



SEÑORES

CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION TERCERA – SUBSECCION B

E. S. D.

REF: Impugnación de Acción de tutela.

ACCIONANTE: ESNED RAMIREZ RAMÍREZ
ACCIONADO: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS
RADICADO: 11001-03-15-000-2021-04089-00

HECTOR ERNESTO BUENO RINCON, mayor de edad, identificado con la cedula de ciudadanía No. 9.736.615 de Armenia – Quindío, abogado en ejercicio, titular de la Tarjeta profesional No. 149.085 del Consejo Superior de la Judicatura, actuando en representación de la señora **ESNED RAMIREZ RAMIREZ**, identificada con la cedula de ciudadanía No. 24.951.791 de Pereira, invocando el artículo 86 de la Constitución Política, comedidamente me permito presentar el presente escrito para instaurar **IMPUGNACION DE FALLO DE TUTELA DE PRIMERA INSTANCIA PROFERIDO POR EL CONSEJO DE ESTADO** a través de fallo proferido el 19 de agosto de 2021, notificado a través de correo electrónico el 25 de agosto a las 9:45 de la noche, entendiéndose la notificación a partir del día 26 de agosto de 2021, ante su despacho, lo anterior fundamentado en los siguientes argumentos fácticos y jurídicos:

Reitero señores Magistrados que, con el actuar del **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS SALA UNITARIA**, se le han vulnerado los derechos fundamentales al **MINIMO VITAL, AL PRINCIPIO DE LA DIGNIDAD HUMANA, SEGURIDAD SOCIAL, PRINCIPIO DE LA GARANTÍA LEGÍTIMA, BUENA FE Y AL PRINCIPIO DE LA SEGURIDAD JURÍDICA.**

Considero que el ad quo, al revisar en sede de tutela, ha desconocido completamente la génesis de este asunto a resolver. Lo anterior, teniendo en cuenta que el Tribunal Administrativo de Caldas ha emitido una medida cautelar sobre una resolución que fue emitida con fundamento en un fallo de acción de tutela, a través de sentencia de primera instancia No. 060 del 10 de diciembre de 2015 proferida por el **JUZGADO SEGUNDO CIVIL DEL CIRCUITO DE BUENAVENTURA – VALLE DEL CAUCA**, se concedió la pensión de sobreviviente causada por el señor



GRAJALES GIRALDO a mi poderdante, la señora **ESNED RAMIREZ RAMIREZ**, con fundamento en la jurisprudencia de la Honorable Corte Constitucional haciendo énfasis en el reconocimiento de la pensión de sobreviviente para compañera permanente y a la aplicación del principio de progresividad en la condición más beneficiosa, como lo hace la corte en las sentencias T-073 de 2013 y T-228 de 2014 respectivamente, dándole así aplicación a lo dispuesto en el Acuerdo 049 de 1990. De igual forma, en esa oportunidad, la entidad COLPENSIONES debía hacer uso de la impugnación al fallo anterior, situación que no se presentó, toda vez que, impugnó de manera extemporánea.

Dado lo anterior, acude a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, para que esta a través de la jurisdicción ordinaria declare la nulidad del acto administrativo, solicitando dentro del proceso de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** instaurado por la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES COLPENSIONES**, la entidad accionante solicitó medida cautelar de suspensión de los efectos de la **Resolución GNR 383201 de 19 de diciembre de 2016**; dicha medida fue decretada por el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS SALA UNITARIA** a través de **Auto A.I. 149 del 3 de junio de 2021**, suspendiendo así los efectos de la resolución demandada, lo que incluye la prestación de pensión de sobreviviente y el servicio de salud. No es cierto que, no se hubiese manifestado mi prohiljada frente a esta decisión, como lo manifiesta el Consejo de Estado, toda vez que, a través de escrito presentado por curador ad litem, se opuso a la práctica de esta medida cautelar, para lo cual el Tribunal a través de Auto del 3 de junio de 2021, lo confirma y toma la respectiva medida. Debido a esta situación, mi poderdante la señora **ESNED RAMIREZ RAMIREZ**, perdió el sustento económico para su sostenimiento y el servicio de salud, situación que se agrava toda vez que ella es una persona de 68 años de edad y en razón a eso, no le es posible incursionar nuevamente en el mercado laboral y así obtener un ingreso para su sostenimiento e ingresar al servicio de salud, y garantizarle una calidad de vida digna.

Es menester de esta Corte, tener presente que, la resolución fue expedida con fundamento en la aplicación del acuerdo 049 de 1990, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 53 de la Constitución política de Colombia, principio que ha sido ampliamente desarrollado por la Honorable Corte Constitucional. Posición que generalmente es en contravía a los pronunciamientos del Consejo de Estado y la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral.



APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE CONDICIÓN MAS BENEFICIOSA EN SEDE DE TUTELA – JURISPRUDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Para iniciar el presente acápite es necesario manifestar que dentro del escrito contentivo de la demanda y la medida cautelar la entidad demandante soporta su pretensiones en la existencia de un acto administrativo expedido contrariando la legislación aplicable al caso particular de mi prohijada, la Señora ESNEDE RAMIREZ RAMIREZ, pero debe enunciarse que dentro hechos y los soportes probatorios allegados con la demanda, no se evidencia que se incluya el fundamento jurídico utilizado por parte del Juzgado Segundo Civil del Circuito de Buenaventura, el cual fundamenta su decisión, bajo los antecedentes jurisprudenciales que en sede de tutela son aplicables para el caso en concreto, tal y como observamos en los argumentos utilizados por el juez de tutela. Además, omite informar al Juez Administrativo que, la entidad COLPENSIONES, no presentó de manera oportuna la impugnación al fallo de primera instancia, y por ende pretende que este juez actúe como una instancia para negar una prestación económica fundamentada en principios constitucionales ampliamente desarrollados por la Corte Constitucional para la época de la toma de la decisión del juez constitucional.

La condición más beneficiosa fue definida por la Corte Constitucional en la sentencia T-190 (2015) “como una institución jurídica por medio de la cual, frente a un cambio normativo, una disposición legal derogada del ordenamiento cobra vigencia para producir efectos jurídicos en una situación concreta”. Según la citada definición, la condición más beneficiosa produce un efecto ultractivo al permitir a una ley derogada producir resultados o consecuencias hacia el futuro, en la medida en que los cambios legislativos consagren requisitos regresivos poniendo en riesgo el derecho a obtener la pensión de invalidez de origen común y la de sobrevivientes.

En ese sentido, la honorable Corte Constitucional en la sentencia SU-120/03 (2003) consagró el principio de interpretación más favorable en materia laboral en los siguientes términos:

La Sala accionada deberá considerar que el artículo 53 de la Constitución Política impone al intérprete de las fuentes formales del derecho laboral el criterio de elegir, en caso de duda, por la interpretación que más favorezca al trabajador, y en consecuencia optar por ordenar a las entidades financieras obligadas mantener el valor económico de la mesada pensional de los actores, por ser ésta la solución que los beneficia y que condice con el ordenamiento constitucional Corte Constitucional (Sentencia SU-120, 2003)



La consagración del principio de la condición más beneficiosa en la seguridad social, encuentra su fundamento jurídico en un núcleo de derechos consagrados en la Constitución de 1991: “el derecho irrenunciable a la seguridad social” (CP. 1991, Art. 48), “la protección de las personas que por sus condiciones de salud se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta” (CP. 1991, Art. 13), “la protección a los disminuidos físicos, sensoriales y síquicos” (CP. 1991, Art. 47), “obrar conforme al principio de solidaridad social” (CP. 1991, Art. 48; CP. 1991, Art. 95), “buena fe” (CP. 1991, Art. 83), “asegurar los deberes sociales del Estado” (CP. 1991, Art. 2), la condición “según la cual la ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores” (CP. 1991, Art. 53), los cuales deben “interpretarse a la luz de los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia” (CP. 1991, Art. 93), e incorporados a la legislación interna, entre los cuales se reseña el Protocolo de San Salvador, aprobado mediante la Ley 319 (1996) que señala a la seguridad social como el derecho que tiene toda persona a que se le “proteja contra las contingencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa (CP. 1991, Art. 9)” y tal como se encuentra reseñado en la sentencia SU-442 (2016) de la Corte Constitucional.

El anterior compendio de derechos y obligaciones, se recalca, conforman el núcleo esencial del principio de la condición más beneficiosa, de aplicación excepcional en el sistema de seguridad social, cuando se trata del reconocimiento de las pensiones de invalidez y de sobrevivientes, el cual la Corte Constitucional, según la citada sentencia SU-442, comenzó a aplicar desde el fallo de la tutela T-1058 (2010), data desde la cual se ha venido utilizando con algunos ajustes, por las diferentes salas de revisión de esta corporación.

la Corte Constitucional en la sentencia T-832A, (2013), señala que las expectativas legítimas pueden verse afectadas negativamente por el tránsito legislativo, pero la desmejora debe estar fundada en “parámetros de justicia y equidad”, en razón a “que toda actividad del Estado debe sujetarse a los principios de racionalidad y proporcionalidad”.

“Respetar la confianza legítima de los destinatarios de la norma”, cuando un afiliado consolida una expectativa legítima para acceder a la pensión de invalidez de origen común o de sobrevivientes, por haber reunido las semanas requeridas en determinado régimen de seguridad social, siente la satisfacción y la tranquilidad de



tener asegurada la prestación pensional, en los casos que ocurra la invalidez o se ocasione la muerte, es por esto, que los cambios legislativos que afecten esta expectativa, generan en la persona una sensación de inestabilidad, preocupación y desconfianza, pero procurando a las Cortes mitigar aplicando el principio de la condición más beneficiosa.

El acceso a estas prestaciones, se obtiene cuando el afiliado o pensionado, según el caso, reúne los requisitos contemplados en las disposiciones vigentes a la fecha de la estructuración de la discapacidad o muerte, sin embargo, parafraseando a la Sala Laboral – Corte Suprema de Justicia, la jurisprudencia cuando se cumple con la densidad de semanas de cotización, dentro del plazo estrictamente exigido por la normatividad aplicable ha entendido que debe configurar una situación jurídica concreta, traducida en una expectativa legítima (Sentencia SL-4650, 2017).

Para tal efecto, la condición más beneficiosa surge como un instrumento jurídico para defender las expectativas legítimas concretadas en vigencia de normas derogadas, al no tener respuesta el derecho, implorado en la norma vigente a la fecha de la causación del suceso siniestro.

Del anterior estudio el principio de la condición más beneficiosa surge como un instrumento idóneo para proteger los derechos de las personas que consolidaron una expectativa legítima en vigencia de normas derogadas, ante la ausencia de un régimen de transición que los proteja, reconociéndoles la pensión de invalidez de origen común y de sobrevivientes, en los casos en que el afiliado reunió el número de semanas establecidas en leyes derogadas, a pesar de que la invalidez o la muerte ocurrieron en vigor de disposiciones posteriores.

Conforme a lo expuesto, se comparte la posición adoptada por la Corte Constitucional, al proteger su regla al afiliado de los constantes y continuos cambios en los requisitos para acceder a los beneficios pensionales. No es fácil para un trabajador mantener una historia de cotizaciones razonablemente estables debido a la falta de oportunidades laborales, la restricción para acceder al empleo después de haber cumplido determinada edad, además, por estar la condición más beneficiosa edificada en un cúmulo de derechos fundamentales generadores de una especial protección, tales como: “la seguridad social como un derecho irrenunciable” (C.P. 1991, Art. 48), “el principio de solidaridad” (C.P. 1991, Art. 48; C.P. 1991, Art. 95), “buena fe” (C.P. 1991, Art. 83), “no menoscabar la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores” (C.P. 1991, Art. 53); los cuales deben “interpretarse a la luz de los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por



Colombia” (CP. 1991, Art. 93), e incorporados a la legislación interna, entre los cuales se reseña el Protocolo de San Salvador, aprobado mediante la Ley 319 (1996) que señala a la seguridad social como el derecho que tiene toda persona a que se le “proteja contra las contingencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa” (Art. 9) y “el principio de favorabilidad” (C.P. 1991, Art. 53), entre otros.

Por otro lado, en la Sentencia T-566-2014, la H. Corte Constitucional, revisa una serie de casos similares a los de mi prohijada, en los cuales se expone:

“De todo lo expuesto, la Sala concluye que la jurisprudencia constitucional ha sido constante en la aplicación del principio de la condición más favorable frente a las diferentes normas que han venido regulando los requisitos para acceder a la pensión de invalidez y sobrevivientes, específicamente el Acuerdo 049 de 1990 (aprobado por el Decreto 758 del mismo año), las leyes 100 de 1993, 797 de 2003 y 860 del mismo año.

Basada en reiterada jurisprudencia, esta Sala encontró que cada una de las autoridades judiciales que conocieron de los procesos ordinarios en donde los accionantes demandaban el reconocimiento y pago de las respectivas prestaciones pensionales (invalidez y sobrevivientes), incurrieron en un defecto por desconocimiento del precedente constitucional sentado por esta Corporación en la materia.

Así entonces, en el caso de la señora María Isabel Rodríguez, la invalidez ocurrió en el año 1999, en vigencia de las reglas establecidas por la Ley 100 de 1993, para acceder a la pensión por dicha causa. A pesar de que la accionante no cumplía los requisitos establecidos por esa norma y sí los señalados por el Acuerdo 049 de 1990, el Tribunal Superior de Bogotá decidió aplicar la primera, con lo cual vulneró sus derechos fundamentales a la seguridad social y al mínimo vital, pues en aplicación del principio de la condición más favorable y de las reglas fijadas por la jurisprudencia constitucional, debió analizarse su caso a la luz de la segunda normativa. Por tanto, esta Corporación tutelaré los derechos fundamentales invocados por ella.

El caso de la señora Susana Chocontá tuvo un elemento adicional que esta Corte no había tenido la oportunidad de analizar en relación con el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes: el afiliado asegurado murió



en vigencia de la Ley 797 de 2003, que modificó la Ley 100 de 1993, pero el mayor número de cotizaciones las hizo mientras regía el Acuerdo 049 de 1990. Por esta razón, la señora Chocontá solicitaba se le aplicaran estas últimas reglas. Habida cuenta que antes de que la norma actual entrara a regir le precedían otros regímenes legales sobre el tema, el Tribunal Superior de Cali, siguiendo la jurisprudencia de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, aseveró que el principio de la condición más beneficiosa no podía entenderse como una búsqueda histórica normativa para verificar con cuál de ellas el solicitante tenía derecho a la prestación, negó las pretensiones pensionales de la actora.

Al respecto, si bien esta Sala encontró razonable la posición de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia en cuanto a la interpretación del concepto del principio de la condición más beneficiosa, no la compartió por encontrarla restrictiva frente a la garantía de los derechos a la seguridad social y al mínimo vital de la accionante. Es de anotar que a nivel constitucional, legal y jurisprudencial, no existe limitación alguna frente a las normas que pueden analizarse por parte del operador judicial al momento de resolver un caso concreto, lo cual no quiere decir que se puede aplicar de manera arbitraria cualquier disposición normativa, pues, como se anotó, lo importante es verificar que se cumplan los requisitos o presupuestos trazados por aquella norma favorable, que permita brindar una garantía material del derecho alegado. Por tal razón, amparará los derechos invocados por la señora Chocontá y, además, teniendo en cuenta que su difunto cónyuge había cotizado un alto número de semanas en vigencia del Acuerdo 049 de 1990, cumpliendo los requerimientos de la misma para acceder a la pensión de sobrevivientes, dispondrá su aplicación en lugar de la Ley 797 de 2003.”

Por los argumentos jurídicos anteriormente expuestos, es innegable que, la resolución que emitió COLPESIONES, por medio de la cual se lleva a cabo el reconocimiento de la pensión de sobreviviente a mi prohijada no contraría ninguna norma o jurisprudencia vigente, toda vez que, el juez constitucional que reconoció el derecho pensional, no puede desconocer el precedente jurisprudencial vigente para la fecha de expedición del fallo que dio origen a la resolución GNR383201 del 19 de diciembre de 2016. Por lo tanto, solicito muy respetuosamente a esta Honorable Corte, conceder la impugnación frente a la decisión tomada a través de fallo proferido el 19 de agosto de 2021, a través del cual no se concede el amparo constitucional invocado, y por el contrario se protejan los derechos fundamentales



de mi prohijada y se le ordene al **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS SALA UNITARIA** que revoque el auto que accede a medida cautelar del 3 de junio de 2021 A.I. 149 dentro del proceso contencioso administrativo de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO (LESIVIDAD)** con radicación No. **17-001-23-33-000-2018-00608-00**.

NOTIFICACIONES

Para efectos de notificaciones ténganse en cuenta los siguientes:

Del accionante:

- Correo electrónico: hectorbueno@gmail.com

Del accionado:

- Tribunal Administrativo de Caldas Sala Unitaria:
sgtadminclcd@notificacionesrj.gov.co

Atentamente,



HECTOR ERNESTO BUENO RINCON

C.C. No. 9.736.615 de Armenia – Quindío

T.P. No. 149.085 del Consejo Superior de la Judicatura.

BOGADOS
Legales y Jurídicas