

Bogotá D.C, 22 de agosto de 2024

**URGENTE IMPUGNACIÓN
FALLO DE TUTELA**

Señor
JUZGADO 002 CIVIL DEL CIRCUITO DE CALI
j02cccali@cendoj.ramajudicial.gov.co
CALI, VALLE DEL CAUCA

Radicado: 76001310300220240019800
Afiliado: JAVIER CORREA OSPINA CC. 14957833
Accionante: MARIA TERESA RIVERA CORREA CC. 31301212
Accionado: Administradora Colombiana de Pensiones - COLPENSIONES

ADRIANA CONSTANZA RIOS MELGAREJO, en mi calidad de Directora (A) de Acciones Constitucionales de la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones, conforme a la certificación que se adjunta a este escrito, en atención al asunto de referencia, presento informe en los términos del artículo 31 del Decreto 2591 de 1991 como pasa a indicarse:

En atención al fallo de tutela de fecha 16 de agosto de 2024, el cual dispuso:

SEGUNDO: ORDENAR a COLPENSIONES que dentro del término razonable de quince (15) días posteriores al lleno de los requisitos por parte de la señora **MARÍA TERESA RIVERA DE CORREA**, emita Acto Administrativo que resuelva sobre el reconocimiento de la pensión de sobreviviente a la accionante y sea incluida en nómina del mes siguiente de proferido dicho acto para su pago oportuno, conforme a las directrices dadas en los fallos laborales en ese sentido, los cuales fueron aportados en esta tutela.

En principio, es pertinente señalar que lo solicitado por la accionante por vía de tutela, desnaturaliza este mecanismo de protección de carácter subsidiario y residual frente a los derechos invocados cuando no han sido sometidos a los procedimientos pertinentes e idóneos para su solución; desconociendo así la norma constitucional, ya que este no es el mecanismo para realizar este tipo de reconocimientos.

Se evidencia que se pretende cumplimiento de sentencia judicial. Respecto de lo anterior, es necesario precisar que esta entidad se encuentra realizando las validaciones respectivas, dentro de los sistemas de información y financieros con el fin de expedir respuesta de fondo a la solicitud de la referencia, en este orden de ideas, una vez se genere esa respuesta, procederemos a comunicarle, conforme a lo estipulado en el párrafo del Artículo 14 de la Ley 1755 de 2017.

Frente al reconocimiento de la pensión de sobrevivientes, revisado el expediente pensional del afiliado no se evidencia solicitud radicada a nombre de la señora **MARIA**

No. de Radicado, 2024_16764796

TERESA RIVERA CORREA por parte de la accionante o tramite pendiente por atender a nombre del mismo frente a SOLICITUD DE PENSIÓN DE SOBREVIVIENTES.

Por lo tanto, la Administradora no puede emitir pronunciamiento de fondo frente al tema solicitado, por lo anterior, en este caso que nos ocupa el actor pretende desnaturalizar la acción de tutela pretendiendo que, por medio de un proceso caracterizado por la inmediatez y subsidiaridad, sean reconocidos derechos que son de conocimiento del juez ordinario competente a través de los mecanismos legales establecidos para ello, por lo que la presente tutela, debe ser declarada improcedente.

Asimismo, el ciudadano debe agotar los procedimientos administrativos y judiciales dispuestos para tal fin y no discutir la acción u omisión de Colpensiones vía acción de tutela, ya que ésta solamente procede ante la inexistencia de otro mecanismo judicial, pues la Corte Constitucional en Sentencia T-043 de 2014 Magistrado Ponente LUIS ERNESTO VARGAS SILVA.

Finalmente, no se puede considerar que COLPENSIONES ha vulnerado derecho fundamental alguno, por cuanto no tiene responsabilidad alguna en la transgresión de los derechos fundamentales. Lo anterior, teniendo en cuenta que actualmente COLPENSIONES no tiene petición o trámite pendiente por resolver a favor del ciudadano.

CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS JUDICIALES

1. Improcedencia de la acción de tutela

En forma categórica y uniforme, el órgano de cierre en materia Constitucional, ha sido enfático en señalar que la acción de tutela no es el último mecanismo, por el contrario, debe ser el único que tiene a su alcance quien considere que sus derechos han sido vulnerados.

En consideración a lo anterior, es necesario desde ahora, señalar que en el presente asunto la tutela debe negarse por improcedente, en la medida que el accionante cuenta con otros mecanismos para ejecutar la sentencia ordinaria.

La Corte ha dicho al respecto:

*"4.3. Bajo esa línea de orientación, en tratándose, por ejemplo, de controversias relacionadas con la ejecución de providencias judiciales ejecutoriadas, **esta Corte ha sido consistente en sostener que la acción de tutela deviene, por regla general, improcedente para resolver cuestiones de esa estirpe, toda vez que por su naturaleza excepcional y subsidiaria, no puede reemplazar los procesos de ejecución dispuestos preferentemente en el ordenamiento jurídico**¹.*

¹ Sentencia T-778 de 2010, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Consultar, entre otras, las Sentencias T-916 de 2005 y T-735 de 2006, M.P. Rodrigo Escobar Gil, y T-081 de 2008, M.P. Jaime Araújo Rentería.

No. de Radicado, 2024_16764796

*Así, de acuerdo con el ordenamiento procesal vigente, los artículos 334 a 339 y 488 y subsiguientes del Código de Procedimiento Civil, consagran la posibilidad de exigir la ejecución de las providencias judiciales una vez se encuentren ejecutoriadas, o a partir del día siguiente al de la notificación del auto de obediencia a lo resuelto por el superior. Es pues, a través del ejercicio de esta acción ejecutiva ante la jurisdicción ordinaria, que se logra la satisfacción de los derechos reconocidos en dichas providencias, de modo que **la existencia y disposición de un medio de defensa judicial distinto del mecanismo de amparo constitucional, permite suponer la impertinencia de éste último como escenario adecuado para ventilar dicho litigio y decidir acerca del mismo**².*

2. Tramite interno para el cumplimiento del fallo judicial

En Colpensiones se notifican en promedio 6.851 sentencias condenatorias mensualmente, generadas dentro de procesos ordinarios o contenciosos administrativos, para cuyo cumplimiento deben surtirse varios trámites internos, en sujeción a las normas presupuestales, el principio de planeación y legalidad que cubre a las entidades públicas³, las instrucciones impartidas por los entes de control, como la Resolución 116 de 2017 de la Contaduría General de la Nación, las auditorías de calidad y seguridad, además de los controles orientados a prevenir dentro del marco nacional de lucha contra la corrupción.

Los trámites que ejecuta Colpensiones previo al pago de la sentencia se agrupan en las siguientes etapas:



Veamos cada uno:

- **Radicación de la sentencia**

El ciudadano o el abogado que representa a Colpensiones radica el acta con las decisiones ejecutoriadas.

² Ver, entre otras, las Sentencias T-1044 de 2007, M.P. Rodrigo Escobar Gil y T-526 de 2008, M.P. Mauricio González Cuervo.

³ Corte Constitucional, sentencia C-604 de 2012.

No. de Radicado, 2024_16764796

Para la radicación se cuenta con una lista de chequeo de los documentos obligatorios y opcionales de conformidad al tipo de solicitud (cumplimiento de sentencia con ejecutivo - cumplimiento de sentencia sin ejecutivo) y tipo de instancia (primera instancia - segunda instancia). En caso de que la documentación se encuentre incompleta se genera comunicación al abogado o al ciudadano, indicando la documentación recibida y la faltante.

- **Alistamiento de la sentencia**

Debido a que la providencia es dictada en un proceso oral, conforme lo dispuesto en la ley 1149 de 2007, se debe solicitar al despacho la entrega del CD contentivo de las decisiones en concreto, el cual una vez transcrito, permite liquidar y pagar la orden judicial.

Es importante indicar que la mayoría de las sentencias proferidas en contra de Colpensiones son determinables, es decir, no establecen el valor exacto de la condena, pero si determinan los factores o elementos para su liquidación.

Respecto al **carácter concreto** de las condenas impuestas en sentencias en materia laboral administrativa ha dicho el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, Consejero Ponente: GUSTAVO EDUARDO GOMEZ ARANGUREN, en sentencia del doce 12 de mayo de 2014, Radicación número: 25000-23-25-000-2007-00435-02(1153-12):

*"Sobre este aspecto resulta ilustrativo el pronunciamiento efectuado por la Sala de Consulta y Servicio Civil de esta Corporación el 26 de septiembre de 1990, al absolver una consulta formulada por el Ministro de Hacienda. Veamos: -Las condenas se pronuncian in genere o se dictan en concreto. Las primeras obedecen al hecho de que en el proceso, aunque aparece acreditada la existencia del perjuicio o daño, no se halla probada la cuantía o monto de la indemnización correspondiente. En este tipo de condenas se da una insuficiencia probatoria sobre el último extremo, que deberá suplirse durante el trámite posterior. Las condenas en concreto pueden asumir dos formas. igualmente válidas, así : a)- La sentencia fija un monto determinado por concepto de perjuicios; por ejemplo, condena a pagar \$ 1'000.000.00 ; y b)- **La sentencia no fija suma determinada, pero la hace determinable, bien porque en la misma se dan en forma precisa o inequívoca los factores para esa determinación, de tal manera que su aplicación no requiere de un procedimiento judicial subsiguiente, con debate probatorio para el efecto; o bien, porque los elementos para esa determinación están fijados en la Ley,** tal como sucede con los salarios y prestaciones dejados de devengar por un funcionario o 8 Folio 205 cuaderno No. 2. 9 C.P. Jaime Paredes T a mayo, radicación No. 369. empleado público durante el tiempo que estuvo por fuera del servicio. En otras palabras, la Administración cumple las sentencias, las ejecuta dice la norma (artículo 176 del C.C.A.), una vez estén ejecutoriadas (artículo 174 ibídem). Pero ese cumplimiento se entiende sólo cuando contengan condena en concreto, en las dos hipótesis explicadas; o cuando*

No. de Radicado, 2024_16764796

se haya cumplido el procedimiento de liquidación y el auto correspondiente esté ejecutoriado (*Condena in genere*).

En estos eventos, como lo dispone el mismo código administrativo, la administración deberá adoptar las medidas necesarias para su cumplimiento y es aquí donde la administración para acatar la sentencia deberá hacer las operaciones aritméticas, aplicando los factores que no requieren prueba por ser de orden legal, para determinar la cuantía de la indemnización.

En materia laboral no procede, en principio, la condena "in abstracto", toda vez que en la Ley y en los reglamentos están dados los elementos para su liquidación. Sería procedimiento inútil, dilatorio e ilegal que tuviera que hacerse condena "in genere", para luego, por una liquidación incidental dentro del proceso mismo, determinar el valor de una condena por salarios, prestaciones y demás derechos sociales, cuando estos presupuestos están forzosa e ineludiblemente señalados por la Ley."

Por consiguiente, la administración debe contar con el término necesario para realizar las operaciones aritméticas, para la liquidación de la obligación, conforme a los factores y emolumentos establecidos en la decisión judicial, por lo que no resulta razonable ni lógico, que se dé trámite a un proceso ejecutivo inmediatamente cobra ejecutoria la sentencia.

- **Validación de documentos**

En esta actividad, se valida que la documentación jurídica, y aquella necesaria para el reconocimiento de la prestación económica u obligación de hacer (documentos del ciudadano) y pago de costas, sea allegada de forma integral en el radicado de cumplimiento de sentencias y procede a la verificación de autenticidad de los fallos judiciales, para lo cual, se realiza un requerimiento al contratista encargado de verificar la legitimidad de la decisión y se valida la existencia o no de duplicidad de la sentencia con otras solicitudes de cumplimiento de sentencia. En esta etapa se identifican casos de corrupción y abuso del derecho., conforme se expondrá más adelante.

Una vez la entidad cuenta con los elementos necesarios, se procede a la emisión del acto administrativo, su notificación al ciudadano, y la inclusión en nómina de pensionados o el giro de los recursos liquidados a su favor.

- **Protección de los recursos de la seguridad social - Lucha contra la corrupción**

Como se indicó, las gestiones internas que realiza Colpensiones, previas al pago de una sentencia tales como, identificar al ciudadano beneficiario, validar la documentación jurídica, determinar la información necesaria para el reconocimiento de la prestación económica, verificar que no exista duplicidad de sentencias o pagos, emitir los actos

No. de Radicado, 2024_16764796

administrativos a que haya lugar, realizar las apropiaciones presupuestales, la inclusión en nómina, entre otras, no solo están dirigidas al cumplimiento de la providencia judicial, adicionalmente en esta fase se identifican, actuaciones proferidas con el propósito de defraudar al sistema, **usurpar sus recursos o lograr un beneficio particular sin el cumplimiento de los requisitos legales.**

Frente al particular, en reciente comunicado de prensa la Fiscalía General de la Nación, señaló:

"Uno de los frentes en los que estamos concentrando nuestra labor es el sistema pensional. La pérdida de reservas actuariales –en parte por la corrupción– fue una de las razones de la liquidación del Instituto de los Seguros Sociales y la creación de Colpensiones, en 2012. El reconocimiento de pensiones a personas sin derecho o por montos superiores a su derecho, o por inversiones fallidas consumió las pocas reservas existentes. Hoy las pensiones dependen casi completamente del presupuesto nacional. En 2018 se requirieron cerca de 17 billones de pesos para pagar más de 1 millón 300 mil pensiones y al menos un tercio de esta suma salió del presupuesto nacional.

Desde la Fiscalía General hemos puesto en marcha una estrategia que aborda las modalidades más críticas de corrupción en los riesgos que cubre el sistema (invalidez, vejez y muerte). Además de identificar los casos críticos, se han hecho asociaciones que nos han permitido detectar las estructuras criminales detrás de cada tipología de corrupción, así como a los actores involucrados. Entre ellas se destacan:

- 1. Tramitadores y abogados dedicados a engañar pensionados y al Estado.*
- 2. Jueces que abusan de su poder para dar órdenes ilegales y facilitar el robo de los recursos pensionales*
- 3. Pensionados que corrompen para acceder a derechos que no tienen.*
- 4. Funcionarios y trabajadores privados que delinquen desde sus cargos. (...)"⁴*

Ante tal problemática, la etapa del pago o cumplimiento del fallo, es una de las facetas en las que la entidad, realiza el análisis pertinente con el propósito de identificar fraudes u obtención de prestaciones económicas con fundamento en conductas delictivas o situaciones de abuso del derecho, las cuales, solo son detectables una vez proferidas las sentencias, en la medida que, en esta etapa se conoce la decisión definitiva adoptada por la autoridad judicial.

Es evidente, que las sentencias judiciales condenatorias proferidas bajo escenarios de corrupción, generan impacto en los recursos del Sistema General de Pensiones, por lo que resulta indiscutible que el dinero destinado para el cumplimiento de este fin, debe ser objeto de medidas de protección especial, dentro de las cuales se encuentre el tiempo necesario para realizar el cumplimiento de la sentencia, los trámites

⁴ Comunicado de Prensa, 9 de abril de 2019, Fiscalía General de la Nación, <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/EL-RECONOCIMIENTO-DE-PENSIONES-A-PERSONAS-SIN-DERECHO-O-POR-MONTOS-SUPERIORES-CONSUMI%C3%93-LAS-POCAS-RESERVAS-EXISTENTES-PARA-EL-SISTEMA-PENSIONAL.pdf>

No. de Radicado, 2024_16764796

presupuestales y la validación para su asignación, todo con el fin de garantizar un mínimo y adecuado equilibrio financiero.

En este punto, es importante indicar que Colpensiones viene realizando acciones con el ánimo de reducir los tiempos de respuesta y garantizar los derechos de los afiliados, pensionados y vinculados, a la entidad, para lo cual, ha implementado medidas tendientes al fortalecimiento de la capacidad operativa (poblamiento de planta de personal, procesos, infraestructura tecnológica y modelo de atención al usuario).

3. Término de cumplimiento

Sea del caso indicar, señor Juez, que esta administradora entiende que el acatamiento de los fallos dictados por los funcionarios judiciales es un imperativo indiscutible de un Estado Social y Democrático de Derecho. De allí que el tiempo que se ha tomado esta entidad pública encuentre respaldo en las gestiones preparatorias y de ejecución para garantizar el cumplimiento de la decisión y la protección de los recursos del sistema.

Por lo anterior, ha de tenerse en cuenta que el cumplimiento de una decisión judicial debe atenderse bajo las exigencias legales de carácter normativo, presupuestal y contable, así, como las consecuencias que en materia litigiosa y patrimonial representa para la autoridad estatal un término restringido de ejecución, por lo que apelamos a su buen juicio, para que ello sea tenido en cuenta, en la medida que la entidad previo a emitir el acto administrativo de cumplimiento debe adelantar acciones que conlleven a la valoración del expediente pensional, corrección de la historia laboral, validaciones en algunos casos del CETIL, cobros por mora, cálculos actuariales entre otros, lo que hace que el término de cumplimiento sea prudencial respecto de las gestiones que se deben adelantar.

CARÁCTER SUBSIDIARIO DE LA TUTELA PARA DISCUTIR ACCIONES U OMISIONES DE LA ADMINISTRACIÓN

Resulta oportuno resaltar que, de acuerdo con el artículo 6º del Decreto 2591 de 1991 la acción de tutela es un mecanismo *subsidiario y residual*, por lo que, será improcedente cuando existan otros recursos o medios de defensa judicial, razón por la cual, en concordancia con el numeral 4º del artículo 2º del Código Procesal del Trabajo, toda controversia que se presente en el marco del Sistema de Seguridad Social entre afiliados, beneficiarios o usuarios, empleadores y entidades administradoras deberá ser conocida por la **jurisdicción ordinaria laboral**.

Sobre el particular, el artículo 2 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social es diáfano en señalar que la jurisdicción ordinaria, en sus especialidades laboral y seguridad social, **conocerá de "las controversias referentes al sistema de seguridad social integral, que se susciten entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores y las entidades administradoras o prestadoras, cualquiera que sea la naturaleza de la relación jurídica y de los actos jurídicos que se controviertan"**.

Ahora bien, en relación al caso objeto de estudio, el ciudadano debe agotar los **procedimientos administrativos y judiciales** dispuestos para tal fin y no discutir la acción u omisión de Colpensiones vía acción de tutela, ya que, ésta solamente procede ante la **inexistencia de otro mecanismo judicial**, pues la Corte Constitucional en Sentencia T-043 de 2014 Magistrado Ponente LUIS ERNESTO VARGAS SILVA se ha referido sobre la procedencia de la acción de tutela para solicitar el reconocimiento de derechos de naturaleza pensional, indicando que inicialmente resulta improcedente; no obstante se debe hacer un estudio del panorama fáctico y jurídico que sustenta la solicitud de amparo, así como las circunstancias particulares del accionante, pues considera que la situación de vulnerabilidad de los sujetos de especial protección constitucional no es suficiente para que la acción de tutela proceda mecánicamente, debiéndose exigir un grado mínimo de diligencia del actor en la búsqueda administrativa del derecho:

"La jurisprudencia de la Corte ha estimado necesario la acreditación de un grado mínimo de diligencia en la búsqueda administrativa del derecho presuntamente conculcado por parte del actor, la afectación de su mínimo vital como consecuencia de la negativa pensional, y una meridiana convicción sobre el cumplimiento de los requisitos de reconocimiento del derecho reclamado."
(Negrilla y subrayado fuera de texto)

Igualmente, la Corte Constitucional ha sido reiterativa en sostener que la acción de tutela es improcedente para obtener el reconocimiento de prestaciones económicas, pues por su naturaleza excepcional y subsidiaria, ésta no puede reemplazar las acciones ordinarias creadas por el legislador para resolver asuntos de naturaleza litigiosa y frente a ello ha señalado:

"El reconocimiento y pago de prestaciones sociales de tipo económico, por la clase de pretensiones que allí se discuten, persiguen la definición de derechos litigiosos de naturaleza legal.

*Resulta, entonces, ajeno a la competencia de los jueces de tutela entrar a decidir sobre los conflictos jurídicos que surjan alrededor del reconocimiento, liquidación y orden de pago de una prestación social, por cuanto para ello existen las respectivas instancias, procedimientos y medios judiciales establecidos por la ley; de lo contrario, se desnaturalizaría la esencia y finalidad de la acción de tutela como mecanismo de protección especial pero extraordinario de los derechos fundamentales de las personas y se ignoraría la índole preventiva de la labor de los jueces de tutela frente a la amenaza o vulneración de dichos derechos que les impide dictar órdenes declarativas de derechos litigiosos de competencia de otras jurisdicciones."*⁵

De acuerdo con lo anterior, en sentencia T-071 de 2021, la Honorable Corte Constitucional reiteró su posición, disponiendo lo siguiente:

⁵ Sentencia T-660/99, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

"El principio de subsidiariedad, conforme al artículo 86 de la Constitución, implica que la acción de tutela sólo procederá cuando el afectado no tenga a su disposición otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Frente a dicho mandato, la Corte ha expresado que la procedencia subsidiaria de la acción constitucional se justifica en razón a la necesidad de preservar el orden de las competencias asignadas por la ley a las distintas autoridades jurisdiccionales, buscando con ello no solo impedir su paulatina desarticulación, sino asegurar así el principio de seguridad jurídica.

En este sentido, la norma determina que si el ordenamiento jurídico ofrece mecanismos de defensa judicial que son idóneos y eficaces para solicitar la protección de los derechos fundamentales que se consideran vulnerados o amenazados, se debe recurrir a ellos y no a la acción de tutela, de tal forma que se impida el uso indebido de este mecanismo constitucional como vía preferente o instancia judicial adicional.

La inobservancia de tal principio es causal de improcedencia de la tutela y la consecuencia directa de ello es que el juez constitucional no puede entrar a discernir el fondo del asunto planteado. (Destacado fuera de texto original)

Así mismo, en la mencionada sentencia, se estableció lo siguiente:

"Por otra parte, esta Corporación ha insistido en que, por regla general, la acción de tutela no procede para el reconocimiento y pago de prestaciones pensionales, en razón a su carácter eminentemente subsidiario y residual, por cuanto este tipo de controversias deben ser resueltas ante la jurisdicción contencioso administrativa o la ordinaria laboral, según sea el caso.

En efecto, el mecanismo judicial vigente que resulta principal e idóneo para obtener el reconocimiento y pago de prestaciones pensionales, es el proceso ordinario laboral, el cual está regulado en el Capítulo XIV del Decreto Ley 2158 de 1948, Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social (CPTSS)⁵⁵. Además, este proceso judicial ordinario es prima facie, un mecanismo eficaz, pues la normativa que lo regula contiene un procedimiento expedito para su resolución⁵⁶. Igualmente, en el marco del proceso ordinario es posible exigir al juez el cumplimiento del deber que le impone el artículo 48 del CPTSS⁵⁷, según el cual, deberá asumir "la dirección del proceso y adoptar las medidas necesarias para garantizar el respeto de los derechos fundamentales y el equilibrio de las partes, la agilidad y rapidez en su trámite". (Destacado fuera del texto original)

No. de Radicado, 2024_16764796

Ahora, con relación a la edad del accionante como factor relevante para conceder el amparo deprecado mediante la acción de tutela y obtener así el pago de una prestación económica, la Corte Constitucional fue enfática en la sentencia T-391 de 2013, al determinar lo siguiente:

"(...) la condición de sujeto de la tercera edad no constituye per se razón suficiente para admitir la procedencia de la acción de tutela. En efecto, reiterando lo expuesto por la Corte en distintos pronunciamientos sobre la materia, para que el mecanismo de amparo constitucional pueda desplazar la labor del juez ordinario o contencioso, según se trate, es también necesario acreditar, por una parte, la ocurrencia de un perjuicio irremediable derivado de la amenaza, vulneración o afectación de derechos fundamentales como la vida digna, el mínimo vital y la salud; y, por otra, que someterla a la rigurosidad de un proceso judicial común puede resultar aún más gravoso o lesivo de sus derechos fundamentales".
(Destacado fuera del texto original)

Así mismo, en sentencia T-344 de 2011 se manifestó que: "el juez de tutela no debe indicarle a una entidad encargada del reconocimiento de una pensión, el contenido, alcance y efectos de sus decisiones frente a las solicitudes encaminadas a obtener el reconocimiento y pago de una prestación económica, pues su competencia se circunscribe a verificar que la entidad responsable proporcione una respuesta oportuna y de fondo a las solicitudes presentadas por los presuntos beneficiarios de esta prestación económica".

En armonía con lo anterior, se ha previsto la protección tutelar transitoria frente a la existencia de un perjuicio irremediable, sin embargo, debe destacarse que no ocurre en el presente caso, puesto que, esta clase de protección temporal tiene condicionada su procedencia a la concurrencia de los siguientes requisitos:⁶

- a) Que la persona haya agotado los recursos en sede administrativa y la entidad mantenga su decisión de no reconocer el derecho.
- b) Que se hubiere acudido ante la jurisdicción respectiva, se estuviere en tiempo de hacerlo o ello fuere imposible por motivos ajenos al peticionario.
- c) Que de tratarse de una persona de la tercera edad, ésta demuestre la amenaza de un perjuicio irremediable, esto es, que el perjuicio afecte la dignidad humana, la subsistencia en condiciones dignas, la salud, el mínimo vital, que existan lazos de conexidad con derechos fundamentales, o que evidencie que someterla a los trámites de un proceso ordinario le resultaría demasiado gravoso.
- d) En concordancia con lo anterior, para determinar si la acción de tutela es o no procedente como mecanismo transitorio, no resulta suficiente invocar

⁶ Sentencia-482 de 2015, M.P. Alberto Rojas Ríos.

No. de Radicado, 2024_16764796

fundamentos de derecho, sino que son necesarios también fundamentos fácticos que den cuenta de las condiciones materiales de la persona. En caso contrario, el asunto adquiere carácter estrictamente litigioso y por lo mismo ajeno a la competencia del juez de tutela.

En síntesis, se torna improcedente la acción de tutela, para buscar a través de este mecanismo, el reconocimiento, pago o una actividad concreta que pueda discutirse a través del medio ordinario dispuesto para tal fin, por lo que, como se ve a continuación, desde antaño, frente a la naturaleza subsidiaria de la acción de tutela la Honorable Corte Constitucional en sentencia T-1222 del 2001 ha señalado que:

"(...) el desconocimiento del principio de subsidiaridad que rige la acción de tutela implica necesariamente la desarticulación del sistema jurídico. La garantía de los derechos fundamentales está encomendada en primer término al juez ordinario y solo en caso de que no exista la posibilidad de acudir a él, cuando no se pueda calificar de idóneo, vistas las circunstancias del caso concreto, o cuando se vislumbre la ocurrencia de un perjuicio irremediable, es que el juez constitucional está llamado a otorgar la protección invocada. Si no se dan estas circunstancias, el juez constitucional no puede intervenir."

Ante el ejercicio indiscriminado de la acción de tutela contra actos de la administración el Alto Tribunal ha advertido:

"(...) la paulatina sustitución de los mecanismos ordinarios de protección de derechos y de solución de controversias por el uso indiscriminado e irresponsable de la acción de tutela entraña (i) que se desfigure el papel institucional de la acción de tutela como mecanismo subsidiario para la protección de los derechos fundamentales, (ii) que se niegue el papel primordial que debe cumplir el juez ordinario en idéntica tarea, como quiera que es sobre todo éste quien tiene el deber constitucional de garantizar el principio de eficacia de los derechos fundamentales (artículo 2 Superior) y (iii) que se abran las puertas para desconocer el derecho al debido proceso de las partes en contienda, mediante el desplazamiento de la garantía reforzada en que consisten los procedimientos ordinarios ante la subversión del juez natural (juez especializado) y la transformación de los procesos ordinarios que son por regla general procesos de conocimiento (no sumarios)".

Expuesta la situación, y conforme los argumentos sustentados en precedencia, el actor pretende desnaturalizar la acción de tutela intentado que, por medio de un proceso caracterizado por la inmediatez y subsidiaridad, sean reconocidos derechos que deben ser de conocimiento del juez ordinario competente, a través de los mecanismos legales establecidos para ello, por lo que, se debe declarar la improcedencia de la acción de tutela ante el carácter subsidiario de esta.

CARÁCTER SUBSIDIARIO SIN AGOTAMIENTO DE PETICIÓN PREVIA

⁷ Sentencia T-234 de 2015, MP, MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ.

No. de Radicado, 2024_16764796

Resulta oportuno resaltar que, de acuerdo con el artículo 6º del Decreto 2591 de 1991 la acción de tutela será improcedente cuando existan otros recursos o medios de defensa judicial, razón por la cual, en concordancia con el numeral 4º del artículo 2º del Código Procesal del Trabajo, toda controversia que se presente en el marco del Sistema de Seguridad Social entre afiliados, beneficiarios o usuarios, empleadores y entidades administradoras deberá ser conocida por la **jurisdicción ordinaria laboral**.

Sobre el particular, el artículo 2 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social es diáfano en señalar que la jurisdicción ordinaria, en sus especialidades laboral y seguridad social, **conocerá de "las controversias referentes al sistema de seguridad Social integral, que se susciten entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores y las entidades administradoras o prestadoras, cualquiera que sea la naturaleza de la relación jurídica y de los actos jurídicos que se controviertan"**.

Ahora bien, en relación al caso objeto de estudio, debe resaltarse que verificadas las bases de datos de Colpensiones, no se evidencia solicitud radicada por el accionante que le permita a esta entidad conocer a fondo el derecho pretendido con relación a **reconocimiento de pensión de sobrevivientes**, por lo tanto, esta Administradora no está vulnerando derecho alguno en contra de la accionante; solo se tiene conocimiento sobre la tutela interpuesta que es lo único que reposa en su expediente.

Es pertinente indicar que el accionante puede radicar el formulario correspondiente a su solicitud, junto con los documentos necesarios de acuerdo a la prestación que requiera, para que posteriormente, se le pueda entregar una respuesta de fondo, clara y concreta y como en derecho corresponda, y si ante dicha respuesta presenta desacuerdo con lo resuelto, debe agotar los procedimientos administrativos y judiciales dispuestos para tal fin y no reclamar su solicitud vía acción de tutela, ya que, ésta solamente procede ante la inexistencia de otro mecanismo judicial, pues aunado a lo anterior, la acción de tutela es improcedente para obtener el reconocimiento de prestaciones económicas, o tratar temas que son competencia exclusiva del Juez ordinario, pues por su naturaleza excepcional y subsidiaria, ésta no puede reemplazar las acciones ordinarias creadas por el legislador para resolver asuntos de naturaleza litigiosa.

Por lo anterior, la Corte Constitucional en Sentencia C-132 de 2018 ha ratificado lo siguiente:

"(...) La naturaleza subsidiaria de la tutela pretende evitar que se soslayen los cauces ordinarios para la resolución de las controversias jurídicas, se convierta en un instrumento supletorio cuando no se han utilizado oportunamente dichos medios, o sea una instancia adicional para reabrir debates concluidos. (...)"

Ahora, de acuerdo a lo expuesto es importante señalar que, la Ley 1437 de 2011 "Por la cual se expidió el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo" determina en su artículo 4 lo siguiente:

"Artículo 4°. Formas de iniciar las actuaciones administrativas. Las actuaciones administrativas podrán iniciarse:

1. *Por quienes ejerciten el derecho de petición, en interés general.*
2. *Por quienes ejerciten el derecho de petición, en interés particular.*
3. *Por quienes obren en cumplimiento de una obligación o deber legal.*
4. *Por las autoridades, oficiosamente"*

En cuanto al tema del derecho de petición, este se encuentra contenido en el artículo 23 de la Constitución Política de Colombia, y es considerado como uno de los principales medios de acceso a la información garantizado por el Estado Social y Democrático de Derecho. Su ejercicio materializa otros derechos constitucionales y su objetivo es la solución pronta, oportuna, clara, precisa y de fondo del asunto.

No obstante, aun cuando la jurisprudencia ha reiterado que bajo ciertas circunstancias procede el reconocimiento de acreencias laborales de manera excepcional, su viabilidad siempre depende de la mínima actuación del accionante. Ello se puede evidenciar dentro de las reglas instituidas por la Corte Constitucional para su procedencia⁸:

"Que el actor no cuente con otro medio idóneo de defensa judicial diferente a la acción de tutela, aclarando que "la sola existencia formal de uno de estos mecanismos no implica per se que ella deba ser denegada"

*Que la tutela resulte **necesaria para evitar la consumación de un perjuicio irremediable**, que cause inminente violación a derechos fundamentales.*

*Que la falta de reconocimiento y/o pago de la pensión se origine en actuaciones que, en principio, permitan **desvirtuar la presunción de legalidad** de que gozan las actuaciones de las entidades administradoras del servicio público de la seguridad social.*

*Que se encuentre **acreditado el cumplimiento de los requisitos legales y reglamentarios para el reconocimiento y/o pago de la pensión** o que, sin que ello se encuentre plenamente demostrado, exista razonable certeza respecto de la procedencia de la solicitud.*

*Que a pesar de que **le asiste al accionante el derecho pensional** que reclama, este hubiere sido negado."*

Por lo tanto, todas las circunstancias de posible amparo se encuentran sujetas a que la acción negligente, arbitraria o caprichosa se encuentre en cabeza de la Administración y no del accionante, sin embargo, el accionante es quien tiene las herramientas

⁸Sentencia 128 de 26 de marzo de 2015, M.P. JORGE IVAN PALACIO PALACIO.

No. de Radicado, 2024_16764796

administrativas, pero no ha hecho uso de las mismas para su reclamación. En consonancia, el Tribunal Constitucional expresó⁹:

"Las etapas, recursos y procedimientos que conforman un proceso, son el primer espacio de protección de los derechos fundamentales de los asociados, especialmente en lo que tiene que ver con las garantías del debido proceso. Es en este sentido que la sentencia C-543/92 puntualiza que: 'tratándose de instrumentos dirigidos a la preservación de los derechos, el medio judicial por excelencia es el proceso, tal como lo acreditan sus remotos orígenes'. Por tanto, no es admisible que el afectado alegue la vulneración o amenaza de un derecho fundamental cuando no ha solicitado el amparo de sus derechos dentro del proceso, pues, en principio, el ordenamiento jurídico le ha dotado de todas las herramientas necesarias para corregir durante su trámite las irregularidades procesales que puedan afectarle."

En síntesis, de acuerdo con el anterior análisis, Colpensiones no puede pronunciarse de fondo frente al tema objeto de la tutela, por cuanto no se tiene registro de una solicitud relacionada con el **reconocimiento de pensión de sobrevivientes**, además, en este caso el actor pretende desnaturalizar la acción de tutela pretendiendo que por medio de un proceso caracterizado por la inmediatez y subsidiaridad, sean reconocidos derechos que son de conocimiento del juez ordinario competente a través de los mecanismos legales establecidos para ello, por lo que, la presente tutela debe ser declarada improcedente.

PROTECCIÓN AL PATRIMONIO PÚBLICO

Normativamente, la defensa del patrimonio público tiene su asiento jurídico en el artículo 88 de la Constitución Política y en el literal e) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998. Al respecto, la jurisprudencia administrativa ha precisado que *"la consagración del patrimonio público como derecho colectivo, tiene por objeto indiscutible, su protección (...)"*¹⁰

Ahora bien, el concepto de patrimonio público *"cobija la totalidad de bienes, derechos y obligaciones, que son propiedad del Estado y que se emplean para el cumplimiento de sus atribuciones de conformidad con el ordenamiento normativo"*¹¹. Bajo este criterio, el derecho colectivo a la defensa del patrimonio público *"implica que los recursos públicos sean administrados de manera eficiente, oportuna y responsable, de acuerdo con las normas presupuestales, con lo cual se evita el detrimento patrimonial."*¹²

⁹ Sentencia T 396 de 26 de junio de 2014, M.P. JORGE IVAN PALACIO PALACIO.

¹⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 21 de mayo de 2008, C. P. Saavedra Becerra, exp. 01415-01 (AP).

¹¹ Consejo de Estado. Sección Cuarta. Sentencia de 31 de mayo de 2002. Expediente 13601. C.P. Ligia López Díaz.

¹² Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 21 de febrero de 2007. Expediente AP 2004-00413C.P. Mauricio Fajardo Gómez, Sentencia de 21 de mayo de 2008. Expediente 01423-01. C.P. Ramiro Saavedra Becerra y Sentencia del 31 de mayo del 2002. Expediente. AP-300 que señala "(...) la regulación legal de la defensa del patrimonio público tiene una finalidad garantista que asegura la protección normativa de los intereses colectivos, en consecuencia, toda actividad pública está sometida a dicho control, la cual, si afecta el patrimonio público u otros derechos colectivos, podrá ser objeto de análisis judicial".

No. de Radicado, 2024_16764796

De conformidad con lo anterior, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha manifestado que el derecho a la defensa del patrimonio público ostenta doble finalidad: *"la primera, el mantenimiento de la integridad de su contenido, es decir prevenir y combatir su detrimento; y la segunda, que sus elementos sean eficiente y responsablemente administrados; todo ello, obviamente, conforme lo dispone la normatividad respectiva."*¹³

Así pues, a pesar de que el derecho a la defensa del patrimonio público es un derecho colectivo, ello no obsta para que todos los jueces -incluyendo a los jueces constitucionales- respeten su núcleo básico. Por este motivo, la Corte Constitucional en Sentencia T-540/13 ratificó la responsabilidad y pericia en cabeza de los jueces de tutela al momento de resolver los conflictos que involucren el patrimonio público al expresar que:

*"debe agotarse un procedimiento adecuado, y conforme a los requisitos que exige la ley, acompañado de una adecuada valoración y sustento probatorio según el proceso ordinario que se exige para este tipo de pretensiones. Y en este punto, es donde las actuaciones de los jueces encuentran un valor trascendental en la garantía del bien jurídico colectivo. Así los jueces, en cada uno de los procesos que se adelanta frente a ellos, deben ejercer un papel preponderante tratándose de pretensiones que involucren al **Tesoro Público**."*

Igualmente, en sentencia T-399/13, la Honorable Corte manifestó la protección del patrimonio público en cabeza de los jueces de tutela indicando lo siguiente:

"Obligaciones del juez de tutela: La defensa del patrimonio público como derecho colectivo, debe ser observado por todas las autoridades estatales, incluso por parte de las autoridades judiciales, quienes emiten providencias que pueden generar la intervención del erario público, y ésta debe estar plenamente justificada en material probatorio suficiente y acorde con las circunstancias de cada caso concreto. (...), d) el juez constitucional debe ser muy cuidadoso con el cumplimiento de los requisitos de procedencia, concretamente la subsidiariedad, para evitar providencias por fuera de su competencia, que generen perjuicios a derechos colectivos los cuales debieron ser discutidos en el ámbito jurisdiccional correspondiente. Esto porque la tutela no es un mecanismo alternativo que reemplace los procesos judiciales o que permita adoptar decisiones paralelas a las del funcionario que está conociendo de un determinado asunto radicado bajo su competencia."

Expuesta la jurisprudencia citada en precedencia, el trámite alegado por el accionante en la presente tutela debe ser declarado improcedente, ante la consagración del patrimonio público como un derecho colectivo, y ante el carácter subsidiario de la acción de tutela.

¹³ Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia de 21 de mayo de 2008. Expediente 01423-01. C.P. Ramiro Saavedra Becerra. "De allí su consagración expresa en el literal e) y f) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, como derecho a la "defensa del patrimonio público" y "defensa del patrimonio cultural de la Nación".

ÓRBITA DE COMPETENCIA DEL JUEZ CONSTITUCIONAL

Respecto de la autonomía judicial pero también de las competencias de cada jurisdicción, la Corte Constitucional analiza el tema de la siguiente manera en la sentencia T-587 de 2015:

*"En conclusión, declarar la acción de tutela como procedente para evitar un perjuicio irremediable implicaría, en este caso, anticiparse al sentido de la decisión judicial sin que la misma se hubiese producido, desplazando por esta vía la facultad de la justicia ordinaria de tomar sus propias decisiones. **El juez de tutela no puede, "sin vulnerar el derecho a la igualdad y sin que realmente concorra la necesidad de evitar un perjuicio irremediable, alterar esa situación para conocer en sede de tutela, de manera anticipada y sumaria, lo que debe ser objeto de decisión por el juez ordinario".** Además, **"no puede convertirse en una instancia revisora de la actividad de evaluación probatoria del juez que ordinariamente conoce de un asunto, según las reglas generales de competencia porque ello sería contrario al principio de que la tutela es un medio alternativo de defensa judicial, aparte de que se invadiría la órbita de la competencia y la autonomía de que son titulares las otras jurisdicciones"**. (Subrayado y negrilla fuera del texto original)*

Por otra parte, la misma corporación en sentencia T-821 de 2010 indicó:

*"Al respecto, al estudiar el asunto frente al tema del "principio democrático de la autonomía funcional del juez", reconocido expresamente en la Constitución Política, esta corporación determinó que **el juez de tutela no puede extender su decisión para resolver la cuestión litigiosa, obstaculizar el ejercicio de diligencias ordenadas por el juez ordinario, ni modificar sus providencias, o cambiar las formas propias de cada juicio,** lo cual sí violaría gravemente los principios constitucionales del debido proceso." (Subrayado y negrilla fuera del texto)*

De igual manera, en la sentencia de constitucionalidad mencionada, se manifestó lo siguiente:

"De ningún modo es admisible, entonces, que quien resuelve sobre la tutela extienda su poder de decisión hasta el extremo de resolver sobre la cuestión litigiosa que se debate en un proceso, o en relación con el derecho que allí se controvierte.

*No puede, por tanto, proferir resoluciones o mandatos que interfieran u obstaculicen diligencias judiciales ya ordenadas por el juez de conocimiento, **ni modificar providencias por él dictadas, no solamente por cuanto ello representaría una invasión en la órbita autónoma del juzgador y en la independencia y desconcentración que caracterizan a la administración de justicia (artículo 228 C.N.), sino porque, al cambiar inopinadamente las***

No. de Radicado, 2024_16764796

reglas predeterminadas por la ley en cuanto a las formas propias de cada juicio (artículo 29 C.N.), quebrantaría abierta y gravemente los principios constitucionales del debido proceso. Lo anterior sin tener en cuenta la **ostensible falta de competencia** que podría acarrear la nulidad de los actos y diligencias producidos como consecuencia de la decisión con los consiguientes perjuicios para las partes, la **indebida prolongación de los procesos y la congestión** que, de extenderse, ocasionaría esta práctica en los despachos judiciales.” (Subrayado y negrilla fuera del texto original)

Así pues, debe tenerse en cuenta que decidir de fondo las pretensiones del accionante y acceder a las mismas, invade la órbita del juez ordinario y su autodomínio, pero además excede las competencias del juez constitucional, en la medida que no se probó vulneración a derechos fundamentales, ni la existencia de un perjuicio irremediable que haga viable proteger derecho alguno.

PETICIONES

De conformidad con las razones expuestas, la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones, se permite realizar las siguientes solicitudes:

1. De conformidad con lo anteriormente expuesto, le solicito respetuosamente al señor Juez **CONCEDER EL RECURSO DE IMPUGNACIÓN** ante el honorable Tribunal Superior de Distrito Judicial competente, con el fin de que se **REVOQUE** el fallo de tutela y en su lugar se **DECLARE LA IMPROCEDENCIA** de la acción de tutela promovida por el accionante, con base en las razones expuestas en este escrito.
2. Se informe a Colpensiones la decisión adoptada por su despacho.

NOTIFICACIONES

Recibo notificaciones en cualquiera de nuestras oficinas del nivel regional o en el siguiente correo electrónico: notificacionesjudiciales@colpensiones.gov.co. Finalmente en cuanto a las dependencias encargadas de atender las solicitudes y cumplir fallos de tutela, así como las facultades legales de la Dirección de Acciones Constitucionales puede consultarse el Acuerdo 131 del 26 de abril de 2018 en el link: <https://www.colpensiones.gov.co/publicaciones/525/normativa-interna-colpensiones---acuerdos/>, en caso de que el Juez lo estime conveniente.

Cordialmente



ADRIANA CONSTANZA RIOS MELGAREJO

Directora (A) de Acciones Constitucionales

Administradora Colombiana de Pensiones, Colpensiones.

Proyectó: kldokuv

Con anexos: si