

**REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**



**TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE PEREIRA  
SALA DE DECISIÓN LABORAL**

**DR. GERMÁN DARÍO GÓEZ VINASCO**  
Magistrado Ponente

Pereira, veinte (20) de abril de dos mil veintitrés (2023)

<b>PROCESO:</b>	Impugnación de Acción de Tutela
<b>RADICADO:</b>	660013105001202300052-01
<b>ACCIONANTE:</b>	ROSALBA LONDOÑO VARGAS
<b>ACCIONADAS:</b>	COLPENSIONES
<b>TEMA:</b>	DERECHO DE PETICIÓN
<b>DECISIÓN:</b>	CONFIRMA

**SENTENCIA No. 15**

**Aprobado por Acta No. 36 del 20 de abril de 2023**

En la fecha y una vez cumplido el trámite de ley, se decide el recurso de impugnación interpuesto por COLPENSIONES frente al fallo de primera instancia del 24 de febrero de 2023, proferido por el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Pereira, Risaralda.

**I. ANTECEDENTES**

La señora **ROSALBA LONDOÑO VARGAS**, actuando en nombre propio, promovió acción de tutela contra la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES, al considerar vulnerado y amenazado su derecho fundamental de petición, seguridad social e igualdad consagrado en la Constitución Política.

La accionante justifica el amparo constitucional basado en los siguientes,

**HECHOS**

Señaló que por medio de la sentencia del 06 de julio de 2017 el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Pereira, confirmada por el Consejo de Estado Sección Segunda, condenó a COLPENSIONES a reconocer y pagar la pensión de sobrevivientes por el fallecimiento de su hijo. Una vez el juzgado dispuso el archivo de las diligencias y emitió copias auténticas de la actuación, el 25 de agosto del 2022 se radicó en COLPENSIONES la respectiva cuenta de cobro con la copia autentica de la sentencia a fin de obtener el cumplimiento de la misma y el consecuente pago de la prestación. No obstante, a la fecha COLPENSIONES no se ha pronunciado ni ha dispuesto la inclusión en nómina y el pago de la prestación.

Como consecuencia, sostiene que COLPENSIONES ha vulnerado sus derechos fundamentales y trasgrediendo su derecho a la pensión reconocida.

### **PRETENSIONES**

La demandante solicita se tutelen sus derechos fundamentales, en consecuencia, se ordene a COLPENSIONES a dar respuesta al derecho de petición radicado el 25 de agosto de 2022. Asimismo, se ordene a dar cumplimiento al fallo proferido por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Sala Segunda de Pereira, confirmada por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda.

### **POSICIÓN DE LA ACCIONADA**

La Administradora **COLPENSIONES** expresó que lo solicitado por la accionante desnaturaliza el mecanismo de la tutela, pues existen procedimientos pertinentes e idóneos para su solución y la acción constitucional no es el medio para hacer efectivo el cumplimiento del fallo ordinario, por tanto, debe declararse su improcedencia. Agregó que dentro de la entidad existe un trámite interno para el cumplimiento del fallo judicial y se divide en cuatro etapas: radicación de la sentencia, alistamiento de la sentencia, validación de documentos y emisión y notificación del acto administrativo. En virtud de ello, considera se debe negar las pretensiones de la tutela.

### **FALLO IMPUGNADO**

Mediante sentencia del 24 de febrero de 2022, el Juzgado Primero Laboral del Circuito, resolvió tutelar los derechos fundamentales de petición, seguridad social y de oficio, el derecho al mínimo vital. En consecuencia, ordenó a COLPENSIONES realizar las gestiones pertinentes para disponer la inclusión en nómina de la pensión de sobrevivientes reconocida a la señora ROSALBA LONDOÑO VARGAS, con ocasión del fallecimiento de su hijo; *“en atención a que la parte actora cumplió con la carga que le correspondía de acreditar para la activación del pago, sin que en ningún momento la entidad se hubiese pronunciado negando este trámite, sino que simplemente ha actuado con evasivas injustificadas, lo cual afecta no solo el derecho de petición sino a la seguridad social y el mínimo vital de que es titular la actora, al verse disminuidos sus ingresos con la falta de pago de la mesada y el retroactivo pensional.”*

Como fundamento de la decisión, la *a quo* señaló que, la actora es una persona de la tercera edad, ya que el nació el 08 de julio de 1937 y a la fecha tiene 85 años de edad que dependía de su hijo hoy fallecido; por lo que amerita desplazar los medios ordinarios para garantizar el cumplimiento de la sentencia judicial, máxime cuando según las providencias en firme y el material probatorio arrimado al expediente, dan cuenta de la urgencia de la accionante de acceder al pago de la prestación económica.

En ese sentido, la *a quo* consideró que COLPENSIONES ha trasgredido el derecho fundamental de petición, por no brindar una respuesta seria y de fondo a la solicitud de inclusión en nómina, y al mismo tiempo, ha vulnerado el derecho fundamental a la seguridad social y el mínimo vital.

### **IMPUGNACIÓN**

La accionada **COLPENSIONES** impugnó el fallo de tutela proferido en primera instancia, y solicitó la revocatoria del mismo.

Argumentó que una vez verificado el sistema de información de la entidad se pudo observar que se están adelantando todas las actuaciones administrativas para dar cumplimiento a lo ordenado en el proceso laboral. Con todo, insiste en que la acción de tutela no es el medio de defensa idóneo y eficaz para alcanzar el cumplimiento del fallo judicial en la medida en que el legislador concibió el proceso ejecutivo para lograr dicho fin.

Señaló que los términos para pagar o incluir en nómina a un pensionado deben tener presente los procesos y protocolos de seguridad financiera y contable de la Dirección de Nómina de Pensionados, razón por la que liquida de manera anticipada la nómina y paga en el mes siguiente a su inclusión, por ende, los pagos o inclusión no pueden hacerse en cualquier momento del mes haciendo imposible el acatamiento de una orden que no contemple los periodos de liquidación.

Finalmente, informó que en aras de dar cumplimiento a la obligación de pago, realizó el estudio correspondiente encontrando que el valor de \$1.200.000 se encuentra en proceso por parte de la Dirección de Tesorería y el depósito se efectuará a la cuenta judicial del Tribunal Administrativo de Pereira – SEC Segunda y la certificación del pago estará disponible en los próximos 20 días.

Procede la Sala a decidir previas las siguientes:

## **II. CONSIDERACIONES**

### **Sobre la Acción de Tutela**

El artículo 86 de la Constitución Política consagra la **Acción de Tutela** como un instrumento jurídico a través del cual los ciudadanos pueden acudir ante los Jueces Constitucionales a reclamar la protección directa e inmediata de los derechos fundamentales que estén siendo vulnerados, sin mayores requerimientos de índole formal y con la certeza de obtener oportuna resolución. Así pues, la Tutela procede frente a situaciones de hecho que representen quebranto o amenaza de dichos derechos fundamentales, cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable; de esta forma, se propende por cumplir uno de los fines esenciales del Estado Social de Derecho de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados constitucionalmente.

Se trata entonces de una categoría constitucional de protección que consagró la Constitución de 1991, tendiente a salvaguardar los derechos fundamentales

de las personas, de lesiones o amenazas de vulneración por parte de una autoridad pública y, bajo ciertos supuestos, por parte de un particular. Es un procedimiento judicial específico, autónomo, directo y sumario, que en ningún caso puede sustituir los procesos judiciales que establece la ley; en ese sentido, la Acción de Tutela es un instrumento jurídico de carácter subsidiario que no puede ser asumida como una institución procesal alternativa, supletiva, ni sustitutiva de las competencias constitucionales y legales de las autoridades públicas.

### **Sobre el Derecho Fundamental de Petición**

En relación con el contenido del artículo 23 Superior, la Corte Constitucional ha precisado que el derecho de petición al tener el carácter de derecho fundamental, la acción de tutela es el mecanismo creado para lograr su protección cuando quiera que resulte amenazado o vulnerado por la acción u omisión de cualquier autoridad pública y, en ciertos eventos por los particulares, ante la ausencia de otro medio de defensa judicial eficaz para hacer efectiva su garantía.

En providencia T-054 del 2004, la Corte delimitó los alcances del derecho de petición al señalar los siguientes rasgos característicos:

- “1. El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa,*
- 2. garantizando a su vez otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión;*
- 3. El núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión;*
- 4. La petición debe ser resuelta de fondo, de manera clara, oportuna, precisa y congruente con lo solicitado;*
- 5. La respuesta debe producirse dentro de un plazo razonable, el cual debe ser lo más corto posible;*
- 6. La respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita;*
- 7. Este derecho, por regla general, se aplica a entidades estatales, y en algunos casos a los particulares;*

8. *El silencio administrativo negativo, entendido como un mecanismo para agotar la vía gubernativa y acceder a la vía judicial, no satisface el derecho fundamental de petición pues su objeto es distinto. Por el contrario, el silencio administrativo es la prueba incontrovertible de que se ha violado el derecho de petición;*

9. *El derecho de petición también es aplicable en la vía gubernativa;*

10. *La falta de competencia de la entidad ante quien se plantea, no la exonera del deber de responder; y*

11. *Ante la presentación de una petición, la entidad pública debe notificar su respuesta al interesado.”*

Asimismo, en sentencia T-463 de 2011 señaló:

*“Así, esta corporación ha sostenido que el derecho de petición se materializa cuando la autoridad requerida, o el particular en los eventos en que procede, emite respuesta a lo pedido, i) respetando el término previsto para tal efecto; **ii) de fondo, esto es, que resuelva la cuestión, sea de manera favorable o desfavorable a los intereses del peticionario, iii) en forma congruente frente a la petición elevada; y, iv) comunicándole tal contestación al solicitante.”***

De lo anterior es preciso concluir que, la protección del derecho fundamental de petición requiere una respuesta de fondo, oportuna y, además, debe ser debidamente notificada al peticionario, pues es a partir de ese momento en que el derecho se ve protegido.

### **Caso Concreto**

Descendiendo al caso bajo estudio, se evidencia que el 25 de agosto de 2022 la actora elevó petición ante COLPENSIONES para el cumplimiento de la sentencia emitida el 06 de julio de 2017, por la Sala Segunda de Decisión del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Pereira, confirmada por la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, del Consejo de Estado Sección Segunda, por medio de la cual, se ordenó lo siguiente:

*“1. Se declara la nulidad de las Resoluciones No. GNR 372920 del 19 de octubre de 2014, No. GNR 135005 del 10 de mayo de 2015 y No. VPB del 23 de febrero de 2016, por medio de las cuales fue negada la solicitud de reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes formulada por la demandante, conforme las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia.*

*2. Como consecuencia de la anterior declaración y a título de restablecimiento del derecho, se condena a la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones- al pago de la pensión de sobrevivientes en favor de la demandante, a partir del 08 de diciembre de 2013, de conformidad con los términos y parámetros indicados en la parte motiva del presente proveído”.*

En respuesta a la tutela, COLPENSIONES confirmó que no ha cumplido la orden de la sentencia del proceso contencioso y alegó que la acción constitucional no es el medio para hacer efectivo el cumplimiento del fallo. Más adelante, en el escrito de impugnación informó que el valor de \$1.200.000 se encuentra en proceso por parte de la Dirección de Tesorería y el depósito se efectuará a la cuenta judicial del Tribunal Administrativo de Pereira – SEC Segunda y la certificación del pago estará disponible en los próximos 20 días.

Pues bien, en primer lugar, debe decirse que la Corte Constitucional ha señalado que, en principio, la tutela es improcedente para lograr el cumplimiento de una decisión judicial, salvo en los casos en que el interesado requiera la intervención inmediata del juez constitucional.

Así en sentencia T-560A-2014, estableció unas reglas que deben ser constatadas por el juez de tutela, para que proceda la tutela de forma excepcional en estos casos, las cuales son: **(i)** *Procede la acción constitucional cuando la autoridad que debe cumplir lo ordenado en la sentencia se niega a hacerlo, sin justificación razonable. (ii) Cuando la omisión o renuencia a cumplir la orden emanada de la decisión judicial quebranta directamente los derechos fundamentales del peticionario, en consideración con las especiales circunstancias en las que se encuentra. (iii) Cuando el mecanismo ordinario establecido en el ordenamiento jurídico para proteger el derecho fundamental carece de idoneidad, por lo que no resulta efectivo para su protección.*

Por esta misma línea argumentativa, en sentencia T 404 de 2018, la Corte explicó lo siguiente:

“(…) el cumplimiento de las sentencias judiciales comprende, per se, una obligación para las personas sobre las cuales se haya impuesto una orden, en principio, sin la necesidad de que la parte en favor de quien se resolvió el conflicto inicie ningún otro proceso adicional. En esa medida, se ha sostenido que **“(c)uando los ciudadanos han obtenido un pronunciamiento judicial en el que se les reconocen sus derechos, exigirles que inicien otro proceso para hacer efectiva la orden judicial es una carga procesal adicional que hace más onerosa la efectividad de los derechos y dilata la garantía reconocida.**

Sin embargo, ante el incumplimiento, se deben iniciar los mecanismos judiciales dispuestos por el legislador para el efecto. En este escenario, existen obligaciones de hacer y de dar. En principio, el proceso ejecutivo es el mecanismo de defensa judicial idóneo y efectivo para lograr su cumplimiento según el artículo 426[13] de la Ley 1564 de 2012 (Código General del Proceso)

(…)

Específicamente, **cuando se solicita el cumplimiento de sentencias que reconocen pensiones, la Corte ha considerado que resulta procedente la tutela si está de por medio la amenaza y vulneración del mínimo vital y, con este, la dignidad humana.** En esa línea, se ha sostenido que los jueces y tribunales deben adoptar medidas necesarias y adecuadas para garantizar la plena efectividad de los derechos fundamentales de las personas involucradas. Así, en caso de que se requiera el pago efectivo de la pensión de vejez, se ha determinado que **resulta procedente ordenar que el derecho reconocido se ejecute, lo que se traduce en “ordenar la inclusión en nómina”.** Se trata de un derecho necesario para garantizar el mínimo vital y, con ello, la subsistencia digna de personas beneficiarias de la pensión de vejez. Es esta entonces **“una excepción a la regla según la cual la tutela es improcedente si persigue el cumplimiento de sentencias que generan obligaciones de dar”**”

En este escenario, el cumplimiento de las decisiones judiciales que reconocen la pensión de vejez exige salvaguardar los derechos fundamentales de quienes, por regla general, debido a su edad, son sujetos de especial protección constitucional y, en muchas ocasiones, esta prestación constituye el único recurso que les garantiza una vida digna dado que no tienen capacidad laboral para acceder a otro medio de subsistencia. En consecuencia, imponerles el indefinido y prolongado incumplimiento de la sentencia que han obtenido en su favor constituye una afectación potencialmente lesiva para sus derechos fundamentales y deja al individuo en una condición de indefensión y subordinación frente a la entidad encargada de pagar la pensión.” (Negrilla fuera de texto)

De lo anterior se puede concluir que el medio idóneo para hacer cumplir las sentencias judiciales es el proceso ejecutivo, sin embargo, como excepción a la



regla, la Corte reconoce que la tutela resulta procedente cuando se busca el pago efectivo de una pensión de vejez y se evidencia una amenaza o vulneración del derecho al mínimo vital y, con este, la dignidad humana. Dado que se trata de un derecho fundamental como lo es la seguridad social, de la cual, son beneficiarias personas que por su edad no tienen capacidad laboral para acceder a otro medio de subsistencia; por lo tanto, imponerles un trámite adicional para obtener el cumplimiento de una sentencia fallada a su favor resulta perjudicial a sus derechos fundamentales.

En ese orden de ideas, en el caso bajo estudio, se encuentra que la actora a la fecha tiene 86 años (nació el 08-jul-1937). Según las providencias en firme aportadas al expediente, en el proceso contencioso administrativo quedó demostrado que en la actualidad percibe otra pensión de sobrevivientes por el deceso de su cónyuge, por el monto de un salario mínimo, sin embargo, esta es insuficiente para solventar sus gastos, pues dependía económicamente de su hijo fallecido.

Sobre este punto, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en sentencia del 06 de julio de 2017, expuso: *“las obligaciones económicas por el fallecimiento de su hijo Jhon Alzate Londoño, quedaron a su cargo y por lo mismo resulta insuficiente para sufragar los gastos del hogar, es decir, **la pensión mínima percibida por la señora Rosalba Londoño, para las condiciones en que se encuentra como adulta mayor (...) y su mal estado de salud (...) no demuestran una independencia económica para tener la autonomía necesaria y sufragar los costos de la propia subsistencia, pues no está en condiciones de trabajar ni tampoco se observa el goce de un patrimonio propio, sin que evidencie este Colegiado la posibilidad de que la actora pueda generarse un ingreso económico o disponer de una fuente de recursos que le permitan asumir las necesidades básicas, y garantizarse una vida en condiciones dignas”*** (fl.19, anexo2) (Negrilla fuera de texto)

En virtud de lo anterior, no existe duda de que la actora no cuenta con las condiciones mínimas y necesarias para garantizar su mínimo vital y, por ende, se encuentra amenazada su vida en condiciones dignas, debido a su edad, su estado de salud y sus circunstancias económicas. Estos hechos que resultaron altamente probados durante el proceso contencioso y no sería viable que en la instancia constitucional se dijera lo contrario; por lo mismo, el mecanismo del

proceso ejecutivo no resulta efectivo ni idóneo para la protección de sus derechos fundamentales a la seguridad social, el mínimo vital y la vida digna, pues equivaldría a imponer a la actora la carga de adelantar otro proceso largo y tedioso para obtener el pago de una prestación de la cual ya es derechosa por decisión judicial. Y es que no se puede perder de vista que el proceso administrativo inició en el año 2016 y la sentencia quedó en firme en el año 2021 con el fallo del Consejo de Estado; es decir, la actora lleva más de 6 años tratando de obtener su derecho pensional; por lo tanto, para esta Sala no resultan válidos los argumentos de COLPENSIONES tendientes a demostrar la necesidad de adelantar trámites internos administrativos que no ha efectuado desde el 2021 a la fecha, pues contradicen los principios y fines de la seguridad social y el acceso a la justicia.

Aunado a lo expresado con antelación, se avizora que las condiciones de la accionante superan las reglas establecidas por la jurisprudencia para que proceda la acción de tutela en estos casos, ya que **(i)** *la autoridad que debe cumplir lo ordenado en la sentencia se niega a hacerlo, sin justificación razonable.* Es decir, COLPENSIONES se niega a cumplir lo ordenado en la sentencia sin una justificación válida y razonable. **(ii)** *La omisión o renuencia a cumplir la orden emanada de la decisión judicial quebranta directamente los derechos fundamentales del peticionario, en consideración con las especiales circunstancias en las que se encuentra.* Pues como se indicó antes, el incumplimiento de la orden judicial vulnera los derechos fundamentales de la accionante dadas sus circunstancias económicas, condiciones de salud y su edad. **(iii)** *El mecanismo ordinario establecido en el ordenamiento jurídico para proteger el derecho fundamental carece de idoneidad, por lo que no resulta efectivo para su protección.* En este punto se reitera que el proceso ejecutivo si bien tiene el fin de obtener el pago de las condenas económicas a cargo de COLPENSIONES, resulta insuficiente para salvaguardar los derechos fundamentales de la accionante.

Ante tales circunstancias especiales en el presente caso, la intervención del juez constitucional resulta imperiosa para proteger los derechos fundamentales de la accionante y evitar un perjuicio irremediable. De manera que, excepcionalmente, el juez de tutela tiene la facultad de ordenar el cumplimiento de una sentencia judicial, no para ordenar el pago de retroactivos o intereses moratorios y demás emolumentos, sino que esta facultad se traduce, en palabras del Alto Tribunal Constitucional, en ordenar a COLPENSIONES la inclusión en

nómina de la actora a fin de que obtenga el pago periódico de una mesada pensional que permita solventar su subsistencia en condiciones dignas.

Así las cosas, para esta Sala resultó acertada la decisión de la *a quo* al ordenar a COLPENSIONES proceda a realizar las gestiones pertinentes para disponer la inclusión en nómina de la accionante, lo cual, no se evidencia que se haya efectuado por parte de la entidad. En ese orden, se CONFIRMARÁ la sentencia impugnada.

En mérito de lo expuesto, la **Sala de Decisión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

### **RESUELVE**

**PRIMERO: CONFIRMAR** la sentencia impugnada, proferida por el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Pereira.

**SEGUNDO: NOTIFÍQUESE** esta providencia a las partes en la forma y términos consagrados en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

**TERCERO: DENTRO** de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria del presente fallo, **REMÍTASE** de forma electrónica y en los términos del Acuerdo PCSJA20-11594 del 13 de julio de 2020, la presente Acción de Tutela ante la Honorable Corte Constitucional para su eventual **REVISIÓN**.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Los Magistrados,

**GERMÁN DARÍO GÓEZ VINASCO**

**OLGA LUCIA HOYOS SEPÚLVEDA**

**JULIO CÉSAR SALAZAR MUÑOZ**

Firmado Por:

**German Dario Goez Vinasco**  
Magistrado Tribunal O Consejo Seccional  
Sala 003 Laboral  
Tribunal Superior De Pereira - Risaralda

**Julio Cesar Salazar Muñoz**  
Magistrado Tribunal O Consejo Seccional  
Sala 002 Laboral  
Tribunal Superior De Pereira - Risaralda

**Olga Lucia Hoyos Sepulveda**  
Magistrado Tribunal O Consejo Seccional  
Sala 004 Laboral  
Tribunal Superior De Pereira - Risaralda

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **4e729674ca55abd3f01fe798434a7755b56ae947908d1d24af60af462ef021a4**

Documento generado en 20/04/2023 03:38:50 PM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**  
**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**