



RADICADO:	08001405300220210067901 (2021-00183 S.I.)
PROCESO:	Acción de Tutela / Seguridad social
ACCIONANTE:	Luz María Amador Peñaloza
ACCIONADO:	Axa Colpatria Seguros de Vida S.A. ARL

INFORME SECRETARIAL: Le informo que se encuentra pendiente resolver la impugnación de la sentencia dentro del trámite de la referencia. Sírvase proveer. - Barranquilla, 14 de enero de 2022.

MARIA FERNANDA GUERRA
SECRETARIA

JUZGADO SEXTO CIVIL DEL CIRCUITO DE BARRANQUILLA. CATORCE (14) DE ENERO DE DOS MIL VEINTIDÓS (2022).

1. ASUNTO

Se dicta sentencia de segunda instancia para resolver la impugnación propuesta por la accionante en contra de la providencia proferida el 8 de noviembre de 2021 por el Juzgado Segundo Civil Municipal de Barranquilla, al interior de la acción de tutela de la referencia. -

2. ANTECEDENTES

A continuación, se relatan los supuestos fácticos relevantes que sustentan la solicitud de amparo según son narrados por la promotora de la acción en el escrito inicial.

La accionante manifiesta que el 29 de diciembre de 2020 murió su esposo por COVID19, en ejercicio de sus funciones como alcalde del Municipio de Tenerife – Magdalena. Indica que el 3 de febrero de 2021 inició ante la aseguradora accionada el procedimiento para el reconocimiento de la pensión de sobreviviente y que, desde esa fecha, mes a mes la encartada le ha solicitado distintos documentos sin que, al momento de interposición de la acción, se hubiese resuelto de fondo su solicitud pensional, no obstante el 8 de septiembre de 2021 Axa Colpatria reconoció el fallecimiento de su cónyuge como de origen laboral.

3. PRETENSIONES

Solicita el accionante que se amparen sus derechos fundamentales de petición, debido proceso, seguridad social, mínimo vital, vida digna e información al consumidor financiero y que, en consecuencia, se le ordene a la aseguradora accionada que reconozca y pague la pensión de sobreviviente a la que tiene derecho.

4. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

En la providencia impugnada el Juzgado Segundo Civil Municipal de Barranquilla consideró que no se hallaban colmados los requisitos generales de procedibilidad de la tutela, ello porque no aparece que se hayan agotado todos los otros mecanismos de defensa con los que cuenta la accionante.

Calle 40 No. 44 – 80, Edificio Centro Cívico. Piso 8

Siga este enlace para contacto inmediato (ventanilla virtual): [Unirse a reunión de Microsoft Teams](#)

Correo: ccto06ba@cendoj.ramajudicial.gov.co

Barranquilla – Atlántico. Colombia

5. IMPUGNACIÓN

No conforme con la decisión, la accionante la impugnó resaltando que la vulneración es clara, que ella es madre cabeza de hogar y que el proceso ordinario laboral tomaría mucho tiempo.

6. TRAMITE PROCESAL

Revisado el trámite adelantado por el Juzgado Segundo Civil Municipal de Barranquilla, observa el despacho que no existe vicio alguno que deba ser resaltado en esta instancia, el cual pueda constituir en declaratoria de nulidad, por lo que se analizan las pretensiones de la accionante, para lo cual se hace necesario dejar sentadas las siguientes consideraciones

7. CONSIDERACIONES

7.1. Problema jurídico

Deberá determinarse, primero, si se encuentran reunidos los requisitos generales de procedibilidad y, en caso de que si, verificar si existe la lesión alegada por la actora.

7.2. Tesis del Juzgado

Se revocará la sentencia proferida en primera instancia, como quiera que el tiempo de respuesta de la entidad accionada ha sido demorado sin que se haya logrado justificar en este proceso su tardanza.

7.3. Premisas Jurídicas

7.3.1. Debido proceso en solicitudes de reconocimiento pensional.

Sobre este punto ha dicho la Corte Constitucional lo siguiente:

“El artículo 29 de la Constitución consagra el derecho fundamental al debido proceso administrativo y el principio de legalidad en las actuaciones administrativas al señalar que “el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas” y que para resolver el alcance de los derechos de los ciudadanos deben observarse “las leyes preexistentes” y “la plenitud de las formas propias de cada juicio”. En estos términos, la Corte Constitucional ha definido el debido proceso administrativo como el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, “materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa”. En el mismo sentido, esta Corte ha indicado que el principio de legalidad en la actuación administrativa es una manifestación del debido proceso administrativo en tanto “protege a los ciudadanos de decisiones arbitrarias que se aparten de la voluntad del legislador democráticamente elegido”.

En concordancia con lo anterior, el artículo 84 de la Constitución establece que “cuando un derecho o una actividad hayan sido reglamentados de manera general, las autoridades públicas no podrán establecer ni exigir permisos, licencias o requisitos adicionales para su ejercicio”. En el mismo sentido,



el artículo 16 del CPACA señala que, en toda petición, la autoridad administrativa tiene la obligación de examinar integralmente la solicitud y en ningún caso la “estimaré incompleta por falta de requisitos o documentos que no se encuentren dentro del marco jurídico vigente, que no sean necesarios para resolverla o que se encuentren dentro de sus archivos”.

La Corte Constitucional ha señalado que, por virtud del debido proceso administrativo y el principio de legalidad en las actuaciones administrativas, en los trámites de reconocimiento pensional los fondos de pensiones sólo pueden exigirles a los solicitantes el cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley “porque el derecho a la pensión nace cuando se reúnen los requisitos dispuestos en el ordenamiento para considerar que una persona es beneficiaria”. Por ello, en principio, la exigencia del cumplimiento de requisitos, trámites y/o formalidades adicionales no previstos en la ley, como condición para iniciar el trámite de reconocimiento o para reconocer el derecho a la pensión definitivamente, constituyen una violación al debido proceso administrativo y obstaculizan el ejercicio del derecho a la seguridad social y, en algunos casos, el derecho a la vida y al mínimo vital.

La jurisprudencia constitucional, sin embargo, ha precisado que los fondos de pensiones están facultados “para establecer el correspondiente trámite administrativo” que los interesados deben adelantar para que la pensión les sea reconocida. De la misma forma, ha reconocido que estos pueden exigir, en algunos casos, el cumplimiento de requisitos formales adicionales a los establecidos en la ley v.gr., la entrega de ciertos documentos. Sin embargo, los trámites administrativos y demás requisitos formales adicionales que impongan los fondos de pensiones deben ser razonables y proporcionados y no pueden generar “barreras administrativas injustificadas” para el interesado.

La Corte ha indicado que los trámites y/o requisitos formales adicionales son razonables si (i) tienen por objeto acreditar el cumplimiento de los requisitos legales para acceder a la pensión, es decir, están “vinculados con el reconocimiento del derecho”; y (ii) son estrictamente necesarios para asegurar que los recursos del sistema pensional “cumplan con la finalidad para la cual fueron creados”. Por su parte, son proporcionados si no imponen cargas excesivas a los usuarios que no les corresponde asumir o que “no se encuentran en condiciones de soportar”.

La Corte se ha encargado de enjuiciar diversas situaciones en las que sujetos acreedores a una pensión han visto obstruido el goce efectivo de dicha prestación económica por trámites administrativos y requisitos formales irrazonables y desproporcionados. En particular, la jurisprudencia ha identificado tres situaciones que son relevantes para resolver la acción de tutela sub examine:

Primero, la jurisprudencia ha señalado que al interesado le “son inoponibles las diferentes disputas que se pudieren presentar entre las entidades potencialmente obligadas a garantizar su derecho prestacional”. En este entendido, la Corte ha sostenido que “los conflictos entre distintas administradoras de fondos de pensiones, sobre cuál es la que debe asumir el respectivo reconocimiento y pago de las prestaciones pensionales, no puede ser trasladada al titular del derecho”.

Segundo, la Corte ha afirmado que no es posible someter el reconocimiento de una pensión a la tramitación de procesos administrativos o judiciales que constituyan obstáculos irrazonables y desproporcionados. En este entendido, la jurisprudencia ha precisado que supeditar el reconocimiento de la pensión de invalidez a la tramitación de un proceso de interdicción a través del cual se nombre un curador definitivo que represente los intereses del solicitante, “constituye un obstáculo de carácter meramente formal que conduce a una vulneración del derecho fundamental al debido proceso administrativo, al tiempo que acarrea una afectación grave al mínimo vital y a la vida digna”. De la misma forma, condicionar el reconocimiento de la sustitución pensional frente a quien ostenta la calidad de hijo inválido dependiente a la tramitación de un proceso de interdicción, “se erige en un obstáculo irrazonable para el goce efectivo de sus derechos fundamentales al mínimo vital y a la seguridad social”.

Tercero, la jurisprudencia ha indicado que los fondos de pensiones no pueden condicionar el inicio del trámite de reconocimiento pensional y el reconocimiento definitivo de la prestación económica, a la presentación de documentos no previstos en la ley. En este sentido, la Corte ha señalado que los fondos de pensiones (i) únicamente pueden solicitar documentos que atiendan el criterio de necesidad, es decir, que sean probatoriamente idóneos y pertinentes para “dar por demostrado alguno de los requisitos de los cuales depende la obtención del mencionado derecho prestacional”; y (ii) los interesados pueden acreditar el cumplimiento de los requisitos legales en un régimen de libertad probatoria, mediante elementos idóneos, pertinentes, conducentes y legales. Por tanto, “la imposición de formas o ritos no consagrados en las normas vigentes implica una limitación a dicha facultad y supone la creación de requisitos extralegales que hacen más dificultoso el acceso a los derechos pensionales”. Con fundamento en esta regla la Corte ha dicho que (i) una inconsistencia en torno al nombre del solicitante no puede dar lugar a negar la solicitud y reconocimiento de una determinada prestación económica; (ii) no es posible solicitar la presentación de la certificación de factores salariales “en formato único del Ministerio de Hacienda”; y (iii) el reconocimiento de una pensión de invalidez no puede estar supeditado a la certificación de la invalidez por parte de la EPS y la presentación de la historia clínica, cuando ya se cuenta con el dictamen de calificación de la pérdida de capacidad laboral.”¹

Premisas fácticas y conclusiones

Iniciado el estudio respectivo del material probatorio, se encuentra que la accionante pretende que por esta vía se ordene el reconocimiento de una pensión de sobreviviente, pretensión que fue resistida por la accionada indicando que todavía se encuentra en estudio la solicitud elevada por la actora, lo que fue, en cierto modo, coadyuvado en la sentencia impugnada, adicionándose que no se encontró colmado el requisito de subsidiariedad como quiera que no se han agotado otros mecanismos de defensa a disposición de la accionante.

Al respecto debe decirse que el proceso ordinario laboral, que es el que podría obtener una resolución de fondo judicial respecto del asunto que aqueja a la actora, no se muestra para nada idóneo en el caso en particular, pues la accionante inició el trámite de reconocimiento pensional ante la sociedad Axa Colpatria

¹ Corte Constitucional. Sentencia T-144 de 2020.



cuando radicó la documentación respectiva el 3 de febrero de 2021, lo que implica que, hasta la fecha de interposición de la acción, la cual fue repartida el 22 de octubre de 2021, ya habían transcurrido más de 8 meses sin que se hubiese obtenido una respuesta de fondo.

Así, el criterio adoptado en primera instancia, tendiente a hacer ver que dicho proceso judicial es el indicado para la protección del derecho fundamental a la seguridad social, no se encuentra probado de ninguna manera, pues lo cierto es que ya han transcurrido más de 8 meses sin que Axa Colpatria emita una respuesta de fondo sobre la materia y, además, implica someter a la actora a lo que pueden ser años de espera mientras la jurisdicción ordinaria se pronuncia en primera y segunda instancia sobre el asunto.

Ahora, el principio de subsidiariedad tiene como propósito, primero, no desnaturalizar los procedimientos ordinarios diseñados e implementados por el legislador para la defensa de los derechos de los ciudadanos, lo que implica que vía acción de tutela no deben adoptarse decisiones que puedan reemplazar aquellas que los funcionarios públicos deban adoptar en el marco de los trámites que están llamados a conocer. Por otro lado, dicha regla implica también diligencia, es decir, que se logre probar que quien acude a la tutela no ha estado inactivo frente a la situación que le aqueja, de tal manera que no se use al juez constitucional para pretermitir gestiones y diligencias propias de cada asunto.

Respecto de lo segundo, debe decirse que la diligencia se encuentra probada al interior de este proceso, pues la accionante ha adelantado el trámite respectivo ante la aseguradora accionada, como también ha atendido todos los requerimientos de información y documentos que Axa Colpatria ha pedido, de ahí que no pueda concluirse que la actora ha demostrado una actitud pasiva frente al trámite que se encuentra pendiente de respuesta. En relación con el primer punto, es claro que la pretensión de amparo está encaminada a que se reconozca en esta sentencia la pensión de sobreviviente, sin embargo, claro está que ello no sería posible como quiera que tal función está asignada al juez ordinario laboral, y no al juez de tutela, por lo que se descarta de inmediato esa posibilidad.

No obstante ello, como bien se indicó en el extracto jurisprudencial transcrito, el derecho fundamental a la seguridad social se vulnera cuando la aseguradora coloca barreras y demora demasiado tiempo en resolver de fondo la solicitud pensional que le es elevada por un ciudadano, que es lo que ocurre en el presente caso, pues Axa Colpatria ha dejado pasar más de 8 meses, en los que única y exclusivamente ha hecho requerimiento de información y documentos adicionales, sin resolver de fondo la petición que la señora Luz María Amador Peñalosa presentó.

Debe aclarar que al contestar la acción de tutela, la cual no se verifica en el expediente que haya venido acompañada de ningún anexo, la aseguradora accionada no justificó, de ninguna manera, porque ha demorado tanto tiempo en resolver la petición y, al referirse a la información adicional que ha requerido,

no logró identificar cuál es la documentación que la actora no ha aportado, ni porque no la he requerido antes.

Así las cosas, es claro que si existe una vulneración al derecho fundamental a la seguridad social y al debido proceso, pues la tardanza referida en la demanda de tutela no fue justificada, de ninguna manera, por la aseguradora accionada, dejando así, sin respuesta y sin resolución, la petición que fue elevada por la actora, motivo por el cual se revocará la sentencia de primer grado y se ordenará a la accionada pronunciarse de la solicitud.

Por lo antes expuesto, el Juzgado Sexto Civil del Circuito de Barranquilla, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE

Primero. **REVOCAR** la sentencia del 8 de noviembre de 2021 proferida por el Juzgado 2 Civil Municipal de Barranquilla al interior de la acción de tutela identificada en la referencia y, en su lugar, se **AMPARA** el derecho fundamental a la seguridad social de la señora Luz María Amador Peñalosa, vulnerado por Axa Colpatria Seguros de Vida S.A. – ARL, por las razones expuestas en esta sentencia.

Segundo. **ORDENAR** a Axa Colpatria Seguros de Vida S.A. – ARL que, dentro del término máximo de 10 días, notifique a la accionante de su decisión de fondo respecto de la solicitud pensional que la señora Luz María Amador Peñalosa elevó el 3 de febrero de 2021. En caso de que falte información o documentos necesaria para pronunciarse de fondo, el término aquí señalado empezará a correr una vez los mismos sean allegados a la accionada, quien dentro de los 2 días siguientes a la notificación de esta decisión, informará a la actora de lo requerido y otorgará un término de 5 días para que ésta los allegue.-

Tercero. **NOTIFÍQUESE** este fallo en los términos previstos en el Decreto 2591 de 1991 y 306 de 1992 y remítase comunicación informando de la presente decisión al juzgado remisorio de la acción. -

Cuarto. **REMÍTASE** la presente acción de tutela a la Honorable Corte Constitucional, para su eventual revisión, una vez notificada de la presente decisión a todas las partes procesales. –

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

JUEZ


JHON EDINSON ARNEADO JIMENEZ