⁴ Artículo 94 de la Ley 715 de 2002, modificado por el artículo 24 de la Ley 1176 de 2007.

¹³⁵ El artículo 165 de la Ley 1753 de 2015 reasigna al Departamento Nacional de Planeación la función que antes estaba asignada al Conpes Social en el artículo 94 de la Ley 715 de 2001.

¹³⁶ *Ibidem*.

¹³⁷ Artículo 94 de la Ley 715 de 2002, modificado por el artículo 24 de la Ley 1176 de 2007.

¹³⁸ A través del Documento CONPES Social 22 de 1994.

¹³⁹ Documento CONPES 3877 de 2016, página 9.

¹⁴⁰ Artículo 2.2.8.1.1 del Decreto 1082 de 2015.

¹⁴¹ Sentencia T-192 de 2019, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹⁴² De acuerdo con lo establecido en el Documento CONPES 3877 de 2016, página 11.

nacional certificada. Una vez finalizado este proceso, el Departamento remite la base de datos a las entidades que utilizan el SISBÉN como instrumento de focalización, para que vinculen a los potenciales beneficiarios a los programas sociales.

38. Hasta la fecha, este instrumento ha tenido cuatro versiones. Para efectos de la presente decisión, la Sala considera pertinente referirse a las metodologías III y IV del SISBÉN.

38.1. La tercera versión del SISBÉN se definió a través del **Documento CONPES 117 de 2008**, cuya implementación transcurrió entre diciembre de 2008 y noviembre de 2011¹⁴³. La metodología que se introdujo en esta regulación se enfocaba en la medición de la exclusión socioeconómica, a través de un índice de estándar de vida que tenía en cuenta las características de los hogares encuestados, con base en las siguientes dimensiones: salud, educación y vivienda, y servicios públicos¹⁴⁴. Además, implantó tres modelos diferentes para el cálculo del puntaje, en relación con las zonas geográficas que fueron identificadas: (i) 14 ciudades principales sin sus áreas metropolitanas, (ii) zona urbana diferente a las 14 ciudades principales, centros urbanos y la zona rural de las 14 ciudades, y (iii) zona rural dispersa.

Sin embargo, el Gobierno Nacional identificó varias dificultades en relación con la metodología III del SISBÉN: (i) La primera, relacionada con **el enfoque del instrumento**, al entender que no permitía detectar a la población pobre por ingresos, pues solo se concentraba en pocas variables relacionadas con el estándar de vida de los hogares¹⁴⁵. Esto, según el DNP, conllevó a errores de inclusión y exclusión en el índice del SISBÉN, particularmente en lo referente a la descalificación de los hogares que se encontraban en pobreza monetaria¹⁴⁶. Además, no permitía reconocer las diferencias en pobreza entre territorios. (ii) La segunda, relativa a **la calidad de la información** incluida en la base de datos, al identificar problemas de desactualización¹⁴⁷ y manipulación¹⁴⁸ de la información, así como fallas en la recolección y verificación de los datos.

¹⁴³ Documento CONPES 3877 de 2016, página 16.

¹⁴⁴ *Ibidem*, página 17.

¹⁴⁵ Al respecto, el Documento CONPES 3877 de 2016 indicó lo siguiente: “*El Sisbén III no fue desarrollado para identificar la población pobre por ingresos. Se trata de un índice de estándar de vida que tiene en cuenta las características de los hogares en relación con las siguientes dimensiones: salud, educación y vivienda, y servicios públicos. Además, considera características relacionadas con la vulnerabilidad a la pobreza como el tipo de jefatura (hombre o mujer) o la tasa de mortalidad infantil del municipio. Por lo anterior, la metodología del Sisbén III no considera dentro de sus variables el ingreso del hogar; identifica potenciales beneficiarios de programas desde un solo enfoque, el de estándar de vida.*” (Página 17)

¹⁴⁶ Documento CONPES 3877 de 2016, páginas 19 y 20.

¹⁴⁷ El Documento CONPES 3877 de 2016 expuso lo siguiente: “*El Sisbén carece de normas e incentivos para la actualización por parte de los ciudadanos. Existen vacíos procedimentales y técnicos en la normativa vigente del Sisbén14, que, al no estar definidos, no permiten manejar algunos aspectos propios de la administración de la base. Es el caso del número de encuestas a que tiene derecho una persona cuando presenta inconformidad por el puntaje obtenido, el intervalo de tiempo que debe existir entre una y otra encuesta solicitada, y el deber del ciudadano para la actualización de su información. Esto genera ineficiencias en la respuesta de las administraciones locales debido al volumen de solicitudes que se reciben mensualmente.*” (Página 24)

¹⁴⁸ “*De otra parte, se han detectado igualmente comportamientos o valores atípicos en las variables registradas en la base de datos del Sisbén, que sugieren un comportamiento consciente de manipulación de la información.*” (Documento CONPES 3877 de 2016, página 25)

38.2.A partir de la identificación de estas problemáticas, el DNP actualizó la metodología del SISBÉN a través del **Documento CONPES 3877 de 2016**, el cual se encuentra vigente en la actualidad. En ese sentido, realizó dos cambios principales:

38.2.1. *Actualización del enfoque y la metodología del instrumento*: La nueva metodología propuso una transición hacia un enfoque integral, en el que se incluyeran las variables relacionadas con la inclusión social y con la inclusión productiva¹⁴⁹. Esta última se refiere a la capacidad de los hogares para generar ingresos y cubre los datos que permiten medir la pobreza monetaria de los hogares. Asimismo, se definió un modelo diferencial para 64 zonas geográficas, que permite “*considerar las diferencias regionales en las condiciones de vida que se presentan en el país*”¹⁵⁰.

Estos cambios implicaron que ya no se asigne un puntaje a las personas inscritas ni se les clasifique en niveles, sino que los hogares encuestados ingresen a uno de cuatro grupos, de acuerdo con la medición de su capacidad de generar ingresos: “*i) El grupo A, conformado por la población con menor capacidad de generación de ingresos; ii) el grupo B, compuesto por hogares pobres pero con mayor capacidad de generar ingresos que los del grupo A; iii) el grupo C, constituido por población vulnerable o en riesgo de caer en condición de pobreza y iv) el grupo D, conformado por población no pobre*”¹⁵¹.

38.2.2. *Implementación de mecanismos de mejora de la calidad de la información*¹⁵²: Para promover la veracidad y la actualización de la información, se dispuso: (i) administrar una base única nacional por parte del DNP; y (ii) reducir los errores de captura de información, lo cual implica disponer, entre otras medidas, de “*una adecuada ficha de caracterización socioeconómica que permita el cálculo de todas las variables requeridas para el cálculo del puntaje, así como otros indicadores relevantes para la política social*”¹⁵³. En las modificaciones a esta ficha, se incorporaron secciones o preguntas relacionadas con el enfoque de inclusión productiva asociada con el ingreso del hogar.

Asimismo, se estableció el intercambio de información con registros administrativos para: (i) identificar inconsistencias y mejorar la calidad de la información; y (ii) posibilitar que las entidades mejoren sus procesos de focalización, así como el diseño de oferta de acuerdo con las necesidades de la población¹⁵⁴.

¹⁴⁹ Sobre este punto, el Documento CONPES 3877 de 2016 identificó lo siguiente: “*Se evidencia, entonces, la necesidad de incluir en el enfoque del Sisbén III (calidad de vida) el enfoque de ingresos. De esta manera, se podrá contar con un instrumento que permita una caracterización integral de la población teniendo en cuenta la complementariedad entre la pobreza monetaria y la multidimensional, y que pueda responder a las necesidades de información de los diferentes programas sociales.*”

¹⁵⁰ Documento CONPES 3877 de 2016, página 37.

¹⁵¹ SIICOR, archivo 54, documento “20215380393241.pdf”, página 5.

¹⁵² Los cambios expuestos en este aparte se retomaron del Auto 326 de 2020, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹⁵³ Documento CONPES 3877 de 2016, página 41.

¹⁵⁴ *Ibidem*. Páginas 46 y 47.

39. Dados los cambios antes expuestos, el Documento CONPES 3877 reconoció la necesidad de implementar un **mecanismo de transición** entre el SISBÉN III y el IV, mientras se surtía el proceso de recolección de la información. De acuerdo con lo anterior, estableció que las entidades públicas que estuvieran a cargo de programas sociales que utilizan esa base de datos como instrumento de focalización **estaban en la obligación de crear un esquema que facilitara la transición**, en los siguientes términos:

“Este esquema deberá incluir: (i) un análisis del impacto del cambio del índice y del puntaje en la población potencialmente beneficiaria de los programas; (ii) la definición de las poblaciones que serían objeto de transición, y de los criterios de ingreso, permanencia y egreso con los cuales se define la transición; (iii) la definición de mecanismos y de plazos para la adopción del nuevo Sisbén; estos últimos no deberán superar el periodo de recolección de la información; y (iv) la definición de los puntos de corte de acceso a los programas. El esquema de transición definido será descrito en un documento técnico que cada programa pondrá a disposición de sus beneficiarios, una vez la nueva versión sea adoptada.”¹⁵⁵

El DNP dispuso que la recolección de la información para el SISBÉN IV se llevaría a cabo a través de una operación de barrido en todo el país, entre diciembre de 2017 y diciembre de 2019¹⁵⁶. A este respecto, el artículo 1° de la Resolución No. 2673 de 2018 estableció que el periodo de transición entre metodologías “*se entiende iniciado desde el comienzo del operativo de barrido y finaliza con la publicación de la primera base certificada de la metodología Sisbén IV*”. Sobre el particular, durante el trámite de revisión, el DNP informó que esta metodología entró en vigor a partir del 5 de marzo de 2021, de conformidad con lo establecido en la Resolución No. 0553 del 4 de marzo de 2021 expedida por esa entidad¹⁵⁷.

La jurisprudencia constitucional sobre la omisión en la regulación normativa y su relación con violaciones a los derechos fundamentales

40. Como lo señaló la Sala en el asunto a resolver, una de las circunstancias que podría afectar el acceso de los peticionarios a la materialización de su derecho a la seguridad social, es la **ausencia de regulación** respecto de los requisitos de clasificación en el SISBÉN que se solicitan para acceder a la pensión familiar bajo la nueva metodología de este instrumento de focalización.

41. La Corte Constitucional ha estudiado casos, en sede de revisión, en los que evidencia que la falta de regulación eficiente sobre un determinado asunto vulnera derechos fundamentales. Asimismo, ha adoptado diferentes medidas de protección para contrarrestar los efectos adversos de la carencia de regulación en relación con las garantías constitucionales de las personas involucradas.

¹⁵⁵ *Ibidem*. Página 49.

¹⁵⁶ *Ibidem*. Página 38.

¹⁵⁷ SIICOR, archivo 54, documento “20215380393241.pdf”, página 2.

42. Por ejemplo, en la **Sentencia T-307 de 1999**¹⁵⁸, la Sala Tercera de Revisión analizó la acción de tutela presentada por una madre cabeza de familia, quien requería la entrega del carné de afiliación al SISBÉN para acceder a la atención en salud en el régimen subsidiado. Sin embargo, la actora tuvo que acudir en repetidas ocasiones a la entidad encargada de la carnetización del SISBÉN, sin recibir atención oportuna por parte de la administración. Esto ocasionó que tuviese que sufragar con sus propios recursos la hospitalización de una de sus hijas pues, al no tener carné, no podía acceder a los servicios del régimen subsidiado en salud que requería.

La Sala consideró que la situación presentada ponía en evidencia las serias deficiencias en la atención de las autoridades del municipio en relación con la población más pobre y vulnerable. A su juicio, dichas falencias se derivaban de la **ausencia de regulación** sobre los procedimientos relativos a la implementación, organización y funcionamiento de ese mecanismo de focalización del gasto público social en las entidades territoriales. En ese sentido, consideró que esta situación se prestaba para que las autoridades actuaran de forma arbitraria, irregular e incluso indiferente, ante las necesidades de las personas de escasos recursos que acuden a estos procedimientos.

De acuerdo con lo anterior, concluyó que las deficiencias en la regulación del SISBÉN *“no solo comprometen los derechos a la igualdad y a la participación de los eventuales beneficiarios del gasto público social, sino que, fundamentalmente, lesionan el derecho al habeas data de las personas interesadas en ingresar al banco de datos del SISBEN”*¹⁵⁹. Por ese motivo, la Corte Constitucional insistió en que esta situación de indiferencia ante las necesidades de las poblaciones vulnerables requería de su intervención inmediata, al afirmar que:

*“La función de guarda de la integridad y supremacía de la Constitución Política que le ha sido confiada a la Corte Constitucional (C.P., artículo 241), determina que esta Corporación no sólo tenga competencia para restablecer las vulneraciones a los derechos fundamentales que, por vía de la acción pública de inconstitucionalidad y de la acción de tutela, lleguen a su conocimiento, sino, también, **para denunciar aquellas situaciones que amenacen la integridad de derechos constitucionales, que pueden ser corregidas por el legislador o la administración.** En el caso sub-lite, la Sala ha constatado una **omisión de regulación normativa en relación con el SISBEN, que amenaza la eficacia e integridad de los derechos a la igualdad, a la participación y al habeas data, de la población más pobre y vulnerable de Colombia, en el proceso de asignación de ciertas prestaciones económicas que tienden a la efectividad de su mínimo vital.** Ya en otras ocasiones la Corte ha detectado omisiones regulativas que amenazan la eficacia e integridad de ciertos derechos prestacionales. En estos casos, ha*

¹⁵⁸ M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

¹⁵⁹ Sentencia T-307 de 1999, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

exhortado a las autoridades competentes y a los sectores sociales perjudicados por la falta de regulación a adoptar, de manera consensuada, los correctivos necesarios para hacer frente a la respectiva omisión.”
(Negrillas fuera del texto original)

En atención a lo anterior, esta Corporación **ordenó** al DNP, como entidad encargada del diseño del SISBÉN, que planteara un instructivo nacional para garantizar el derecho de las personas *“a insertar, conocer, actualizar y rectificar las informaciones que les conciernan y que se encuentren o puedan encontrarse en el banco de datos del SISBEN”*¹⁶⁰ y *“asegurar que en la recolección, tratamiento y circulación de tales datos se respeten la libertad, la igualdad, la publicidad y, en general, las demás garantías consagradas en la Constitución”*¹⁶¹.

43. Asimismo, en la **Sentencia T-275 de 2008**¹⁶², la Sala Segunda de Revisión examinó el caso de una madre y sus seis hijos, quienes fueron desalojados de la vivienda de interés social en la que habitaban, en el marco de un proceso de restitución de inmueble arrendado. En esa oportunidad, la tutelante invocaba su derecho a la vivienda digna, al argumentar: (i) que ella y su familia poseían las calidades para vivir en la vivienda de interés social, dada su precaria situación socioeconómica, y (ii) que el adjudicatario inicial que le arrendó el inmueble nunca tuvo la necesidad o el interés real de vivir allí.

Al analizar la situación, la Corte Constitucional determinó que, a pesar de que la peticionaria ya había sido desalojada del inmueble, las circunstancias de indefensión de ella y su familia aún persistían, lo cual vulneraba su derecho a una vivienda fija. En ese sentido, atribuyó la causa de la violación a los derechos fundamentales invocados, entre otras razones, a *“la incertidumbre resultante de la insuficiencia de regulación de las situaciones de hecho en las cuales el adjudicatario de una vivienda de interés social deja de residir en ella, permitiendo la ocupación del inmueble sin contrato escrito a familias de escasos recursos”*¹⁶³ (Negrillas fuera del texto).

Como fundamento de lo anterior, esta Corporación encontró que la regulación que existía sobre las condiciones de acceso y adjudicación de vivienda de interés social permitía que algunas personas utilizaran esos bienes para fines lucrativos, al arrendarlos a familias de escasos recursos a través de contratos verbales. En ese sentido, los propietarios podían desalojar a las familias que habitaban el inmueble en calidad de arrendatarios sin restricción alguna, poniendo en riesgo el derecho de aquellas a permanecer en sus viviendas sin perturbaciones y desconociendo la finalidad de la Ley 3ª de 1991, que consistía en garantizar el acceso a la vivienda a las familias con necesidades básicas insatisfechas. Sobre este punto, la Corte enfatizó lo siguiente:

¹⁶⁰ Ibidem.

¹⁶¹ Ibidem.

¹⁶² M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

¹⁶³ Sentencia T-275 de 2008, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

*“La violación de los derechos fundamentales señalados en este proceso, a raíz de la crítica situación que existe para que la tutelante y sus hijos **puedan acceder y conservar una vivienda de conformidad con el principio constitucional de dignidad, es un problema causado por una regulación incompleta.** En el presente caso, existen imprecisiones en el artículo 8 de la Ley 3 de 1991 y en el artículo 52 del Decreto 975 de 2004 relacionadas con las condiciones en que se debe autorizar al adjudicatario a celebrar contratos de arrendamiento de inmuebles destinados a planes de vivienda de interés social que provocan que el marco regulatorio existente no se ocupe de asegurar plenamente a las personas de escasos recursos económicos, el goce efectivo de una vivienda digna cuando acceden a ella, no a título de propietarios, sino en otra condición, como por ejemplo la de arrendatarios. Surge entonces como consecuencia de la ausencia de regulación, un efecto nocivo que deja desprotegidos a la tutelante y a sus hijos menores, como se pudo constatar en este caso puesto que en el proceso de restitución del inmueble se aplicaron reglas generales en lugar de marcos regulatorios específicos sobre las condiciones y las garantías en las que una familia puede permanecer en una vivienda de interés social que no es la propia pero cuyo propietario no habita ni habitará.”*¹⁶⁴ (Negrillas y subrayas fuera del texto)

A partir de este razonamiento, la Sala concluyó que era procedente amparar el derecho afectado por *“las insuficiencias de regulación que se presentan a nivel del deber de protección institucional”*¹⁶⁵, al encontrar que este vacío normativo era una de las causas principales de la situación de desprotección en la que se encontraba el grupo familiar de la solicitante. Además, recalcó que esta situación tendía a repetirse, pues la Corte pudo evidenciar que había otras familias que estaban en circunstancias de indefensión similares y que muy probablemente podrían ser desalojadas de las viviendas de interés social en las que habitaban en calidad de arrendatarias.

Por ese motivo, este Tribunal **instó** al Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial para que promoviera *“una nueva regulación especial que asegure a las familias de escasos recursos la estabilidad en el acceso a una vivienda digna, en los casos en que ha existido una ocupación de inmuebles de interés social, por medio de contratos celebrados con adjudicatarios que no destinan dichos inmuebles para residir en ellos”*¹⁶⁶.

44. Asimismo, en la **Sentencia T-760 de 2008**¹⁶⁷, hito en la jurisprudencia constitucional, la Sala Segunda de Revisión analizó un acumulado de múltiples acciones de tutela que, principalmente, giraban en torno al acceso a medicamentos y servicios en salud, que fueron negados por las EPS con base en que no estaban incluidos en el Plan de Beneficios en Salud (en adelante POS). Este fallo fue una oportunidad para que la Corte Constitucional abordara las problemáticas

¹⁶⁴ *Ibidem.*

¹⁶⁵ *Ibidem.*

¹⁶⁶ *Ibidem.*

¹⁶⁷ M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

estructurales que afectaban el sistema de salud y la protección eficiente de este derecho para los ciudadanos colombianos.

Dentro de los diferentes temas estructurales que fueron abordados por esta Corporación en esa oportunidad, se estableció que la **incertidumbre regulatoria** respecto de los servicios incluidos, los no incluidos y los excluidos del POS, violaba el derecho a la salud de las personas. Además, determinó que existía un vacío regulatorio en cuanto a los procedimientos que debían seguirse para solucionar las controversias sobre las autorizaciones para la prestación de un determinado servicio, lo cual permitía que se presentaran actuaciones arbitrarias y dilaciones injustificadas por parte de las empresas prestadoras de los servicios en salud.

Para la Corte, estos vacíos regulatorios constituían verdaderas barreras de acceso al goce efectivo del derecho a la salud, lo cual convirtió a la acción de tutela en el principal medio para que las personas pudiesen acudir a los servicios de salud que requerían. En ese sentido, determinó que el Estado tenía la obligación de establecer reglas claras que permitiesen la garantía del derecho a la salud:

*“En tal sentido el Estado tiene la obligación de crear las reglas necesarias para que las diferentes entidades e instituciones del sector de la salud puedan garantizar efectivamente la prestación de los servicios que sean requeridos por las personas dentro del Sistema de Salud. El Estado desprotege el derecho a la salud cuando **permite que existan vacíos o lagunas en la regulación, que se constituyan en barreras de acceso a los servicios de salud.**”*¹⁶⁸ (Negrillas fuera del texto original)

Para remediar la vulneración de derechos que se derivaba de los vacíos regulatorios existentes en la normativa sobre el sistema de salud, este Tribunal estableció diferentes medidas estructurales. Entre los remedios acogidos, ordenó al entonces Ministerio de la Protección Social, a la Comisión de Regulación en Salud y al Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, adoptar *“las medidas necesarias, de acuerdo con sus competencias, para superar **las fallas de regulación** en los planes de beneficios asegurando que sus contenidos (i) sean precisados de manera clara, (ii) sean actualizados integralmente, (iii) sean unificados para los regímenes contributivo y subsidiado y, (iv) sean oportuna y efectivamente suministrados por las Entidades Promotoras de Salud”*¹⁶⁹. (Negrillas fuera del texto original)

45. En virtud de la jurisprudencia antes citada, se concluye que esta Corporación ha reconocido que la ausencia de regulación sobre un determinado asunto puede vulnerar derechos fundamentales, como ocurrió con: (i) las deficiencias regulatorias sobre el funcionamiento del SISBÉN, (ii) los vacíos en relación con la protección de las personas arrendatarias de viviendas de interés social, y (iii) las dificultades de acceso a los servicios en salud, por las lagunas regulatorias que

¹⁶⁸ Sentencia T-760 de 2008, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

¹⁶⁹ *Ibidem*.

advirtió la Corte. En efecto, en esos casos, este Tribunal verificó que la falta de reglamentación clara y completa constituía una barrera para el goce efectivo de los derechos fundamentales que el Estado debía proteger. En consecuencia, adoptó remedios judiciales atinentes a que las autoridades responsables establecieran las medidas regulatorias necesarias para suplir esos vacíos y garantizar los derechos fundamentales que fueron vulnerados como consecuencia de las deficiencias reglamentarias encontradas.

Solución al caso concreto

46. De acuerdo con el planteamiento del asunto a resolver, esta Sala de Revisión debe determinar si: **(i) COLPENSIONES** vulneró los derechos al debido proceso administrativo y a la seguridad social de los peticionarios, al no estudiar su solicitud de pensión familiar con base en que su clasificación era mayor a los rangos de SISBÉN III establecidos en la Resolución No. 1708 del 2 de mayo de 2014.

Asimismo, le corresponde determinar si: **(ii) el Ministerio del Trabajo** violó el derecho fundamental a la seguridad social de los actores, al no haber regulado los puntos de corte para acceder a esa prestación bajo el SISBÉN IV, teniendo en cuenta que ellos fueron encuestados y clasificados en el marco de esa nueva técnica.

Para resolver las cuestiones planteadas, la Corte Constitucional analizará cada uno de los problemas jurídicos y determinará si hay lugar a amparar los derechos de los solicitantes en el caso concreto.

Solución al primer problema jurídico: COLPENSIONES no vulneró los derechos fundamentales a la seguridad social y al debido proceso administrativo de los peticionarios pues, al estudiar su solicitud de pensión familiar, se ciñó a la normativa vigente sobre la materia. En ese sentido, no incurrió en una actuación arbitraria que se pudiese calificar como una violación del derecho al debido proceso administrativo.

47. En relación con el **primer problema jurídico**, la Sala recapitulará las reglas vigentes para acceder a la pensión familiar en el RPMPD, con el propósito de establecer si COLPENSIONES incurrió en alguna irregularidad en el análisis de la solicitud pensional de los actores, que pueda catalogarse como una violación del derecho al debido proceso administrativo.

47.1. De acuerdo con los artículos 151C de la Ley 100 de 1993 y 2.2.8.7.2 del Decreto Único Reglamentario 1833 de 2016, para optar por el reconocimiento de la pensión familiar en el RPMPD, cada cónyuge o compañero permanente deberá acreditar, entre otros, (i) la convivencia o relación conyugal por más de cinco años y (ii) la clasificación en los rangos determinados por el Ministerio de Trabajo para los niveles 1 y 2 del SISBÉN.

Asimismo, el citado Ministerio expidió la Resolución No. 1708 del 2 de mayo de 2014, en la que estableció los siguientes puntos de corte del SISBÉN, metodología III, para la obtención de la pensión familiar:

NIVEL	1	2
Cohorte	0-41,90	41,91-43,63

47.2. Ahora bien, los accionantes presentaron solicitud de reconocimiento de esa prestación ante COLPENSIONES en cuatro ocasiones:

a. En las primeras dos oportunidades¹⁷⁰, la administradora de pensiones devolvió el trámite a los accionantes porque evidenció que los documentos aportados no cumplían los requisitos relacionados con la demostración de la convivencia de la pareja a través de declaraciones de terceros¹⁷¹.

b. En las dos oportunidades siguientes¹⁷², COLPENSIONES rechazó la solicitud, al determinar que los solicitantes no estaban en los rangos de SISBÉN III, niveles 1 y 2, establecidos en la Resolución No. 1708 del 2 de mayo de 2014 expedida por el Ministerio del Trabajo.

47.3. Ante esta situación, los peticionarios consideraron que la entidad violaba sus derechos al debido proceso administrativo porque *“COLPENSIONES tuvo como base para negarse a realizar el estudio de la Pensión familiar de los mencionados, la Resolución 1708 del 2 de mayo de 2014, proferida por el Ministerio del Trabajo, Resolución que no tiene absolutamente nada que ver con los requisitos establecidos en el artículo 151C de la Ley 100 de 1993”*¹⁷³. Asimismo, agregaron que cumplían a cabalidad con el requisito legal de pertenencia al SISBÉN pues, según ellos, estaban clasificados en el Nivel 2 de ese instrumento.

47.4. Al respecto, la Sala de Revisión considera que COLPENSIONES no cometió irregularidad alguna en el trámite de la solicitud de pensión familiar de los peticionarios. Como fue expuesto en párrafos anteriores, la normativa sí requiere que, para hacerse acreedor de la pensión familiar, los interesados acrediten que pertenecen a los niveles 1 y 2 del SISBÉN, dentro de los **puntos de corte que establezca el Ministerio del Trabajo para ese efecto**.

Así, era razonable que la administradora de pensiones verificara si los solicitantes acreditaban el requisito establecido en la Resolución No. 1708 de 2014, en la que el

¹⁷⁰ Oficios del 27 de agosto de 2018 y del 6 de septiembre de 2018, emitidos por COLPENSIONES. SIICOR, archivo 1. Página 13 y 15.

¹⁷¹ En la primera ocasión, la entidad puso de presente que los actores no aportaron las dos declaraciones de terceros en las que constara la convivencia de la pareja (SIICOR, archivo 1, página 15) y, en la segunda ocasión, las manifestaciones escritas aportadas no relacionaron los extremos de la convivencia (SIICOR, archivo 1, página 13).

¹⁷² Ver: SIICOR, archivo 52. Documentos titulados “Oficio 19 de septiembre de 2018” y “Oficio 4 de noviembre de 2020”. Para noviembre de 2020, los accionantes aún permanecían clasificados en el SISBÉN con puntaje de 43,84, tal y como se puede observar en los documentos remitidos a COLPENSIONES por parte del entonces abogado de los peticionarios en octubre de 2020 (Ver: SIICOR, archivo 73, titulado “24148834 ANEXO1.zip”. Ver en la carpeta: Documento “GEN-ANX-CI-2020_11199433-20201104110237”).

¹⁷³ SIICOR, archivo 1, página 6.

Ministerio determinó cuáles eran los rangos para acceder a esa prestación en el SISBÉN III. Sin embargo, como resultó probado en este proceso, los demandantes no cumplían ese requisito, pues el puntaje máximo establecido por la regulación era de 43,63, mientras que ellos estaban registrados con 43,84. Por lo tanto, COLPENSIONES no vulneró los derechos fundamentales de los actores, pues actuó con apego a la normativa vigente.

En este punto, cabe recordar que, de acuerdo con el artículo 2.2.8.1.2 del Decreto 1082 de 2015, sustituido por el artículo 1º del Decreto 441 de 2017, son los programas sociales los que establecen los criterios de acceso para los potenciales beneficiarios en la asignación de subsidios y beneficios. Por ese motivo, COLPENSIONES no podría desconocer los criterios que estableció el Ministerio del Trabajo para el reconocimiento de la pensión familiar que, como se vio anteriormente, constituye una ayuda en dinero por parte del Estado para las personas adultas mayores más vulnerables del país y que no cuentan con las semanas suficientes para acceder de forma individual a la pensión de vejez.

No obstante, es necesario aclarar que la devolución de los documentos por parte de la entidad accionada **no implica la negación definitiva del derecho pensional**. En ese sentido, cuando sea expedida la normativa correspondiente, si los actores deciden presentar nuevamente la solicitud, COLPENSIONES tendrá el deber de estudiarla y, si cumplen los requisitos, reconocerles la pensión familiar.

Solución al segundo problema jurídico: el Ministerio del Trabajo violó los derechos fundamentales a la seguridad social y al debido proceso administrativo de los accionantes, al omitir su obligación de regular los puntos de corte para el reconocimiento de la pensión familiar bajo la metodología IV del SISBÉN, en el marco de la cual ellos están actualmente encuestados y clasificados.

48. En cuanto al **segundo problema jurídico**, es preciso tener en cuenta que, durante el trámite de revisión, los accionantes fueron encuestados y registrados en la base de datos del SISBÉN IV, lo cual resultó en su clasificación en el “Grupo B4: Pobreza moderada”. Esta circunstancia cobra especial relevancia en la situación estudiada por la Sala, puesto que la regulación actual para reconocer la pensión familiar solamente considera los puntajes de SISBÉN III.

De acuerdo con lo anterior, existe un límite normativo para que COLPENSIONES pueda estudiar la solicitud de pensión familiar que presenten los solicitantes con base en su última encuesta del SISBÉN. Efectivamente, están clasificados bajo el nuevo SISBÉN IV que establece una clasificación por grupos (A, B, C y D), y la actual regulación sobre los criterios para acceder a la pensión familiar solo dispone la clasificación por puntaje de 0 a 41,90 para el nivel 1, y de 41,91 a 43,63 para el nivel 2 del SISBÉN III. En consecuencia, en este momento es imposible que la administradora de pensiones estudie la procedencia de la prestación pretendida por los demandantes, porque la regulación a la que esta entidad se sujeta, expedida por

el Ministerio del Trabajo, no corresponde con la metodología actual del SISBÉN bajo la cual fueron encuestados.

Evidentemente, esta situación genera un impacto directo sobre los derechos a la seguridad social y al debido proceso administrativo de los peticionarios. Lo anterior, por cuanto no les permite que su pretensión pensional sea analizada bajo un marco regulatorio que concuerde con su actual clasificación en el SISBÉN y con su situación socioeconómica presente.

49. Ante la omisión de regulación identificada y su grave impacto en los derechos fundamentales de los accionantes, la Sala determinará las medidas de protección adecuadas y para ello aclarará: (i) la norma que consagra la obligación de regular esta materia y (ii) la entidad encargada de suplir esta laguna reglamentaria para hacer efectivo el derecho fundamental de acceso a la pensión familiar creada y garantizada por la ley.

El literal k del artículo 151C de la Ley 100 de 1993 establece que “[s]olo podrán ser beneficiarios de la Pensión Familiar, en el Régimen de Prima Media, aquellas personas que se encuentren clasificadas en el Sisbén en los niveles 1, 2 y/o en **cualquier otro sistema equivalente que diseñe el Gobierno Nacional**” (Negrillas fuera del texto original). En desarrollo de esta norma, el numeral 6^o¹⁷⁴ del artículo 2.2.8.7.2¹⁷⁵ del Decreto Único Reglamentario 1833 de 2016 dispuso que la entidad encargada de definir los puntos de corte del SISBÉN 1 y 2 para reconocer esa prestación es el **Ministerio del Trabajo**.

En atención a lo anterior, inicialmente, dicho Ministerio expidió la Resolución 1708 de 2014, en la que estableció “*los cohortes (sic) del Sisbén Metodología III, para la obtención de la pensión familiar en el Régimen de Prima Media con Prestación Definida*”, los cuales definió en una escala de 0 a 41,90 para el nivel 1, y de 41,91 a 43,63 para el nivel 2.

Como se expuso previamente, mediante el Documento CONPES 3877 de 2016 el DNP introdujo cambios sustanciales en el enfoque y la metodología del SISBÉN, lo que implicó que las entidades que administran programas sociales y que utilizan este instrumento como método de focalización, como es el caso del Ministerio de Trabajo y de la pensión familiar, **estaban en la obligación de actualizar los criterios de ingreso y permanencia en esos programas**.

Por esta razón, el DNP determinó que las mencionadas entidades estaban encargadas de definir un esquema que facilitara la transición hacia el SISBÉN IV, el cual: (i) debía plasmarse en un documento técnico que cada programa pondría a disposición de sus beneficiarios¹⁷⁶ **una vez la nueva versión del SISBÉN fuese adoptada**, y que (ii) debía incluir, como mínimo, lo siguiente:

¹⁷⁴ La norma citada dictaminó que las personas que soliciten esta pensión deberán “[e]star clasificados en los niveles 1 y 2 del Sisbén al momento del cumplimiento de la edad de pensión, **de acuerdo con los cohortes definidos por el Ministerio del Trabajo**”. (Negrillas fuera del texto)

¹⁷⁵ Este artículo compiló lo reglado en el artículo 2º del Decreto 288 de 2014.

¹⁷⁶ *Ibidem*.

“ (i) un análisis del impacto del cambio del índice y del puntaje en la población potencialmente beneficiaria de los programas; (ii) la definición de las poblaciones que serían objeto de transición, y de los criterios de ingreso, permanencia y egreso con los cuales se define la transición; (iii) la definición de mecanismos y de plazos para la adopción del nuevo Sisbén; **estos últimos no deberán superar el periodo de recolección de la información;** y (iv) la definición de los puntos de corte de acceso a los programas. El esquema de transición definido será descrito en un documento técnico que cada programa pondrá a disposición de sus beneficiarios, una vez la nueva versión sea adoptada.”¹⁷⁷ (Negrillas fuera del texto original)

A este respecto, el artículo 1° de la Resolución No. 2673 de 2018 estableció que el periodo de transición entre metodologías “*se entiende iniciado desde el comienzo del operativo de barrido y finaliza con la publicación de la primera base certificada de la metodología Sisbén IV*”. Sobre este punto, es pertinente recordar que: **(i)** el DNP dispuso que la recolección de la información para el SISBÉN IV se llevaría a cabo a través de una operación de barrido en todo el país, entre diciembre de 2017 y diciembre de 2019¹⁷⁸, y que **(ii)** este entró en vigor a partir del 5 de marzo de 2021, de conformidad con lo establecido en la Resolución No. 0553 del 4 de marzo de 2021 expedida por esa entidad.

De acuerdo con lo anterior, el cambio entre las metodologías del SISBÉN y la necesidad de establecer reglas que facilitaran la transición para los programas sociales no es una circunstancia reciente. De hecho, como fue expuesto en el párrafo anterior, el periodo de transición inició con el comienzo de la etapa de barrido, que tuvo lugar en diciembre de 2017, y terminó el 5 de marzo de 2021, fecha en la que entró en vigor el SISBÉN IV. Además, **el DNP fue claro en disponer que los plazos para la adopción del nuevo SISBÉN no debían superar el período de recolección de la información**¹⁷⁹.

En consecuencia, el Ministerio del Trabajo debía conocer, al menos, desde diciembre de 2017, que era necesario establecer un esquema que permitiera la transición de los requisitos de acceso a la pensión familiar ante el tránsito de metodologías del SISBÉN. Sin embargo, en el escrito que la entidad remitió a la Corte en sede de revisión, manifestó que solo hasta los días 26 de abril y 10 de mayo de 2021, que, valga aclarar, son posteriores a la fecha en la que finalizó la recolección de la información de la base de datos, esta entidad realizó mesas técnicas con el DNP y con COLPENSIONES, para determinar el “*proceso de transición y la necesidad de adaptar la nueva versión del instrumento de focalización individual para determinar qué grupos podrán considerarse beneficiarios de la pensión familiar*”¹⁸⁰. Sin embargo, a la fecha de esta providencia no se ha expedido la regulación.

¹⁷⁷ *Ibidem*. Página 49.

¹⁷⁸ *Ibidem*. Página 38.

¹⁷⁹ *Ibidem*. Página 49.

¹⁸⁰ *Ibidem*. Página 38.

En efecto, el Ministerio del Trabajo **omitió su deber de expedir** la resolución en la que disponga los rangos para el reconocimiento de la pensión familiar en el RPMPD, con base en la nueva metodología IV del SISBÉN. De acuerdo con la regulación estudiada en párrafos anteriores, el plazo para la adopción de este nuevo enfoque no podía exceder el periodo de recolección de la información en las bases de datos del SISBÉN.

Para la Corte Constitucional, en este caso particular, la ausencia de regulación adquiere un **carácter sustancial**, pues imposibilita la materialización de los derechos al debido proceso y a la seguridad social de los que son titulares los accionantes.

Sobre el particular, es preciso reiterar que el **principio de progresividad** exige al Estado la obligación de “*avanzar continuamente en la satisfacción de las facetas prestacionales de los derechos fundamentales hasta el máximo de los recursos disponibles*”¹⁸¹. En virtud de lo anterior, el Estado debe adoptar medidas positivas, deliberadas y en plazos razonables, que permitan lograr una “*mayor realización de las dimensiones positivas de cada derecho*”¹⁸². En ese sentido, por definición, este principio es incompatible con la inacción estatal.

Ahora bien, el mandato del Estado de avanzar en la protección de estos derechos no se agota con su consagración legal, sino que también implica ejecutar las acciones que permitan **su goce efectivo**. En efecto, los compromisos que adquiere el Estado con la expedición de leyes y políticas públicas en materia de derechos sociales deben ser serios y susceptibles de ser implementados, pues no se pueden convertir en “*promesas carentes de toda vocación de ser realizadas*”¹⁸³. Por ese motivo, esta Corporación ha manifestado que:

“La defensa de los derechos no puede ser formal. La misión del Estado no se reduce a expedir las normas y textos legales que reconozcan, tan sólo en el papel, que se es titular de ciertos derechos. La racionalidad estatal mínima exige que dichas normas sean seguidas de acciones reales. Estos deben dirigirse a facilitar que las personas puedan disfrutar y ejercer cabalmente los derechos que les fueron reconocidos en la Constitución.”

*Es pues inaceptable constitucionalmente no sólo la ausencia de políticas en estas materias, sino que a pesar de existir un plan o programa, éste (i) sólo esté escrito y no haya sido iniciada su ejecución, o (ii) **que así se esté implementando, sea evidentemente inane**, bien sea porque no es sensible a los verdaderos problemas y necesidades de los titulares del derecho en cuestión, o porque su ejecución se ha diferido indefinidamente, o durante un período de tiempo irrazonable.*”¹⁸⁴ (Negrillas fuera del texto original)

¹⁸¹ Sentencia T-774 de 2015, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

¹⁸² Sentencia C-493 de 2015, M.P. María Victoria Calle Correa.

¹⁸³ Sentencia T-595 de 2002, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

¹⁸⁴ *Ibidem*.

De acuerdo con lo anterior, para la Sala, carece de todo sentido que el Legislador haya creado la pensión familiar a través de la Ley 1580 de 2012 con el propósito de ampliar la cobertura del SGSSP y apoyar a las personas adultas mayores que no tienen suficientes semanas cotizadas para acceder de forma individual a la pensión de vejez, si esta prestación no se puede hacer efectiva por la ausencia de definición de los requisitos para su eficacia real. Es claro que, en este caso, el Estado adquirió un compromiso concreto que involucra el goce efectivo del derecho a la seguridad social de las personas que son potenciales beneficiarios de la pensión familiar, del cual se deriva la obligación de definir con claridad cuáles son los criterios para conseguir su materialización. En consecuencia, el incumplimiento de este deber hace que la consagración legal de la pensión familiar sea inane, pues resulta imposible su ejecución efectiva si no están actualizados los puntos de corte para el reconocimiento de la prestación bajo la metodología IV del SISBÉN.

Lo anterior cobra aún más sentido si se tiene en cuenta que, como se evidenció en las intervenciones y en lo dispuesto en el fundamento jurídico 38 de las consideraciones de esta providencia, no es posible establecer equivalencias o correspondencias entre los puntajes del SISBÉN III y los grupos del SISBÉN IV para el estudio de la pensión familiar. En efecto, cada una responde a un enfoque distinto y tiene en cuenta variables considerablemente diferentes, ya que el primero se concentra en la inclusión social y el segundo se concentra en la inclusión productiva. Por ejemplo, la última versión incluyó una medición de la capacidad de los hogares de generar ingresos. En ese sentido, en la actualidad, este instrumento tiene en cuenta la situación de pobreza monetaria en la que se encuentran las personas encuestadas, de forma adicional a las variables sobre calidad de vida. Por el contrario, la variable sobre inclusión productiva no era considerada en la versión anterior, que se enfocaba principalmente en el criterio de inclusión social.

Teniendo en cuenta estas circunstancias, si los accionantes pretenden acudir ante COLPENSIONES para que reconozca la pensión familiar, aquella entidad no podría verificar, **con arreglo a las normas vigentes sobre los requisitos para acceder a esta prestación**, si ellos tienen derecho o no a que les sea reconocida.

Por ello, la Sala de Revisión concluye que, ante esta situación, el Ministerio del Trabajo vulnera los derechos fundamentales de los accionantes a la seguridad social y de acceder a los procedimientos de reparto del gasto público social en condiciones de igualdad y con sujeción a la legalidad. Lo anterior no solo afecta a los peticionarios en esta acción de tutela, sino que también altera las condiciones para que otros ciudadanos que ya fueron encuestados bajo el SISBÉN IV puedan ser tenidos en cuenta para el reconocimiento de esta prestación.

En este orden de ideas, la Corte Constitucional ordenará al Ministerio del Trabajo que, dentro de los dos meses siguientes a la notificación de esta providencia, y en ejercicio de la facultad establecida en el literal 6º del artículo 2.2.8.7.2 del Decreto Único Reglamentario 1833 de 2016, expida la regulación mediante la cual defina los puntos de corte para la obtención de la pensión familiar en el RPMPD, teniendo

en cuenta los cambios introducidos por la nueva metodología del SISBÉN establecida en el Documento CONPES 3877 de 2016.

Asimismo, deberá determinar un esquema de transición respecto de los requisitos para acceder a la pensión familiar, que contemple, como mínimo, los siguientes aspectos: (i) la definición de las poblaciones que serían objeto de transición y de los criterios de ingreso, permanencia y egreso con los cuales se define la transición, y (ii) la definición de mecanismos y de plazos para la adopción de la metodología IV del SISBÉN.

Por último, y para efectos de propender por la protección efectiva del derecho a la seguridad social de los accionantes, la Sala les **informará** que pueden acudir a COLPENSIONES a presentar los documentos necesarios para el reconocimiento de la pensión familiar, incluido el certificado actualizado de registro y puntuación en la base de datos del SISBÉN.

Adicionalmente, la Corte **ordenará** a COLPENSIONES: (i) que reciba la documentación presentada por los peticionarios, si es relacionada en debida forma¹⁸⁵, y, una vez el Ministerio del Trabajo expida la regulación correspondiente en la que defina los puntos de corte para el reconocimiento de la pensión familiar en el RPMPD bajo la metodología IV del SISBÉN, (ii) les informe, en un término máximo de quince (15) días hábiles, acerca del estado del trámite de su solicitud pensional y, si es del caso, por qué no puede resolver su petición en ese término y cuál es la fecha en la que responderá de fondo sobre su pretensión pensional¹⁸⁶. Sin embargo, (iii) la administradora de pensiones no podrá tardar más de **cuatro (4) meses**¹⁸⁷ en resolver de fondo la solicitud pensional de los solicitantes, contados a partir de la presentación de la petición, independientemente de otras vicisitudes administrativas que pudieran presentarse.

Conclusiones y órdenes por proferir

50. De conformidad con lo expuesto en el asunto objeto de análisis, la Sala debía determinar si: (i) COLPENSIONES vulneró los derechos fundamentales de los accionantes, al no estudiar su solicitud de pensión familiar porque no estaban dentro de los rangos de SISBÉN III establecidos en la Resolución No. 1708 de 2014. Asimismo, también debía definir si: (i) el Ministerio del Trabajo violó los

¹⁸⁵ Para el efecto, es necesario recordar que el artículo 151C de la Ley 100 de 1993 y el artículo 2.2.8.7.2 del Decreto Único Reglamentario 1833 de 2016, establecen los siguientes requisitos para acceder a la pensión familiar en el Régimen de Prima Media con Prestación Definida: (i) estar afiliados al régimen de prima media al momento de presentar la solicitud, (ii) acreditar cinco años de relación conyugal o convivencia permanente, (iii) sumar al menos 1300 semanas de cotización entre los dos miembros de la pareja, (iv) pertenecer a los niveles 1 y 2 del SISBÉN y/o en cualquier otro sistema equivalente que diseñe el Gobierno, (v) haber cotizado al menos 25% de las semanas requeridas para acceder a la pensión de vejez al cumplir los 45 años de edad, y (vi) cumplir los requisitos para acceder a la indemnización sustitutiva de que trata el artículo 37 de la Ley 100 de 1993, siempre que la prestación no haya sido pagada.

¹⁸⁶ Artículo 23 de la Constitución Política. Sobre el derecho de petición en materia pensional, ver: Sentencias T-155 de 2018, M.P. José Fernando Reyes Cuartas, T-238 de 2017, M.P. Alejandro Linares Cantillo, y SU-975 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

¹⁸⁷ Artículo 19 del Decreto 656 de 1994. Sobre el derecho de petición en materia pensional, ver: Sentencias T-155 de 2018, M.P. José Fernando Reyes Cuartas, T-238 de 2017, M.P. Alejandro Linares Cantillo, y SU-975 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

derechos fundamentales de los actores, al omitir su obligación de expedir la regulación que actualice los puntos de corte para obtener la pensión familiar bajo la metodología IV del SISBÉN, teniendo en cuenta los cambios introducidos por el Documento CONPES 3877 de 2016, de tal forma que la pensión familiar creada por el Legislador pueda ser eficaz.

51. Al estudiar la procedencia del amparo la Sala: (i) concluyó que éste procedía, aunque hubiese un proceso ordinario laboral en curso, por cuanto aquel no tenía la idoneidad para proteger en su integridad los derechos de los peticionarios. De otra parte, (ii) dispuso que la acción de cumplimiento no era el mecanismo idóneo para conseguir que el Ministerio del Trabajo cumpliera su deber de expedir la regulación sobre los requisitos para acceder a la pensión familiar bajo el SISBÉN IV, dado que, en este caso concreto, se verificó que esa circunstancia podía vulnerar los derechos fundamentales de los solicitantes.

52. En relación con el estudio de fondo, respecto al primer problema jurídico, la Corte encontró que COLPENSIONES no vulneró el derecho al debido proceso administrativo de los accionantes, pues adelantó el análisis de la solicitud de pensión familiar con base en la reglamentación que estaba vigente al momento en que aquella fue radicada.

53. En cuanto al segundo problema jurídico, la Sala concluyó que el Ministerio del Trabajo violó los derechos fundamentales al debido proceso administrativo y a la seguridad social en cabeza de los demandantes, al **omitir su deber** de emitir la regulación que actualice los puntos de corte para la obtención de la pensión familiar en el RPMPD, teniendo en cuenta los cambios introducidos por la nueva metodología del SISBÉN establecida en el Documento CONPES 3877 de 2016. Lo anterior, por cuanto no les permite que su pretensión pensional sea analizada bajo un marco regulatorio que concuerde con su actual clasificación en el SISBÉN y con su situación socioeconómica presente.

54. Por todo lo anterior, se **revocará** el fallo adoptado por el Juzgado Sesenta y Dos Administrativo del Circuito de Bogotá – Sección Tercera, el 13 de agosto de 2020. En su lugar, por un lado: (i) la Sala **negará** el amparo constitucional contra COLPENSIONES y, por el otro, (ii) **concederá el amparo** de los derechos al debido proceso y a la seguridad social de los accionantes contra el Ministerio del Trabajo. Por consiguiente, **ordenará** a esa entidad que, en uso de sus facultades reglamentarias, establezca los puntos de corte del SISBÉN IV requeridos para acceder a la pensión familiar en el RPMPD y establezca un esquema de transición entre las dos metodologías de ese instrumento, dentro de los dos meses siguientes a la notificación de la presente providencia.

Además, se **informará** a los accionantes que pueden acudir a COLPENSIONES a presentar los documentos necesarios para el reconocimiento de la pensión familiar, incluido el certificado actualizado de registro y puntuación en la base de datos del SISBÉN.

Finalmente, la Corte **ordenará** a COLPENSIONES: **(i)** que reciba la documentación presentada por los peticionarios, si es relacionada en debida forma, y, una vez el Ministerio del Trabajo expida la regulación correspondiente en la que defina los puntos de corte para el reconocimiento de la pensión familiar en el RPMPD bajo la metodología IV del SISBÉN, **(ii)** les informe, en un término máximo de quince (15) días hábiles, acerca del estado del trámite de su solicitud pensional y, si es del caso, por qué no puede resolver su petición en ese término y cuál es la fecha en la que responderá de fondo sobre su pretensión pensional. Sin embargo, **(iii)** la administradora de pensiones no podrá tardar más de cuatro (4) meses en resolver de fondo la solicitud pensional de los solicitantes, contados a partir de la presentación de la petición, independientemente de otras vicisitudes administrativas que pudieran presentarse.

III. DECISIÓN

Con fundamento en lo expuesto, la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del Pueblo, y por mandato de la Constitución Política,

RESUELVE

PRIMERO.- REVOCAR el fallo del 13 de agosto de 2020, proferido por el Juzgado Sesenta y Dos Administrativo del Circuito de Bogotá – Sección Tercera.

SEGUNDO.- NEGAR EL AMPARO de los derechos fundamentales a la seguridad social y al debido proceso administrativo de los señores Edilberto Amaya Gómez y Carmen Celina Rincón de Amaya contra la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES**, de conformidad con las consideraciones expuestas en esta providencia.

TERCERO.- CONCEDER EL AMPARO de los derechos fundamentales al debido proceso y a la seguridad social de los señores Edilberto Amaya Gómez y Carmen Celina Rincón de Amaya contra el **MINISTERIO DEL TRABAJO**, de conformidad con las consideraciones expuestas en esta providencia.

CUARTO.- ORDENAR al **MINISTERIO DEL TRABAJO** que, dentro de los dos meses siguientes a la notificación de esta providencia, y en ejercicio de la facultad establecida en el numeral 6° del artículo 2.2.8.7.2 del Decreto Único Reglamentario 1833 de 2016, expida la regulación mediante la cual defina los puntos de corte para la obtención de la pensión familiar en el Régimen de Prima Media con Prestación Definida, teniendo en cuenta los cambios introducidos por la nueva metodología IV del SISBÉN establecida en el Documento CONPES 3877 de 2016.

Asimismo, deberá establecer un esquema de transición, que contemple, como mínimo, los siguientes aspectos: (i) la definición de las poblaciones que serían

objeto de transición, y de los criterios de ingreso, permanencia y egreso con los cuales se define la transición, y (ii) la definición de mecanismos y de plazos para la adopción de la metodología IV del SISBÉN.

QUINTO.- INFORMAR a los señores Edilberto Amaya Gómez y Carmen Celina Rincón de Amaya que pueden presentar la solicitud de pensión familiar ante la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES**, en la que incluyan el certificado actualizado de su registro y puntuación en la base de datos del SISBÉN, y la documentación correspondiente¹⁸⁸.

SEXTO.- ORDENAR a la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES**: (i) que reciba la documentación presentada por los peticionarios, si es relacionada en debida forma, y, una vez el Ministerio del Trabajo expida la regulación correspondiente en la que defina los puntos de corte para el reconocimiento de la pensión familiar en el RPMPD bajo la metodología IV del SISBÉN, (ii) les informe, en un término máximo de quince (15) días hábiles, acerca del estado del trámite de su solicitud pensional y, si es del caso, por qué no puede resolver su petición en ese término y cuál es la fecha en la que responderá de fondo sobre su pretensión pensional. Sin embargo, (iii) la administradora de pensiones no podrá tardar más de cuatro (4) meses en resolver de fondo la solicitud pensional de los solicitantes, contados a partir de la presentación de la petición, independientemente de otras vicisitudes administrativas que pudieran presentarse.

SÉPTIMO.- Por Secretaría General, **LÍBRESE** la comunicación a que alude el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

¹⁸⁸ Para el efecto, es necesario recordar que el artículo 151C de la Ley 100 de 1993 y el artículo 2.2.8.7.2 del Decreto Único Reglamentario 1833 de 2016, establecen los siguientes requisitos para acceder a la pensión familiar en el Régimen de Prima Media con Prestación Definida: (i) estar afiliados al régimen de prima media al momento de presentar la solicitud, (ii) acreditar cinco años de relación conyugal o convivencia permanente, (iii) sumar al menos 1300 semanas de cotización entre los dos miembros de la pareja, (iv) pertenecer a los niveles 1 y 2 del SISBÉN y/o en cualquier otro sistema equivalente que diseñe el Gobierno, (v) haber cotizado al menos 25% de las semanas requeridas para acceder a la pensión de vejez al cumplir los 45 años de edad, y (vi) cumplir los requisitos para acceder a la indemnización sustitutiva de que trata el artículo 37 de la Ley 100 de 1993, siempre que la prestación no haya sido pagada.

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

Con aclaración de voto

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

**ACLARACIÓN DE VOTO DE LA MAGISTRADA
CRISTINA PARDO SCHLESINGER
A LA SENTENCIA T-217/21**

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de la Corte Constitucional, aclaro mi voto a la sentencia T-217 de 2021, adoptada por la mayoría de la Sala Sexta de Revisión.

Aunque comparto plenamente el amparo concedido y las medidas adoptadas para proteger los derechos de los ciudadanos accionantes, discrepo respecto de un argumento contenido en la parte motiva.

Está relacionado con el análisis del requisito de subsidiariedad como presupuesto de procedencia de la acción de tutela en el caso concreto. En la sentencia se afirma que si bien a través del proceso laboral ordinario puede tramitarse la pretensión de pensión familiar, el mismo no es idóneo para proteger efectivamente los derechos fundamentales de los accionantes, porque el resultado previsible de usar dicho medio es que la pretensión sea negada. Esto a partir de dos escenarios hipotéticos: (i) con las pruebas aportadas por los peticionarios y los cortes vigentes para el acceso a la pensión familiar, el juez advertiría que no cumplen con el puntaje del Sisbén III necesario para acceder a dicha prestación. Por otro lado, (ii) si el juez laboral decreta pruebas y conoce la nueva calificación de los accionantes bajo el Sisbén metodología IV, no podría establecer equivalencias entre los resultados de esta metodología y la anterior, porque no hay regulación que así lo establezca.

Considero que, dadas las particularidades del caso, el ejercicio de prever dos posibles resultados a los que podría llegar el juez laboral no era el fundamento adecuado para justificar la falta de idoneidad del medio judicial ordinario, debido a que limita considerablemente otras soluciones a las que podría llegar el juez en el marco de su autonomía e independencia judicial. Pero, además, como bien lo identificó la sentencia, el problema fundamental que planteaba el caso era la falta de regulación por parte del Ministerio del Trabajo respecto de los cortes para acceder a la pensión familiar bajo la nueva metodología del Sisbén IV. En ese sentido, lo que debió argumentarse es que el medio judicial ordinario no era idóneo para resolver este particular problema, como sí lo es la acción de tutela, tal como se desprende de la parte resolutive de la decisión, donde se ordena al Ministerio del Trabajo suplir la referida ausencia regulatoria.

Respetuosamente,

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada