

REPUBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO DE BOLIVAR
RAMA JUDICIAL



JUZGADO SEXTO DE FAMILIA

JUZGADO SEXTO DE FAMILIA DE CARTAGENA.- Cartagena de Indias, Noviembre veintiséis (26) del año dos mil veinte (2020).

Procede el Juzgado Sexto de Familia de Cartagena a pronunciarse respecto de la acción de tutela promovida por GRACIELA DE AVILA DE CAMPO, contra UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCION SOCIAL – UGPP.

ANTECEDENTES

1. GRACIELA DE AVILA DE CAMPO formula acción de tutela, con el propósito que se le amparen sus derechos fundamentales al debido proceso, el acceso a la administración de justicia, al mínimo vital, a la tercera edad, a la seguridad social y la dignidad humana, presuntamente conculcados por la entidad accionada.

Como sustento de la acción, presenta los hechos que a continuación se resumen:

- Afirma la accionante en su calidad de conyugue supérstite que convivió bajo el mismo techo con el señor WILFREDO CAMPO ESCOBAR q.e.p.d., hasta el día de su muerte el día 23 de octubre del año 2017, situación por la cual le concedieron pensión de sobreviviente. La recurrente solicitó el pago de la pensión de sobreviviente el día 14 de noviembre del año 2017, y la UGPP mediante resolución RDP 047290 del 19 de diciembre del 2017, le reconoció la pensión de sobreviviente, a partir del día 24 de octubre del año 2017, siendo incluida en nómina en el mes de febrero del año 2018, y al momento de cobrar sus mesadas en el mes de febrero únicamente le cancelaron un mes y dejaron sin pagar el mes de noviembre de 2017, diciembre de 2017, la mesada adicional de diciembre del 2018 y enero de 2018. De la misma forma a la recurrente le cancelaron la mesada correspondiente al mes de marzo del año 2018, aduciendo que a partir de ese mes en adelante no le siguieron pagando las mesadas pensionales debido a que apareció una reclamante de esa pensión, y desde allí la UGPP, dejó de pagarle las mesadas, o sea que únicamente le pagaron las mesadas de febrero y marzo del 2018. La accionante interpuso una acción de tutela en el año 2019, en la cual el tribunal ordenó incluirla en nómina, a lo cual la UGPP accedió en el mes enero del 2020, y le pagaron ÚNICAMENTE el mes de diciembre y enero del año 2020, pero no le pagaron retroactivo alguno sino únicamente las mesadas aludidas.

La señora GRACIELA DE AVILA señala que le enviaron la resolución RCC-33146 de fecha 16 de septiembre del año 2020, donde le informan de un proceso de cobro coactivo y libran mandamiento ejecutivo por la suma de \$12.424.383.00, proceso de cobro coactivo que aduce se realizó a sus espaldas de y que aparte de todo no tiene asidero jurídico, debido a que su persona nunca ha recibido dinero demás. Dentro del término legal y por correo certificado con poder autenticado otorgado a su abogado, interpuso un recurso de reposición el cual la UGPP, mediante resolución número RCC-33879 del 30 de octubre del año 2020, decide rechazarlo y no estudiarlo de fondo, porque a su parecer el apoderado no acredita en que calidad actuaba. La negación a darle trámite al recurso de reposición interpuesto por el apoderado de la accionante dentro del término legal, con poder debidamente autenticado es una clara violación del debido proceso donde la accionada valiéndose de su posición dominante y de juez y parte dentro del trámite de cobro coactivo, impone sus ilegales interpretaciones de las normas, violando los derechos fundamentales de los pensionados como en el caso bajo examen.

2. Una vez admitida la presente acción constitucional mediante auto del 23 de noviembre del 2020, y surtidas las respectivas notificaciones, la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCION SOCIAL – UGPP rindió su correspondiente informe, en el cual manifestaron:

“Es claro que el reconocimiento pensional, debía efectuarse en virtud del fallo que emitiera la justicia ordinaria laboral que desatara el conflicto suscitado entre las posibles beneficiarias, lo que trae como consecuencia la inexistencia del derecho prestacional lo va en contra del Principio Constitucional de Sostenibilidad Financiera del Sistema, dado que el mismo propende al reconocimiento del derecho pensional sin que se cumplan los requisitos avalados por la Ley y la jurisprudencia. En consecuencia y teniendo en cuenta que para el caso objeto de estudio se tiene agotada la vía administrativa desde el momento en que cobro ejecutoria la Resolución RCC 33146 del 16 de septiembre de 2020, el accionante ha contado con otros mecanismos para controvertir los actos administrativos descritos y que al presentar el accionante inconformidad con lo que resuelto den ellos este

puede acudir a la jurisdicción contencioso administrativa por ser esa la jurisdicción competente para resolver los asuntos litigiosos que con la presente acción pretenden resolverse.

Cumplido lo anterior, pasa al Despacho la presente Acción de Tutela para resolver, previas las siguientes

CONSIDERACIONES

1. La Constitución Política de Colombia no solo consagró en forma expresa un determinado número de derechos considerados como fundamentales ya antes reconocidos por organizaciones supranacionales, sino que además instituyó un mecanismo especial para brindarle protección jurídica a tales derechos cuando resulten violados o amenazados por la acción o la omisión de las autoridades públicas o de los particulares en los casos determinados en la ley.

Dispone el artículo 86 de la Constitución Política:

“Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.

Esta acción solo 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.

El inciso 4º del artículo 86 Superior consagra el principio de subsidiariedad como requisito de procedencia de la acción de tutela y establece que “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”.

Del mismo modo, el numeral 1º del artículo 6º del Decreto 2591 de 1991, prevé que el amparo constitucional será improcedente, cuando existan otros medios de defensa judicial eficaces para resolver la situación particular en la que se encuentre el solicitante.

*En la **sentencia T-1008 de 2012**, esta Corporación estableció que, por regla general, la acción de tutela procede de manera subsidiaria y, por lo tanto, no constituye un medio alternativo o facultativo que permita complementar los mecanismos judiciales ordinarios establecidos por la ley. Adicionalmente, la Corte señaló que **no se puede abusar del amparo constitucional ni vaciar de competencia a la jurisdicción ordinaria, con el propósito de obtener un pronunciamiento más ágil y expedito**, toda vez que éste no ha sido consagrado para reemplazar los medios judiciales dispuestos por el Legislador para tales fines.*

*Posteriormente, en las **sentencias T-373 de 2015 y T-630 de 2015**, estableció que si existen otros mecanismos de defensa judicial que resulten idóneos y eficaces para solicitar la protección de los derechos que se **consideran amenazados o vulnerados**, el afectado debe agotarlos de forma principal y no utilizar directamente la acción de tutela. En consecuencia, una persona que acude a la administración de justicia con el fin de que le sean protegidos sus derechos, no puede desconocer las acciones judiciales contempladas en el ordenamiento jurídico, ni pretender que el juez de tutela adopte decisiones paralelas a las del funcionario que debe conocer del asunto dentro del marco estructural de la administración de justicia.*

Ahora bien, en virtud de lo dispuesto en los artículos 86 Superior y 6º del Decreto 2591 de 1991, aunque exista un mecanismo ordinario que permita la protección de los derechos que se consideran vulnerados, existen algunas excepciones al principio de subsidiariedad que harían procedente la acción de tutela. La primera de ellas es que se compruebe que el mecanismo judicial ordinario diseñado por el Legislador no es idóneo ni eficaz para proteger los derechos fundamentales vulnerados o amenazados; y la segunda; que “siendo apto para conseguir la protección, en razón a la inminencia de un perjuicio irremediable, pierde su idoneidad para garantizar la eficacia de los postulados constitucionales, caso en el cual la Carta prevé la procedencia excepcional de la tutela”.

En el primer supuesto, la aptitud del medio de defensa ordinario debe ser analizada en cada caso concreto, en consideración a las características procesales del mecanismo y al derecho fundamental involucrado. Entonces, un medio judicial excluye la procedencia de la acción de tutela, cuando salvaguarda de manera eficaz el derecho fundamental invocado.

*En relación con la idoneidad del recurso ordinario, esta Corporación en la **sentencia SU-961 de 1999** indicó que en cada caso, el juez de tutela debe evaluar y determinar si el mecanismo judicial al alcance del afectado puede otorgar una protección completa y eficaz, de no cumplirse con los mencionados presupuestos, el operador judicial puede conceder el amparo constitucional de forma definitiva o transitoria según las circunstancias particulares que se evalúen.*

En el mismo sentido, la **sentencia T-230 de 2013**, indicó que una de las formas para determinar que el mecanismo no es idóneo, se presenta cuando éste no ofrece una solución integral y no resuelve el conflicto en toda su dimensión. En

consecuencia, la aptitud del medio debe analizarse en cada caso concreto y en su estudio se considerarán: (i) las características del procedimiento; (ii) las circunstancias del peticionario y (iii) el derecho fundamental involucrado.

*De otra parte, en cuanto a la ocurrencia de un perjuicio irremediable, este Tribunal, en la **sentencia T-225 de 1993**, señaló que de acuerdo con el inciso 3º del artículo 86 Superior, aquel se presenta cuando existe un menoscabo moral o material injustificado que es irreparable, debido a que el bien jurídicamente protegido se deteriora hasta el punto que ya no puede ser recuperado en su integridad.*

*Adicionalmente, en la **sentencia T-808 de 2010**, reiterada en la **T-956 de 2014**, la Corte estableció que se debe tener en cuenta la presencia de varios elementos para determinar el carácter irremediable del perjuicio.*

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, La Corte Constitucional 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. En este sentido, la **sentencia T-702 de 2000** 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.

En la **sentencia T-131 de 2007**, la Corte estableció que en sede de tutela el accionante tiene la carga de probar las vulneraciones invocadas. Quien pretenda el amparo de un derecho fundamental debe acreditar probatoriamente los hechos que fundamentan sus pretensiones con la finalidad de que el juez adopte una decisión con plena certeza y convicción de la amenaza o vulneración del derecho invocado. No obstante, también reconoció que existen situaciones en las que la carga de la prueba se debe invertir por las condiciones de indefensión en las que se encuentra el peticionario. No obstante, esta Corporación se ha pronunciado sobre las facultades que tiene el juez constitucional de solicitar las pruebas de oficio en los casos en los que el actor no aporte las pruebas que sustentan sus pretensiones. En particular, en la **sentencia T-864 de 1999**, este Tribunal afirmó que la práctica de pruebas resulta un deber inherente para la función de los jueces constitucionales, en la medida que decisiones exigen una definición jurídicamente cierta, justa y sensata del asunto analizado. Igualmente, en la **sentencia T-498 de 2000**, señaló que en casos de tutela el funcionario judicial debe adelantar actuaciones mínimas y razonables para verificar los hechos sometidos a su decisión, lo que exige una mayor participación por parte de los jueces para lograr la máxima efectividad de la norma Superior. En el mismo sentido, en la **sentencia T-699 de 2002**, el Alto Tribunal expresó que los jueces tienen el deber de decretar y practicar pruebas con el fin de tener los suficientes elementos de juicio para fallar un asunto sometido a su consideración con el fin de lograr una protección efectiva de los derechos fundamentales. Finalmente, en la **sentencia T-571 de 2015**, dicha Corporación reiteró las sentencias anteriormente citadas e indicó que la informalidad que caracteriza el amparo constitucional no significa que el juez pueda sustraerse de verificar la veracidad de las afirmaciones que presentan las partes en el proceso. Asimismo, resaltó que la decisión del juez:

“no puede ser adoptada con base en el presentimiento, la imaginación o el deseo, sino que ha de obedecer a su certidumbre sobre si en efecto ha sido violado o está amenazado un derecho fundamental, si acontece lo contrario, o si en el caso particular es impropio la tutela”.

Con fundamento en las consideraciones anteriormente expuestas, se concluye que, en principio, la acción de tutela procede cuando se han agotado los mecanismos de defensa judicial ordinarios. No obstante, existen situaciones de hecho en las que puede demostrarse la ocurrencia o amenaza de un perjuicio irremediable, razón por la que resulta urgente la protección inmediata e impostergable por parte de las autoridades correspondientes para evitar la afectación de un bien jurídicamente protegido.

De acuerdo a lo anterior, la persona que alega la ocurrencia de un perjuicio irremediable debe acreditar probatoriamente los hechos en los que funda la configuración de dicha situación. Sin embargo, el análisis de los mencionados elementos demostrativos debe consultar los principios de informalidad y celeridad que orientan la solicitud de amparo.

2. Principio de subsidiariedad de la acción de tutela para obtener el reconocimiento y pago de acreencias pensionales:

La Honorable Corte Constitucional ha señalado que, con fundamento en el principio de subsidiariedad, **la acción de tutela resulta improcedente para resolver controversias de tipo laboral o pensional**, bajo el entendido de que los mencionados asuntos deben ser conocidos por la jurisdicción ordinaria laboral, mediante el ejercicio del medio judicial respectivo. Sin embargo, como se advirtió previamente, el Alto Tribunal ha admitido la procedencia excepcional de la acción de tutela cuando se trata de la protección de derechos de contenido prestacional, como son las acreencias pensionales, bien sea como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, o como medio principal cuando las vías de defensa judicial ordinarias no resultan idóneas ni eficaces para la protección de los derechos fundamentales trasgredidos. Es decir, el principio de subsidiariedad en el ámbito de la seguridad social implica que, por regla general, la acción de tutela no puede utilizarse para el reconocimiento y pago de acreencias pensionales, ya que existen mecanismos judiciales ordinarios con los que pueden debatirse dichos asuntos y que pueden presentarse ante la jurisdicción laboral, pues se trata de hechos originados en un contrato de trabajo.

Sin embargo, de acuerdo con las consideraciones generales referidas previamente, la procedencia de la acción de tutela para el reconocimiento de prestaciones pensionales se sujeta a las siguientes reglas: (i) procede como **mecanismo transitorio**, cuando a pesar de la existencia de un medio ordinario de defensa para el reconocimiento de la prestación, este no impide la ocurrencia de un perjuicio irremediable, conforme a la especial situación del peticionario¹; (ii) procede la tutela como **mecanismo definitivo** cuando el medio ordinario dispuesto para resolver las controversias, no es idóneo y eficaz, conforme a las especiales circunstancias del caso que se estudia. Además, (iii) cuando la acción de tutela es promovida por personas que requieren especial protección constitucional, como los niños y niñas, mujeres cabeza de familia, personas en condición de discapacidad, **personas de la tercera edad**, entre otros, el examen de procedibilidad de la acción de tutela es menos estricto, a través de criterios de análisis más amplios, pero no menos rigurosos. Ahora, volviendo al caso que ocupa el estudio de esta sede judicial y de conformidad a los argumentos, pruebas e informes recaudados y allegados, es evidente que **la suscrita acción constitucional no cumple con el requisito de subsidiariedad**, teniendo en cuenta que la parte accionante y su apoderado judicial fueron notificados de la RESOLUCIÓN N° RCC-33879 de fecha 30 de Octubre del 2020, POR MEDIO DE LA CUAL SE RECHAZAN LAS EXCEPCIONES INTERPUESTAS DENTRO DEL PROCESO ADMINISTRATIVO DE COBRO COACTIVO ADELANTADO EN CONTRA DE GRACIELA DE AVILA DE CAMPO, es por dicha actuación que se inicia la suscrita acción constitucional, sin embargo, a la luz del Artículo 834 del Estatuto Tributario Nacional contra dicha resolución procede únicamente recurso de reposición dentro el mes siguiente a su notificación, término que verifica el despacho se encuentra vigente a la fecha a efectos de que la accionante agote en debida forma la vía administrativa disponiendo de los recursos que el ordenamiento jurídico prevé. Es menester recordar a la recurrente, como se ha indicado con anterioridad, la suscrita acción constitucional es un mecanismo meramente **subsidiario**, al que se acude como último recurso al no contar con otros medios legales, por lo que no puede solicitar dicho amparo en el caso concreto, si no ha agotado los recursos de ley pertinente con los que cuenta, como lo es la reposición contra la resolución que rechaza las excepciones interpuestas dentro del proceso administrativo de cobro coactivo que se adelanta en su contra.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Sexto de Familia de Cartagena, administrando justicia en nombre de la República de Colombia, y por autoridad de la ley

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR IMPROCEDENTE la presente acción de tutela impetrada por GRACIELA DE AVILA DE CAMPO, contra UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCION SOCIAL – UGPP, conforme a las consideraciones de tipo legal y constitucional desplegadas en el cuerpo del presente fallo.

SEGUNDO: En caso de no ser impugnado este fallo, remítase el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

TERCERO: Comuníquese esta decisión a las partes por el medio más expedito.

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE

El Señor Juez,



CARLOS EDUARDO GARCÍA GRANADOS.