

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA

PONENTE: Mag. ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA

Ibagué, veinticuatro (24) de mayo de dos mil veintidós (2022).

Radicación: **73001-33-33-002-2022-00069-01**
Acción: **TUTELA**
Accionante: **WILSON LÓPEZ BEDOYA**
Accionada: **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES -
COLPENSIONES**
Referencia: **IMPUGNACIÓN DE SENTENCIA**

Procede la Sala a decidir la impugnación del fallo de tutela de primera instancia proferido el **6 de abril de 2022** por el **Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Ibagué**, que negó (sic) por improcedente el amparo de tutela deprecado por el señor Wilson López Bedoya.

ANTECEDENTES

El señor Wilson López Bedoya, actuando en nombre propio, interpuso acción de tutela contra la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES, por considerar vulnerados sus derechos fundamentales de petición, a la seguridad social, de igualdad, a la protección a personas disminuidas físicamente, a la protección de las personas en estado de discapacidad visual y a la dignidad humana, con fundamento en los siguientes (fls. 9 a 21 del expediente digital unificado):

HECHOS

Que el señor Wilson López Bedoya nació el 15 de diciembre de 1969, tiene actualmente 53 años y padece de amaurosis bilateral (ceguera en ambos ojos) desde el 15 de diciembre de 1979.

Que está afiliado al Sistema General de Seguridad Social en el Régimen de Prima Media con Prestación Definida en Colpensiones con 750 semanas cotizadas y debido a la patología que padece el 16 de noviembre de 2020, conforme al dictamen DML 4020711, le determinaron una pérdida de capacidad laboral (PCL) del 85% de origen común, con fecha de estructuración 15 de diciembre de 1979.

Que el 24 de marzo de 2021, a través de apoderado judicial, radicó reclamación administrativa ante Colpensiones solicitando el reconocimiento y pago de la pensión de invalidez bajo los lineamientos de la sentencia SU-588 del 2016, petición que fue negada por la entidad accionada mediante la Resolución No. SUB 168466 del 22 de julio de 2021 al ser improcedente el reconocimiento de la prestación solicitada porque al momento de estructurarse la prestación (15 de diciembre de 1979), el afiliado no había realizado aporte alguno, encontrándose ante un riesgo no asegurable; asimismo, teniendo en cuenta la fecha del dictamen que declara la pérdida de capacidad laboral y de conformidad con la normatividad vigente, el peticionario no acreditó tener cincuenta (50)

Acción: Tutela
Accionante: Wilson López Bedoya
Accionada: Administradora Colombiana de Pensiones - COLPENSIONES
Radicado: 73001-33-33-002-2022-00069-01

2

semanas dentro de los últimos tres (3) años anteriores a la fecha del dictamen, es decir, del 6 de noviembre de 2017 al 6 de noviembre de 2020.

Que, inconforme con la anterior decisión, presentó recurso de reposición y en subsidio de apelación, que fueron resueltos negativamente por Colpensiones con las Resoluciones SUB No 188385 del 11 de agosto de 2021 y DPE 9622 del 28 de octubre de 2021, en las que se confirmó en todas y cada una de sus partes la Resolución SUB No. 168466 de 2021.

Que los actos administrativos expedidos por Colpensiones desconocen las disposiciones contenidas en las sentencias SU-588 del 2016, T – 057 de 2017 y T – 470 de 2020 pues en tales actos no se analiza la situación particular del accionante frente a la capacidad residual que tiene.

PRETENSIONES

Que se tutelen los derechos fundamentales invocados y, en consecuencia, se ordene a la Administradora Colombiana de Pensiones - COLPENSIONES que, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación del fallo de tutela, le reconozca y pague la pensión de invalidez al accionante en consonancia con las sentencias SU-588 del 2016 y T - 470 del 2020.

CONTESTACIÓN DE LAS ENTIDADES ACCIONADAS

ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES¹

La Directora de Acciones Constitucionales de la Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES, en ejercicio del derecho de defensa, indicó que la acción constitucional no cumple con los requisitos de subsidiariedad y residualidad consagrados en el artículo 6° del Decreto 2591 de 1991, por cuanto el numeral 4° del artículo 2 del Código Procesal del Trabajo dispone que toda controversia que se presente en el marco del Sistema General de Seguridad Social entre afiliados, beneficiarios o usuarios, empleadores y entidades administrativas, deberá ser conocida por la jurisdicción ordinaria laboral, por lo que el afiliado debe agotar los procedimientos administrativos y judiciales dispuestos para tal fin.

En ese orden de ideas manifestó que el accionante pretende desnaturalizar la acción de tutela, al intentar, mediante un proceso caracterizado por la inmediatez y subsidiariedad, que se reconozcan los derechos que debe conocer el juez ordinario competente, a través de los mecanismos legales establecidos para ello, por lo que solicitó declarar la improcedencia de la acción de tutela ante el carácter subsidiario de la misma.

Señaló que el decidir de fondo y acceder a las pretensiones del accionante invadiría la órbita de competencias del juez ordinario y su autonomía, excediendo así las competencias del juez constitucional, pues en el presente asunto no se probó la vulneración de los derechos fundamentales, ni la existencia de un perjuicio irremediable, razón por la que solicitó declarar improcedente la acción de tutela.

¹ Folios 85 al 94 del expediente unificado digital.

SENTENCIA IMPUGNADA²

El Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Ibagué mediante sentencia proferida el 6 de abril de 2022, negó (sic) por improcedente el amparo de tutela deprecado por el señor Wilson López Bedoya.

Para llegar a la anterior determinación el A quo precisó, en torno al principio de subsidiariedad, que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sido enfática en establecer que la acción de tutela es improcedente cuando el accionante cuenta con mecanismos alternos para la defensa judicial de sus derechos y que la acción de amparo solo procederá en tal caso en la medida que se verifique la existencia de un perjuicio irremediable.

Bajo ese entendido, precisó que al señor Wilson López Bedoya le corresponde acudir a la jurisdicción ordinaria laboral para reclamar el reconocimiento y pago de la pensión de invalidez por ser este el Juez Natural de la causa y no tratar de pasar por alto los procedimientos legalmente establecidos por el legislador mediante la presente acción constitucional, al ser un mecanismo residual, máxime cuando ni siquiera acreditó la existencia de un perjuicio irremediable derivado de su capacidad económica o de otras situaciones particulares que habiliten la intervención del juez constitucional.

IMPUGNACIÓN

Wilson López Bedoya

Impugnó el fallo de tutela proferido el 6 de abril de 2022 por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Ibagué, alegando que, contrario a lo manifestado por el juez de primera instancia, hay una vulneración flagrante de sus derechos fundamentales, agregando que existen fallos de tutela con casos similares emitidos por la Corte Constitucional en los que se han realizado valoraciones del dictamen, las condiciones del solicitante, la patología padecida y el historial laboral (fls. 115 a 119 del expediente unificado digital).

Precisó que el juez de primera instancia se equivocó al manifestar que la justicia ordinaria es la que determina este tipo de procesos, máxime, cuando la sentencia de unificación SU – 588 del 2016 ha determinado que el análisis que se debe realizar frente a estas situaciones debe ser detallado desde el caso concreto de la persona que padece enfermedades de carácter crónico, degenerativo y congénito.

Resaltó que, en caso de evidenciar la falta de idoneidad del mecanismo ordinario, la acción de tutela puede proceder de manera transitoria e incluso definitiva. Así mismo, respecto al principio de subsidiariedad, el Juez constitucional debe aplicar un tratamiento diferencial, debido a que el accionante es un sujeto de especial protección constitucional y verificar que este se encuentre en imposibilidad de ejercer el medio de defensa ordinario en igualdad de condiciones.

Alegó que el negar el reconocimiento del derecho a la pensión de invalidez implicaría asumir que las personas en situación de discapacidad, en razón a su estado de salud,

² Folios 95 al103 del expediente unificado digital.

no pueden ejercer una profesión u oficio que les permita tener una vida digna y que, en esta medida, nunca podrán aspirar a ese derecho pensional.

Por consiguiente, solicitó acceder a las peticiones planteadas en el escrito de tutela presentado para que no se vulneren sus derechos fundamentales.

CONSIDERACIONES

Competencia

De conformidad con el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991, esta Sala es competente para conocer de la impugnación presentada por el señor Wilson López Bedoya en contra del fallo de tutela proferido el 6 de abril de 2022 por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Ibagué, que negó por improcedente el amparo de tutela deprecado por el accionante.

Problema Jurídico

Corresponde a esta Sala determinar si, en el presente asunto, se configuran los requisitos exigidos por la Jurisprudencia Constitucional para que resulte procedente la acción de tutela interpuesta por el señor Wilson López Bedoya contra la Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES en la que se debaten derechos pensionales, tal como lo manifestó el accionante en su escrito de impugnación y, en consecuencia, se debe revocar la sentencia impugnada o si, por el contrario, debe confirmarse la decisión adoptada el 6 de abril de 2022 por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Ibagué que rechazó por improcedente la acción constitucional.

Para resolver el problema jurídico planteado, la sala hará referencia a *i) Marco normativo y procedencia de la Acción de Tutela ii) Requisito de subsidiaridad de la acción de tutela, iii) El derecho a la seguridad social y la pensión de invalidez iv) Procedencia de la acción de tutela para el pago de prestaciones económicas de índole pensional y v) Consideraciones del Caso Concreto*

i) Marco Normativo y procedencia de la Acción de Tutela

La acción de tutela establecida en el artículo 86 de la Constitución Política de Colombia, indica que toda persona dispone de este mecanismo para reclamar ante los jueces de la República, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento breve y sumario, por sí misma o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por cualquier autoridad o por particulares.

Dicha acción es procedente como un mecanismo ágil y breve, siempre que el afectado no disponga con otro medio de defensa judicial, salvo que se esté en presencia de un perjuicio irremediable, evento en el cual se utiliza como mecanismo transitorio pues, su finalidad es la protección inmediata de los derechos fundamentales afectados de manera actual e inminente.

ii) Requisito de subsidiaridad de la acción de tutela

Este mecanismo constitucional tiene como naturaleza ser residual y subsidiario, es decir, una acción constitucional de carácter excepcional, que sólo procede cuando no existe

otro medio de defensa judicial o cuando, de existir, estos resultan ineficaces para obtener el amparo requerido, o como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable; así lo estableció expresamente el numeral 1 del artículo 6 del Decreto 2191 de 1991:

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

1. 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 encuentra el solicitante.”

Así las cosas, la tutela se caracteriza por su principio de subsidiaridad, de tal suerte que su procedencia está sujeta a la verificación previa de la inexistencia de otros medios de defensa o, de existir, que estos no sean lo suficientemente eficaces para la protección de los derechos fundamentales del solicitante, por lo que no puede ser utilizada como medio judicial alternativo a los establecidos por ley, salvo que se acuda a ella como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, circunstancia que debe acreditar el accionante.

Al respecto la Corte Constitucional en Sentencia SU-574 de 2019 dispuso que:

*“La acción de tutela tiene un carácter residual y subsidiario, por lo anterior, solo procede como mecanismo de protección definitivo (i) cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, o (ii) cuando existiendo, ese medio carezca de idoneidad o eficacia para proteger de forma adecuada, oportuna e integral, los derechos fundamentales invocados, a la luz de las circunstancias del caso concreto. Ahora, también procede como mecanismo transitorio (iii) para evitar la consumación de un perjuicio irremediable, evento este en el que el accionante deberá ejercer el medio ordinario de defensa judicial que tenga a su disposición en un término máximo de cuatro (4) meses, contados a partir del fallo de tutela, y la protección se extenderá hasta tanto se produzca una decisión definitiva por parte del juez competente”.*³

Así las cosas, la mera existencia del mecanismo ordinario de defensa no satisface el requisito de subsidiariedad, por lo que se consagra la posibilidad de emplear la acción de tutela como mecanismo principal para la defensa de los derechos fundamentales, en los eventos en los que el proceso ordinario se torne ineficaz o, como mecanismo transitorio, cuando se utilice para evitar la configuración de un perjuicio irremediable, lo cual debe acreditar el actor.

iii) Derecho a la seguridad social y a la pensión de invalidez

El artículo 48 de la Constitución Política, consagra el derecho fundamental a la seguridad social como un servicio público de carácter obligatorio el cual se encuentra bajo la dirección, coordinación y control del Estado, a quien corresponde desarrollarlo a través de la Ley.

Al respecto, la Corte Constitucional en la sentencia T - 046 del 2019 indicó lo siguiente:

“Los artículos 48 Superior y 2º de la Ley 100 de 1993, establecen que el servicio público de seguridad social se debe prestar con sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. Para el caso que se analiza, resulta relevante el segundo de estos principios.

³ Corte Constitucional. Sentencia SU-574 del 27 de noviembre de 2019. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

El principio de universalidad supone que se proteja a todas las personas, sin ninguna discriminación y en todas las etapas de la vida. Este principio se ve reflejado en el objeto del Sistema General de Seguridad Social en Pensiones, que tiene como finalidad: (i) garantizar a la población el amparo contra las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez y la muerte, mediante el reconocimiento de pensiones y prestaciones; y (ii) propender por la ampliación progresiva de la cobertura a los segmentos de población no cubiertos con un sistema de pensiones”

En torno a la pensión de invalidez, el artículo 38 de la ley 100 de 1993 dispone que *“una persona se considera invalida cuando por cualquier causa de origen no profesional, no provocada intencionalmente, hubiere perdido el 50% o más de su capacidad laboral”*.

Aunado a ello, el artículo 39 de la ya citada ley, modificado por el artículo 1 de la Ley 860 de 2003, establece los requisitos esenciales que debe acreditar el solicitante para poder obtener la pensión de invalidez.

“ARTÍCULO 39. REQUISITOS PARA OBTENER LA PENSIÓN DE INVALIDEZ. Tendrá derecho a la pensión de invalidez el afiliado al sistema que conforme a lo dispuesto en el artículo anterior sea declarado invalido y acredite las siguientes condiciones:

- 1. Invalidez causada por enfermedad: Que haya cotizado cincuenta (50) semanas dentro de los últimos tres (3) años inmediatamente anteriores a la fecha de estructuración.*
- 2. Invalidez causada por accidente: Que haya cotizado cincuenta (50) semanas dentro de los últimos tres (3) años inmediatamente anteriores al hecho causante de la misma. (...).”*

Así las cosas, para obtener la pensión de invalidez el afiliado debe contar con una pérdida de capacidad laboral calificada con un porcentaje igual o superior al 50% y haber cotizado cincuenta (50) semanas dentro de los tres (3) años inmediatamente anteriores a la fecha de estructuración de la pérdida de capacidad laboral.

iv) Procedencia de la acción de tutela para el pago de prestaciones económicas de índole pensional

La Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia ha señalado que, por regla general, las controversias suscitadas para resolver exigencias de índole laboral o prestacional, no le corresponden a la jurisdicción constitucional en sede de tutela, dado que se trata de pretensiones de orden legal para cuya definición existen en el ordenamiento jurídico otros medios idóneos y ordinarios ante los jueces de la especialidad.

No obstante, de manera excepcional ha permitido la procedencia de la acción de tutela para conocer de las solicitudes de reconocimiento y pago de prestaciones sociales cuando el peticionario demuestre que el núcleo esencial del derecho fundamental al mínimo vital está comprometido.

“En suma, la acción de tutela procede excepcionalmente para obtener el reconocimiento y pago de una pensión cuando se demuestra que: (i) los medios judiciales no son idóneos ni eficaces para lograr la protección inmediata e integral de los derechos fundamentales presuntamente vulnerados, (ii) el no reconocimiento y pago de la prestación, afecta los derechos fundamentales del solicitante, en particular de su derecho al mínimo vital y, (iii) el interesado ha desplegado cierta

Acción: Tutela
Accionante: Wilson López Bedoya
Accionada: Administradora Colombiana de Pensiones - COLPENSIONES
Radicado: 73001-33-33-002-2022-00069-01

7

*actividad administrativa o judicial, tendiente a obtener la protección de sus derechos.*⁴

En ese orden de ideas, por regla general el reconocimiento de derechos pensionales escapa de la órbita de procedencia de la acción de tutela en cuanto no exista certeza de la afectación al mínimo vital.

v) Consideraciones del Caso Concreto

Observa esta Sala que el señor Wilson López Bedoya desde los 10 años de edad padece de amaurosis bilateral (ceguera en ambos ojos), está afiliado al Sistema General de Seguridad Social en el Régimen de Prima Media con Prestación Definida en Colpensiones con 750 semanas cotizadas por el periodo de tiempo comprendido entre el 1 de febrero de 1997 al 31 de agosto de 2011 y debido a la patología que padece, conforme al dictamen DML 4020711 del 16 de noviembre de 2011, le determinaron una pérdida de capacidad laboral (PCL) del 85% de origen común, con fecha de estructuración 15 de diciembre de 1979.

El día 24 de marzo de 2021, conforme al dictamen de capacidad laboral, elevó reclamación administrativa ante COLPENSIONES solicitando el reconocimiento y pago de la pensión de invalidez, petición que le fue negada mediante acto administrativo No SU 168466 del 22 de julio de 2021, decisión contra la cual interpuso recurso de reposición y en subsidio el de apelación, recursos resueltos de manera desfavorable por la entidad pensional a través de las Resoluciones SUB No 188385 del 11 de agosto de 2021 y DPE 962 del 28 de octubre de 2021, confirmando en su integridad la resolución recurrida.

Al no estar de acuerdo con la anterior decisión, el señor Wilson López Bedoya elevó solicitud de amparo constitucional para que se le tutelaran los derechos fundamentales de petición, seguridad social, igualdad, protección a personas disminuidas físicamente, protección de las personas en estado de discapacidad visual y a la dignidad humana, presuntamente vulnerados por la Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES por negarle el reconocimiento y pago de la pensión de invalidez.

El Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Ibagué mediante sentencia proferida el 6 de abril de 2022 declaró improcedente el amparo de tutela deprecado por la parte accionante, al considerar que al señor Wilson López Bedoya le corresponde acudir a la jurisdicción ordinaria laboral para reclamar el reconocimiento y pago de la pensión de invalidez, teniendo en cuenta que la tutela es un mecanismo subsidiario y residual, salvo que se hubiere acreditado la configuración de un perjuicio irremediable, la cual no ocurrió.

El señor Wilson López Bedoya en sede de impugnación manifestó que hay una vulneración flagrante de sus derechos fundamentales, toda vez que se están desconociendo fallos de tutela emitidos por la Corte Constitucional en materia de pensión de invalidez en los cuales se han realizado valoraciones en conjunto del dictamen, las condiciones del solicitante, la patología padecida y el historial laboral sin tener que acudir a la jurisdicción ordinaria, lo anterior por tratarse de personas de especial protección

⁴ Corte Constitucional, Sala Octava de Revisión. Sentencia T-155 de 2018. (M.P. José Fernando Reyes Cuartas; 24 de abril de 2018).

Acción: Tutela
Accionante: Wilson López Bedoya
Accionada: Administradora Colombiana de Pensiones - COLPENSIONES
Radicado: 73001-33-33-002-2022-00069-01

8

constitucional que se encuentran en imposibilidad de ejercer el medio de defensa ordinario en igualdad de condiciones.

Luego de analizado lo anterior, recuerda esta Sala que, la Corte Constitucional ha enfatizado que el principio de subsidiariedad, de acuerdo con el artículo 86 de la Constitución Política, implica que el interesado debe hacer uso de todos los recursos ordinarios que el sistema judicial ha dispuesto para conjurar la situación de amenaza o lesión de sus derechos, de manera que, la acción de tutela sólo será procedente en los eventos que el medio ordinario se torne ineficaz o se utilice como un mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Por lo tanto, al analizar el material probatorio es dable colegir con certeza que la presente acción de tutela es improcedente, en la medida que no cumple con los requisitos de subsidiariedad para que proceda, atendiendo a que lo pretendido por el accionante consiste en obtener por este medio el reconocimiento y pago de la pensión de invalidez.

En efecto, aclara esta Sala que la acción de tutela se torna improcedente para perseguir el reconocimiento y pago de la prestación solicitada, dado el carácter excepcional y residual de este mecanismo constitucional, pues, se reitera, el ordenamiento jurídico prevé medios ordinarios idóneos y eficaces para debatir este tipo de pretensiones de tipo económico.

En ese sentido, tampoco avizora esta Sala la existencia de un perjuicio irremediable que amerite la intervención excepcional del juez de tutela, como quiera que, si bien el accionante es un sujeto de especial protección constitucional en razón a su situación de discapacidad, no se adjunta prueba siquiera sumaria que indique que se está afectando su mínimo vital al carecer de una fuente económica mínima para su subsistencia.

Por lo tanto, se itera, no se advierte el cumplimiento del requisito de subsidiariedad de la acción de tutela, toda vez que el accionante cuenta con otros mecanismos judiciales para debatir la procedencia del reconocimiento y pago de su pensión de invalidez. Dicha situación conlleva a la improcedencia del amparo constitucional deprecado, máxime cuando no se acreditó la configuración de una situación inminente, grave, urgente e impostergable que permita la intervención transitoria del juez de tutela.

Por consiguiente, esta Sala confirmará el fallo de primera instancia pues considera que la acción de tutela no es el mecanismo judicial idóneo para estudiar, reconocer y ordenar el pago de la pensión de invalidez a favor del señor Wilson López Bedoya, pues no se encontraron acreditadas las causales de procedencia excepcional de este medio.

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

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR el fallo de tutela proferido el 6 de abril de 2022, por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Ibagué, que declaró improcedente la acción de tutela instaurada por el señor Wilson López Bedoya, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Notifíquese la presente decisión a las partes y remítase a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión.

Acción: Tutela
Accionante: Wilson López Bedoya
Accionada: Administradora Colombiana de Pensiones - COLPENSIONES
Radicado: 73001-33-33-002-2022-00069-01

9

En cumplimiento de las medidas de aislamiento preventivo decretadas por el Gobierno nacional para evitar la propagación del COVID 19, esta providencia fue estudiada y aprobada en Sala de decisión mediante la utilización de medios electrónicos.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados,



BELISARIO BELTRÁN BASTIDAS



LUIS EDUARDO COLLAZOS OLAYA



ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA