



JUZGADO ONCE ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE IBAGUÉ

Ibagué, ocho (8) de abril de dos mil veinticuatro (2024)

Acción: TUTELA
Radicación: 73001-33-33-011-2024-00063-00
Accionante: DINA RAMÍREZ
Accionado: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES
(COLPENSIONES)
Asunto: Sentencia de primera instancia

I. LA ACCIÓN

Procede el despacho a proferir sentencia de primera instancia para resolver la solicitud de amparo de los derechos fundamentales incoados que ha dado origen a instaurar la acción de Tutela de la referencia por la señora DINA RAMÍREZ, identificada con la cédula de ciudadanía No. 38.256.225, en contra de la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES (COLPENSIONES); por la presunta vulneración sus derechos fundamentales a la seguridad social, dignidad humana y derecho de petición, e incumplimiento a sentencia judicial¹.

II. ANTECEDENTES

1. Pretensiones

En su memorial de tutela, el apoderado de la señora Dina Ramírez solicitó que se ampararan los derechos fundamentales de ésta, que consideraba eran vulnerados por la entidad accionada, de manera que se ordenara a esta, la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones), que diera respuesta a la petición que había elevado el 31 de marzo de 2023, en la que requería unas copias auténticas para el reconocimiento y pago de una sustitución pensional.

2. Fundamentos fácticos

Como sustento de la acción de tutela promovida, se indicó que a través de sentencia proferida el 28 de febrero de 2019, por el Juzgado Sexto Laboral del

¹ Visto en el índice No. 3 de SAMAI.

Circuito de Ibagué, este reconoció y dispuso el pago de una pensión de sobrevivientes de quien en vida era el compañero permanente de la actora, desde el 04 de junio de 2003, en una cuantía del 22% de un salario legal mensual vigente, y que a partir del 26 de diciembre de 2008, ese porcentaje se había incrementado en un 44%.

Mencionó que, en la referida providencia, se dispuso que se pagara la pensión de sobrevivientes en este último porcentaje, correspondiente a un salario mínimo legal mensual vigente, desde el 01 de marzo de 2019, consistente en 14 mesadas anuales, habiendo lugar a que la accionada le cancelara la indexación de mesadas futuras.

Señaló que en decisión emitida el 11 de febrero de 2020, la Sala Laboral del Tribunal Superior de Ibagué confirmó la sentencia del Juzgado Sexto Laboral del Circuito de Ibagué, y que a través de proceso ejecutivo, Colpensiones le pagó el retroactivo pensional del periodo de marzo de 2019 al 30 de junio de 2022, debiéndole desde 01 de julio de 2022 hasta la fecha, y que pese a que la accionada estuviere obligado a esto desde el 2020, no lo efectuó, por lo que el 31 de marzo de 2023, radicó solicitud de cumplimiento de las anteriores providencias, la cual aun no ha sido resuelta, superándose de esta manera el término de seis meses que establece la normatividad para ello.

Puso de presente que con la anterior situación se le estaban trasgrediendo sus derechos fundamentales a la seguridad social y de petición, siendo esto más perjudicial en tanto que era una persona de la tercera edad, no pudiendo obtener un trabajo, no tenía un salario o ingresos para cubrir sus gastos, ni tampoco estaba afiliada al sistema de seguridad social en salud como cotizante, ya que no contaba con los recursos, pero que no estaba vinculada a este sistema, y requería controles y medicamentos por cuanto padecía de osteoporosis, escoliosis y artrosis degenerativa.

III. ACTUACIÓN PROCESAL

La solicitud de amparo constitucional fue presentada en la Oficina de Reparto de la Administración Judicial de Ibagué el 18 de marzo de 2024.

Por medio de auto calendado del 18 de marzo de 2024², se avocó conocimiento de la solicitud de amparo, ordenándose las notificaciones de rigor y se concedió a la entidad accionada el término de un (1) día para presentar informe detallado, claro y preciso sobre los motivos que originaron el ejercicio de la Acción de Tutela, así como para ejercer su derecho de defensa y contradicción, se vinculó al agente del Ministerio Público delegado ante este Juzgado para que interviniera si a bien lo tenía, se requirió a la parte actora aclarara las pretensiones de su escrito de tutela y se reconoció personería para actuar al abogado Jesús Asdrual Villarreal Rivas como apoderado de la accionante.

Posteriormente, en razón a lo manifestado por Colpensiones en el informe

² Visto en el índice No. 4 de SAMAI.

rendido, en auto del 03 de abril de 2024³, se determinó vincular al Dr. Jimmy Perilla Rodríguez, Director de Estandarización, y al Dr. José Luis Santaella Bermúdez, Subdirector de Determinación VII, funcionarios de la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones), otorgándoseles el término de un día para que se pronunciaran sobre la acción de tutela de la referencia.

En atención al requerimiento que se efectuó a la parte actora, su apoderado aclaró que las pretensiones que se elevaban eran la protección de los derechos fundamentales de su mandante, así como que se ordenara a Colpensiones que diera cumplimiento de la decisión judicial y que incluyera a la misma en nómina.

El expediente ingresó al despacho para fallo el 05 de abril de 2024.

Contestación de las entidad accionada Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones)⁴

La Directora de Acciones Constitucionales de la entidad, en el escrito de pronunciamiento sobre la acción de tutela objeto de decisión, hizo alusión, en primer lugar, las pretensiones que fueron incoadas por la actora, frente a lo cual mencionó que al consultarse la base de datos de la entidad junto con los hechos expuestos por la actora, se había encontrado que el 31 de marzo de 2024, ésta petitionó el cumplimiento de una sentencia judicial que dictó el Juzgado Sexto Laboral del Circuito de Ibagué y que fue confirmada por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Ibagué en su Sala Laboral.

Aludió que el 21 de septiembre de 2023, se había emitido el Oficio BZ2023_15063817-2416975, siendo este entregado el 26 de septiembre del año 2023, en el que se informó a la actora que se estaban efectuando las validaciones para dar respuesta a la solicitud por parte de la Subdirección de Determinación de Derechos, y que con el Oficio BZ2024_1818893 calendado del 30 de enero de 2024, entregado efectivamente el 16 de febrero de 2024, se le indicó a la accionante que al validarse el documento de identidad del señor Hugo Guzmán con la Registraduría Nacional, no coincidía su fecha de nacimiento, por lo que se recomendaba efectuar el trámite ante esta entidad y que una vez se realizara esto, se sugería actuar los datos ante Colpensiones.

Adujo que el reconocimiento de la prestación que pretendía la tutelante por medio de una acción de tutela era improcedente, puesto que había mecanismos que podía ejercer ante la jurisdicción ordinaria, de manera que no se materializaba un perjuicio irremediable, afirmando que tal mecanismo constitucional era subsidiario, lo que la hacía improcedente debiéndose negar la misma, además de que la actora no acreditó que no tuviera la capacidad para soportar el hecho de promover un proceso ordinario.

Seguidamente, se refirió al cumplimiento de sentencias judiciales, en cuanto a

³ Visto en el índice No. 8 de SAMAI.

⁴ Visto en el índice No. 7 de SAMAI.

la improcedencia de la acción de tutela, el trámite interno para cumplir las providencias judiciales, arguyendo la alta carga de demandas de índole condenatoria que tiene la entidad al mes, explicando que las etapas que comprendía el trámite eran la radicación de la sentencia, el alistamiento de esta, la valoración de documentos y la protección de recursos pertenecientes a la seguridad social en la lucha contra la corrupción, destacando en este aspecto que la entidad ha adoptado medidas para fortalecer su capacidad de operación; y el término de cumplimiento.

De otro lado, hizo alusión al ámbito de competencia que tiene el juez constitucional, arguyendo que, si se accedía a lo pretendido por la actora, ello invadía el espacio del juez ordinario, excediéndose de esta manera las facultades que le fueron dadas al juez de tutela, por cuanto no fue probada la afectación de garantías fundamentales, ni que se esté bajo un perjuicio irremediable.

Con relación al funcionario competente que tuviere a su cargo atender la solicitud de amparo o acatar la eventual decisión de tutela, expresó que era la Dirección de Estandarización, frente al alistamiento y entrega del fallo judicial, y que luego de adelantado el trámite por la Dirección antes mencionada, era la Subdirección de Determinación VII quien debía dar el cumplimiento de la sentencia, conforme al reparto que efectuó la Dirección de Prestaciones Económicas.

En último lugar, solicitó que se negara el amparo incoado por ser improcedente, y porque no se demostró que la entidad hubiere trasgredido los derechos de la actora.

Contestación del Director de Estandarización y del Subdirector de Determinación VII, de la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones)

Los vinculados al trámite constitucional, Director de Estandarización y del Subdirector de Determinación VII, de la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones), guardaron silencio frente a los hechos planteados por el actor, pese a ser notificados de la acción constitucional y corrérsele el respectivo traslado para su pronunciamiento.

CONSIDERACIONES

1. PROBLEMA JURÍDICO

A partir de los antecedentes planteados, corresponde a este Despacho Judicial determinar si ¿la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones) vulneró los derechos fundamentales al mínimo vital y móvil en conexidad con la seguridad social, el derecho de petición e incumplimiento de una sentencia judicial de la señora Dina Ramírez, al no haber resuelto aún la solicitud que elevó el día 31 de marzo de 2023, consistente en el cumplimiento de una decisión

judicial y su inclusión en nómina, siendo procedente ordenar ello, lo cual tiene relación con una pensión de sobrevivientes?

2. LA ACCIÓN DE TUTELA

El artículo 86 de la Constitución Política consagra que la acción de tutela es un instrumento procesal específico, preferente y sumario, cuyo objeto es la protección eficaz, concreta e inmediata de los derechos constitucionales fundamentales en una determinada situación jurídica cuando éstos resulten amenazados o vulnerados por la acción o la omisión de una autoridad pública o de un particular en los casos consagrados por la ley, siempre y cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Dicha acción judicial ostenta las siguientes características: es subsidiaria, porque sólo procede si no existe otro mecanismo de defensa judicial idóneo. Es inmediata, debido a que su propósito es otorgar sin dilaciones la protección a la que haya lugar. Es sencilla, porque no exige conocimientos jurídicos para su ejercicio. Es específica, por cuanto se creó como mecanismo especial de protección de los derechos fundamentales. Y es eficaz, debido a que siempre exige del juez un pronunciamiento de fondo. Estas condiciones se concretan en la definición de un trámite preferente y sumario⁵.

3. DEL DERECHO FUNDAMENTAL DE PETICIÓN

El derecho de petición está consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política como un derecho fundamental y, al mismo tiempo, la Norma Superior dispuso su aplicación inmediata en el artículo 85.

En desarrollo de tal postulado constitucional, se expidió la Ley 1437 de 2011, *“Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”*, y en su parte Primera –Título II se consagraron las reglas generales a seguir en cuanto a los derechos de petición que se elevaren ante las autoridades, disposiciones normativas declaradas inexecutable por la H. Corte Constitucional con efectos diferidos hasta 31 de diciembre de 2014, a fin de que el Congreso de la República, expidiera la Ley Estatutaria correspondiente (sentencia C-818 de 2011).

En consideración a lo anterior, el Legislador expidió la Ley Estatutaria 1755 de 2015⁶, *“Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”*, regulando nuevamente el tema que nos incumbe, estableciendo en el artículo 14 los términos para resolverlas distintas

⁵ Corte Constitucional - Auto 053 del 30 de mayo de 2002 – M.P. Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO.

⁶ Norma vigente para la fecha de radicación de la solicitud bajo estudio. (Publicada en el Diario Oficial 49559 de junio 30 de 2015).

modalidades de peticiones de la siguiente manera:

“Artículo 14. Términos para resolver las distintas modalidades de peticiones. Salvo norma legal especial y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción. Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones:

1. Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los diez (10) días siguientes a su recepción. Si en ese lapso no se ha dado respuesta al peticionario, se entenderá, para todos los efectos legales, que la respectiva solicitud ha sido aceptada y, por consiguiente, la administración ya no podrá negar la entrega de dichos documentos al peticionario, y como consecuencia las copias se entregarán dentro de los tres (3) días siguientes.

2. Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción.

Parágrafo. Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad debe informar esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término señalado en la ley expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto.” Negrillas fuera de texto.

Atendiendo a lo previamente indicado, H. Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia ha definido los componentes conceptuales básicos y mínimos del derecho de petición, señalando que dicho derecho fundamental comprende la posibilidad efectiva y cierta de elevar peticiones respetuosas ante los diferentes entes del poder público, facultad que está garantizada por la correlativa obligación impuesta a las autoridades de dar trámite a la solicitud, sin que exista argumento alguno para negar su admisión o iniciar las diligencias para dar la respuesta⁷.

Los anteriores criterios tienen como fundamento los principios de suficiencia, congruencia y efectividad del derecho de petición. Así lo señaló la mentada Corporación:

“Una respuesta es suficiente cuando resuelve materialmente la petición y satisface los requerimientos del solicitante, sin perjuicio de que la respuesta sea negativa a las pretensiones del peticionario⁸; es efectiva si la respuesta soluciona el caso que se plantea⁹(artículos 2, 86 y 209 de la C.P.); y es congruente si existe coherencia entre lo respondido y lo pedido, de tal manera que la solución a lo pedido verse sobre lo preguntado y no sobre un tema semejante o relativo al asunto principal de la petición, sin que se excluya la posibilidad de suministrar

⁷ Sentencias T-944 de 199 y T-259 de 2004.

⁸ Sentencias T-1160A/01, T-581/03.

⁹ Sentencia T-220/94.

información adicional que se encuentre relacionada con la petición propuesta¹⁰11.

Corolario de lo enunciado, el Alto Tribunal ha reiterado el sentido y alcance del derecho de petición, así como sus elementos característicos, de esta forma la Sentencia T-1160A de 2001¹² señaló:

"...a) El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa. Además, porque mediante él se garantizan otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión."

"b) El núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión, pues de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta no resuelve o se reserva para sí el sentido de lo decidido."

"c) La respuesta debe cumplir con estos requisitos: 1. oportunidad 2. debe resolverse de fondo, clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado 3. ser puesta en conocimiento del peticionario. Si no se cumple con estos requisitos se incurre en una vulneración del derecho constitucional fundamental de petición."

"d) Por lo anterior, la respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita."

"e) Este derecho, por regla general, se aplica a entidades estatales, esto es, a quienes ejercen autoridad. Pero, la Constitución lo extendió a las organizaciones privadas cuando la ley así lo determine."

"f. (...)"

g). En relación con la oportunidad de la respuesta, esto es, con el término que tiene la administración para resolver las peticiones formuladas, por regla general, se acude al artículo 6º del Código Contencioso Administrativo que señala 15 días para resolver. De no ser posible, antes de que se cumpla con el término allí dispuesto y ante la imposibilidad de dar una respuesta en dicho lapso, la autoridad o el particular deberá explicar los motivos y señalar el término en el cual se realizará la contestación. Para este efecto, el criterio de razonabilidad del término será determinante, puesto que deberá tenerse en cuenta el grado de dificultad o la complejidad de la solicitud. Cabe anotar que la Corte Constitucional ha confirmado las decisiones de los jueces de instancia que ordena responder dentro del término de 15 días, en caso de no hacerlo, la respuesta será ordenada por el juez, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes"

"h) La figura del silencio administrativo no libera a la administración de la obligación de resolver oportunamente la petición, pues su objeto es distinto. El silencio administrativo es la prueba incontrovertible de que se ha violado el derecho de petición."

*"i) El derecho de petición también es aplicable en la vía gubernativa, por ser ésta una expresión más del derecho consagrado en el artículo 23 de la Carta. Sentencias T-294 de 1997 y T-457 de 1994."*⁴

"En la sentencia T-1006 de 2001, la Corte adicionó dos reglas jurisprudenciales más:

*"j) "La falta de competencia de la entidad ante quien se plantea no la exonera del deber de responder";*⁵

"k) "Ante la presentación de una petición, la entidad pública debe notificar su respuesta al interesado".6..."

Bajo ese contexto, el destinatario de la petición o, en otras palabras, la autoridad

¹⁰ Sentencia T-669/03.

¹¹ Sentencia T-259 de 2004.

¹² Véase también la sentencia T-880 de 2010.

receptora debe:

a-Proferir una respuesta oportuna, dentro de los términos legales establecidos en el ordenamiento jurídico.

b-Resolver de fondo lo solicitado, cuestión que exige a la autoridad referirse de manera completa a los asuntos planteados, excluyendo de plano las respuestas evasivas. Y,

c-Comunicar o notificar prontamente lo decidido al peticionario, independientemente de que la respuesta sea positiva o negativa a sus pretensiones.

La Corte Constitucional ha tratado el tema en múltiples ocasiones, para decir que el núcleo esencial del derecho de petición es la resolución pronta, congruente y oportuna de lo solicitado, porque carecería de sentido dirigirse a las autoridades si éstas no deciden o, habiendo adoptado la determinación correspondiente, se abstienen de comunicarla al interesado; dicha respuesta ha dicho la Corte, no implica aceptación de lo solicitado.

4. ESPECIAL CONDICIÓN DE LAS PERSONAS DE EDAD AVANZADA

Al respecto, la Corte Constitucional - Sala Sexta de Revisión, en sentencia T-160/2014¹³ señaló:

“(...) la Corte ha resaltado la protección que a su favor impone el artículo 46 superior, primordialmente por el vínculo que une la salud con la posibilidad de llevar una vida digna, como se hizo constar, entre otros, en fallo T-1087 de diciembre 14 de 2007, M. P. Jaime Córdoba Triviño:

“Esa relación íntima que se establece entre el derecho a la salud y la dignidad humana de las personas de la tercera edad, ha sido también recalcada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU (Comité DESC), en su observación general número 14 que, en su párrafo 25 establece: ‘25. En lo que se refiere al ejercicio del derecho a la salud de las personas mayores, el Comité, conforme a lo dispuesto en los párrafos 34 y 35 de la observación general No. 6 (1995), reafirma la importancia del enfoque integrado de la salud que abarque la prevención, la curación y la rehabilitación. Esas medidas deben basarse en reconocimientos periódicos para ambos sexos; medidas de rehabilitación física y psicológica destinadas a mantener la funcionalidad y la autonomía de las personas mayores; y la prestación de atención y cuidados a los enfermos crónicos y en fase terminal, ahorrándoles dolores evitables...”

(...) En el integral fallo T-760 de julio 31 de 2008, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa, se reafirmó que “el derecho a la salud es fundamental y tutelable, en aquellos casos en los que la persona que requiere el servicio de salud es un sujeto de especial protección constitucional”.

¹³ M.P. DR. NILSON PINILLA PINILLA.

*....también es clara la protección constitucional para las **personas con limitaciones físicas, funcionales, psíquicas y sensoriales**, como puede constatarse, entre otras, en la sentencia T-035 de febrero 3 de 2011, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto: “Según el ordenamiento constitucional e internacional, en el caso del tratamiento de una persona con discapacidad física o psíquica merece una especial protección y su tratamiento debe ser especializado, ya que se encuentran en una situación de debilidad manifiesta y deben ser sujetos de atención adecuada... ‘De acuerdo con el artículo 47 de la Constitución Política, los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos tienen derecho a que el Estado adelante una política de previsión, rehabilitación e integración social en su favor, y a que se les preste la atención especializada que requieran’.”*

En el mismo sentido se pronunció la Sentencia T-015 de 2021¹⁴, la cual, al referirse sobre las personas de la tercera edad, fue enfática en señalar que estas tenían la condición de sujetos de especialísima protección, por lo que la atención en el tema de salud no podía verse restringida por asuntos de índole administrativo:

“35. Esta Sala reitera la jurisprudencia constitucional en virtud de la cual los adultos mayores, como sujetos de especial protección constitucional,[45] tienen derecho a una protección reforzada en salud, en atención a su condición de debilidad manifiesta.[46] Pero además es importante resaltar, en este caso que estamos en presencia de una persona de la tercera edad que supera los 100 años, por lo cual se trata de un adulto mayor entre los mayores, que son sujetos de especialísima protección constitucional y por lo tanto de acuerdo con el legislador estatutario “... su atención en salud no estará limitada por ningún tipo de restricción administrativa o económica.”[47] Estos adultos mayores entre los mayores, presentan una mayor vulnerabilidad que se evidencia en la fragilidad y deterioro continuo de su cuerpo y su salud, por lo que el Estado está en la responsabilidad de cuidar y proteger para brindarles un entorno digno y seguro en sus últimos años de vida.”

Se deduce entonces de los pronunciamientos traídos a colación que el derecho a la salud aparece instituido en la Carta Política de 1991 como un derecho fundamental y que debe ser protegido de manera inmediata, en especial, en aquellos casos en que la persona que invoca su protección se encuentre en circunstancias de especial protección como es el caso de las personas de edad avanzada.

5. EL DERECHO AL DEBIDO PROCESO

Ahora bien, con relación al debido proceso, este debe ser entendido como una serie de garantías a favor del administrado dentro de todas las actuaciones que lleve a cabo la administración con el propósito de que se respeten los derechos de aquél y que limitan el poder del Estado. En este sentido, la diversa jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado que:

“Este Tribunal ha establecido que el debido proceso (artículo 29 superior[54]) comprende el conjunto de garantías que tienen como propósito “(...) sujetar las actuaciones de las autoridades judiciales y administrativas a reglas específicas de orden sustantivo y procedimental, con el fin de proteger los derechos e intereses de las personas en ellas involucrados”[55]. Este es uno de los pilares del Estado Social

¹⁴ M.P. DIANA FAJARDO RIVERA.

de Derecho, pues protege las libertades ciudadanas y opera como un contrapeso al poder del Estado[56]. Así, la Corte ha reiterado que este derecho fundamental tiene las siguientes características:

- (i) debe garantizarse en todo tipo de actuaciones judiciales y administrativas. En tal sentido, constituye “(...) un fundamento de la legalidad dirigido a controlar las posibles arbitrariedades en que puedan incurrir las autoridades como consecuencia del ejercicio del poder del Estado”[57];
- (ii) tiene diversos matices según el contenido del derecho del cual se trate[58]. De esta manera, la exigencia de los elementos integradores del debido proceso “(...) es más rigurosa en determinados campos del derecho (...) en [los] que la actuación puede llegar a comprometer derechos fundamentales”[59];
- (iii) es un derecho de aplicación inmediata (artículo 85 superior), que se expresa a través de múltiples principios que regulan el acceso a la administración de justicia (artículos 228 y 229 de la Constitución) como la celeridad, publicidad, autonomía, independencia, gratuidad y eficiencia[60];
- (iv) no puede ser suspendido durante los estados de excepción[61];
- (v) se predica de todos los intervinientes en un proceso[62] y de todas las etapas del mismo[63]; y,
- (vi) su regulación se atribuye al Legislador quien, dentro del marco constitucional, define cómo habrá de protegerse y los términos bajo los cuales las personas pueden exigir su cumplimiento[64], entre otras.

15. En este sentido, esta Corporación ha determinado que el contenido material del derecho al debido proceso está compuesto por garantías esenciales que deben tener todos los ciudadanos que intervienen en un proceso judicial. Al respecto, la Sala resalta que la Constitución extendió dichos postulados[65] a las actuaciones administrativas[66]. Lo anterior, con el fin de asegurar la protección del interés general y el respeto por los derechos y principios ligados al ejercicio de la función pública[67]. De este modo, muchos de los elementos que informan el derecho fundamental al debido proceso judicial se aplican también a todas las actuaciones que desarrollen las autoridades públicas en el cumplimiento de sus funciones.

No obstante, las garantías del debido proceso judicial no fueron trasladadas de manera directa e irreflexiva al ámbito administrativo, en la medida en que la función pública tiene requerimientos adicionales de orden constitucional que debe atender conjuntamente con el debido proceso, en el ejercicio de tales atribuciones. En efecto, las autoridades administrativas están obligadas, no solo a respetar el debido proceso, sino también a no transgredir los principios reguladores de la función pública, tales como la igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, definidos en el artículo 209 de la Carta.(...)”⁵

6. SUBSIDIARIEDAD

El principio de subsidiariedad, conforme al artículo 86 de la Constitución, implica que la acción de tutela solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. En otras palabras, las personas deben hacer uso de todos los recursos ordinarios y extraordinarios que el sistema judicial dispone para conjurar la situación que amenaza o lesiona sus

⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-029 de 2021, M.P. GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO.

derechos, de tal manera que se impida el uso indebido de este mecanismo constitucional como vía preferente o instancia judicial adicional de protección.

De acuerdo con lo expuesto, es procedente el amparo cuando el actor no cuenta con un mecanismo ordinario de protección. No obstante, como ha sido reiterado por la jurisprudencia constitucional, el presupuesto de subsidiariedad que rige la acción de tutela, debe analizarse en cada caso concreto. Por ende, en aquellos eventos en que existan otros medios de defensa judicial, con fundamento en los artículos 86 Superior y 6º del Decreto 2591 de 1991, la Corte Constitucional ha determinado que existen dos excepciones que justifican su procedibilidad¹⁶:

(i) Cuando el medio de defensa judicial dispuesto por la ley para resolver las controversias no es idóneo y eficaz conforme a las especiales circunstancias del caso que se estudia, procede el amparo como mecanismo definitivo; y,

(ii) Cuando, a pesar de existir un medio de defensa judicial idóneo, este no impide la ocurrencia de un perjuicio irremediable, caso en el cual la acción de tutela procede como mecanismo transitorio.

Las anteriores reglas implican que, de verificarse la existencia de otros medios judiciales, siempre se debe realizar una evaluación de la idoneidad del mecanismo en el caso concreto, para determinar si dicho medio tiene la capacidad de restablecer de forma efectiva e integral los derechos invocados. Este análisis debe ser sustancial y no simplemente formal y debe tener en cuenta que el juez de tutela no puede suplantar al juez ordinario. Por tanto, en caso de evidenciar la falta de idoneidad del otro mecanismo, la acción puede proceder de forma definitiva.

7. DEL CASO CONCRETO

La señora Dina Ramírez, interpuso el presente mecanismo de defensa constitucional por la presunta amenaza y/o vulneración de sus derechos fundamentales al mínimo vital y móvil en conexidad con la seguridad social, de petición e incumplimiento a sentencia judicial, con el fin de que la entidad accionada Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones) procediera a dar cumplimiento de un fallo judicial, y efectuara su inclusión en nómina de conformidad con la solicitud que elevó el 31 de marzo de 2024, y que a la fecha no ha sido resuelta.

En este orden de ideas dentro del expediente se encuentran las siguientes pruebas:

- *Solicitud de reconocimiento de la sustitución pensional radicada el 31 de marzo del 2023, en la que se allegan los documentos necesarios para ello.* (Fls. 14 y 15 del índice No. 3 de SAMAI)
- *Copia de la cédula de ciudadanía de mi prohijada ampliada al 150.* (Fl. 17)

¹⁶ Sentencia T-662 de 2016 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

del índice No. 3 de SAMAI)

- *Copia del fallo de fecha 28 de febrero de 2019* (Fls. 18 a 20 del índice No. 3 de SAMAI)
- *Copia del fallo segunda instancia de fecha 11 de febrero de 2020.* (Fls. 21 y 22 del índice No. 3 de SAMAI)
- *Copia del mandamiento de pago de fecha 3 de marzo de 2022.* (Fls. 23 a 25 del índice No. 3 de SAMAI)
- *Copia de la liquidación del crédito.* (Fls. 26 a 28 del índice No. 3 de SAMAI)
- *Copia el auto de fecha 24 de marzo de 2023, que ordeno la entrega del dinero* (Fl. 29 del índice No. 3 de SAMAI)

Como pruebas por parte de la accionada Colpensiones, se aportaron:

- *Copia de oficio calendado del 21 de septiembre de 2023, suscrito por la Directora de Prestaciones Económicas (A) de Colpensiones, dirigido a la accionante, con el Rad. No. BZ2023_15063817-2416975* (Fls. 12 y 13 del índice No. 7 de SAMAI)
- *Copia de oficio calendado del 30 de enero de 2024, suscrito por la Directora de Afiliaciones de Colpensiones, dirigido a la actora, con el Rad. No. 2024_1818893* (Fls. 14 del índice No. 3 de SAMAI)

Teniendo en cuenta la documentación aportada por la parte actora y por la accionada, y que fueron previamente relacionadas, se tiene que el Juzgado Sexto Laboral del Circuito, en sentencia proferida el 28 de febrero de 2019, y confirmada en proveído del 11 de febrero de 2020, por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Ibagué – Sala Laboral, se resolvió:

“(...) PRIMERO: DECLARAR que la señora DINA RAMIREZ y el señor JONNY ANDRÉS GUZMÁN RAMIREZ tienen derecho a la pensión de sobrevivientes que dejó causada el señor HUGO GUZMÁN, a partir del 4 de junio de 2003, conforme a lo expuesto en esta sentencia.

SEGUNDO: CONDENAR a la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES a que reconozca la pensión de sobrevivientes a partir del 4 de junio de 2003 a favor de JONNY ANDRÉS GUZMÁN RAMIREZ, en cuantía de un 50% de un salario mínimo legal mensual vigente; de DINA RAMIREZ, en cuantía inicial de un 22% de un (1) salario mínimo legal mensual vigente y a favor de la señora MARGARITA SALCEDO DE GUZMAN en un 28% del salario mínimo legal para cada época, a razón de 14 mesadas anuales. A partir del 26 de diciembre de 2008, por exclusión del señor GUZMÁN RAMÍREZ, los porcentajes de la mesada pensional se acrecentaron para MARGARITA SALCEDO DE GUZMAN a un 56% y para y DINA RAMIREZ a un 44% de un salario mínimo legal mensual vigente, para cada una.

TERCERO: CONDENAR a la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES a pagar a favor de la señora DINA RAMIREZ la pensión de sobrevivientes a partir del 1º de marzo de 2019, en cuantía de un 44% de un salario mínimo legal mensual vigente, a razón de 14 mesadas al año, conforme lo analizado en esta providencia. COLPENSIONES deberá pagar la indexación de las mesadas futuras que se causen respecto de citada beneficiaria. Igualmente se autoriza el descuento del aporte en salud de la pensionada. (...)”

Frente a la anterior decisión, se promovió proceso ejecutivo en donde el 03 de marzo de 2022, se libró mandamiento de pago en los siguientes términos:

“(...) PRIMERO: LIBRAR MANDAMIENTO DE PAGO en contra de ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES, para que cancele a DINA RAMÍREZ:

A. - Por los periodos causados como mesadas pensionales desde el 1 de marzo de 2019 al 28 de febrero de 2022, equivalentes al valor del 44% del salario mínimo legal mensual de los años 2019 a 2022, por 14 mensualidades

B. - Por las mesadas que se causen a partir del 1º de marzo de 2022, y hasta la inclusión en nómina de pensionados.

C- Por la indexación de las anteriores sumas de dinero, para lo cual se empleará la fórmula valor histórico (mesada) multiplicado por el IPC final dividido entre IPC Inicial. El IPC final corresponde al del mes de pago y el inicial al del período de la mesada Insoluta.

D.- sobre las sumas de dinero causadas, se realizará el descuento para Salud. (...)”

Como resultado del anterior proceso, la actora manifestó que le fue pagado un retroactivo por el periodo de marzo de 2019 al 30 de junio de 2022, en cuantía de \$19.193.427,49.

Que el día 31 de marzo de 2023, elevó solicitud ante la entidad accionada, en la cual petitionó *“inclusión en nómina y el pago del retroactivo pensional”*, lo cual no ha sido resuelto de fondo hasta la fecha. Sin embargo, se avizora que Colpensiones ha emitido dos pronunciamientos con relación a la referida petición, en los términos que a continuación se muestra:

- Oficio calendarizado del 21 de septiembre de 2023, con el Rad. No. BZ2023_15063817-2416975 y suscrito por la Directora de Prestaciones Económicas (A) de Colpensiones:

“(...) Ahora bien, una vez verificado el expediente pensional de HUGO GUZMAN, con la cédula de ciudadanía No. 14201508, nos permitimos indicar que esta Administradora en cabeza de la Subdirección de Determinación de Derechos, se encuentra realizando validaciones en aras de resolver lo que en derecho corresponde y dar trámite a su petición a la que se hace referencia en el presente oficio.

Lo anterior no significa que esta Administradora desconozca o pase por alto la importancia que el presente caso reviste para los Interesados; es solo que, dentro de un estudio prestacional, resulta necesario validar a fondo todas las implicaciones que se puedan derivar de la decisión a adoptarse, y así, evitar reprocesos que redunden en perjuicio de los Interesados, o incluso de la Entidad.

Finalmente, le informamos que una vez se emita pronunciamiento para resolver de fondo su solicitud, se procederá a realizar la notificación que en derecho corresponda para su conocimiento y fines pertinentes. (...)”

- Oficio calendado del 30 de enero de 2024, suscrito por la Directora de Afiliaciones de Colpensiones y con el Rad. No. 2024_1818893:

“(...) Reciba un cordial saludo de la Administradora Colombiana de Pensiones COLPENSIONES. Nos permitimos indicarle que validando la información del documento de identidad cédula de ciudadanía 14201508 del señor(a) HUGO GUZMAN, frente a la Registraduría Nacional encontramos que no hay coincidencia en los datos básicos (Fecha de Nacimiento) por lo anterior le recomendamos realizar el trámite correspondiente ante la Registraduría Nacional del Estado Civil. Una vez se subsane dicha inconsistencia se sugiere efectuar actualización de datos ante la entidad. (...)”

Con relación a la acción de tutela como mecanismo para obtener el reconocimiento de prestaciones de índole pensional, la Corte Constitucional en distintos pronunciamientos ha abordado el tema, en los cuales ha establecido lo siguiente:

“(...) Como sea, aquellos casos en los que se ha estudiado el tema de la pensión, han permitido que la Corte avance en los derechos de las personas de la tercera edad, que se encuentran en una situación de debilidad e indefensión, por lo que tiene claro que requieren de una protección constitucional reforzada. Sin embargo, esta Corporación ha expresado que esa sola y única circunstancia no es suficiente para acreditar la procedencia de la acción de tutela para resolver asuntos sobre acreencias pensionales, por lo que se requiere la demostración probatoria del daño causado, materializado en la vulneración de sus derechos fundamentales[67], como se analizará en el siguiente apartado.(...)”¹⁷.

En el mismo sentido se pronunció el máximo órgano constitucional en sentencia T-502 de 03 de diciembre de 2020, M.P. GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO:

“ (...) 10. En relación con las controversias pensionales, la acción de amparo en principio es improcedente, pues para la defensa de los derechos relacionados con ellas, los interesados tienen el escenario de debate judicial de la jurisdicción laboral. Sin embargo, se ha admitido que la tutela procede en casos excepcionales en estos asuntos para salvaguardar derechos fundamentales, cuando las circunstancias particulares del caso concreto permiten concluir que los medios ordinarios para la defensa judicial de los derechos no tienen vocación de ofrecer una protección efectiva de los derechos reivindicados. (...)”

Los anteriores planteamientos redundan en el principio de subsidiariedad para el reconocimiento de acreencias pensionales a favor de quienes interponen una acción de tutela para ello, de manera que la misma Corporación ha referido que:

¹⁷ Corte Constitucional, Sentencia T-337 del 21 de agosto de 2018, M.P. JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS.

“ (...) 12. A partir del artículo 86 de la Constitución, la acción de tutela fue consagrada como un mecanismo judicial subsidiario y residual[49], que procederá “cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial”.

El carácter subsidiario hace parte de la naturaleza de la tutela, pues la misma “procede de manera excepcional para el amparo de los derechos fundamentales vulnerados, por cuanto se parte del supuesto de que en un Estado Social de Derecho existen mecanismos judiciales ordinarios para asegurar su protección.”[50] Lo anterior encuentra sentido en el hecho que este mecanismo constitucional no fue diseñado para suplir los procesos ordinarios[51] a los cuales deben acudir los ciudadanos para dar solución a sus controversias.

A partir de lo anterior, el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991 establece de manera clara que una de las causales de improcedencia de la acción de tutela ocurre “[cuando] existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentre el solicitante.” (Subrayas fuera del texto original) En este sentido, el juez constitucional deberá analizar las circunstancias específicas del caso objeto de análisis para determinar si los medios o recursos de defensa judicial existentes son idóneos para solucionar la situación del accionante.

13. No obstante lo anterior, y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 6 *ibídem*, en los casos en que aun así existan medios principales de defensa judicial, la jurisprudencia de esta Corporación reconoce dos excepciones a la improcedencia del recurso de amparo por subsidiariedad. Estas salvedades tienen sus respectivas implicaciones respecto de la manera en la que ha de concederse el amparo constitucional, en caso de encontrarlo viable:

“i) Si bien, en abstracto, existe otro medio de defensa judicial y el accionante cuenta con él para la defensa de sus derechos, desde la perspectiva de la relación entre el mecanismo y el fin constitucional perseguido por el actor, aquel no tiene la virtualidad de conjurar un perjuicio irremediable. De tal forma, la acción de tutela procede como mecanismo transitorio, mientras el interesado acude a la vía ordinaria para discernir el caso o esta resuelve definitivamente el asunto y, momentáneamente resguarda sus intereses.

ii) Si bien existe otro medio de defensa judicial, éste no es eficaz para proteger los derechos fundamentales invocados, caso en el cual la tutela procede de manera definitiva. El análisis sobre la eficacia del medio ordinario se encuentra determinada por el contraste entre éste y las condiciones particulares del accionante.”[52] (Subrayas fuera del texto original)

A partir de lo anterior, la Corte ha sostenido que la acción de tutela procederá, así existan medios ordinarios de defensa judicial que se encuentren disponibles, cuando (i) los mecanismos ordinarios no tienen la virtualidad de conjurar el perjuicio irremediable en el caso del accionante, para lo cual el amparo procederá de manera transitoria y (ii) los medios de defensa judicial que existen son ineficaces, es decir, que no tienen la capacidad de proteger de forma efectiva e integral los derechos de la persona[53], para lo cual procederá el amparo de manera definitiva[54].

Reiteración del análisis principio de subsidiariedad de la acción de tutela para obtener el reconocimiento y pago de acreencias pensionales

14. Es importante tener en cuenta que esta Corporación ha establecido una interpretación pacífica y reiterada con respecto al principio de subsidiariedad cuando se trata de acciones de tutela que buscan el reconocimiento y pago de acreencias pensionales. En este sentido, la Corte ha señalado que, con fundamento en el principio de subsidiariedad, el recurso de amparo no procede frente a reclamaciones de tipo laboral o pensional, pues el escenario idóneo para conocer de dichos asuntos es la jurisdicción ordinaria laboral, mediante el ejercicio del medio judicial respectivo.[55]

No obstante, como fue desarrollado anteriormente, esta Corporación 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[56].

15. Así, la procedencia del amparo 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 peticionario[57]; (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. [58] 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. [59]

16. No obstante lo anterior, la Corte ha considerado que la condición de vulnerabilidad o la calidad de sujeto de especial protección constitucional del interesado no son suficientes para que, sólo por esa circunstancia, la tutela sea procedente en materia pensional. [60] Por ello, la Corte ha establecido reglas jurisprudenciales para estudiar las pretensiones que implican otorgar una pensión por vía de la tutela, que consisten en:

a. Que se trate de sujetos de especial protección constitucional.

b. Que la falta de pago de la prestación o su disminución, genere un alto grado de afectación de los derechos fundamentales, en particular del derecho al mínimo vital.

c. Que el accionante haya desplegado cierta actividad administrativa y judicial con el objetivo de que le sea reconocida la prestación reclamada.

d. Que se acredite siquiera sumariamente, las razones por las cuales el medio judicial ordinario es ineficaz para lograr la protección inmediata de los derechos fundamentales presuntamente afectados.”[61](...)”⁸

¹⁸ Corte Constitucional, Sentencia T-009 del 21 de enero de 2019, M.P. GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO.

De las respuestas dadas por Colpensiones a la actora en virtud de la solicitud de inclusión en nómina y el pago de retroactivo pensional, para de esta manera dar cumplimiento a sentencia que fue dictada dentro de proceso ordinario laboral, no se avizora de las mismas que se encuentre una actuación pendiente por la accionante que impida la resolución de fondo de dicho requerimiento, en tanto que lo advertido sobre que no coincide la fecha de nacimiento contenida en la cédula de ciudadanía del fallecido señor Hugo Guzmán y lo reportado por la Registraduría Nacional del Estado Civil, en primer lugar, no se indicó que ello fuera óbice para dar continuidad al trámite de cumplimiento de la providencia judicial, y segundo, ese es un aspecto que debió ser expresado ante el juez ordinario, en tanto que sobre esto ya hay cosa juzgada en cuanto al debate que se dio en el reconocimiento de la pensión del fallecido Hugo Guzmán.

En este sentido, si bien a la actora se le canceló una suma por concepto de un retroactivo, tal como fue mencionado en líneas anteriores, este comprendió hasta el mes de junio de 2022, de manera que desde esa fecha no se le ha reconocido a la tutelante ningún otro valor, situación que claramente puede derivar en la amenaza de derechos fundamentales tales como el mínimo vital de ésta, pues la entidad ha incurrido en un término muy superior al establecido para resolver de fondo la petición que radicó la señora Dina Ramírez por intermedio de su apoderado ante Colpensiones.

Es así como, por lo indicado anteriormente, teniendo en cuenta que el tiempo que ha transcurrido desde la radicación de solicitud de cumplimiento de la sentencia que declaró que la actora tiene derecho a la pensión de sobrevivientes que causó el fallecido Hugo Guzmán, y su inclusión en nómina, sin que la entidad la haya resuelto de fondo, pese a que se trata de una persona que ostenta la calidad de adulto mayor, motivo por el que es un sujeto de especial protección por el Estado colombiano, y que no se haya desvirtuado por Colpensiones la situación económica manifestada por la actores, se encuentra que hay una vulneración de derechos fundamentales de los cuales es titular, por lo que se encuentra necesario que Colpensiones ingrese en nómina de pensionados a la señora Dina Ramírez y resuelva de fondo las demás peticiones que elevó la misma el 31 de marzo de 2023.

Por lo indicado anteriormente, en el presente asunto se presenta vulneración y amenaza de los derechos fundamentales de petición, al debido proceso y al mínimo vital de la señora Dina Ramírez, razón por la cual se ordenará a la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones), a través de su Director de Estandarización y su Subdirector de Determinación VII, o quienes hagan sus veces, y/o de los funcionarios que la entidad establezca competentes, que dentro del término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la presente providencia, adelante los trámites administrativos y presupuestales correspondientes para que proceda a la inclusión en nómina de pensionados a la accionante, para posteriormente proceder al pago de las respectivas mesadas que se causen en lo sucesivo.

Dentro del mismo término, los respectivos funcionarios deberán resolver las demás peticiones que se hayan elevado en el escrito radicado por la actora el 31 de marzo de 2023.

En mérito de lo expuesto, el **Juez Once Administrativo del Circuito de Ibagué, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,**

RESUELVE

PRIMERO: AMPARAR los derechos fundamentales de petición, al debido proceso y al mínimo vital de los cuales es titular la señora Dina Ramírez, conforme a lo expuesto en precedencia.

SEGUNDO: ORDENAR a la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones), a través de su Director de Estandarización y su Subdirector de Determinación VII, o quienes hagan sus veces, atendiendo a las funciones de cada uno, y/o de los funcionarios que la entidad establezca competentes, que dentro del término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la presente providencia, adelante los trámites administrativos y presupuestales correspondientes para que proceda a la inclusión en nómina de pensionados a la accionante, para posteriormente proceder al pago de las respectivas mesadas que se causen en lo sucesivo.

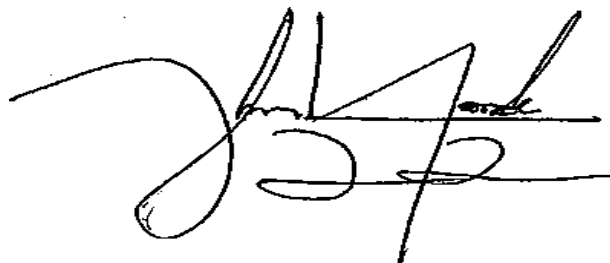
Dentro del mismo término, los funcionarios que la entidad establezca como competentes, deberán resolver las demás peticiones que se hayan elevado en el escrito radicado por la actora el 31 de marzo de 2023.

TERCERO: Negar las demás pretensiones elevadas.

CUARTO: Dese cumplimiento a esta sentencia en los términos del artículo 27 del Decreto 2591 de 1991.

QUINTO: Si este fallo no es objeto de impugnación, envíese el expediente a la H. Corte Constitucional para su eventual revisión.

Cópiese, Notifíquese a los interesados conforme al procedimiento previsto en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991 y Cúmplase.

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized 'J' followed by 'L', 'A', 'F', and 'R' in a cursive script.

JOHN LIBARDO ANDRADE FLÓREZ
Juez