



**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA
MAG. PONENTE: DR. BELISARIO BELTRÁN BASTIDAS**

Ibagué, veintinueve (29) de marzo de dos mil veintidós (2022)

Expediente: 73001-33-33-002-2022-00026-01 (62-2022)
Naturaleza: IMPUGNACIÓN-ACCIÓN DE TUTELA
Accionante: GLORIA LUCÍA AGUIRRE PRADA
Accionados: NACIÓN - MINISTERIO DE TRABAJO y
ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES -
COLPENSIONES
Vinculada: FIDUAGRARIA S. A

OBJETO DE LA PROVIDENCIA

Decide la Sala, la impugnación formulada por la parte demandada contra el fallo proferido por el Juzgado Segundo Administrativo Oral Del Circuito De Ibagué, de fecha 18 de febrero de 2022, por medio del cual amparo los derechos fundamentales a la seguridad social y al debido proceso de la señora GLORIA LUCIA AGUIRRE PRADA.

ANTECEDENTES

La señora GLORIA LUCÍA AGUIRRE PRADA, actuando en causa propia, presentó acción de tutela en contra de la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES y el FONDO DE SOLIDARIDAD PENSIONAL DEL MINISTERIO DE TRABAJO, por la presunta vulneración a su derecho fundamental a la seguridad social.

HECHOS

Como sustento fáctico, expuso la actora que, se encuentra afiliada al Régimen de Seguridad Social en pensión en la Administradora Colombiana de Pensiones - COLPENSIONES, que laboró por prestación de servicios con el hoy extinto Instituto de Seguros Sociales, para lo cual cotizaba como independiente, por la modalidad del contrato hasta el mes de agosto de 2008, fecha a partir de la cual quedó desempleada, situación que se mantiene hasta la actualidad.

Señaló que, por cumplir con los requisitos establecidos de edad, tiempos cotizados y situación de vulnerabilidad por pobreza, desde el mes de AGOSTO de 2010, es beneficiaria del programa del subsidio del aporte en pensión (PSAP), programa que es administrado por el FONDO DE SOLIDARIDAD PENSIONAL DEL MINISTERIO DE TRABAJO. Agregó que, desde que es beneficiaria de dicho programa, siempre el aporte a pensión ha sido subsidiado por el Estado, tal como se evidencia en su historial laboral, en donde se vislumbran los aportes mes a mes en calidad de “Pagó como régimen subsidiado”.

Historial del cual resaltó que, a la fecha tiene 1283 semanas, y 04 periodos en mora por parte del Estado al no pagar el aporte correspondiente a tiempo, periodos que no fueron tomados en cuenta al sumar el total de semanas cotizadas de (1283 semanas), lo cual a consideración de la parte actora, repercute de manera negativa, ya que debido a ello, no le fueron registrados los periodos 2018-11, 2021-10, 2021-11 y 2021-12, correspondientes a los meses de NOVIEMBRE DE 2018, OCTUBRE DE 2021, NOVIEMBRE DE 2021 y DICIEMBRE DE 2021, periodos en los que registra “Deuda por no pago del subsidio por el Estado”.

Expediente: 73001-33-33-002-2022-00026-01 (62-2022)
Naturaleza: IMPUGNACIÓN-ACCIÓN DE TUTELA
Accionante: GLORIA LUCIA AGUIRRE PRADA
Accionados: NACIÓN - MINISTERIO DE TRABAJO, ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES
Vinculada: FIDUAGRARIA S. A

Argumentó que, ante tal situación se presentó en COLPENSIONES, donde le informaron que “los periodos están en mora y que en ese caso no hay nada que hacer, puesto que sin esos pagos no se puede registrar las semanas cotizadas”.

Explicó que, un mes de aporte equivale a 4.29 semanas de cotización, por lo que, los 04 meses de aportes en mora POR PARTE DEL ESTADO, representan 17.16 semanas, las cuales, al ser sumadas a las 1283,71 semanas ya cotizadas a la fecha, daría un total de 1300,87 semanas cotizadas, con lo que ya tendría el derecho a acceder al reconocimiento pensional, puesto que, también cumple con el requisito de edad, dado que en la actualidad cuenta con 58 años.

Aunado a lo anterior, señaló que se encuentra en un estado de vulnerabilidad, porque además de encontrarse desempleada, tiene una condición económica extremadamente precaria, clasificada por el SISBEN como “A3 POBREZA EXTREMA”, es madre cabeza de familia y en la actualidad tiene a su cargo a su hija menor de edad, quien se encuentra estudiando y depende económicamente de la accionante.

Concluyó afirmando que, el actuar negligente y omisivo por parte del Estado al no pagar a tiempo los aportes, constituyéndose en mora, afectan de manera negativa los derechos de la accionante, pues cada mes en mora por parte del Estado en pagar los aportes, es un mes de retraso que hace que no pueda recibir la pensión a la cual tiene derecho por cumplir con los requisitos de ley.

En consecuencia, elevó las siguientes,

PRETENSIONES

“1. Solicito respetuosamente se declaren vulnerados mis derechos constitucionales fundamentales invocados.

2. Se ordene al FONDO DE SOLIDARIDAD PENSIONAL DEL MINISTERIO DE TRABAJO entidad que administra el programa de subsidio al aporte en pensión (PSAP), realice el pago de los aportes a pensión correspondiente a los meses periodos 2018-11, 2021-10, 2021-11 y 2021-12 que actualmente se encuentran en mora.

3. Se ordene a COLPENSIONES, que una vez la entidad realice el pago correspondiente, actualice de manera inmediata el historial laboral, teniendo en cuenta los nuevos aportes ingresados a mi historial laboral”.

CONTESTACIÓN DE LAS ENTIDADES ACCIONADAS

MINISTERIO DEL TRABAJO

Dentro del término de traslado se pronunció la entidad, por conducto de la Asesora de la Oficina Jurídica, manifestando que, el Fondo de Solidaridad Pensional fue creado por el artículo 25 de la ley 100 de 1993, como una cuenta especial de la Nación, sin personería jurídica, adscrita al Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, cuyos recursos son administrados por sociedades fiduciarias de naturaleza pública y preferentemente por las sociedades fiduciarias del sector social solidario, o por las administradoras de fondos de pensiones y/o cesantías del sector social solidario autorizadas para tales efectos.

Expuso que, el objeto de dicho fondo es ampliar la cobertura en el Sistema General de Pensiones, subsidiando la cotización del mismo, con el fin de

Expediente: 73001-33-33-002-2022-00026-01 (62-2022)
Naturaleza: IMPUGNACIÓN-ACCIÓN DE TUTELA
Accionante: GLORIA LUCIA AGUIRRE PRADA
Accionados: NACIÓN - MINISTERIO DE TRABAJO, ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES
Vinculada: FIDUAGRARIA S. A

proteger a personas en estado de indigencia o pobreza extrema, fin que es cumplido por medio de la Subcuenta de Solidaridad del Fondo de Solidaridad Pensional, la cual subsidia una parte de la cotización al Sistema General de Pensiones - S.G.P.

Resaltó que, dicho subsidio es temporal y parcial, por lo que el afiliado realiza sus aportes en el porcentaje que le corresponde por medio de los talonarios de pago emitidos por el Instituto de los Seguros Sociales, hoy Colpensiones, los cuales se entregan al beneficiario del programa, mientras que el Fondo de Solidaridad Pensional, a través del Administrador Fiduciario de los recursos, transfiere cada uno de los subsidios otorgados al Instituto de Seguros Sociales, hoy Colpensiones, quienes en su condición de Administradora de Pensiones del Régimen de Prima Media con Prestación Definida, debe aplicar tanto el aporte realizado por el beneficiario como el subsidio transferido por el Fondo, en las historias laborales de cada uno de los beneficiarios del Programa Subsidiado de Aporte a la Pensión.

Señaló que, en la actualidad el Ministerio del Trabajo suscribió el Contrato de Encargo fiduciario 680 de 2021 con FIDUAGRARIA S.A, para que administrara y realizara el pago de los recursos del Fondo de Solidaridad Pensional, entre otras funciones, de las cuales destacó que es Fiduagraria S.A. quien verifica que los afiliados al Fondo de Solidaridad Pensional, cumplan con los requisitos establecidos para permanecer como beneficiarios del subsidio de conformidad con la normatividad aplicable o de lo contrario, procede a la desvinculación de los mismos, es así, como dentro de las obligaciones del contrato de encargo fiduciario, se encuentra la de verificar los requisitos que deben acreditar los afiliados para ingresar y para permanecer como beneficiarios del subsidio pensional otorgado por el Fondo de Solidaridad Pensional. De tal forma, es evidente que el Consorcio Colombia Mayor, No es una Administradora de Pensiones.

En el caso concreto de la señora GLORIA LUCÍA AGUIRRE, precisó que, es beneficiaria del Programa de Subsidio al Aporte en Pensiones desde el 1 de agosto de 2010, que durante su afiliación se le han subsidiado 510 semanas y que para que se realice el traslado de los recursos del Fondo de Solidaridad Pensional a Colpensiones, es necesario que esta entidad, como Administradora de Pensiones encargada, presente la cuenta de cobro, ya que esta es la única que conoce las cotizaciones efectuadas por sus afiliados.

Puntualizó que, en caso que se adeuden subsidios, debe llevarse a cabo el procedimiento de vigencias expiradas para el giro de los subsidios, para efectos de poder autorizar el giro del dinero, por ello, una vez recibida la cuenta de cobro de Colpensiones, debe surtirse el trámite dispuesto de lo contrario la nómina no podrá ser aprobada por el ordenador del gasto del Fondo en el Ministerio y posteriormente, pasar al área de Presupuesto para su registro respectivo conforme lo exige el Estatuto General de Presupuesto de la Nación, para que luego inicie el proceso en el área de Contabilidad, para los efectos pertinentes y luego, a la Tesorería del Ministerio, quien da la orden de giro al Administrador Fiduciario con destino a Colpensiones. (Procedimiento establecido en el art. 73 del Decreto 111 de 1995 - Estatuto Orgánico del Presupuesto de la Nación).

Finalizó, solicitando se ordene a Colpensiones presentar cuenta de cobro ante Fiduagraria S.A. en cumplimiento del Artículo 2.2.14.1.26 del Decreto Único Reglamentario 1833 de 2016, para iniciar el procedimiento de vigencias expiradas por los ciclos que refiere la accionante se le adeudan. (*Documento No. 005. 2022-00026 Ministerio de Trabajo Contesta Tutela 09-02-22 del Expediente Digital*).

Expediente: 73001-33-33-002-2022-00026-01 (62-2022)
Naturaleza: IMPUGNACIÓN-ACCIÓN DE TUTELA
Accionante: GLORIA LUCIA AGUIRRE PRADA
Accionados: NACIÓN - MINISTERIO DE TRABAJO, ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES
Vinculada: FIDUAGRARIA S. A

COLPENSIONES

En el término de traslado, se pronunció la entidad, por conducto de la Dra. MALKY KATRINA FERRO AHCAR, en su calidad de Directora de la Dirección de Acciones Constitucionales de COLPENSIONES, quien informó que, la Dirección de Ingresos por Aportes mediante el comunicado del 28/02/2020, informó a la accionante que es Colpensiones el encargado de habilitar los medios de pago, recibir los aportes realizados por el ciudadano y remitir la cuenta de cobro por concepto de subsidios pensionales al Administrador del FSP y que el Administrador del FSP, es el encargado de la afiliación de los beneficiarios al Programa de Subsidio al Aporte en Pensión PSAP, procesar los retiros, reactivaciones, realizar la entrega de los cupones de pago, validar las cuentas de cobro remitidas por concepto de subsidios pensionales y realizar el giro de los recursos una vez los subsidios son aprobados, (previa autorización de los recursos por el Ministerio de Trabajo).

Acorde a lo anterior, indicó que Colpensiones realizó la entrega las cuentas de cobro masivas a Fiduagraria S.A., en los cuales están incluidos los ciclos marcados en la Historia Laboral como "Deuda por no pago del subsidio por el Estado", mediante las siguientes cuentas de cobro:

- *Bajo el radicado BZ 2019_5327639, el día 24/04/2019 se envió cuenta de reproceso de los ciclos 199604 a 201811.*
- *Bajo el radicado BZ2019_10926277, el día 13/08/2019 se envió cuenta de reproceso del ciclo 201812.*
- *Bajo el radicado BZ2019_10909863, el día 13/08/2019 se envió cuenta de reproceso de los ciclos 201901 a 201902.*
- *Bajo el radicado BZ 2019_15421850, el día 19/11/2019 se envió cuenta de reproceso de los ciclos 201901 a 201907.*
- *Bajo el radicado BZ 2019_16834051, el día 16/12/2019 se envió cuenta de reproceso de los ciclos 201901 a 201908.*
- *Bajo el radicado BZ 2019_16845969, el día 17/12/2019 se envió cuenta de reproceso de los ciclos 201801 a 201812.*
- *Para el periodo comprendido de 201903 a 201910, Colpensiones remitió en diciembre de 2019 con normalidad las cuentas de cobro mensuales a Fiduagraria S.A.*

Por lo anterior, sostuvo que, si los ciclos solicitados se encuentran en su Historia Laboral en un estado diferente a "Deuda por no pago del subsidio por el Estado", no podrán ser incluidos en las cuentas de reproceso, ni en las cuentas de cobro mensuales mencionadas y a futuro, ya que el pago de todos los subsidios en mención, están sujetos a validaciones que efectúa el encargo fiduciario Equidad administrado por Fiduagraria S.A. y que una vez ellos hayan realizado dichas validaciones y Colpensiones reciba el pago correspondiente, procederá a actualizar el Historia Laboral, por ende, es necesario que la accionante valide directamente con Fiduagraria S.A., el no pago del subsidio para estos ciclos, evidenciándose que Colpensiones, ha obrado hasta la fecha de forma responsable y en derecho, sin que exista vulneración alguna a los derechos de la ciudadana, por lo que si la accionante se encuentra en desacuerdo, debe agotar los procedimientos administrativos y judiciales dispuestos para tal fin y no reclamar su pretensión vía acción de tutela, ya que ésta solamente procede ante la inexistencia de otro mecanismo judicial.

En tal sentido, manifestó que, no se puede considerar que COLPENSIONES haya vulnerado derecho fundamental alguno, por cuanto no tiene petición o trámite pendiente por resolver a favor del ciudadano.

En consecuencia, solicitó se niegue la acción de tutela, en razón a que las pretensiones formuladas resultan improcedentes contra COLPENSIONES

Expediente: 73001-33-33-002-2022-00026-01 (62-2022)
Naturaleza: IMPUGNACIÓN-ACCIÓN DE TUTELA
Accionante: GLORIA LUCIA AGUIRRE PRADA
Accionados: NACIÓN - MINISTERIO DE TRABAJO, ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES
Vinculada: FIDUAGRARIA S. A

(Documento No. 006. 2022-00026 ColpensionesContestaTutela 14-02-22 del Expediente Digital).

FIDUCIARIA DE DESARROLLO AGROPECUARIO S.A (Entidad Vinculada)

Por medio de Auto del 15 de febrero de 2021, el Juzgado Segundo Administrativo Oral Del Circuito De Ibagué, atendiendo la solicitud elevada por Colpensiones, ORDENÓ vincular a la FIDUCIARIA DE DESARROLLO AGROPECUARIO S.A “FIDUAGRARIA”, al considerar que tiene un interés directo en las resultas del proceso. (Documento No. 007.2022-00026 AutoVinculaFiduagraria 15-02-22 del Expediente Digital).

Por lo anterior, se pronunció la apoderada judicial de **“FIDUAGRARIA S.A”** exponiendo la naturaleza del Fondo de Solidaridad Pensional, así como la de los recursos que lo componen y que la administración de dicho fondo se realiza por medio de encargo fiduciario, por lo que se celebró el Contrato de Encargo Fiduciario No. 604 de 2018, en virtud del cual se designa a FIDUAGRARIA S.A, como la Administradora Fiduciaria del Fondo de Solidaridad Pensional a partir del 1 de diciembre de 2018.

Recordó que el beneficiario o afiliado al Programa, adquiere la obligación de pagar ante Colpensiones el aporte que le corresponde. Colpensiones, realiza las validaciones de ese pago y si procede, envía al Administrador Fiduciario una cuenta de cobro, para que éste, previa su revisión y obtenida la autorización de pago del Ministerio del Trabajo, proceda con el giro del subsidio a Colpensiones a nombre del beneficiario.

Advirtió que, para tramitar el pago de los subsidios debe darse cumplimiento a los siguientes aspectos:

- Radicación y validación de la cuenta de cobro por Colpensiones. Si hay inconsistencias, la cuenta de cobro debe ser devuelta a Colpensiones para subsanación.
- Respaldo Presupuestal. Por tratarse de recursos públicos, el pago de cada subsidio debe contar con presupuesto. Si son subsidios de años anteriores al actual, el Ministerio del Trabajo debe tramitar ante el Ministerio de Hacienda la orden de Vigencias Expiradas o aplicar el mecanismo de Compensación juntamente con Colpensiones.
- Orden de pago. El Ministerio del Trabajo como ordenador del gasto del Fondo de Solidaridad Pensional, debe emitir una orden de pago, para que EQUIEDAD, proceda con el giro del subsidio a Colpensiones.

Afirmó que, el subsidio no se paga de manera inmediata por la sola presentación de la cuenta de cobro por Colpensiones, sino que una vez recibida la cuenta de cobro por la Administradora Fiduciaria del Fondo de Solidaridad Pensional, y previa validación de la información que aparece en el aplicativo Web operado exclusivamente por Colpensiones, procesa la nómina respectiva, la cual debe ser avalada por la Interventoría del Contrato de Encargo Fiduciario y luego, aprobada para su pago por el Ministerio del Trabajo, quien es el ordenador del gasto del Fondo de Solidaridad Pensional. Obtenida la orden de pago por la citada cartera Ministerial, la Administradora Fiduciaria gira los subsidios a Colpensiones.

Aclaró que, ese aplicativo Web contiene toda la información base del beneficiario, su afiliación y novedades de manera que, si en esa herramienta aparece una limitación para efectos de hacer efectivo el giro, el mismo sistema impide la generación de recibos, y el respectivo giro de los subsidios.

Expediente: 73001-33-33-002-2022-00026-01 (62-2022)
Naturaleza: IMPUGNACIÓN-ACCIÓN DE TUTELA
Accionante: GLORIA LUCIA AGUIRRE PRADA
Accionados: NACIÓN - MINISTERIO DE TRABAJO, ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES
Vinculada: FIDUAGRARIA S. A

En consideración, expresó que, la Administradora Fiduciaria carece de competencia para girar los subsidios sin que medie la autorización previa del Ministerio en su condición de ordenador del gasto de los recursos del Fondo de Solidaridad Pensional, considerando que existe una indebida legitimación en la causa por pasiva, toda vez que no le asiste competencia al Administrador Fiduciario de la que se pueda inferir que pueda dar respuesta favorable a la pretensión de la accionante.

Bajo estas circunstancias, puntualizó que, Colpensiones es la única llamada a resolver dicha situación por ser la única, que por mandato expreso legal, tiene competencia en la corrección, modificación, y actualización de las historias laborales de los ciudadanos y el estudio sobre reconocimiento de prestaciones derivadas del Sistema Pensional, además de considerar que la tutela no era el método idóneo para proteger sus derechos, toda vez que tenía más mecanismos para que le sean reconocidos subsidios del Sistema de Seguridad Social en Pensiones a su disposición, como lo es la jurisdicción ordinaria laboral y de seguridad social.

Adicionalmente, indicó que, no observa una situación gravosa de la que se pueda inferir la ocurrencia de un perjuicio irremediable que desmejore gravemente su condición de vida y que habilite al juez de tutela para actuar, y que el hecho de tener 58 años no es suficiente para que la accionante sea considerada como sujeto de especial protección, ya que para tales fines la jurisprudencia ha adoptado como parámetro la expectativa de vida certificada por el DANE, que actualmente está en 79 para mujeres y 73 para hombres.

Agregó que, si bien es cierto, que en la historia laboral de la accionante existen inconsistencias, esas inconsistencias no se presentan por un hecho imputable al Administrador Fiduciario, de modo que debe ser Colpensiones la entidad que valide la información contenida en su base de datos, ya que por mandato expreso legal, es la única que tiene competencia en la corrección, modificación, y actualización de las historias laborales de los ciudadanos y el estudio sobre reconocimiento de prestaciones derivadas del Sistema Pensional.

Respecto a las pretensiones de la accionante, señaló que la señora Aguirre presentó acción de tutela con el fin de obtener el pago de los subsidios de noviembre de 2018, octubre, noviembre, y diciembre de 2021, periodos sobre los cuales realizó las siguientes precisiones:

- **NOVIEMBRE DE 2018:** No se encontró cuenta de cobro por el ciclo de noviembre de 2018, impidiendo ese hecho que pueda girarse el subsidio que la accionante reclama, es decir, que para que el Administrador Fiduciario pueda cancelar ese ciclo, es necesario que Colpensiones emita una cuenta de cobro, y como se informó, esa administradora de pensiones no lo ha hecho.

En caso de que la señora Aguirre haya realizado el pago de sus aportes para ese periodo por el valor correcto, Colpensiones deberá ajustar la Historia Laboral de la beneficiaria y remitir la cuenta de cobro al Administrador Fiduciario para girar ese subsidio.

- **OCTUBRE DE 2021:** El 13 de diciembre de 2021 Colpensiones radicó una cuenta de cobro masiva con el consecutivo No.- 2021_14857815, para el pago de 119.911 subsidios, incluyendo el de la accionante, para lo cual la Fiduciaria efectuó las validaciones y verificaciones respectivas, y tramitó la nómina de octubre de 2021, sobre la cual se solicitó validación por parte de la Interventora del Contrato de

Expediente:	73001-33-33-002-2022-00026-01 (62-2022)
Naturaleza:	IMPUGNACIÓN-ACCIÓN DE TUTELA
Accionante:	GLORIA LUCIA AGUIRRE PRADA
Accionados:	NACIÓN - MINISTERIO DE TRABAJO, ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES
Vinculada:	FIDUAGRARIA S. A

Encargo Fiduciario y Auditoria del Fondo de Solidaridad Pensional, como lo acredita el oficio 202111373-EN-010 del 26 de enero de 2022, el aval se otorgó, pero como la Administradora Fiduciaria del Fondo de Solidaridad Pensional, NO TIENE la facultad de ordenar el gasto de ese Fondo, solo lo administra, para girar ese subsidio a favor de la accionante es necesario el Ministerio del Trabajo autorice el pago, como se le solicitó mediante comunicación No.- 202111373-EN-011 del 28 de enero de 2022 y una vez el Ministerio del Trabajo como representante y ordenador del gasto del Fondo de Solidaridad Pensional, ordene el pago de ese periodo al Administrador Fiduciario, se realizarán los trámites a que haya lugar para su desembolso.

- **NOVIEMBRE DE 2021:** El 26 de enero de 2022 Colpensiones radicó una cuenta de cobro masiva con el consecutivo No.- 2022_971359, para el pago de 113.540 subsidios, incluyendo el de la accionante, para el cual Fiduagraria tramitó la nómina de octubre de 2021, sobre la cual se solicitó validación por parte de la Interventora del Contrato de Encargo Fiduciario y Auditoria del Fondo de Solidaridad Pensional, como lo acredita el oficio 202201004-EN-001 del 4 de febrero de 2022, lo cual es indispensable de acuerdo con el procedimiento administrativo establecido para realizar los pagos con cargo al Programa de Subsidio al Aporte en Pensión, que se financia con recursos públicos del Fondo de Solidaridad Pensional, así como también lo es, posteriormente, la autorización del Ministerio del Trabajo, que funge como ordenador del gasto del Fondo de Solidaridad Pensional, lo cual no indica un rechazo de pagar el referido subsidio a favor de la accionante, por el contrario, es de entenderse que es parte del procedimiento a surtir; Así las cosas, la Administradora está a la espera de que la Interventora emita Concepto de Procedencia Técnica, Financiera y Presupuestal a la Nómina de noviembre de 2021.
- **DICIEMBRE DE 2021:** No se encontró cuenta de cobro por este ciclo, lo cual señala Fiduagraria S.A que es normal, toda vez que, COLPENSIONES presenta las cuentas de cobro con diferencia de varios meses respecto al pago efectuado por el afiliado.

Finalizó, solicitando se nieguen las pretensiones de la demanda, al considerar que la Administradora Fiduciaria no ha vulnerado derecho fundamental alguno a la accionante (*Documento No. 008. 2022-00026 Fiduagraria Respuesta Tutela 16-02-22 del Expediente Digital*).

PROVIDENCIA IMPUGNADA

En sentencia proferida el día 18 de febrero de 2022, el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Ibagué, decidió AMPARAR los derechos fundamentales a la seguridad social y al debido proceso de la señora GLORIA LUCÍA AGUIRRE PRADA.

Como fundamento de su decisión, indicó lo siguiente: (*Documento No. 009. 2022-00026 Fallo de tutela 18-02-22 del Expediente Digital*):

“(…)

Así, si bien en principio pudiese considerarse la improcedencia de la presente acción, se encuentra demostrados que la accionante es una mujer madre cabeza de familia, según el registro en el ADRES visto a folio 17 del archivo 02, quien además se encuentra inscrita en el Sisbén clasificada en el grupo A3 como persona en pobreza extrema, a cargo de su menor hija según se evidencia con el registro civil de nacimiento,

Expediente: 73001-33-33-002-2022-00026-01 (62-2022)
Naturaleza: IMPUGNACIÓN-ACCIÓN DE TUTELA
Accionante: GLORIA LUCIA AGUIRRE PRADA
Accionados: NACIÓN - MINISTERIO DE TRABAJO, ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES
Vinculada: FIDUAGRARIA S. A

razones suficientes para determinar que la acción de tutela en el sub examine emerge como mecanismo idóneo para la protección de sus derechos fundamentales.

Así las cosas y en aras de determinar si existe o no vulneración al derecho fundamental a la seguridad social, incluso conexo con otros derechos fundamentales como el derecho a la vida en condiciones dignas, etc., se tiene demostrado con las contestaciones de las entidades accionadas que, la señora GLORIA AGUIRRE se encuentra afiliada al Programa de Subsidio al Aporte en Pensión (PSAP) desde el 01 de agosto de 2010, en el grupo poblacional “trabajador independiente urbano 2”, y que efectivamente no se le hicieron las cotizaciones que correspondían al Estado Colombiano, por los meses de noviembre de 2018 y octubre, noviembre y diciembre de 2021, pese a haber cumplido con los requisitos y cotizaciones a su cargo.

Además, se encuentra, que COLPENSIONES no ha enviado para los meses de noviembre de 2018 y diciembre de 2021 la cuenta de cobro correspondiente, según contestación hecha por la FIDUAGRARIA.

Ahora bien, una vez visto el resumen de semanas cotizadas en pensión, efectivamente se aprecia que existen reportes con la anotación “Deuda por no pago del subsidio por el Estado” precisamente por los meses indicados por la accionante, y además se refleja, que la beneficiaria hoy accionante si cumplió con el pago de la parte que le correspondía como se evidencia (...).

Lo anterior, al compás de las afirmaciones efectuadas y documentos aportados por las entidades accionadas, da certeza del incumplimiento por parte de las entidades de sus actuaciones administrativas, configurando con ello una flagrante vulneración de los derechos fundamentales de la accionante al debido proceso y a la seguridad social, el primero de ellos, puesto que pese al cumplimiento de las cargas que le correspondía efectuar a la beneficiaria del subsidio al aporte pensional, las autoridades omitieron efectuar el procedimiento que legalmente les compete.

(...)

(...) La importancia de este derecho radica en que "su máxima realización posible es una condición ineludible de la posibilidad real de goce del resto de libertades inscritas en el texto constitucional" y, por tanto, se constituye en un elemento esencial para la materialización del modelo de Estado que hemos acogido y que nos define como una sociedad fundada en los principios de dignidad humana, solidaridad, trabajo y prevalencia del interés general.

(...)

A manera de conclusión, la garantía del derecho a la seguridad social, entendida como el mecanismo a partir del cual es posible asegurar la efectividad de los demás derechos de un individuo, en los eventos en los que éste se ha visto afectado por ciertas contingencias, se constituye en uno de los institutos jurídicos que un Estado que pretenda ostentar la condición de Social de Derecho debe asegurar.

Así las cosas, el Despacho considera pertinente amparar el derecho fundamental a la seguridad social y de oficio el derecho fundamental al debido proceso de la señora GLORIA LUCIA AGUIRRE PRADA, y, en consecuencia, ordenará a LA ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES “COLPENSIONES” que en el término de los cinco (5) días siguientes a la notificación de este fallo, proceda a presentar las respectivas cuentas de cobro ante la ADMINISTRADORA FIDUCIARIA DEL FONDO DE SOLIDARIDAD PENSIONAL - FIDUAGRARIA S.A., por los periodos correspondientes a los meses de noviembre de 2018 y diciembre de 2021, periodos en los que la accionante efectuó el aporte a su cargo, y que pese a ello, según lo indicó FIDUAGRARIA no se han remitido las cuentas.

Expediente: 73001-33-33-002-2022-00026-01 (62-2022)
Naturaleza: IMPUGNACIÓN-ACCIÓN DE TUTELA
Accionante: GLORIA LUCIA AGUIRRE PRADA
Accionados: NACIÓN - MINISTERIO DE TRABAJO, ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES
Vinculada: FIDUAGRARIA S. A

De igual manera, se ordenará al MINISTERIO DE TRABAJO como representante y ordenador del gasto del fondo de solidaridad y a FIDUAGRARIA S.A., como administradora fiduciaria de dicho fondo, que dentro de los diez (10) primeros días del mes siguiente a la radicación de la cuenta de cobro, adelanten todos los trámites y actuaciones a que haya lugar a efectos de que se transfiera los recursos del subsidio de aporte pensional, de la señora GLORIA LUCÍA AGUIRRE PRADA, conforme lo dispone el artículo 2.2.14.1.26. del Decreto 1833 de 2016, correspondiente a los periodos de noviembre de 2018; y octubre, noviembre y diciembre de 2021.

Por último, se ordenará a LA ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES COLPENSIONES que una vez recibidos los subsidios de los aportes pensionales de la accionante señalados en el ordinal anterior, en un término de cinco (5) días, proceda a consolidar o actualizar la historia laboral - reporte de semanas cotizadas en pensión de la señora GLORIA LUCÍA AGUIRRE PRADA identificada con cédula de ciudadanía No. 65.727.791”.

IMPUGNACIÓN

Inconforme con la anterior decisión, Fiduagraria S.A. presentó escrito de impugnación, oponiéndose a las órdenes impartidas respecto de la entidad, al considerar que el término de la orden judicial es imposible de cumplir, para el procedimiento de pago de una nómina en el PSAP de años anteriores a la actual vigencia presupuestal 2022, toda vez que, los recursos destinados para el pago de los subsidios del Fondo de Solidaridad Pensional están sujetos al Estatuto General del Presupuesto dada su condición de públicos, por lo que es necesario que se cumpla el trámite presupuestal de vigencias expiradas por el Ministerio del Trabajo, para programar el pago por parte de Fiduagraria S.A., como Administradora del Fondo de Solidaridad Pensional.

Del mismo modo, señaló que el pago de los subsidios de vigencias presupuestales de años anteriores está sometido al procedimiento especial establecido por el Estatuto de Presupuesto General de la Nación denominado “Vigencias Expiradas”, que el Ministerio del Trabajo debe tramitar ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el que está previsto para el pago de las obligaciones no pagadas de anualidades anteriores y legalmente adquiridas con cargo a las apropiaciones vigentes.

Agregó que, para el pago de esos subsidios del PSAP a cargo del Fondo de Solidaridad Pensional existe otro mecanismo en virtud del cual el Ministerio de Trabajo y la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones, compensan deudas recíprocamente por concepto de aportes y devoluciones de los subsidios pagados por la Nación dentro del Programa de Subsidio de Aporte en Pensión, mecanismo contemplado en el artículo 39 de la Ley 2159 de 2021.

En ese orden de ideas, indicó que, la Administradora Fiduciaria, está a la espera de que el Ministerio del Trabajo como representante y ordenador del gasto del Fondo de Solidaridad Pensional defina qué mecanismo será utilizado para realizar los trámites a que haya lugar en el marco de las competencias de las entidades que actúan en el programa, razón por la cual el desembolso de esos subsidios no se puede efectuar en forma inmediata, ni tampoco se puede determinar con exactitud la fecha de su pago, ya que depende de las gestiones que efectúen las demás entidades que intervienen en el proceso, por lo que no se puede estimar el tiempo que tardará el proceso de pago.

Expediente: 73001-33-33-002-2022-00026-01 (62-2022)
Naturaleza: IMPUGNACIÓN-ACCIÓN DE TUTELA
Accionante: GLORIA LUCIA AGUIRRE PRADA
Accionados: NACIÓN - MINISTERIO DE TRABAJO, ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES
Vinculada: FIDUAGRARIA S. A

En cuanto a los periodos correspondientes a 2021, señaló que, para el procedimiento de pago de una nómina de subsidios a los beneficiarios del programa del subsidio al aporte en pensión – PSAP, es menester seguir el procedimiento legalmente establecido, en virtud del cual, una vez sea recibida la cuenta de cobro por parte de Colpensiones, es necesario preparar y programar la nómina de pago de los subsidios, para que posteriormente, la Dirección Administrativa y Financiera del Administrador Fiduciario para validación y verificación de los recursos disponible para que la nómina sea revisada y avalada por la Firma Auditora del Fondo de Solidaridad Pensional, y así pueda empezar el trámite de autorización de giro de recursos por el Ministerio del Trabajo.

En tal sentido, explicó que, la nómina la aprueba el ordenador del gasto del Fondo en el Ministerio y pasa a la Dirección de Presupuesto para su registro respectivo de acuerdo como lo exige el Estatuto General de Presupuesto de la Nación, para posteriormente ser trasladada a la Dirección de Contabilidad para los efectos pertinentes y luego a la Tesorería del Ministerio, encargada de dar la orden de giro al Administrador Fiduciario con destino a Colpensiones. (Procedimiento establecido en el art. 73 del Decreto 111 de 1995 – Estatuto Orgánico del Presupuesto de la Nación).

Por lo anterior, solicitó se revoque la decisión en primera instancia, y, en consecuencia, se nieguen las pretensiones de la acción de tutela, toda vez que nadie está obligado a lo imposible (*Documento No. 011. 2022-00026 Fiduagraria Impugna Tutela 22-02-22 del Expediente Digital*).

INFORME POSTERIOR AL FALLO

En su calidad de Directora de la Dirección de Acciones Constitucionales de la Administradora Colombiana de Pensiones, Colpensiones, la Dra. MALKY KATRINA FERRO AHCAR, por medio de escrito allegó informe posterior en los términos del artículo 19 del Decreto 2591 de 1991, en el cual manifestó que, dando cumplimiento a lo ordenado por el juez de primera instancia, mediante Oficio del 7 de marzo de 2022 enviado por correo electrónico, informó que el subsidio pendiente de girar por el estado para los periodos 2018-11 y 2021-12 fue cobrado por Colpensiones en la cuenta generada el 22 de febrero de 2022 relacionada en radicado bizagi 2022_2259521, por lo tanto, se encuentran en espera que Fiduagraria (antes Consorcio Colombia Mayor) realice el giro de los recursos de los periodos 2018-11 y 2021-10 hasta 2021-12 que fueron incluidos en las cuentas de cobro enviadas por la entidad el 26 de enero, el 22 de febrero y el 28 de febrero de 2022 respectivamente, para actualizar el historia laboral de la accionante.

Agregó que, para que COLPENSIONES pueda dar cumplimiento a la orden judicial, se requiere la ordenación del gasto del Fondo de Solidaridad Pensional en cabeza del Ministerio del Trabajo, se encuentra a la espera de respuesta por parte del MINISTERIO DEL TRABAJO Y DE FIDUAGRARIA S.A., para adelantar los procesos que correspondan.

Concluyó solicitando que se declare que COLPENSIONES se encuentra adelantando las acciones correspondientes para cumplir el fallo y se inicie trámite incidental de cumplimiento y, por lo tanto, exhorte a FIDUAGRARIA S.A. y al MINISTERIO DEL TRABAJO, para que adelante las gestiones a su cargo (*Documento No. 007_Respuesta Colpensiones del Expediente Digital*).

Expediente:	73001-33-33-002-2022-00026-01 (62-2022)
Naturaleza:	IMPUGNACIÓN-ACCIÓN DE TUTELA
Accionante:	GLORIA LUCIA AGUIRRE PRADA
Accionados:	NACIÓN - MINISTERIO DE TRABAJO, ADMINISRTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES
Vinculada:	FIDUAGRARIA S. A

CONSIDERACIONES

COMPETENCIA

Es competente esta Corporación de conformidad con lo dispuesto en el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991, al ser el superior jerárquico.

PROBLEMA JURÍDICO

Corresponde a la Corporación entrar a analizar en **primer lugar**, si en el presente caso la acción de tutela es el mecanismo procedente para efectuar el estudio de las pretensiones invocadas por la parte actora, o si, por el contrario, la accionante dispone de un mecanismo ordinario adicional para resolver la controversia relacionada con la actualización de su historial laboral.

Aclarado lo anterior, y de encontrarse procedente la acción de tutela, en **segundo lugar**, se procederá a estudiar si resulta acertada la decisión del A Quo, al haber amparado los derechos fundamentales a la seguridad social y al debido proceso de la señora GLORIA LUCIA AGUIRRE PRADA, o si, por el contrario, debe modificarse la orden de tutela negando el amparo de los derechos aducidos en la demanda, como quiera que las órdenes ponen en imposibilidad jurídica a FIDUAGRARIA para dar cumplimiento, debido al trámite que se debe surtir para el desembolso de los recursos requeridos al tratarse de vigencias expiradas.

Igualmente, se deberá determinar si en el sub judice se configuró la carencia actual de objeto por hecho superado frente a la orden impartida en el numeral segundo de la sentencia impugnada, al haber radicado COLPENSIONES ante FIDUAGRARIA S.A la cuenta de cobro correspondiente a los meses de noviembre de 2018 y diciembre de 2021.

GENERALIDADES DE LA ACCIÓN DE TUTELA

Mediante el Decreto 2591 de 1991, se reglamentó la Acción de Tutela, consagrada en el Art. 86 de nuestra Carta Constitucional.

El Art. 86 de nuestra Carta Magna, establece, que quien se sienta amenazado o vulnerado por algún acto u omisión de la autoridad pública, aún de los particulares, en los casos expresamente previstos en la Constitución o la Ley, pueden invocar y hacer efectivos sus derechos a través de las acciones y recursos establecidos por el ordenamiento jurídico, incluyendo, la acción de tutela en aquellos casos en que no se cuente con ningún otro mecanismo de defensa judicial, o cuando existiendo éste, se interponga como transitorio para evitar un perjuicio irremediable, dándole de ésta manera la condición de procedimiento preferente y sumario.

Es menester anotar, que la acción de tutela ha sido concebida únicamente para dar solución eficiente a situaciones de hecho creadas por actos u omisiones que implican la trasgresión o la amenaza de un derecho fundamental, respecto de las cuales el sistema jurídico no tiene previsto otro mecanismo susceptible de ser invocado ante los jueces, a objeto de lograr la protección del derecho, es decir, tiene cabida dentro del ordenamiento constitucional para dar respuesta eficiente y oportuna a circunstancias, en que por carencia de previsiones normativas específicas, el afectado queda sujeto de no ser por la tutela, a una clara indefensión frente a los actos y omisiones de quien lesiona un derecho fundamental, de ahí que la acción no es procedente cuando exista un medio judicial apto para la defensa del derecho transgredido o amenazado.

Expediente: 73001-33-33-002-2022-00026-01 (62-2022)
Naturaleza: IMPUGNACIÓN-ACCIÓN DE TUTELA
Accionante: GLORIA LUCIA AGUIRRE PRADA
Accionados: NACIÓN - MINISTERIO DE TRABAJO, ADMINISRTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES -
COLPENSIONES
Vinculada: FIDUAGRARIA S. A

Sobre el particular la Corte Constitucional en sentencia C-543, Dijo:

“Dos de las características esenciales de ésta figura en el ordenamiento jurídico son la subsidiaridad y la inmediatez: La primera por cuanto sólo resulta procedente instaurar la acción en subsidio o a falta de instrumento constitucional diferente, susceptible de ser alegado ante los jueces, esto es cuando el afectado no disponga de otro medio judicial para su defensa, a no ser que se busque evitar un perjuicio irremediable; la segunda puesto que la acción de tutela ha sido instituida como remedio de aplicación urgente que se hace preciso administrar en guarda de la efectividad concreta y actual del derecho objeto de violación o amenaza. Luego no es propio de la acción de tutela el sentido de medio o procedimiento llamado a reemplazar los procesos ordinarios o especiales, ni el de ordenamiento sustitutivo en cuanto a la fijación de los diferentes ámbitos de competencia de los jueces, ni el de instancia adicional a la existente, ya que el propósito específico de su consagración, expresamente definido en el Art. 86 de la Carta, no es otro que el de brindar a la persona protección efectiva, actual y supletoria en orden a la garantía de sus derechos constitucionales fundamentales”.

El Art. 6 del Decreto 2591 de 1991, por el cual se reglamenta la acción de tutela, señala las causales de improcedencia de ésta, así:

“Art. 6. Causales de improcedencia de la acción de tutela. La acción de tutela no procederá:

Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos medios serán apreciados en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante”.

En otros términos, la acción de tutela, ha sido concebida únicamente para dar solución eficiente a situaciones de hecho creadas por actos u omisiones que implican la trasgresión o la amenaza de un derecho fundamental, respecto de las cuales el sistema jurídico no tiene previsto otro mecanismo susceptible de ser invocado ante los jueces, a objeto de lograr la protección del derecho, es decir, tiene cabida dentro del ordenamiento constitucional para dar respuesta eficiente y oportuna a circunstancias, en que por carencia de previsiones normativas específicas, el afectado queda sujeto de no ser por la tutela, a una clara indefensión frente a los actos y omisiones de quien lesiona un derecho fundamental, de ahí que la acción no es procedente cuando exista un medio judicial apto para la defensa del derecho transgredido o amenazado.

En tal sentido, la Corte Constitucional en sentencia C-543 de 1992, Dijo:

“(…) Dos de las características esenciales de ésta figura en el ordenamiento jurídico son la subsidiaridad y la inmediatez: La primera por cuanto sólo resulta procedente instaurar la acción en subsidio o a falta de instrumento constitucional diferente, susceptible de ser alegado ante los jueces, esto es cuando el afectado no disponga de otro medio judicial para su defensa, a no ser que se busque evitar un perjuicio irremediable; la segunda puesto que la acción de tutela ha sido instituida como remedio de aplicación urgente que se hace preciso administrar en guarda de la efectividad concreta y actual del derecho objeto de violación o amenaza. Luego no es propio de la acción de tutela el sentido de medio o procedimiento llamado a reemplazar los procesos ordinarios o especiales, ni el de ordenamiento sustitutivo en cuanto a la fijación de los diferentes ámbitos de competencia de los jueces, ni el de instancia adicional a la existente, ya que el propósito específico de su consagración, expresamente definido en el Art. 86 de la Carta, no es otro que el de brindar a la persona

Expediente: 73001-33-33-002-2022-00026-01 (62-2022)
Naturaleza: IMPUGNACIÓN-ACCIÓN DE TUTELA
Accionante: GLORIA LUCIA AGUIRRE PRADA
Accionados: NACIÓN - MINISTERIO DE TRABAJO, ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES
Vinculada: FIDUAGRARIA S. A

protección efectiva, actual y supletoria en orden a la garantía de sus derechos constitucionales fundamentales.¹

1. Principio de Subsidiaridad de la acción de tutela.

El principio de subsidiaridad de la acción de tutela se encuentra consagrado en el párrafo 4º del artículo 86 de la Constitución Política de Colombia, dicha norma a su tenor indica:

“Está acción solo procederá cuando el afectado no disponga otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.”

En consecuencia si el accionante, cuenta con un mecanismo de defensa idóneo y eficiente para la protección de sus derechos, debe recurrir a este como primera medida, antes de intentar acceder a la vía de tutela.

Dicha medida se sustenta en el hecho que el constituyente busco que esta acción no desplazara o remplazara los mecanismos ordinarios y específicos de defensa previsto por el ordenamiento jurídico.

Por lo tanto, cuando una persona acude a la administración de justicia buscando la protección de sus derechos, no puede desconocer las acciones contempladas en la ley para cada caso específico.

La tutela no puede ser concebida como un mecanismo que reemplaza acciones de carácter ordinario o que permita que se tomen decisiones paralelas a las del funcionario que está conociendo como juez natural de un determinado asunto.

Así lo indicó, la Honorable Corte Constitucional en sentencia T-406 del 2005, Magistrado Ponente Dr. Jaime Córdoba Triviño:

“(...) de perderse de vista el carácter subsidiario de la tutela, el juez constitucional, en este ámbito, no circunscribiría su obrar a la protección de los derechos fundamentales sino que se convertiría en una instancia de decisión de conflictos legales. Nótese cómo de desconocerse el carácter subsidiario de la acción de tutela se distorsionaría la índole que le asignó el constituyente y se deslegitimaría la función del juez de amparo.”

No obstante lo anterior, es importante señalar que aun cuando existen mecanismos ordinarios de protección de los derechos presuntamente afectados, la tutela procede si el accionante acredita:

- i. Que el mecanismo existente no cumple con el carácter de idoneidad.
- ii. Que aun siendo idóneo, la acción de tutela se use como mecanismo transitorio para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

El primer presupuesto se configura cuando el medio judicial previsto no resulta eficiente o idóneo para resolver el conflicto en una dimensión constitucional.

2. Inexistencia de perjuicio irremediable.

El segundo presupuesto se presenta cuando la tutela es el mecanismo transitorio para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable, el cual debe cumplir las características de ser:

¹ CORTE CONSTITUCIONAL, ST 543-92. MP. JOSE GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO. Actores: Luis Eduardo Mariño Ochoa y Álvaro Palacios Sánchez. Demanda de Inconstitucionalidad contra los artículos 11, 12 y 25 del Decreto 2591 de 1991.

Expediente:	73001-33-33-002-2022-00026-01 (62-2022)
Naturaleza:	IMPUGNACIÓN-ACCIÓN DE TUTELA
Accionante:	GLORIA LUCIA AGUIRRE PRADA
Accionados:	NACIÓN - MINISTERIO DE TRABAJO, ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES
Vinculada:	FIDUAGRARIA S. A

*“(i) **por ser inminente**, es decir, que se trate de una amenaza que está por suceder prontamente;*

*(ii) **por ser grave**, esto es, que el daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona sea de gran intensidad;*

*(iii) porque las **medidas** que se requieren para conjurar el perjuicio irremediable sean **urgentes**; y*

*(iv) por que la acción de tutela sea impostergradable a fin de garantizar que sea adecuada **para restablecer el orden social justo en toda su integridad.**”²*

3. Existencia de mecanismo ordinario idóneo.

Sobre el particular, sea menester advertir que la H. Corte Constitucional, ha analizado la procedencia de la acción de tutela, para obtener el cumplimiento de fallos judiciales, en los siguientes términos:

“La regla general es que las controversias jurídicas sean resueltas mediante los mecanismos contemplados en el ordenamiento jurídico para tal fin, como lo son los procesos jurisdiccionales y/o administrativos, pero estos mecanismos muchas veces pueden resultar ineficaces para la protección de los derechos del interesado. Lo anterior, obliga al juez de tutela a determinar en cada caso, cuándo a pesar de contarse con otro mecanismo de defensa diferente a la tutela, ésta se vuelve la vía expedita para la protección de los derechos.

En este punto, la Sentencia T- 145 de 2008, en la que el accionante solicitó el reconocimiento de la pensión de invalidez ante el ISS, el cual negó la prestación porque el peticionario no cumplía con las semanas requeridas, y, después de hacer uso de los recursos de ley para que las accionadas certificaran el tiempo laborado y asumieran su responsabilidad pensional, sin obtener ningún resultado, y, al creer el actor hallarse dentro de los supuestos fijados por la jurisprudencia constitucional para el reconocimiento de la pensión solicitada a través de tutela, pues su estado de invalidez le impedía desempeñar una actividad laboral que le procure sustento, la Corte reitera la jurisprudencia constitucional, en el sentido que:

“la acción de tutela resulta en principio improcedente para obtener el reconocimiento de pensiones, pues por un lado, la efectividad del derecho reclamado depende del cumplimiento de requisitos y condiciones señaladas en la ley, y, por otro, si llega a existir controversia en esa materia, el interesado cuenta con medios ordinarios de defensa judicial consagrados al efecto”^[4].

No obstante, también se manifiesta en esta providencia, que:

“de manera excepcional se acepta la viabilidad del amparo, si se establece que aquellos medios no son suficientes ni expeditos para evitar un perjuicio irremediable. Tal es el caso de la pensión de invalidez, cuando se acredita que efectivamente la negativa a su reconocimiento afecta la vida en condiciones dignas de una persona que, además, por su estado de incapacidad o por su edad, requiere de especial protección y asistencia del Estado”^[5].”³

² sentencia T-896 de 2007, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

³ Sentencia T-657 de 2011

Expediente: 73001-33-33-002-2022-00026-01 (62-2022)
Naturaleza: IMPUGNACIÓN-ACCIÓN DE TUTELA
Accionante: GLORIA LUCIA AGUIRRE PRADA
Accionados: NACIÓN - MINISTERIO DE TRABAJO, ADMINISRTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES
Vinculada: FIDUAGRARIA S. A

Sobre el derecho fundamental a la Seguridad Social.

Es pertinente enunciar, que la Honorable Corte Constitucional, ha indicado que en nuestro ordenamiento, el derecho a la seguridad social ha sido reconocido como un derecho fundamental, al respecto expuso:

“La Seguridad Social es reconocida en nuestro ordenamiento jurídico como un derecho constitucional fundamental. De esta manera, los artículos 48 y 49 de la Carta Política establecen la seguridad social por un lado, como un derecho irrenunciable, y por otro lado, como un servicio público, de tal manera que, por la estructura de este derecho, es el Estado el obligado a dirigir, coordinar y controlar su efectiva ejecución. La protección que le otorga el ordenamiento constitucional al derecho a la seguridad social se complementa y fortalece por lo dispuesto en el ámbito internacional pues son varios los instrumentos internacionales que reconocen el derecho de las personas a la seguridad social. Conforme a la jurisprudencia constitucional, el derecho a la seguridad social es un real derecho fundamental cuya efectividad se deriva “de (i) su carácter irrenunciable, (ii) su reconocimiento como tal en los convenios y tratados internacionales ratificados por el Estado colombiano en la materia y (iii) de su prestación como servicio público en concordancia con el principio de universalidad. Sin embargo, el carácter fundamental del derecho a la seguridad social no puede ser confundido con su aptitud de hacerse efectivo a través de la acción de tutela.”

De acuerdo a lo expuesto, puede colegirse entonces que corresponde al juez de tutela, analizar cada caso concreto, con el fin de determinar, si en efecto existe una vulneración efectiva de los derechos fundamentales invocados por el tutelante.

CASO CONCRETO

La señora GLORIA LUCÍA AGUIRRE PRADA, actuando en causa propia, presentó acción de tutela en contra de NACIÓN - MINISTERIO DE TRABAJO y la ADMINISRTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES, por la presunta vulneración a su derecho fundamental a la seguridad social, manifestando que en la actualidad cuenta con 58 años de edad, es madre cabeza de familia, se encuentra a cargo de su hija menor de edad y está clasificada por el SISBEN como “A3 POBREZA EXTREMA”; Además, se encuentra afiliada a COLPENSIONES, que laboró por prestación de servicio y que, desde 2008 quedo desempleada, pero que, por cumplir con el mínimo de semanas cotizadas, situación de vulnerabilidad y edad, es beneficiaria del Programa del Subsidio del Aporte en Pensión (PSAP), el cual es administrado por el FONDO DE SOLIDARIDAD PENSIONAL DEL MINISTERIO DE TRABAJO, desde que es beneficiaria de dicho programa, siempre el aporte a pensión ha sido subsidiado por el Estado.

Señaló que se encuentra al día con los aportes que ella debe hacer al sistema, sin embargo, en su historial se evidencia una mora por parte del Estado por el no pago del subsidio, correspondiente a los **periodos 2018-11, 2021-10, 2021-11 y 2021-12**, periodos que por encontrarse en mora no le son computados en el total de semanas cotizadas, registrándole a la fecha 1280 semanas, repercutiendo de manera negativa en la accionante, pues de ser computados los periodos en mora arrojaría un total de 1300,87 semanas cotizadas, lo que aunado a su edad, ya estaría habitada para solicitar el reconocimiento pensional.

Afirma que, la omisión del pago por parte del Estado vulnera su derecho a la seguridad social, ya que cada mes de retraso en realizar el pago de los periodos adeudados, representan una barrera para recibir la pensión a la

Expediente: 73001-33-33-002-2022-00026-01 (62-2022)
Naturaleza: IMPUGNACIÓN-ACCIÓN DE TUTELA
Accionante: GLORIA LUCIA AGUIRRE PRADA
Accionados: NACIÓN - MINISTERIO DE TRABAJO, ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES
Vinculada: FIDUAGRARIA S. A

cual tiene derecho. (*Documento No. 002. Escrito de Tutela del Expediente Digital*).

La presente acción de tutela le correspondió por reparto al Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Ibagué, quien mediante auto del 04 de febrero de 2022 admitió la acción de tutela contra la NACIÓN - MINISTERIO DE TRABAJO, ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES, otorgándoles el término de dos (02) días para que se pronunciaran al respecto (*Documento No. 003. 2022-00026 auto admite tutela 04-02-22 del Expediente Digital*).

Dentro del término de traslado, se pronunció el **MINISTERIO DEL TRABAJO**, por conducto de su apoderado judicial, manifestando que, el fondo de Solidaridad Pensional es una cuenta especial de la Nación, sin personería jurídica, adscrita al Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, que tiene como objeto ampliar la cobertura en el Sistema General de Pensiones, subsidiando la cotización del mismo, con el fin de proteger a personas en estado de indigencia o pobreza extrema y que los recursos son administrados por sociedades fiduciarias, para lo cual, el Ministerio del Trabajo suscribió el Contrato de Encargo Fiduciario 680 de 2021 con FIDUAGRARIA S.A, para que administrara y realizara el pago de los recursos del Fondo de Solidaridad Pensional.

Del historial de la señora GLORIA LUCIA AGUIRRE, precisó que, es beneficiaria del Programa de Subsidio al Aporte en Pensiones desde el 1 de agosto de 2010, que durante su afiliación se le han subsidiado 510 semanas y que para que se realice el traslado de los recursos del Fondo de Solidaridad Pensional a Colpensiones, es necesario que Colpensiones como Administradora de Pensiones encargada, presente la cuenta de cobro, ya que esta es la única que conoce las cotizaciones efectuadas por sus afiliados.

Así las cosas, en caso de que se adeuden subsidios, debe llevarse a cabo el procedimiento de vigencias expiradas para el giro de los subsidios, para efectos de poder autorizar el giro del dinero, de acuerdo al Procedimiento establecido en el art. 73 del Decreto 111 de 1995 - Estatuto Orgánico del Presupuesto de la Nación.

Por lo anterior, solicitó que se ordene a Colpensiones presentar cuenta de cobro ante Fidagraria S.A. para iniciar el procedimiento de vigencias expiradas por los ciclos que refiere la accionante se le adeudan (*Documento No. 005. 2022-00026 Ministerio de Trabajo Contesta Tutela 09-02-22 del Expediente Digital*).

Por su parte, **COLPENSIONES** informó que, verificados los aplicativos y bases de datos de la entidad, efectivamente realizó la entrega las cuentas de cobro masivas a Fidagraria S.A., en los cuales están incluidos los ciclos marcados en la Historia Laboral como "Deuda por no pago del subsidio por el Estado" mediante las siguientes cuentas de cobro:

- Bajo el radicado BZ 2019_5327639, el día 24/04/2019 se envió cuenta de reproceso de los ciclos 199604 a 201811.
- Bajo el radicado BZ2019_10926277, el día 13/08/2019 se envió cuenta de reproceso del ciclo 201812.
- Bajo el radicado BZ2019_10909863, el día 13/08/2019 se envió cuenta de reproceso de los ciclos 201901 a 201902.
- Bajo el radicado BZ 2019_15421850, el día 19/11/2019 se envió cuenta de reproceso de los ciclos 201901 a 201907.
- Bajo el radicado BZ 2019_16834051, el día 16/12/2019 se envió cuenta de reproceso de los ciclos 201901 a 201908.
- Bajo el radicado BZ 2019_16845969, el día 17/12/2019 se envió cuenta de reproceso de los ciclos 201801 a 201812.
- Para el periodo comprendido de 201903 a 201910, Colpensiones remitió en diciembre de 2019 con normalidad las cuentas de cobro mensuales a Fidagraria S.A.

Señaló que, si los ciclos solicitados se encuentran en el Historia Laboral con estado de "Deuda por no pago del subsidio por el Estado", no podrán ser

Expediente: 73001-33-33-002-2022-00026-01 (62-2022)
Naturaleza: IMPUGNACIÓN-ACCIÓN DE TUTELA
Accionante: GLORIA LUCIA AGUIRRE PRADA
Accionados: NACIÓN - MINISTERIO DE TRABAJO, ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES
Vinculada: FIDUAGRARIA S. A

incluidos en las cuentas de reproceso, ni en las cuentas de cobro mensuales mencionadas y a futuro, ya que el pago de todos los subsidios en mención, están sujetos a validaciones que efectúa el encargo fiduciario Equidad administrado por Fiduagraria S.A. y que una vez ellos hayan realizado dichas validaciones y Colpensiones reciba el pago correspondiente procederá a actualizar el Historia Laboral, por ende, es necesario que la accionante valide directamente con Fiduagraria S.A., el no pago del subsidio para estos ciclos, evidenciándose que Colpensiones, ha obrado hasta la fecha de forma responsable y en derecho, sin que exista vulneración alguna a los derechos de la ciudadana, por lo que si la accionante se encuentra en desacuerdo debe agotar los procedimientos administrativos y judiciales dispuestos para tal fin y no reclamar su pretensión vía acción de tutela, ya que ésta solamente procede ante la inexistencia de otro mecanismo judicial.

En consecuencia, solicitó se niegue la acción de tutela, en razón a que las pretensiones formuladas resultan improcedentes contra COLPENSIONES (*Documento No. 006. 2022-00026 Colpensiones Contesta Tutela 14-02-22 del Expediente Digital*).

Por medio de Auto del 15 de febrero de 2021 el Juzgado Segundo Administrativo Oral Del Circuito De Ibagué, atendiendo la solicitud elevada por Colpensiones, ORDENÓ vincular a la FIDUCIARIA DE DESARROLLO AGROPECUARIO S.A “FIDUADRARIA”, al considerar que tiene un interés directo en las resultados del proceso. (*Documento No. 007.2022-00026 Auto Vincula Fiduagraria 15-02-22 del Expediente Digital*).

Atendiendo a su vinculación, se pronunció la **FIDUCIARIA DE DESARROLLO AGROPECUARIO S.A**, por conducto de apoderado judicial, quien señaló que, el subsidio no se paga de manera inmediata por la sola presentación de la cuenta de cobro por Colpensiones, sino que una vez recibida la cuenta de cobro por la Administradora Fiduciaria del Fondo de Solidaridad Pensional, y previa validación de la información que aparece en el aplicativo Web operado exclusivamente por Colpensiones, procesa la nómina respectiva, la cual debe ser avalada por la Interventoría del Contrato de Encargo Fiduciario y luego aprobada para su pago por el Ministerio del Trabajo quien es el ordenador del gasto del Fondo de Solidaridad Pensional. Obtenida la orden de pago por la citada cartera Ministerial, la Administradora Fiduciaria gira los subsidios a Colpensiones.

Por lo anterior, puntualizó que la Administradora Fiduciaria carece de competencia para girar los subsidios, sin que medie la autorización previa del Ministerio de Trabajo, en su condición de ordenador del gasto de los recursos del Fondo de Solidaridad Pensional.

Finalizó solicitando que se nieguen las pretensiones de la demanda al considerar que la Administradora Fiduciaria no ha vulnerado derecho fundamental alguno de la accionante (*Documento No. 008. 2022-00026 Fiduagraria Respuesta Tutela 16-02-22 del Expediente Digital*).

En sentencia proferida el día 18 de febrero de 2022, el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Ibagué, decidió AMPARAR los derechos fundamentales a la seguridad social y al debido proceso de la señora GLORIA LUCÍA AGUIRRE PRADA, al considerar que dentro del plenario se encuentra plenamente demostrado que la señora AGUIRRE PRADA ostenta una serie de condiciones que permiten determinar que la acción de tutela es el mecanismo idóneo para la protección de sus derechos fundamentales, como lo son su edad, la condición de madre cabeza de familia, la responsabilidad que ostenta frente a su hija menor de edad y el

Expediente: 73001-33-33-002-2022-00026-01 (62-2022)
Naturaleza: IMPUGNACIÓN-ACCIÓN DE TUTELA
Accionante: GLORIA LUCIA AGUIRRE PRADA
Accionados: NACIÓN - MINISTERIO DE TRABAJO, ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES
Vinculada: FIDUAGRARIA S. A

pertenecer al grupo A3, como persona en pobreza extrema, según la clasificación realizada por el Sisbén.

Así mismo, expresó que, dentro del expediente es posible concluir que la hoy accionante ha venido cumpliendo con el pago de la parte que le correspondía a su cotización al fondo pensional, lo que da certeza del incumplimiento por parte de las entidades de sus actuaciones administrativas, configurando con ello una flagrante vulneración de los derechos fundamentales de la accionante al debido proceso y a la seguridad social, el primero de ellos, puesto que pese al cumplimiento de las cargas que le correspondía efectuar a la beneficiaria del subsidio al aporte pensional, las autoridades omitieron efectuar el procedimiento que legalmente les compete, por lo cual requiera de la intervención del juez de tutela para evitar el desconocimiento de sus derechos. *((Documento No. 009. 2022-00026 Fallo de tutela 18-02-22 del Expediente Digital))*

Inconforme con la anterior decisión, Fiduagraria S.A presentó escrito de impugnación, señalando inicialmente que, las ordenes impartidas a la entidad eran imposibles de cumplir en el término de 10 días otorgados por el juez de primera instancia, en virtud a que la Fiduagraria S.A esta obligada a cumplir los procedimientos establecidos para el pago de una nómina en el PSAP de años anteriores a la actual vigencia presupuestal 2022, dado que los recursos destinados para el pago de los subsidios del Fondo de Solidaridad Pensional, están sujetos al Estatuto General del Presupuesto dada su condición de públicos, procedimiento contemplado en el artículo 39 de la Ley 2159 de 2021.

Del mismo modo, señaló que para el pago de los periodos correspondientes al 2021 está sujeta al Procedimiento en el art. 73 del Decreto 111 de 1995 – Estatuto Orgánico del Presupuesto de la Nación, el cual es un procedimiento largo imposible de surtir en un término de 10 días.

Por lo anterior, solicitó se revoque la decisión en primera instancia y, en consecuencia, se nieguen las pretensiones de la acción de tutele, afirmando que nadie está obligado a lo imposible *(Documento No. 011. 2022-00026 Fiduagraria Impugna Tutela 22-02-22 del Expediente Digital)*.

Por medio de escrito, la Directora de la Dirección de Acciones Constitucionales de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones allegó **INFORME POSTERIOR**, en los términos del artículo 19 del Decreto 2591 de 1991, en el cual manifestó que, dando cumplimiento a lo ordenado por el juez de primera instancia, mediante Oficio del 7 de marzo de 2022, enviado por correo electrónico, informó que el subsidio pendiente de girar por el estado para los periodos 2018-11 y 2021-12 fue cobrado por Colpensiones en la cuenta generada el 22 de febrero de 2022, relacionada en radicado bizagi 2022_2259521, por lo tanto se encuentran en espera que Fiduagraria (antes Consorcio Colombia Mayor) realice el giro de los recursos de los periodos 2018-11 y 2021-10 hasta 2021-12 que fueron incluidos en las cuentas de cobro enviadas por la entidad el 26 de enero, el 22 de febrero y el 28 de febrero de 2022 respectivamente, para actualizar el historia laboral de la accionante.

Agregó que, para que COLPENSIONES pueda dar cumplimiento a la orden judicial, se requiere la ordenación del gasto del Fondo de Solidaridad Pensional, en cabeza del Ministerio del Trabajo, encontrándose a la espera de respuesta por parte del MINISTERIO DEL TRABAJO Y DE FIDUAGRARIA S.A., para adelantar los procesos que correspondan.

Expediente: 73001-33-33-002-2022-00026-01 (62-2022)
Naturaleza: IMPUGNACIÓN-ACCIÓN DE TUTELA
Accionante: GLORIA LUCIA AGUIRRE PRADA
Accionados: NACIÓN - MINISTERIO DE TRABAJO, ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES
Vinculada: FIDUAGRARIA S. A

Concluyó, solicitando se declare que COLPENSIONES se encuentra adelantando las acciones correspondientes para cumplir el fallo y se inicie trámite incidental de cumplimiento, además, se exhorta a FIDUAGRARIA S.A. y al MINISTERIO DEL TRABAJO, para que adelante las gestiones a su cargo.

En este orden de ideas, corresponde a la Corporación entrar a analizar en **primer lugar**, si en el presente caso la acción de tutela es el mecanismo procedente para efectuar el estudio de las pretensiones invocadas por la parte actora, o si, por el contrario, la accionante dispone de un mecanismo ordinario adicional para resolver la controversia relacionada con la actualización de su historial laboral.

De la Procedencia de la Acción de Tutela

En el presente caso, considera la Corporación que, la tutela iniciada por la señora GLORIA LUCÍA AGUIRRE PRADA, satisface la totalidad de los requisitos de procedencia fijados por el ordenamiento y la jurisprudencia, por las razones que a continuación se exponen:

Inicialmente, se evidencia que la parte accionante puede actuar en causa propia, tal como lo prevé el artículo 86 de la Constitución Política, cumpliéndose con el requisito de ***legitimación por activa***.

Así mismo, la tutela se presentó contra la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES, por ser la entidad a la cual se efectuaba la cotización, al hacer parte del Programa de Subsidio de Aportes en Pensión y a la NACIÓN - MINISTERIO DE TRABAJO, por que dicho Programa es una cuenta especial de la Nación sin personería jurídica, adscrita al Ministerio de Trabajo.

Adicionalmente, se vislumbra que, el A Quo vinculó a la Litis a la FIDUAGRARIA, por ser quien gira el valor del subsidio a nombre del beneficiario al Fondo Pensional, cumpliéndose con el requisito de ***legitimación en la causa por pasiva***.

Así mismo, se aprecia que la tutela fue interpuesta dentro un término razonable, dado que la información dada por Colpensiones a la accionante data del 04 de febrero de 2022, cumpliéndose satisfactoriamente con el ***requisito de Inmediatez***.

Por último, frente al ***requisito de subsidiariedad***, se debe tener en cuenta que, lo pretendido por la señora GLORIA LUCÍA AGUIRRE PRADA mediante la presente acción de tutela, es que se le ordene al *FONDO DE SOLIDARIDAD PENSIONAL DEL MINISTERIO DE TRABAJO* ponerse al día con los periodos 2018-11, 2021-10, 2021-11 y 2021-12, los cuales aparecen en mora y que en consecuencia, COLPENSIONES realice la corrección **de su historial laboral**, respecto de los aportes al Programa de Subsidio de Aportes en Pensión, de los periodos comprendidos entre el año 2018 y de octubre a diciembre de 2021, con el fin de solicitar el reconocimiento del derecho pensional.

En este punto, cabe resaltar que, la Corte Constitucional en **sentencia T-034 de 2021**, M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera, se ocupó de analizar el **requisito de subsidiariedad** de la acción de tutela en casos en los que se solicitan la corrección del historial laboral, precisando que, para este evento existe el **mecanismo ordinario laboral**, el cual resulta ser un mecanismo de defensa judicial eficaz. Sobre el particular, expresó:

“(...) la acción ordinaria laboral es un medio de defensa judicial idóneo. Dicha acción es adecuada para lograr la corrección de la historia laboral

Expediente: 73001-33-33-002-2022-00026-01 (62-2022)
Naturaleza: IMPUGNACIÓN-ACCIÓN DE TUTELA
Accionante: GLORIA LUCIA AGUIRRE PRADA
Accionados: NACIÓN - MINISTERIO DE TRABAJO, ADMINISRTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES
Vinculada: FIDUAGRARIA S. A

del accionante, así como el reconocimiento y pago de la pensión de vejez, en caso de acreditar los requisitos legales para ello. A partir de la Sentencia SL 34270 de 2008, la Corte Suprema de Justicia ha sostenido que “la mora y el incumplimiento a la obligación de cobro de las entidades administradoras no puede afectar los derechos del afiliado o de sus beneficiarios”^[97]. Por tanto, “las administradoras de pensiones deben agotar diligente y oportunamente las gestiones de cobro ante los obligados al pago de aportes al sistema, de suerte que de omitir esa obligación, debe responder por el pago de la prestación a que haya lugar, en la medida en que la desidia de unos y otros no puede afectar los derechos de los afiliados o de sus beneficiarios”^[98]. Estas consideraciones son compatibles con la jurisprudencia constitucional en este asunto. Esto permite concluir que la acción ordinaria laboral es, en principio, un mecanismo idóneo para solicitar la corrección de la historia laboral y el reconocimiento pensional cuando el afiliado reclame periodos en los que el empleador haya omitido su deber de pagar los aportes a la seguridad social”.

Sin embargo, precisó el Alto Tribunal Constitucional que, “el estudio de la subsidiariedad de la acción de tutela no consiste en una mera verificación formal de la existencia de otros mecanismos judiciales o administrativos^[95]. Corresponde al juez constitucional analizar la situación particular y concreta del accionante, para comprobar si los medios ordinarios resultan idóneos y eficaces para la protección de los derechos fundamentales”.

Aplicando el anterior referente jurisprudencial al caso bajo estudio, encuentra la Sala que, si bien es cierto, las pretensiones elevadas por la parte accionante pueden debatirse en un proceso ordinario laboral, al ser en principio un mecanismo eficaz e idóneo para que se estudie y analice la solicitud de corrección de su historial laboral y de paso, para que se estudie la procedencia de un posible reconocimiento pensional de encontrarse acreditados los requisitos para ello, no puede dejarse de lado que, dentro del sub judice se desprenden condiciones particulares de vulnerabilidad, que tornan ineficaz e inoportuna la acción ordinaria, como se pasa a indicar:

De los elementos de prueba, se encuentra acreditado que, la señora Gloria Aguirre nació el 08 de octubre de 1963, por lo que, en la actualidad cuenta con 58 años, tal y como lo evidencia su cedula de ciudadanía⁴, además, tiene a su cargo una persona que depende económicamente de ella, pues su hija es una menor de 14 años de edad⁵, que se encuentra bajo su tutela, aunado a que es madre cabeza de familia⁶ y según el Sisbén IV, pertenece al grupo A3 POBREZA EXTREMA, grupo que según lo manifiesta la clasificación del Sisbén las personas que se encuentran en el Grupo A: pobreza extrema son la población con menor capacidad de generación de ingresos, como se desprende del siguiente pantallazo:

Registro válido

Fecha de consulta: 18/03/2022

Ficha: 730010551385200002790

A3

GRUPO SISBÉN IV

Pobreza extrema

DATOS PERSONALES

Nombres: GLORIA LUCIA

Apellidos: AGUIRRE PRADA

Tipo de documento: Cédula de ciudadanía

Número de documento: 65727791

Municipio: Ibagué

Departamento: Tolima

4 Ver folio 05 del Documento No. 002 Escrito de Tutela del Expediente Digital.
5 La menor Sofía Aguirre, nació el 05 de enero de 2008, como se desprende del Registro Civil de Nacimiento, que reposa a folio 19 ibidem.
6 Ver certificación de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad social en salud – ADRES, que reposa a folio 17ibídem.

Expediente: 73001-33-33-002-2022-00026-01 (62-2022)
 Naturaleza: IMPUGNACIÓN-ACCIÓN DE TUTELA
 Accionante: GLORIA LUCIA AGUIRRE PRADA
 Accionados: NACIÓN - MINISTERIO DE TRABAJO, ADMINISRTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES
 Vinculada: FIDUAGRARIA S. A

En el Sisbén IV existen **cuatro grupos**:

Grupo A: pobreza extrema (población con menor capacidad de generación de ingresos)

Grupo B: pobreza moderada (población con mayor capacidad de generar ingresos que los del grupo A)

Grupo C: vulnerable (población en riesgo de caer en pobreza)

Grupo D: población no pobre, no vulnerable.

https://www.sisben.gov.co/Paginas/conoce_el_sisben.aspx

Por lo anterior, la Corporación advierte que en el Sub judge se encuentra plenamente acreditada la existencia de un perjuicio irremediable, como quiera que la demandante, se encuentra en peligro de sufrir afectación a su mínimo vital, así como, circunstancias que conducen a establecer que existe un riesgo para su vida, que amerita adoptar medidas transitorias en aras de salvaguardar sus derechos fundamentales, habilitándola para utilizar la acción de tutela como mecanismo idóneo para resolver de fondo las pretensiones invocadas en la presente acción de tutela.

Por lo cual, en el caso bajo estudio, se comparte lo esgrimido por el Juez de primera instancia, al afirmar, que la presente acción de tutela cumple con la característica de subsidiariedad.

Al encontrar que la acción de tutela, es el mecanismo idóneo, **en segundo lugar**, procede la Sala a estudiar si resulta acertada la decisión del A Quo, al haber amparado los derechos fundamentales a la seguridad social y al debido proceso de la señora GLORIA LUCIA AGUIRRE PRADA, o si, por el contrario, debe modificarse la orden de tutela negando el amparo de los derechos aducidos en la demanda, como quiera que las órdenes ponen en imposibilidad jurídica a FIDUAGRARIA para dar cumplimiento, debido al trámite que se debe surtir para el desembolso de los recursos requeridos al tratarse de vigencias expiradas.

Igualmente, se deberá determinar si en el sub judice se configuró la carencia actual de objeto por hecho superado frente a la orden impartida en el numeral segundo de la sentencia impugnada, al haber radicado COLPENSIONES ante FIDUAGRARIA S.A la cuenta de cobro correspondiente a los meses de noviembre de 2018 y diciembre de 2021.

Al revisar el expediente, se aprecia que la señora GLORIA LUCÍA AGUIRRE PRADA se encuentra cotizando al Régimen de Seguridad Social en pensión en la Administradora Colombiana de Pensiones COLPENSIONES desde el 31 de octubre de 1983, y que cotizo como trabajador independiente hasta el 12 de agosto de 2008, cuando por cumplir los requisitos de edad, semanas cotizadas y estado de vulnerabilidad se hizo beneficiaria del Programa Del Subsidio Del Aporte En Pensión (PSAP) y desde entonces, ha venido cotizando la proporción que el corresponde.

Adicionalmente, dentro de su historial laboral se evidencian 4 periodos en mora, los cuales corresponden al 2018-11, 2021-10, 2021-11 y 2021-12, y que figuran con la observación *“Deuda por no pago del subsidio por el Estado”*, como se desprende del siguiente pantallazo:

CÓDIGO	NOMBRE DEL SUBSIDIARIO	SÍ/NO	AÑO	FECHA DE VENCIMIENTO	DEUDA POR PAGAR	DEUDA POR PAGAR	DEUDA POR PAGAR	DÍAS DE ATRASO	MONTOS PAGO	ESTADO	
65727791	AGUIRRE PRADA GLORIA LUCIA	SI	202110	19/11/2021	52N02210817198	\$ 908.526	\$ 36.341	\$ 109.023	30	0	Deuda por no pago del subsidio por el Estado
65727791	AGUIRRE PRADA GLORIA LUCIA	SI	202111	21/12/2021	52N02210817202	\$ 908.526	\$ 36.341	\$ 109.023	30	0	Deuda por no pago del subsidio por el Estado
65727791	AGUIRRE PRADA GLORIA LUCIA	SI	202112	18/01/2022	52N02210817224	\$ 908.526	\$ 36.341	\$ 109.023	30	0	Deuda por no pago del subsidio por el Estado

7 Ver folios 6 a 14 del Documento No. 002 Escrito de Tutela del Expediente Digital.

Expediente: 73001-33-33-002-2022-00026-01 (62-2022)
Naturaleza: IMPUGNACIÓN-ACCIÓN DE TUTELA
Accionante: GLORIA LUCIA AGUIRRE PRADA
Accionados: NACIÓN - MINISTERIO DE TRABAJO, ADMINISRTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES
Vinculada: FIDUAGRARIA S. A

Por lo anterior, a la accionante le figura un total de semanas cotizadas de **1.283,71**.

Frente a estos periodos, fue informado por FIDUAGRARIA el estado de cuenta y de trámite en que se encuentran los mismos, como se pasa a ilustrar:

NOVIEMBRE DE 2018	No se encontró cuenta de cobro por el ciclo de noviembre de 2018, impidiendo ese hecho que pueda girarse el subsidio que la accionante reclama, es decir, que para que el Administrador Fiduciario pueda cancelar ese ciclo, es necesario que Colpensiones emita una cuenta de cobro, y como se informó, esa administradora de pensiones no lo ha hecho. En caso de que la señora Aguirre haya realizado el pago de sus aportes para ese periodo por el valor correcto, Colpensiones deberá ajustar la Historia Laboral de la beneficiaria y remitir la cuenta de cobro al Administrador Fiduciario para girar ese subsidio
OCTUBRE DE 2021	El 13 de diciembre de 2021 Colpensiones radicó una cuenta de cobro masiva con el consecutivo No.- 2021_14857815, para el pago de 119.911 subsidios, <u>incluyendo el de la accionante</u>, para lo cual la Fiduciaria efectuó las validaciones y verificaciones respectivas, y tramitó la nómina de octubre de 2021, sobre la cual se solicitó validación por parte de la Interventora del Contrato de Encargo Fiduciario y Auditoria del Fondo de Solidaridad Pensional, como lo acredita el oficio 202111373-EN-010 del 26 de enero de 2022, el aval se otorgó, pero como la Administradora Fiduciaria del Fondo de Solidaridad Pensional, NO TIENE la facultad de ordenar el gasto de ese Fondo, solo lo administra, para girar ese subsidio a favor de la accionante es necesario el Ministerio del Trabajo autorice el pago, como se le solicitó mediante comunicación No.- 202111373-EN-011 del 28 de enero de 2022 y una vez el Ministerio del Trabajo como representante y ordenador del gasto del Fondo de Solidaridad Pensional, ordene el pago de ese periodo al Administrador Fiduciario, se realizarán los trámites a que haya lugar para su desembolso.
NOVIEMBRE DE 2021	El 26 de enero de 2022 Colpensiones radicó una cuenta de cobro masiva con el consecutivo No.- 2022_971359, para el pago de 113.540 subsidios, <u>incluyendo el de la accionante</u>, para el cual FiduAgraria tramitó la nómina de octubre de 2021, sobre la cual se solicitó validación por parte de la Interventora del Contrato de Encargo Fiduciario y Auditoría del Fondo de Solidaridad Pensional, como lo acredita el oficio 202201004-EN-001 del 4 de febrero de 2022, lo cual es indispensable de acuerdo con el procedimiento administrativo establecido para realizar los pagos con cargo al Programa de Subsidio al Aporte en Pensión, que se financia con recursos públicos del Fondo de Solidaridad Pensional, así como también lo es, posteriormente, la autorización del Ministerio del Trabajo, que funge como ordenador del gasto del Fondo de Solidaridad Pensional, lo cual no indica un rechazo de pagar el referido subsidio a favor de la accionante, por el contrario, es de entenderse que es parte del procedimiento a surtir; Así las cosas, la Administradora está a la espera de que la Interventora emita Concepto de Procedencia Técnica, Financiera y Presupuestal a la Nómina de noviembre de 2021.

Expediente: 73001-33-33-002-2022-00026-01 (62-2022)
Naturaleza: IMPUGNACIÓN-ACCIÓN DE TUTELA
Accionante: GLORIA LUCIA AGUIRRE PRADA
Accionados: NACIÓN - MINISTERIO DE TRABAJO, ADMINISRTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES
Vinculada: FIDUAGRARIA S. A

DICIEMBRE DE 2021	No se encontró cuenta de cobro por este ciclo, lo cual señala Fiduagraria S.A que es normal toda vez que COLPENSIONES presenta las cuentas de cobro con diferencia de varios meses respecto al pago efectuado por el afiliado.
-------------------	--

Como se aprecia del cuadro anterior, los periodos correspondientes a noviembre de 2018 y diciembre de 2021, la entidad FIDUAGRARIA enfatiza que no se ha presentado la cuenta de cobro, para dar el trámite correspondiente.

Sin embargo, del informe posterior presentado por COLPENSIONES, se evidencia **oficio del 07 de marzo de 2022** dirigido a la accionante, donde se le indica que el subsidio pendiente de girar por el Estado para los **periodos 2018-11 y 2021-12** fue cobrado por Colpensiones en la cuenta generada el 22 de febrero de 2022, relacionada en radicado bizagi2022_2259521.

Así mismo, se informa que, se encuentran en espera que Fiduagraria (antes Consorcio Colombia Mayor) realice el giro de los recursos de los **periodos 2018-11 y 2021-10 hasta 2021-12** que fueron incluidos en las cuentas de cobro enviadas por la entidad el 26 de enero, el 22 de febrero y el 28 de febrero de 2022 respectivamente, para actualizar su historia laboral.

Lo anterior, también se corrobora con los oficios de fecha 22 de febrero de 2022 y 28 de febrero de 2022, dirigidos a la Dra. Aura Marcela Mesa Angulo, en calidad de directora del Proyecto FSP – Fiduagraria S.A, en los cuales se remite las cuentas de cobro de procesos de vigencias expiradas 1996-04 a 2021-11 y la cuenta de cobro de diciembre de 2021, respectivamente⁹.

Bajo estas circunstancias, estima la Corporación que en el sub judice se configuró el fenómeno de carencia actual de objeto por hecho superado frente a la orden impartida en el **numeral segundo de la sentencia impugnada**.

Al respecto, la jurisprudencia Constitucional ha definido que, cuando los hechos que dan lugar a la acción de tutela desaparecen al momento de entrar a dictarse la sentencia, la acción de tutela pierde su razón de ser, por cuanto ya no existe un objeto jurídico tutelable, en razón de la extinción de la alegada amenaza o vulneración del derecho fundamental, cuya protección se requiere mediante el procedimiento de tutela.

Sobre este tema, la Alta Corporación, en reiteradas ocasiones ha sostenido¹⁰:

“El hecho superado se presenta cuando, por la acción u omisión (según sea el requerimiento del actor en la tutela) del obligado, se supera la afectación de tal manera que “carece” de objeto el pronunciamiento del juez. La jurisprudencia de la Corte ha comprendido la expresión hecho superado¹¹ en el sentido obvio de

8 Ver fls. 15 a 17 del Documento No. 007 Respuesta Colpensiones de la Carpeta Tribunal del Expediente Digital.
9 Ver folios 22 a 25 ibidem.
10 Sentencia T-1100 de 2004, Sentencia T-519 de 1992, Magistrado Ponente José Gregorio Hernández Galindo. Cfr. reiteración., entre muchas otras, en las sentencias T-100 de 1995 M.P., Vladimiro Naranjo Mesa; T-201 de 2004 M.P., Clara Inés Vargas Hernández; T-325 de 2004 Eduardo Montealegre Lynett, T-051 de 2000, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, T-188 de 2000, M.P. José Gregorio Hernández Galindo y T-262 de 2000, M.P. José Gregorio Hernández Galindo. Corte Constitucional, Sala de Revisión, sentencia T-296 del 16 de junio de 1998.
11 Así, por ejemplo, en la sentencia T-082 de 2006¹¹, en la que una señora solicitaba la entrega de unos medicamentos, los cuales, según pudo verificar la Sala Octava de Revisión, le estaban siendo entregados al momento de la revisión del fallo, la Corte consideró que al desaparecer los hechos que generaron la vulneración, la acción de tutela perdía su eficacia e inmediatez y, por ende su justificación constitucional, al haberse

Expediente: 73001-33-33-002-2022-00026-01 (62-2022)
Naturaleza: IMPUGNACIÓN-ACCIÓN DE TUTELA
Accionante: GLORIA LUCIA AGUIRRE PRADA
Accionados: NACIÓN - MINISTERIO DE TRABAJO, ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES
Vinculada: FIDUAGRARIA S. A

las palabras que componen la expresión, es decir, dentro del contexto de la satisfacción de lo pedido en tutela. (...) (Resalto fuera del texto original).

En este orden de ideas, el hecho superado se traduce en la carencia actual de objeto; respecto del cual, la Corte Constitucional ha señalado, que en aquellos casos en los cuales los supuestos de hecho que daban lugar a la eventual amenaza de trasgresión o violación de derechos constitucionales fundamentales han fenecido, desaparecen o se superan, deja de existir objeto jurídico respecto del cual el juez constitucional pueda adoptar decisión alguna, toda vez que, el propósito de la acción de tutela consiste justamente en garantizar la protección cierta y efectiva del derecho y bajo esas circunstancias *“la orden que profiera el juez, cuyo objetivo constitucional era la protección efectiva y cierta del derecho presuntamente vulnerado o amenazado, carecerá de sentido, eficacia, inmediatez y justificación.”*¹²

Con base en lo anterior, estima la Sala que al haberse presentado a la entidad FIDUAGRARIA S.A las cuentas de cobro pendientes de pago, correspondiente a los periodos de noviembre de 2018 y diciembre de 2021, se configura la carencia actual de objeto por hecho superado frente a la orden impartida por el A Quo, en el numeral segundo, por lo que así deberá declararse en la parte resolutive de esta providencia.

Ahora, respecto a las ordenes impartidas al MINISTERIO DE TRABAJO como representante y ordenador del gasto del Fondo de Solidaridad y a FIDUAGRARIA S.A., como Administradora Fiduciaria de dicho fondo, considera la Sala pertinente precisar que, el **artículo 2.2.14.1.26. del Decreto 1833 de 2016** dispone que la entidad administradora de recursos del Fondo de Solidaridad Pensional transferirá mensualmente los recursos correspondientes al subsidio, dentro de los diez (10) primeros días del mes siguiente a aquel en que las administradoras de pensiones presenten la cuenta de cobro correspondiente a sus afiliados beneficiarios del subsidio que realizaron el aporte a su cargo.

Si bien, para la Corporación resulta claro que, por la naturaleza de los recursos que dicha entidad maneja es menester seguir los procedimientos dispuestos legalmente, tanto para la nómina en el PSAP de años anteriores a la actual vigencia presupuestal 2022, como para el pago de la nómina de los subsidios de noviembre de 2018, y octubre a diciembre de 2021, no se puede perder de vista, el estado de vulnerabilidad que ostenta la accionante y que su situación actual no se puede prolongar en el tiempo, toda vez que, se corre el peligro de causar un perjuicio irremediable, al privarla del acceso a la seguridad social y el en mismo sentido, al mínimo vital, máxime cuando no podrá reclamar su derecho pensional, hasta que los periodos adeudados sean cubiertos y su historia laboral sea debidamente actualizado.

Bajo tales circunstancias, encuentra la Sala que, deberá ser **CONFIRMADA PARCIALMENTE** la decisión del 18 de febrero de 2022, por medio de la cual, el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Ibagué

configurado un hecho superado que conducía entonces a la carencia actual de objeto, la cual fue declarada por esa razón en la parte resolutive de la sentencia. Así mismo, en la sentencia T-630 de 200511, en un caso en el cual se pretendía que se ordenara a una entidad la prestación de ciertos servicios médicos que fueron efectivamente proporcionados, la Corte sostuvo que “si durante el trámite de la acción de tutela, la vulneración o amenaza a los derechos fundamentales desaparece, la tutela pierde su razón de ser, pues bajo esas condiciones no existiría una orden que impartir ni un perjuicio que evitar.” Igual posición se adoptó en la sentencia SU-975 de 200311, en uno de los casos allí estudiados, pues se profirió el acto administrativo que dejó sin fundamento la tutela del actor, por lo que la Corte estimó, sin juzgar el mérito de dicho acto, que se encontraba ante un hecho superado.

12 Corte Constitucional. Sentencia T-519 de 1992, reiterada entre otras en las sentencias T-100 de 1995; T-201 de 2004; T-325 de 2004; T-523 de 2006.

Expediente: 73001-33-33-002-2022-00026-01 (62-2022)
Naturaleza: IMPUGNACIÓN-ACCIÓN DE TUTELA
Accionante: GLORIA LUCÍA AGUIRRE PRADA
Accionados: NACIÓN - MINISTERIO DE TRABAJO, ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES
Vinculada: FIDUAGRARIA S. A

resolvió tutelar el derecho fundamental a la seguridad social y al debido proceso de la señora GLORIA LUCÍA AGUIRRE PRADA, de conformidad a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Tolima, Sala de Decisión, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley.

FALLA

PRIMERO: CONFIRMAR PARCIALMENTE el fallo proferido por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Ibagué, el 18 de febrero de 2022, por medio del cual AMPARÓ el derecho fundamental a la seguridad social y al debido proceso de la señora GLORIA LUCÍA AGUIRRE PRADA, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia.

SEGUNDO. - Declarar carencia actual de objeto por hecho superado frente a la orden impartida en el **NUMERAL SEGUNDO DE LA SENTENCIA IMPUGNADA**, de conformidad a lo expuesto en la parte motiva de este proveído.

TERCERO. - Notifíquese la presente decisión a las partes, y remítase a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión.

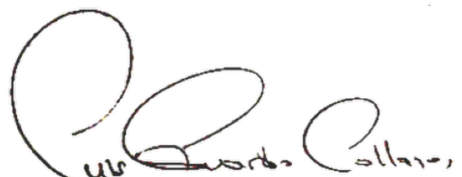
CUARTO. - Una vez en firme, si no fuere seleccionado por la Corte Constitucional para su eventual revisión, devuélvase el expediente al Juzgado de Origen.

En cumplimiento de las medidas de aislamiento preventivo decretadas por el Gobierno nacional para evitar la propagación del COVID 19, la presente providencia fue discutida y aprobada por la Sala a través de medios electrónicos y se notifica a las partes por este mismo medio.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



BELISARIO BELTRÁN BASTIDAS
Magistrado



LUIS EDUARDO COLLAZOS OLAYA
Magistrado



CARLOS ARTURO MENDIETA RODRIGUEZ
Magistrado