



**JUZGADO TREINTA ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ
SECCIÓN SEGUNDA**

Correos electrónicos:

**jadmin30bta@notificacionesrj.gov.co
admin30bt@cendoj.ramajudicial.gov.co**

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

Expediente: A.T 11001 33 35 030 2020 00083 00.
Accionante: Coopsercol.
Accionado: Colpensiones.
Decisión: Sentencia Primera Instancia.

OBJETO.

Resolver la acción de tutela presentada por la COOPERATIVA MULTIACTIVA DE SERVICIOS A COLOMBIANOS -COOPSERCOL, para que se le amparen los derechos fundamentales al debido proceso, defensa y contradicción, y el trabajo, amenazados o vulnerados por la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES.

II. SÍNTESIS FÁCTICA.

JORGE MIGUEL MORENO CASTRO, Representante Legal de la COOPERATIVA MULTIACTIVA DE SERVICIOS A COLOMBIANOS - en adelante COOPSERCOL-, solicita que se le amparen los derechos fundamentales al debido proceso, defensa y contradicción y el trabajo de la cooperativa demandante, que los considera amenazados o conculcados por la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES -en adelante COLPENSIONES-, toda vez que el 25 de septiembre de 2019 presentó ante esa entidad solicitud de *renovación del código de descuento por nómina para los créditos de libranza*, no obstante, mediante respuesta del 3 de febrero de 2020, el ente de previsión le informa que en sesión extraordinaria realizada el 2 de enero de 2019, se decidió negar la solicitud, indicando que la COOPSERCOL no cumple con los requisitos, lineamientos y políticas establecidas por COLPENSIONES, situación que le ocasiona perjuicios

económicos a la COOPERATIVA, al no poder acceder al portal y lograr cargar todas las libranzas que fueron desembolsadas a los asociados a lo largo del mes de enero del año que avanza, entre otras consideraciones.

En consecuencia, solicita que se le amporen los derechos invocados y, por contera, se ordene a COLPENSIONES **i)** la reactivación inmediata del *código interno de descuento*, asignado bajo el número 5352, o el que sea reasignado; **ii)** dar trámite inmediato a las solicitudes de descuento de libranza que COOPSERCOL desembolsó a partir del mes de enero de 2020; y **iii)** facilitar el acceso al portal de “Entidades Operadoras de Libranza”, que a la fecha se encuentra bloqueado.

III. DEL ACERVO PROBATORIO RECOLECTADO.

La partes, junto con el escrito de tutela y de contestación, allegaron copia de **i)** certificado existencia y representación de cámara de comercio de Bogotá de COOPSERCOL, y los **ii)** oficios de radicados 2019-13082844 del 25 de septiembre de 2019, 2020-1388982 del 31 de enero de 2020, SEM2020-016847 del 3 de febrero de 2020, 2020-2046235 del 13 de febrero de 2020 y BZ2020-2092162-0424158 del 26 de febrero de 2020.

IV. TRÁMITE PROCESAL.

Admitida la demanda, se le notificó personalmente por vía electrónica a COLPENSIONES, quien por medio de escrito allegado mediante correo electrónico el 23 de abril de 2020, contestó la acción solicitando que sea declarada improcedente, al considerar que la acción de tutela no es el mecanismo idóneo para controvertir las decisiones administrativas que ocupan el presente caso, pues señala que de acuerdo con el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela será improcedente cuando existan otros recursos o medios de defensa judicial, y en concordancia con el numeral 4 del artículo 2 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**.

Así mismo, señala COLPENSIONES que el artículo 2 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social señala 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”*.

En consecuencia, considera la accionada que si COOPSERCOL presenta desacuerdo con lo resuelto debe agotar los procedimientos administrativos y judiciales dispuestos para tal fin, y no reclamar su prestación vía acción de tutela, ya que ésta solamente procede ante la inexistencia de otro mecanismo judicial.

V. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO.

Objeto de la acción de tutela.

Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos fundamentales cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares encargados de la prestación de servicios públicos y en los casos previstos en el artículo 42 del Decreto 2591 de 1991.

La referida acción tiene carácter supletorio o excepcional, procede cuando el afectado no dispone de otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Procedencia de la acción de tutela.

La acción de tutela procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas, que haya violado, viole o amenace violar cualquiera de los derechos de que trata el artículo 2 del Decreto 2591 de 1991. También procede contra acciones u omisiones de los particulares, de conformidad con lo establecido en el capítulo

de este Decreto. La procedencia de la tutela en ningún caso está sujeta a que la acción de la autoridad o del particular se haya manifestado en un acto jurídico escrito¹.

Competencia.

Atendiendo lo señalado en los Decretos 2591 de 1991 y 1069 de 2015, modificado por el Decreto 1983 de 2017, y teniendo en cuenta las consideraciones expuestas en el acápite denominado cuestión previa, este juzgado es competente para conocer de la acción de tutela de la referencia.

Del caso a debatir.

En el presente asunto se observa que JORGE MIGUEL MORENO CASTRO, Representante Legal de la sociedad COOPERATIVA MULTIACTIVA DE SERVICIOS A COLOMBIANOS solicita que se le amparen los derechos al debido proceso, defensa y contradicción, y el trabajo de la cooperativa demandante, que considera amenazados o conculcados por la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES, toda vez que el 25 de septiembre de 2019 solicitó ante esa entidad la *renovación del código de descuentos por nómina*; no obstante, mediante respuesta del 3 de febrero de 2020, la accionada le informó que en sesión extraordinaria realizada el 2 de enero de 2019 se decidió negar la solicitud, indicando que COOPSERCOL no cumple con los requisitos, lineamientos y políticas establecidas por COLPENSIONES; situación que le ocasiona perjuicios económicos a la COOPERATIVA, al no poder acceder al portal y lograr cargar todas las libranzas que fueron desembolsadas a los asociados a lo largo del mes de enero del año que avanza, entre otras consideraciones.

Problema Jurídico por resolver.

¿Es procedente la acción de tutela para solucionar la controversia surgida entre COOPSERCOL y COLPENSIONES por la negativa de renovar el *código de descuento por nómina para créditos de libranza* y demás actuaciones realizadas dentro del trámite?

¹ Art. 5 Decreto Ley 2991 de 991.ghf

Solución del caso.

El carácter residual o subsidiario de la acción de tutela implica que ante la existencia de otros medios o recursos judiciales para hacer valer el derecho, resulta improcedente la acción. Así lo dispone de manera expresa la propia Carta Política, cuando en su artículo 86, inciso 3°, prevé: *"Esta acción sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable"*, previsión reiterada en artículo 6-1 del Decreto-Ley 2591 de 1991.

Significa lo anterior que al momento de plantear controversias judiciales, con el fin de salvaguardar derechos fundamentales, las acciones ordinarias prevalecen sobre la tutela, la que en forma excepcional, se erige como mecanismo de carácter supletorio ante la inocuidad e ineficacia de los mecanismos ordinarios a la hora de evitar un perjuicio de carácter irremediable. La jurisprudencia constitucional ha señalado que la tutela tampoco constituye un medio alternativo de defensa, por el que pueda optar el afectado, en desmedro de los medios o recursos judiciales previstos en el ordenamiento jurídico para la protección de los derechos presuntamente vulnerados.

Es por ello que, ante la solicitud de amparo de derechos fundamentales, la primera actividad desplegada por el juez de tutela debe estar encaminada a determinar la existencia o no de un medio alternativo de defensa judicial. De no evidenciarse tal circunstancia, le corresponderá establecer la vulneración del derecho invocado que amerite su eventual protección. En todo caso, como ya se advirtió, aun siendo posible que la controversia se surta por la vía ordinaria, resulta procedente su amparo cuando el accionante se enfrente a la ocurrencia de un perjuicio irremediable y la acción se interponga como mecanismo transitorio a fin de evitar su acaecimiento.

Para que proceda como mecanismo transitorio de protección se requiere, que los medios ordinarios resulten ineficaces, es decir, que no sean idóneos para enfrentar la vulneración del derecho fundamental. La idoneidad del medio ordinario de defensa debe evaluarse en cada caso, pues, la irremediabilidad del perjuicio que enfrenta el derecho fundamental depende directamente de las

circunstancias particulares de la amenaza y, es por eso, que en sentencia T-1496 de 2000 la H. Corte Constitucional definió el perjuicio irremediable así:

“ (...) aquel daño que puede sufrir un bien de alta significación objetiva protegido por el orden jurídico, siempre y cuando sea inminente, grave, requiera la adopción de medidas urgentes y, por lo tanto, impostergables y que se trate de la afectación directa o indirecta de un derecho constitucional fundamental y no de otros como los subjetivos, personales, reales o de crédito y los económicos y sociales, para los que existen vías judiciales ordinarias”². Si no concurren los anteriores supuestos y no se ha demostrado la inminente configuración del perjuicio irremediable, la acción de tutela no será procedente cuando existen medios jurisdiccionales alternativos para la protección de los derechos presuntamente vulnerados o amenazados, pues el juez de tutela no puede suplantar a los jueces naturales de los diferentes asuntos...”.

Ahora bien, puede ocurrir, que a pesar de contar los sujetos procesales con los medios ordinarios dentro del proceso para defender sus intereses concretos, ninguno de estos mecanismos actúe de manera efectiva y eficiente, por lo que es necesario que el juez de tutela realice un examen razonable y ponderado en cuanto a la validez y efectividad del medio judicial alternativo.

Así, mediante el mecanismo de protección de los derechos fundamentales se garantiza la salvaguarda de los mismos, es así como en los casos extraordinarios en los cuales la falta de amparo inmediato generaría un perjuicio irremediable al titular del derecho, admite la procedibilidad de la tutela como mecanismo transitorio, hasta tanto la jurisdicción correspondiente se pronuncie definitivamente. En todo caso, cuando se trata de tutela contra actos administrativos el H. Corte Constitucional en sentencia del T-161 de 2017, indicó:

*“En este sentido, la Corte ha precisado que (i) la improcedencia de la tutela como mecanismo principal para la protección de derechos fundamentales que resulten amenazados o vulnerados con ocasión de la expedición de actos administrativos, se justifica en la existencia de otros mecanismos, tanto administrativos, como judiciales para su defensa; (ii) que procede la acción de tutela como **mecanismo transitorio** contra las actuaciones administrativas cuando se pretenda evitar la configuración de un perjuicio irremediable; y (iii) que solamente en estos casos el juez de tutela podrá suspender la aplicación del acto administrativo (artículo 7 del Decreto 2591 de 1991) u ordenar que el mismo no se aplique (artículo 8 del Decreto 2591 de 1991) mientras se surte el proceso respectivo ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Adicionalmente, se ha señalado que cada acción constitucional conlleva la necesidad de confrontar las condiciones*

² Corte Constitucional. Sentencia T-056/94 MP Eduardo Cifuentes Muñoz.

del caso, de manera que se defina el cumplimiento de los requisitos establecidos en la jurisprudencia para el acaecimiento del perjuicio irremediable.

3.5. No obstante lo anterior, la Corte ha precisado^[33] que en los eventos en que se evidencie que **(i) la actuación administrativa ha desconocido los derechos fundamentales, en especial los postulados que integran el derecho al debido proceso;** y **(ii) los mecanismos judiciales ordinarios, llamados a corregir tales yerros, no resultan idóneos en el caso concreto o se está ante la estructuración de la inminencia de un perjuicio irremediable;** la acción de tutela es procedente de manera definitiva en el primer caso, o como mecanismo transitorio en el segundo, en aras de contrarrestar los efectos inconstitucionales del acto administrativo.

De esta manera, la Corte ha señalado igualmente que para la comprobación de la inminencia de un perjuicio irremediable que justifique la procedencia de la acción de tutela, se deben observar criterios como **(i)** la edad de la persona, por ser sujeto de especial protección en el caso de las personas de la tercera edad; **(ii)** el estado de salud del solicitante y su familia; y **(iii)** las condiciones económicas del peticionario del amparo. En estos eventos, debe mencionarse que la Corte ha exigido que se haya desplegado cierta actividad procesal administrativa mínima por parte del interesado.” (Negrilla propia)

En este sentido, le corresponde a la parte accionante acreditar en el presente evento la existencia de un perjuicio irremediable para que proceda la acción de tutela como mecanismo transitorio, advirtiendo que la Alta Corporación de lo Constitucional reiteró las características del perjuicio irremediable para que la tutela proceda como mecanismo transitorio, así:

*“En primer lugar, estableció que el daño debe ser **inminente**, es decir que está por suceder en un tiempo cercano, a diferencia de la mera expectativa ante un posible menoscabo. Este presupuesto exige la acreditación probatoria de la ocurrencia de la lesión en un corto plazo que justifique la intervención del juez constitucional. Es importante resaltar que la inminencia no implica necesariamente que el detrimento en los derechos este consumado. Asimismo, indicó que las medidas que se debían tomar para conjurar el perjuicio irremediable deben ser **urgentes y precisas** ante la posibilidad de un **daño grave** evaluado por la intensidad del menoscabo material a los derechos fundamentales de una persona. En esa oportunidad, la Corte señaló que la gravedad del daño depende de la importancia que el orden jurídico le concede a determinados bienes bajo su protección.*

*Finalmente estableció que la acción de tutela debe ser **impostergable** para que la actuación de las autoridades y de los particulares sea eficaz y pueda asegurar la debida protección de los derechos comprometidos.*

*Es importante resaltar que si bien una de las características de la acción de tutela es su carácter informal, esta Corporación ha hecho especial énfasis en la necesidad de que los jueces de tutela corroboren los hechos que dan cuenta de la vulneración del derecho fundamental^[57]. En este sentido, la **sentencia T-702 de 2000^[58]** determinó que los jueces no pueden*

conceder una tutela si no existe prueba de la transgresión o amenaza del derecho fundamental que requiera el amparo constitucional en un proceso preferente y sumario.”³

Al analizar la situación fáctica y el acervo probatorio allegado por la parte actora se encuentra que en el *sub examine* COOPSERCOL solicitó mediante oficio del 25 de septiembre de 2019, radicado 2019-13082844, la *renovación del código de descuento por nómina*, causa por la cual mediante respuesta del 3 de febrero de 2020, radicado SEM2020-016847, COLPENSIONES le señaló que “el Comité de Asignación y/o *renovación de código interno de descuento*, decidió negar la solicitud presentada por la mencionada cooperativa, toda vez que no se cumple con los requisitos, lineamientos y políticas establecidas por el ente accionado, de conformidad con las condiciones objetivas al acceso al sistema financiero”, decisión que fue notificada y contra la cual no se concedieron recursos.

Sin embargo, como frente a la negativa de COLPENSIONES, mediante radicado 2020 2046235 del 13 de febrero de 2020, COOPSERCOL manifiesta que reitera su solicitud del 27 de septiembre de 2019, y solicita nuevamente la *renovación del código de descuento por nómina* alegando que la cooperativa “cumple debidamente con toda la documentación de que trata los artículos 8 y 9 de la Resolución 345 de 2016, modificada por la Resolución 013 de 2017”; COLPENSIONES, mediante respuesta del 26 de febrero de 2020, radicado BZ2020_2092162-0424158 le reitera a COOPERSOL que “De acuerdo con la evaluación del enfoque financiero realizada a la empresa que usted representa, se estableció que NO se cumple con los parámetros mínimos establecidos para los indicadores de Endeudamiento”. Decisión que entendemos fue debidamente notificada y como contra la cual no se concedieron recursos se halla debidamente agotada la sede administrativa.

Así, considera el despacho que las actuaciones surtidas por las partes se dieron en atención y respeto de los derechos fundamentales de los cuales se deprecia su vulneración, teniendo en cuenta que **i)** COLPENSIONES dio respuesta integral y de fondo a todos los derechos de petición realizados por COOPSERCOL; **ii)** la accionante ejerció su derecho de defensa y contradicción pues, mediante escrito

³ Corte Constitucional, Sentencia T- 471 de 19 de julio de 2017, M.P Dra. Gloria Stella Ortiz Delgado.

de radicado 2020_2046235 del 13 de febrero de 2020, disintió de la respuesta brindada por COLPENSIONES; y **iii)** según las pruebas aportadas al expediente es claro que la accionante fue notificada de las respuestas emitidas por COLPENSIONES, pues, fue notificada de las mismas, y se encuentra agotada la sede administrativa; por ende, no se evidencia que exista conculcación de los derechos fundamentales del derecho de petición o el debido proceso, defensa y contradicción, alegados por la parte accionante.

Ahora, es claro en el presente asunto que las pretensiones de COOPSERCOL van dirigidas a atacar las respuestas otorgadas por COLPENSIONES, mediante los oficios SEM2020_016847 del 3 de febrero de 2020 y BZ2020-2092162-0424158 del 26 de febrero de 2020, a través de los cuales decidió negar la solicitud *renovar el código interno de descuento por sistema de libranza*, los que, a la luz del derecho contencioso administrativo constituyen actos administrativos subjetivos, que son susceptibles de ser demandados a través de acciones ordinarias ante la jurisdicción laboral, previo el agotamiento del requisito de procedibilidad, razón por la cual la cooperativa accionante pudo acudir ante la mentada jurisdicción ordinaria para efectos de defender sus intereses concretos y, sin embargo, no explica las razones por las cuales no lo ha hecho.

Obsérvese que la jurisprudencia constitucional ha reiterado que la acción de tutela no constituye un medio alternativo de defensa por el que pueda optar el afectado en desmedro de los medios o recursos judiciales previstos en el ordenamiento jurídico para la protección de los derechos no reconocidos.

De acuerdo con lo expuesto, y como quiera que en el presente caso se acude a la acción de tutela directamente para que se ordene a COLPENSIONES **i)** la reactivación inmediata del *código interno de descuento*, asignado bajo el número 5352, o el que sea reasignado; **ii)** dar trámite inmediato a las solicitudes de descuento de libranza que COOPSERCOL desembolsó a partir del mes de enero de 2020; y **iii)** facilitar el acceso al portal de “Entidades Operadoras de Libranza”, que a la fecha se encuentra bloqueado, se declarará improcedente la presente acción, dado que la accionante cuenta con otros mecanismos de defensa judicial idóneos para controvertir las respuestas ofrecidas por COLPENSIONES, máxime cuando dentro del plenario COOPSERCOL no acreditó que con la *no activación*

del código de descuento por nómina se le esté causando un perjuicio irremediable a sus finanzas o estabilidad económica, pues, no allegó prueba sumaria que indique tales perjuicios, de acuerdo con las exigencias de la H. Corte Constitucional atrás destacadas, para que la presente acción de tutela proceda como mecanismo transitorio.

En consecuencia, como en este caso no es viable analizar, en sede de tutela, de fondo los pedimentos de COOPSERCOL, debido a que cuenta con mecanismos judiciales ordinarios idóneos para dejar sin efectos jurídicos las respuestas dadas por COLPENSIONES, acogiendo en gran medida los argumentos de quien representa los intereses de este ente, se reitera la improcedencia de la acción de tutela en el *ut supra*.

Finalmente, como no se demostró con la presente acción que con las decisiones emitidas por COLPENSIONES se le haya impedido a COOPSERCOL cumplir con su objeto social, o se haya amenazado o vulnerado el derecho al trabajo de algunos de sus empleados, no es posible ampararlo.

En mérito de lo expuesto el **Juzgado Treinta Administrativo Oral del Circuito Judicial de Bogotá D.C. – Sección Segunda**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

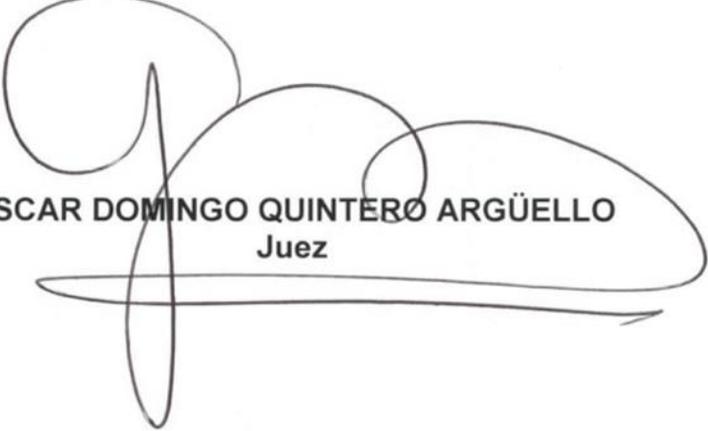
RESUELVE:

Primero.- Declarar improcedente la acción de tutela instaurada por JORGE MIGUEL MORENO CASTRO, en representación de la COOPERATIVA MULTIACTIVA DE SERVICIOS A COLOMBIANOS –COOPSERCOL-, contra la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

Segundo.- Notifíquese esta providencia a las partes en la forma y en los términos previstos en el artículo 30 de Decreto 2591 de 1991.

Tercero.- Si no fuere impugnada esta decisión, remítase esta actuación a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,


OSCAR DOMINGO QUINTERO ARGÜELLO
Juez

JPT