



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER**

Palacio de Justicia "Francisco de Paula Santander"  
Bloque "C" Oficina 409 - Teléfono 5755707 – fax: 5755700  
Cúcuta – Norte de Santander

San José de Cúcuta, 29 de junio de 2017

Oficio No. P- 3355

Señor  
JESÚS MARÍA RODRÍGUEZ  
Cúcuta

Ref.: **Acción:** Tutela  
**Proceso No.:** 54-001-23-33-000-2016-00288-00  
**Actor:** Jesús María Rodríguez  
**Demandado:** Departamento Norte de Santander – Municipio de Ocaña  
**Magistrado:** Dr. Carlos Mario Peña Díaz

Respetado señor:

Con toda atención le notifico providencia de fecha 28 de junio del presente año, por medio del cual se ordenó oficiar tanto al Gobernador del Departamento como a la Alcaldía de Ocaña, requiriéndoseles sobre el cumplimiento de la sentencia de tutela de fecha 12 de julio de 2016.

Cordialmente,

  
ROSALBA MARTINEZ CONTRERAS  
Secretaria General

Martha E



A

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER**  
San José de Cúcuta, Veintiocho (28) de Junio de dos mil diecisiete (2017)

**Ref:** 54-001-23-33-000-2016-00288-00  
**Actor:** Jesús María Rodríguez  
**Demandado:** Departamento Norte de Santander – Municipio de Ocaña  
**Incidente de Desacato Tutela**

Al despacho la actuación de la referencia, se tiene que la parte actora presentó escrito en el que se solicita abrir incidente de desacato en contra de las entidades accionadas, por incumplimiento del fallo dictado dentro de acción de tutela de fecha 12 de julio de 2016 en el que se ordenó:

**PRIMERO: TUTELAR** el derecho fundamental al mínimo vital del Señor Jesús María Rodríguez (...)

**SEGUNDO:** En consecuencia, se ordena al Gobernador del Departamento Norte de Santander y a la Alcaldesa del Municipio de Ocaña , que de manera conjunta y en proporciones iguales, proceda dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de la presente providencia a pagar al señor Jesús María Rodríguez (...) de manera periódica y oportuna, la pensión de jubilación, conforme fue ordenado por el Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Cúcuta en sentencia del 29 de mayo de 2012, hasta tanto se finalice la liquidación de la empresa EMPONORTE S.A EN LIQUIDACION y se realicen los tramites respectivos ante COLPENSIONES, para que con fundamento en lo dispuesto en el artículo 149 de la ley 100 de 1993, asuma el pago de la pensión del accionante conforme a lo expuesto en la parte considerativa. (...)"

Señalan en su escrito la accionante que a la fecha se ha dado cumplimiento parcial toda vez que no se han hecho los trámites para el reconocimiento pensional ante COLPENSIONES según lo dispuesto en la sentencia de tutela, superándose ampliamente el término dispuesto por el Despacho para lo mismo, por lo que solicita se inicie incidente de desacato.

Por lo anterior, el Despacho previo a abrir el incidente de desacato, requerirá su cumplimiento a las autoridades accionadas, en consecuencia,

**RESUELVE**

Por Secretaría **OFÍCIESE** tanto al Gobernador del Departamento de Norte de Santander como a la Alcaldía del Municipio de Ocaña –requiriéndoselos el cumplimiento de la sentencia de tutela de fecha 12 de julio de 2016, en el que

se ordenó que en el término de las 48 horas siguientes a la notificación de la presente decisión se garantice el cumplimiento del derecho fundamental al mínimo vital del Señor Jesús María Rodríguez debiendo informar a este despacho el cumplimiento de la presente decisión.

**NOTIFÍQUESE Y CUMPLASE**



**CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ**

**Magistrado**

Señor(a):  
MAGISTRADO CARLOS MARIO PEÑA DIAZ  
Cúcuta

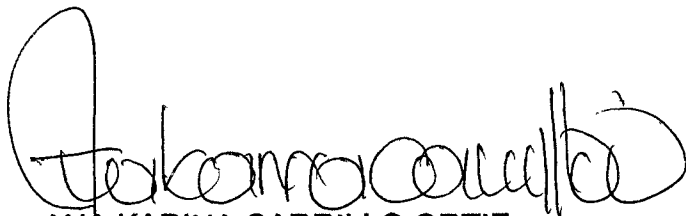
Ref: Acción de Tutela Rad. 2016/288  
Dte: JESUS MARIA RODRIGUEZ  
Ddo: GOBERNACION DEL DEPARTAMENTO DE NORTE DE  
SANTANDER, ALCALDIA DE OCAÑA Y EMPONORTE S.A. EN  
LIQUIDACIÓN

En mi calidad de apoderada dentro de la acción constitucional de la referencia, me dirijo ante su Despacho con el fin de informarle que el DEPARTAMENTO DE NORTE DE SANTANDER dio cumplimiento a la orden de tutela proferida por su despacho el 12 de julio de 2016, pero la ALCALDIA DE OCAÑA a la fecha dio cumplimiento parcial a dicha orden, teniendo en cuenta que se expido acto administrativo sin cancelar dinero adicional alguno. No cumpliendo de conformidad la orden de tutela proferida por su despacho el día de 12 de julio de 2016, adicionada y confirmada por el CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO el día 10 de octubre de 2016, para lo cual se había otorgado ocho (08) días como termino máximo.

De igual manera manifiesto que no se ha dado cumplimiento de ninguna forma por parte del Dr. OMAR CASTAÑEDA Liquidador de Emponorte S.A. de la orden judicial proferida por su despacho ya que no han sido expedidos los respectivos actos administrativo, ni se han iniciado los trámites para el reconocimiento pensional ante Colpensiones.

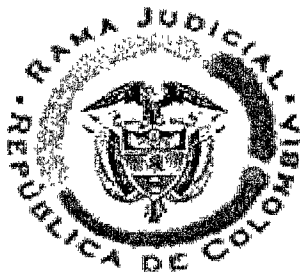
Por lo anterior, le solicito que se abra el correspondiente incidente de Desacato en contra de la alcaldía de Ocaña representada legalmente por MIRYAM DEL SOCORRO PRADO CARRASCAL y EMPONORTE S.A. EN LIQUIDACIÓN representada legalmente por OMAR CASTAÑEADA, y se impongan las sanciones a que hubiese lugar por el precitado incumplimiento.

Atentamente,



ANA KARINA CARRILLO ORTIZ  
C.C. 1.090.373.236 de Cúcuta  
TP. 190376 C.S de la J

7  5246



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER

San José de Cúcuta, doce (12) de julio de dos mil dieciséis (2016)

Magistrado Ponente CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ

**Ref:** 54-001-23-33-000-2016-00288-00  
**Actor:** Jesús María Rodríguez  
**Demandado:** Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Departamento Nacional de Planeación – Departamento Norte de Santander – Municipio de Ocaña – EMPONORTE S.A. en Liquidación  
**Acción:** Tutela

En atención al informe secretarial que antecede, encuentra la Sala procedente emitir fallo dentro de la acción de la referencia, con fundamento en lo establecido en el artículo 29 del Decreto 2591 de 1991, conforme lo siguiente:

### 1. ANTECEDENTES

#### 1.1. Identificación del solicitante y objeto de la tutela

Se trata del señor Jesús María Rodríguez, identificado con la cédula de ciudadanía número 1.993.978 expedida en San Cayetano, quien a través de apoderada judicial, presentó acción de tutela en contra del Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Departamento Nacional de Planeación – Departamento Norte de Santander – Municipio de Ocaña – EMPONORTE S.A. en Liquidación, con el objeto de que se tutelén sus derechos fundamentales a la vida digna, al mínimo vital y a la salud.

#### 1.2. Hechos

Los hechos que dieron origen a la presente acción de tutela se resumen de la siguiente manera:

Mediante sentencia del 29 de mayo de 2012, proferida por el Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Cúcuta, se ordenó:

**PRIMERO:** Reconocer a favor del señor JESÚS MARÍA RODRÍGUEZ, y a cargo de EMPONORTE S.A. EN LIQUIDACIÓN, el derecho a la pensión sanción a partir del 15 de septiembre de 2004, por haber cumplido con los requisitos establecidos en la norma convencional.

**SEGUNDO:** Condenar a EMPONORTE S.A. EN LIQUIDACIÓN a reconocer y pagar al señor JESÚS MARÍA RODRÍGUEZ, dentro de los cinco (5) días siguientes a la ejecutoria de la presente providencia, las mesas correspondientes a su pensión de jubilación y sus adicionales, en cuantía no inferior al salario mínimo legal, causadas a partir del 15 de septiembre de 2004, junto con la correspondiente indexación ajusta al IPC, certificado por el DANE, desde la fecha de causación del derecho y hasta cuando se haga efectivo su pago total, y sea incluido en nómina de pensionados.

**TERCERO:** Absolver a EMPONORTE S.A. EN LIQUIDACIÓN de las demás pretensiones incoadas en su contra por el señor JESÚS MÁRIA RODRÍGUEZ.

Que EMPONORTE sólo ha cancelado al actor la suma de \$ 3'400.000, correspondientes a las mesadas causadas entre febrero y agosto de 2014.

Que EMPONORTE aduce, como razón de su incumplimiento, la iliquidez del proceso de liquidación, el cual lleva más de 25 años, habida cuenta que inició en el año 1989.

Que la parte actora inició un proceso ejecutivo para el pago de la obligación, pero dado que la empresa se encuentra en liquidación, no fue posible tramitarlo.

Que dada tal situación, el accionante presentó unas peticiones en la Gobernación de Norte de Santander y en la Alcaldía de Ocaña, para que se asumiera el pasivo pensional, teniendo en cuenta que son los accionistas mayoritarios de EMPONORTE, con un 47.8% y un 51%, respectivamente; no obstante dichas entidades se escudaron en el proceso de liquidación de la empresa, además de la independencia presupuestal y administrativa con que cuenta.

De igual manera sostiene la parte actora, que el Departamento Norte de Santander fue quien asumió el pago de las prestaciones sociales canceladas al señor Jesús María Rodríguez en el año 1990, con ocasión del proceso de liquidación de EMPONORTE, lo que le permite colegir que tiene la obligación de asumir el pago del pasivo pensional reclamado.

Afirma que el accionante es una persona de la tercera edad, que no cuenta con los recursos necesarios para su subsistencia, y vive de la caridad de sus vecinos y familiares, que además padece de una afección pulmonar grave, y se encuentra vinculado al Subsistema de Salud en el Régimen Subsidiario

De otra parte se señala, que de no involucrar en la decisión al Departamento Norte de Santander y al municipio de Ocaña, quedaría igualmente desprotegido el accionante, toda vez que el Liquidador de EMPONORTE se escuda en que nadie puede ser obligado a lo imposible, y al no existir los recursos, no habría posibilidad de pago por concepto alguno al accionante

Que además, los procesos liquidatorios de una entidad pública no pueden ser infinitos, y menos, cuando se violan derechos fundamentales a las personas, ante el incumplimiento en el pago de su pensión; y que el Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación, tienen injerencia directa en el trámite de liquidación de EMPONORTE, tal como quedó establecido en el Acta de la Junta Liquidadora del 18 de febrero de 1993, y en el que el referido ministerio

se comprometió a girar en su momento \$ 1.500'000.000, para cubrir la deuda pensional hasta el año 1993.

Finalmente indica, que en una respuesta dada por la Gobernación del Departamento Norte de Santander al accionante, se le indicó que están efectuando los trámites ante COLPENSIONES para la asunción de la deuda pensional, sin embargo, al consultar en esta entidad, se encontró que ni EMPONORTE, ni el departamento, ni el municipio de Ocaña han cumplido la obligación legal y convencional de realizar dichos pagos.

## 1.2. La petición de amparo

Las pretensiones de la solicitud de tutela son las siguientes:

*1º. Se amparen los derechos a la vida digna, mínimo vital y móvil y a la salud del señor JESÚS MARÍA RODRÍGUEZ y como consecuencia se ordene a las accionadas, que de manera solidaria, cumplan de forma íntegra la sentencia judicial proferida a su favor, y lo procedan a incluir en nómina de pensionados, cancelando la totalidad del retroactivo adeudado de manera indexada, y asegurando en adelante el pago mensual, de manera puntual.*

*2º. Se ordene a las accionadas, que de manera solidaria, asuman el pasivo pensional del accionante, ordenado en la sentencia judicial, y aseguren el pago del retroactivo pensional y en adelante la cancelación de manera cumplida de la mesada pensional, mientras se culmina el proceso de liquidación de EMPONORTE y se determina quién asume el pasivo pensional de ésta.*

*3º. Se ordene a las accionadas, definir de manera inmediata y definitiva quién asume el pasivo pensional de EMPONORTE.*

## 1.3. Actuación procesal

### 1.3.1. Auto admisorio de la tutela.

La solicitud de tutela fue admitida mediante auto del 28 de junio del 2016 (fl. 72), y en la misma providencia se ordenó:

1) Comunicar la decisión al **Ministro de Hacienda y Crédito Público**, al **Director del Departamento Nacional de Planeación**, al **Gobernador del Departamento Norte de Santander**, a la **alcaldesa del municipio de Ocaña**, y al señor **Omar Castañeda Díaz**, en su condición de **Liquidador de EMPONORTE S.A. EN LIQUIDACIÓN**, a fin de que ejercieran el derecho de defensa e intervinieran si lo consideran pertinente.

2) Se oficiara al señor **Omar Castañeda Díaz**, en su condición de **Liquidador de EMPONORTE S.A. EN LIQUIDACIÓN**, para que remitieran un informe en el que conste.

- El cumplimiento dado por la entidad a la sentencia proferida el día 29 de mayo de 2012, por el Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Cúcuta, dentro del proceso radicado con el No. 54-001-31-05-003-2012-00028-00, instaurado

por el señor Jesús María Rodríguez en contra de EMPONORTE S.A. en Liquidación.

- Si esa entidad pagó al señor Jesús María Rodríguez, las sumas ordenadas por la referida sentencia. En caso negativo deberá manifestar los motivos por los cuales no se ha procedido de conformidad, y la fecha probable en que éste será realizado.
- Si el señor Jesús María Rodríguez se encuentra incluido en nómina de pensionados, y la fecha desde que se realizó tal novedad.
- Si ya se definió la entidad que asume como sucesora procesal de EMPONORTE S.A. EN LIQUIDACIÓN, y cuál entidad asumirá las pensiones ya reconocidas.

3. Se oficiara al **GOBERNADOR DEL DEPARTAMENTO NORTE DE SANTANDER** y a la **ALCALDESA DEL MUNICIPIO DE OCAÑA**, para que remitieran un informe en el que conste:

- Si esas entidades han adelantado gestión alguna para cancelar la pensión reconocida al señor Jesús María Rodríguez, y su respectiva indexación, mediante sentencia proferida el día 29 de mayo de 2012, por el Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Cúcuta, dentro del proceso radicado con el No. 54-001-31-05-003-2012-00028-00, instaurado por el señor Samuel Darío Rodríguez Duarte en contra de EMPONORTE S.A. en Liquidación.

#### **1.4. Posición de la Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público**

La Asesora del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, mediante oficio visto a folios 79 a 84 del expediente contesta la acción de tutela, manifestando lo siguiente:

Que la solicitud de amparo no procede en contra de esa entidad, toda vez que el accionante nunca ha trabajado en ese Ministerio

Que tal como se puede advertir de las funciones del Ministerio de Hacienda, enlistadas en el artículo 3º del Decreto 4712 de 2008, esa no es una entidad de previsión social y por lo tanto no reconoce pensiones.

Que de igual manera, el Acto Legislativo No 1 de 2005 dispone que el Estado asumirá el pago de la deuda pensional que de acuerdo a la Ley esté a su cargo; y por consiguiente, sólo responde por obligaciones pensionales que la ley le imponga, y que revisando la normatividad vigente no existe ninguna norma que establezca una responsabilidad a la Nación – Ministerio de Hacienda, por las obligaciones pensionales de las EMPOS o de EMPONORTE; y así concluye, que si la EMPOS le reconoció la pensión al accionante en virtud de una orden judicial, es a ésta a la que le corresponde ajustar su conducta o acción a lo pretendido, en el entendido que es claro que prestó sus servicios a esa entidad y no al Ministerio.

Que de conformidad con el artículo 149 de la Ley 100 de 1993, las pensiones de los beneficiarios del Fondo de Pensionados de las Empresas de Obras



Sanitarias liquidadas serán pagadas en adelante por el Instituto de Seguros Sociales, el cual también asumirá la prestación del servicio médico asistencial siempre y cuando el pensionado cotice para salud; y que el Gobierno Nacional apropiará anualmente en el presupuesto las partidas necesarias para el cumplimiento de lo dispuesto en ese artículos, y hará las correspondientes transferencias al Instituto de Seguros Sociales.

Que al respecto, la Corte Constitucional en sentencia T-546/98, por medio de la cual se deniega la tutela al peticionario, manifestó:

*“Recientemente el Corpes de la Costa Atlántica decidió suspender unilateralmente la gestión refrendadora, y mediante escrito que aparece en el expediente informa a los gerentes de las empresas de obras sanitarias (Empomag, Empomarta, Empogor, Empotlan, Empobol y Emposucre) que no pueden continuar emitiendo conceptos técnicos (viabilidad o aval) sobre los actos administrativos emitidos por dichas empresas por cuanto dicha competencia se perdió al expedirse la ley 100 de 1993, específicamente el artículo 149 y disponer que las pensiones de las empresas de obras sanitarias en liquidación, serías pagadas en adelante por el ISS.”*

#### **1.5. Posición del Departamento Norte de Santander**

El Coordinador (E) del Fondo Departamental de Pensiones Públicas Territoriales del Departamento Norte de Santander (fls. 86 y 87), responde la acción de tutela en los siguientes términos:

Que mediante Ordenanza No. 021 del 15 de junio de 1995, la Asamblea del Departamento Norte de Santander creó el Fondo Departamental de Pensiones Públicas Territoriales de Norte de Santander, como una cuenta especial, sin personería jurídica adscrita al Departamento Norte de Santander, Secretaría de Hacienda, motivos por el cual el citado fondo asumió las obligaciones pensionales de la extinta Caja de Previsión Departamental de Norte de Santander.

Que la sentencia proferida el día 29 de mayo de 2012, por el Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Cúcuta, ordena a EMPONORTE S.A. en Liquidación, el reconocimiento y pago de la sanción al señor Jesús María Rodríguez, lo que a su juicio constituye razón suficiente para negar las pretensiones del accionante, por no encontrarse demostrada la imputación del daño al Departamento Norte de Santander.

Que dado que EMPONORTE S.A. tiene personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, y en tanto puede hacer parte de los procesos judiciales a través de su representante legal, encuentra ajustado formular la falta de legitimación en la causa por pasiva para actuar, del Departamento Norte de Santander.

De otra parte, la Secretaria Jurídica del Departamento, mediante oficio No. 2039 del 8 de julio de 2016 (fl. 98), precisa que esa entidad no ha efectuado gestión administrativa alguna para el reconocimiento de pensión de jubilación al accionante, por cuanto no fue parte dentro del proceso adelantado en el Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Cúcuta, y como consecuencia de ello, no fue condenada en el trámite procesal.

### **1.6. Posición del Municipio de Ocaña**

La Secretaria Jurídica del municipio de Ocaña, mediante oficio visto a folio 97 del expediente, sostiene que la entidad responsable de dar cumplimiento a lo ordenado en la sentencia del 29 de mayo de 2012 proferida por el Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Cúcuta es EMPONORTE EN LIQUIDACIÓN, y por tanto, la obligada a cancelar el pago de dicha pensión.

### **1.7. Posición del Departamento Nacional de Planeación**

El apoderado del Departamento Nacional de Planeación, en la contestación de la tutela manifiesta lo siguiente (folios 100 a 102):

Sostiene que esa entidad no es la llamada a satisfacer las pretensiones del accionante, pues dentro de sus competencias y funciones no tiene a su cargo atender pasivos pensionales de entidades de servicios públicos del orden territorial en liquidación.

Que por tal motivo formula la falta de legitimación en la causa por pasiva, toda vez que a esa entidad no le asiste ninguna responsabilidad de los hechos narrados, en la medida en que sólo involucran a la Empresa de Obras Sanitarias de Norte de Santander "EMPONORTE S.A." en Liquidación, Gobernación de Norte de Santander y Alcaldía de Ocaña, y por tanto considera que es en contra de éstas que se debe perseguir las pretensiones de la tutela, si a ello hubiere lugar.

Que además, estima que la acción de tutela resulta improcedente, habida cuenta que han transcurrido más de 10 años desde que se reconoció la pensión hasta el momento en que se interpone la tutela.

Finalmente señala, que la acción de tutela no es el instrumento para reconocer retroactivos pensionales, conforme lo reiteró la Corte Constitucional en sentencias T-056 y T-765 de 2002.

### **1.8. Posición de la EMPRESA DE OBRAS SANITARIAS DEL NORTE DE SANTANDER "EMPONORTE" S.A. EN LIQUIDACIÓN**

El liquidador de EMPONORTE S.A., mediante oficio del 8 de julio de 2016, visto a folio 106, expuso lo siguiente

Que esa sociedad se encuentra en liquidación desde el año 1989, y se rige por el régimen privado.

Que existe una sentencia proferida por este Tribunal, donde se exonera al Departamento Norte de Santander y al municipio de Ocaña, de la responsabilidad pensional de un ex trabajador, y concedida mediante sentencia por el Juzgado Único Laboral del Circuito de Ocaña.

Que como consta a folios 24, 35 y 36, al accionante se le cancelaron los valores de prestaciones sociales e indemnización por despido.

Que esa entidad en ningún momento ha cedido los derechos al municipio de Ocaña, ni al Departamento Norte de Santander ni a entidades del orden nacional.

Que EMPONORTE S.A. canceló al ISS los valores mensuales por concepto de aportes al fondo de pensiones hasta la fecha de retiro del ex trabajador, es decir, durante casi 15 años.

Que el Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Cúcuta sancionó a EMPONORTE S.A. EN LIQUIDACIÓN, a cancelar la pensión sanción, por despido injustificado

Que en el proceso de liquidación se le hicieron pagos parciales al actor, hasta el momento en que existió liquidez por parte de la empresa, pero a la fecha, la sociedad no posee ni bienes ni recursos para cancelar la pensión sanción a ninguno de sus ex trabajadores, por lo que le resulta imposible cumplir con los mandatos judiciales a través de los cuales han reconocido y concedido derechos.

Finalmente señala, que a pesar de haber aportado durante 15 años al fondo de pensiones al ISS, al ex trabajador se le reconoció una indemnización.

### **1.9. Competencia**

Se tiene que la Sala es competente para tramitar y decidir el presente asunto, en virtud de lo dispuesto en el artículo 86 de la C.P. y en el Artículo 1º del Decreto 2591 de 1991, que consagran el derecho que le asiste a toda persona de reclamar ante los jueces, la protección inmediata de sus derechos fundamentales.

De la misma manera se encuentra que la demanda fue repartida de conformidad con lo establecido en el Decreto 1382 de 2000 "Por el cual se establecen reglas para el reparto de la acción de tutela", atendiendo a que en la misma se tienen como autoridades accionadas al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Departamento Nacional de Planeación, entidades públicas del orden nacional.

## **2. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA SALA**

### **2.1. Cuestión general**

Sabido es que la acción de tutela es un medio procesal cuyo objetivo específico es el de amparar de forma inmediata y con carácter perentorio los derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que haya ostensible violación o se presente amenaza inminente de vulneración y cuya consecuencia es la declaración judicial de órdenes de efectivo y rápido cumplimiento.

Señala la constitución (art 86) y la ley (art 6 del Decreto. 2591 de 1991) que el ejercicio de la tutela no es absoluto, pues está limitado por las causales de improcedencia, en especial la relacionada con la existencia de otros mecanismos judiciales de defensa. No obstante, aun siendo el caso susceptible de ser

tramitado por la vía ordinaria, excepcionalmente la acción será procedente siempre que se interponga como mecanismo transitorio por encontrarse el actor sufriendo un perjuicio irremediable

Es por lo anterior, que cuando se ejerza la acción, la actividad del juez de tutela debe encaminarse a determinar si existe un medio alternativo idóneo y eficaz de defensa judicial y, en caso de no haberlo, deberá entrar a establecer si existió o no la alegada violación de derechos fundamentales y si hay lugar a su amparo.

## **2.2. Problema jurídico**

Considera la Sala, que los problemas jurídicos en el presente caso, se contraen a determinar:

¿Se ha vulnerado el derecho fundamental al mínimo vital del señor Jesús María Rodríguez, al no cancelarle el pago mensual de la pensión sanción reconocida mediante sentencia proferida el día 29 de mayo de 2012 por el Juzgado Tercero Laboral del Circuito Judicial de Cúcuta?

¿Resulta procedente la acción de tutela para ordenar el pago del retroactivo pensional adeudado al señor Jesús María Rodríguez?

## **2.3. Tesis que resuelve el problema jurídico planteado**

### **2.3.1 Tesis de la parte accionante**

Considera que las autoridades accionadas, de manera solidaria, deben cumplir con lo ordenado en la sentencia proferida el día 29 de mayo de 2012 por el Juzgado Tercero Laboral del Circuito Judicial de Cúcuta, procediendo a incluir en la nómina de pensionados al señor Jesús María Rodríguez, cancelando la totalidad del retroactivo adeudado y asegurando el pago mensual de manera puntual de su mesada pensional.

### **2.3.2. Tesis del Ministerio de Hacienda y Crédito Público**

Sostiene que la tutela no procede frente a ese Ministerio, toda vez que el accionante está reclamando una pensión que esa entidad no puede efectuar ni garantizar; de una parte por cuanto el accionante nunca trabajó para ésta, y de otra, porque no es una entidad de previsión social, y por ende no reconoce pensiones.

### **2.3.3. Tesis del Departamento Norte de Santander**

Invoca la falta de legitimación en la causa por pasiva, toda vez que el Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Cúcuta ordenó a EMPONORTE S.A., el reconocimiento y pago de la pensión sanción a favor del actor.

#### **2.3.4. Tesis del Municipio de Ocaña**

Considera que la responsable de dar cumplimiento a lo ordenado en la sentencia proferida el día 29 de mayo de 2012 por el Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Cúcuta, es EMPONORTE S.A. EN LIQUIDACIÓN, y por lo tanto quien tiene la obligación de cancelar el pago de la pensión reconocida a favor del señor Jesús María Rodríguez.

#### **2.3.5. Tesis del Departamento Nacional de Planeación**

Estima que esa entidad no es la llamada a satisfacer las pretensiones del accionante, toda vez que dentro de sus funciones no se encuentra la relacionada con asumir pasivos pensionales o definir quien asume o da impulsos a procesos liquidatorios.

#### **2.3.6. Tesis de la Empresa de Obras Sanitarias del Norte de Santander "EMPONORTE" S.A. en Liquidación**

Señala que esa entidad no posee ni bienes, ni recursos para cancelar el valor de las mesadas de pensión sanción reconocidas a ninguno de sus ex trabajadores, lo que le impide cumplir con los mandatos judiciales que han reconocido tales derechos.

#### **2.3.7. Tesis de la Sala**

Para esta Sala de decisión es evidente la vulneración del derecho fundamental al mínimo vital del señor Jesús María Rodríguez, toda vez que en la actualidad no está percibiendo la pensión de jubilación que fue ordenada por el Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Cúcuta en la sentencia proferida el día 29 de mayo de 2012.

No obstante lo anterior, teniendo en cuenta (i) que el Liquidador de EMPONORTE S.A., mediante escrito visto a folio 106 del expediente, señaló que esa sociedad no posee ni bienes, ni recursos para cancelar el valor de las mesadas de la pensión sanción a ninguno de sus ex trabajadores, lo que le impide cumplir con los mandatos judiciales; (ii) que si bien el artículo 149 de la Ley 100 de 1993 dispone que las pensiones de las Empresas de Obras Sanitarias serán pagadas en adelante por el Instituto de Seguros Sociales, esto solo corresponde a las empresas liquidadas, y como puede apreciarse de las pruebas obrantes en el plenario, EMPONORTE S.A. aún se encuentra en proceso de liquidación; y (iii) que conforme se aprecia en el Acta No. 01 del 10 de agosto de 1989, por la cual se declaró la disolución de la Empresa de Obras Sanitarias de Norte de Santander "EMPONORTE S.A." y se procedió a su liquidación, el Departamento Norte de Santander y el Municipio de Ocaña eran los accionistas mayoritarios de dicha empresa, en un 47.8% y un 51%, respectivamente; se dispondrá que las entidades mencionadas sean las encargadas de cancelar al señor Jesús María Rodríguez la pensión ordenada por el Juzgado Tercero Laboral del Circuito en sentencia del 29 de mayo de 2012, hasta tanto finalice la liquidación de la empresa EMPONORTE S.A. EN LIQUIDACIÓN, y se realicen los trámites respectivos ante COLPENSIONES, para que con fundamento en lo dispuesto en el artículo 149 de la Ley 100 de 1993, asuma el pago de la pensión del accionante

De otra parte se negará la pretensión consistente en que se ordene el pago del retroactivo por dicho factor, por ser improcedente.

**2.4. Hechos Relevantes Jurídicamente Probados**

Hechos probados	Medios probatorios
Mediante Acta No. 01 del 10 de agosto de 1989, el Gobernador de Norte de Santander y el Alcalde del Municipio de Ocaña, en calidad de accionistas mayoritarios de EMPONORTE, declararon la disolución de la empresa y procedieron a su liquidación, aprobada por unanimidad en Asamblea General Extraordinaria a los 24 días del mes de julio de 1989	Copia del Acta No. 01 del 10 de agosto de 1989 (fls. 52 a 59)
El señor Jesús María Rodríguez tiene 66 años de edad	Copia de la cédula de ciudadanía del accionante (fl. 69)
El Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Cúcuta, mediante sentencia del 29 de mayo de 2012 ordenó a EMPONORTE S.A. EN LIQUIDACIÓN, el reconocimiento y pago de la pensión sanción a favor del señor Jesús María Rodríguez, desde el día 15 de septiembre de 2004, junto con la respectiva indexación, ajustada al IPC, desde la fecha de causación del derecho y hasta cuando se haga efectivo su pago total y sea incluido en la nómina de pensionados.	Copia DEL Acta de la Audiencia celebrada el día 29 de mayo de 2012 por el Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Cúcuta (fls. 11 y 12)
El día 10 de febrero de 2015, la Empresa de Obras Sanitarias de Norte de Santander "EMPONORTE" S.A. EN LIQUIDACIÓN, certificó que al señor Jesús María Rodríguez, con base en la sentencia proferida por el Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Cúcuta, se le liquidaron las pensiones acumuladas hasta el día 31 de diciembre de 2013, en cuantía de \$ 50'380.386, y sobre tales valores se le abonó la suma de \$ 3'700.000.  De otra parte certificó que las mesadas pensionales se iniciaron a pagar mensualmente a partir de febrero de 2014, y que solo se realizó el pago hasta agosto del mismo año ante la iliquidez de la empresa.  Finalmente señaló, que como quiera que el proceso de negociación se encuentra en sus finales del acuerdo, se ha presupestado un pago parcial al señor Rodríguez para el mes de	Copia del oficio suscrito por el liquidador de EMPONORTE S.A. EN LIQUIDACIÓN (fls. 18 y 19)

1127

marzo y otro para el mes de junio de 2016, con base en la liquidez correspondiente	
En los meses de marzo, abril, mayo, julio, agosto y septiembre de 2014, EMPONORTE S.A. canceló al señor Jesús María Rodríguez, la suma de \$ 1'016.000, y el 8 de septiembre de 2014, le canceló la suma de \$ 1'000.000, por concepto de abono a mesada acumulada por pagar	Copia de los comprobantes de egreso (fls. 20 a 26)
El Señor Jesús María Rodríguez se encuentra vinculado al Régimen Subsidiado en Salud en la empresa Cooperativa de Salud Comunitaria – COMPARTA	Copia del Certificado expedido por el FOSYGA, fechado 21 de junio de 2016 (fl. 29)
<p>Mediante oficio del 29 de diciembre de 2015, el Liquidador de EMPONORTE S.A. EN LIQUIDACIÓN, informa a la apoderada del accionante, que esa entidad cumplió con la obligación de los aportes pensionales, hasta el momento en que la sociedad entró en liquidación, y que para aquellos trabajadores que no tienen pensión, se están haciendo gestiones ante COLPENSIONES con el fin de que asuma la pensión de los trabajadores que no cuentan con las semanas requeridas para su derecho a la pensión; y que esa empresa ha venido cancelando parcialmente el valor de lo ordenado en sentencias judiciales proferidas por los Juzgados Laborales de Cúcuta y Ocaña.</p> <p>De igual manera le informó que EMPONORTE S.A. EN LIQUIDACIÓN es una sociedad cuyos accionistas son el Departamento Norte de Santander y los municipios componentes del mismo, en diferentes porcentajes de composición accionaria (Departamento Norte de Santander 47.80% y el Municipio de Ocaña en 51%)</p>	Copia del oficio fechado 29 de diciembre de 2015 (fls. 32 y 33)
Mediante Acta de Conciliación No. 0302 del 31 de mayo de 1990, EMPONORTE S.A EN LIQUIDACIÓN y el señor JESÚS MARÍA RODRÍGUEZ acordaron que los valores adeudados a éste, como consecuencia de la liquidación definitiva de la empresa, serían pagados así. un 60% por la Tesorería del Departamento Norte de Santander una vez el trabajador presente la respectiva cuenta de cobro acompañada del Acta de Conciliación, y un 40% dentro de los 6 meses siguientes a la fecha del pago de las anteriores sumas	Copia del Acta de Conciliación No. 0302 (fls. 34 a 36)

## 2.5. Análisis del caso concreto

En el presente caso se tiene que el señor Jesús María Rodríguez, a través de apoderada judicial, presenta la acción de tutela por considerar vulnerados sus derechos fundamentales a la vida en condiciones dignas, al mínimo vital y a la salud, toda vez que el Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Cúcuta mediante sentencia proferida el día 29 de mayo de 2012, ordenó a EMPONORTE S.A. EN LIQUIDACIÓN, le reconociera y pagara, las mesadas correspondientes a su pensión de jubilación y sus adicionales, en cuantía no inferior al salario mínimo legal, causadas a partir del 15 de septiembre de 2004, junto con la correspondiente indexación ajustada al IPC, desde la fecha de su causación y hasta cuando se haga efectivo el pago total, y sea incluido en nómina de pensionados; no obstante, dicha empresa solo le pagó las mesadas causadas entre febrero y agosto de 2014, aduciendo como razón para su incumplimiento la iliquidez del proceso de liquidación, la que lleva más de 25 años sin haber culminado.

Dentro del expediente se encuentra acreditado que el Juzgado Tercero Laboral de Cúcuta, mediante sentencia del 29 de mayo de 2012, ordenó a EMPONORTE S.A. EN LIQUIDACIÓN, le reconozca y pague al señor José María Rodríguez, la pensión sanción, de conformidad con la norma convencional, a partir del día 15 de septiembre de 2004 (fls. 11 y 12).

De igual manera se encuentra probado que mediante Acta No. 01 del 10 de agosto de 1989, el Gobernador de Norte de Santander y el Alcalde del municipio de Ocaña, en calidad de accionistas mayoritarios, con un 47.8% y un 51%, respectivamente, resolvieron declarar la disolución de la EMPRESA DE OBRAS SANITARIAS DEL NORTE DE SANTANDER "EMPONORTE S.A.", y proceder a su inmediata liquidación (fls. 52 a 59), y mediante Acuerdo No. 007 del 26 de julio de 1989, el Presidente del Consejo Directivo declara la disolución de la empresa, y procede a su inmediata liquidación (fls. 63 y 64).

Ahora bien, la Corte Constitucional ha reiterado, que por regla general, la acción de tutela no procede para resolver controversias relacionadas con el reconocimiento y pago de prestaciones económicas<sup>1</sup>, salvo cuando se demuestre que de ello depende la eficacia del derecho fundamental al mínimo vital o cuando la protección es solicitada por personas en condición vulnerable o sujetos de especial protección constitucional<sup>2</sup>.

En cuanto a la procedencia de la acción para el reconocimiento y pago de derechos pensionales, esa Corporación ha establecido las siguientes *subreglas*<sup>3</sup>:

(i) El derecho a la seguridad social se torna fundamental "cuando su incumplimiento vulnera o amenaza los derechos a la vida o a la salud del pensionado".

<sup>1</sup> Ver, entre otras, las sentencias T-511 de 2003, T-007 de 2006, T-886 de 2000 y T-600 de 2007

<sup>2</sup> En relación específica con los derechos pensionales, ver particularmente la sentencia T-140 de 2000, reiterada en los fallos T-1500/00, T-181/01, T-236 de 2001, T-463 de 2002, T-242/01, T-250/05, T-807/05, T-600 de 2007, T-1205/08.

<sup>3</sup> Sentencia T-140 de 2000, reiterada, entre otros, en los fallos T-1500 de 2000, T-181 de 2001, T-236 de 2001, T-463 de 2002, T-242 de 2001, T-250 de 2005, T-807 de 2005, T-600 de 2007, T-1205 de 2008



113 8

(ii) El procedimiento idóneo para el pago de mesadas es el ejecutivo laboral. Sin embargo, excepcionalmente, la tutela procede para proteger el mínimo vital del afectado, cuya vulneración debe ser analizada de acuerdo con la situación específica del accionante y en relación con el concepto de dignidad humana

(iii) La cesación prolongada en el pago de la mesada pensional, es decir, aquella que se extiende por más de dos períodos, permite presumir la vulneración del mínimo vital del pensionado y su grupo familiar. En tales eventos corresponde a la administración la carga de demostrar que con el desconocimiento del derecho pensional no se ha vulnerado el mínimo vital del afectado.

(iv) Por último, el amparo por vía de tutela sólo puede hacerse extensivo al pago oportuno de mesadas ciertas e indiscutibles, es decir, aquellas que han sido efectivamente reconocidas, puesto que el juez constitucional no tiene competencia para reconocer derechos sobre los que existe controversia legal.

En lo que respecta a los ex funcionarios de las *empos*, ha considerado la Corte Constitucional, que es un caso especial en el que debe tenerse en cuenta un aspecto de relevancia para la aplicación de las *subreglas* mencionadas, así<sup>4</sup>.

*“3.1. El Legislador previó en el artículo 149 de la Ley 100 una distribución de competencias entre el ISS y las empos para el reconocimiento y pago de prestaciones pensionales. La disposición citada establece:*

**Artículo 149, ley 100 de 1993. Beneficiarios del fondo de pensiones de las empresas productoras de metales preciosos y empos.** *Las pensiones de los beneficiarios del Fondo de Pensionados de las Empresas Productoras de Metales Preciosos creado mediante la Ley 50 de 1990, y las de las Empresas de Obras Sanitarias liquidadas serán pagadas en adelante por el Instituto de Seguros Sociales, el cual también asumirá la prestación del servicio médico asistencial siempre y cuando el pensionado cotice para salud.*

*El Gobierno Nacional apropiará anualmente en el presupuesto las partidas necesarias para el cumplimiento de lo dispuesto en el presente artículo, y hará las correspondientes transferencias al Instituto de Seguros Sociales[10].*

*3.2. Al proferir el fallo T-323 de 1998, la Sala Primera de Revisión de esta Corporación consideró que para resolver el problema relativo a la procedencia de la acción de tutela para obtener el pago de una prestación pensional en aquellos casos en que el reconocimiento y el pago están a cargo de distintas entidades, era necesario establecer el alcance de la disposición referida.*

*Señaló la Corporación, entonces, que el artículo en mención admite dos interpretaciones posibles: desde un punto de vista literal puede interpretarse que, en el caso de los ex trabajadores de las empos el reconocimiento pensional y el pago de la pensión son momentos*

<sup>4</sup> Ver sentencia T-652 de 2009, Magistrado Ponente L. Ernesto Vargas Silva

*plenamente independientes, estando el primero en cabeza de la Empo y el segundo en cabeza del ISS. Sin embargo, desde un punto de vista teleológico e histórico, la norma debía permitir que el ISS ejerciera un papel activo en la consolidación del derecho y, de forma más amplia, en la correcta disolución de las empos ordenada por el Ejecutivo en 1987.*

*3.3 Por ello, concluyó la Sala Primera de Revisión en la citada sentencia T-323 de 1998, que la intervención del ISS va más allá del simple pago de las mesadas pensionales y tiene incidencia directa en el perfeccionamiento del acto jurídico de reconocimiento pensional de los ex trabajadores de empos. En tales casos, el reconocimiento pensional se produce por un acto administrativo sui géneris, asimilable a los actos administrativos complejos.**[11]***

*3.4. De las consideraciones recién efectuadas se desprende una conclusión relevante: dado que no basta con el reconocimiento pensional efectuado por las empos para la consolidación de una situación jurídica particular y concreta, mientras subsista una controversia entre una Empo y el ISS, el derecho no se encuentra consolidado, lo que hace improcedente la acción de tutela para el reclamo del derecho prestacional pues de acuerdo con las subreglas reiteradas en párrafos precedentes (ver, supra 2.4) el juez constitucional solo puede ordenar el pago de mesadas derivadas de derechos reconocidos.*

*3.5. En los fallos citados, la Corte expresó, así mismo, que la acción de tutela resultaba improcedente por no haberse acreditado la vulneración al mínimo vital ni la amenaza de un perjuicio irremediable por parte de los peticionarios.*

*4. Por último, cabe mencionar que un aspecto relevante en el estudio de aquellos casos, fue el hecho de que la discusión sobre la legalidad de los actos administrativos emitidos por las empresas públicas de obras sanitarias vinculadas a tales procesos se extendía a la existencia de investigaciones solicitadas por el ISS por presuntas irregularidades en el reconocimiento de los derechos pensionales."*

De la jurisprudencia en cita, y advirtiendo la Sala, que el señor Jesús María Rodríguez cuenta con 66 años de edad, y que bajo la gravedad de juramento, el cual se encuentra prestado con la presentación de la solicitud de tutela, manifestó que él no tiene otro ingreso que le permita su subsistencia, que padece de una afección pulmonar grave, que se encuentra vinculado al Subsistema de Salud en el Régimen Subsidiado, y que vive de las ayudas que le brindan sus vecinos y familiares; no cabe duda que su mínimo vital se encuentra vulnerado, y por tanto, la acción de tutela se torna procedente para ordenar el pago periódico y oportuno de su mesada pensional, conforme fue reconocido por el Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Cúcuta en sentencia del 29 de mayo de 2012.

No obstante lo anterior, no puede desconocerse, por una parte, que el Liquidador de EMPONORTE S.A., mediante escrito visto a folio 106 del expediente, señaló que esa sociedad no posee ni bienes, ni recursos para cancelar el valor de las mesadas de la pensión sanción a ninguno de sus ex trabajadores, lo que le

impide cumplir con los mandatos judiciales, y de otra, que si bien el artículo 149 de la Ley 100 de 1993 dispone que las pensiones de las Empresas de Obras Sanitarias serán pagadas en adelante por el Instituto de Seguros Sociales, esto solo corresponde a las empresas liquidadas, y como puede apreciarse de las pruebas obrantes en el plenario, EMPONORTE S.A. aún se encuentra en proceso de liquidación

Entonces, siendo evidente la vulneración del derecho fundamental al mínimo vital del señor Jesús María Rodríguez, y teniendo en cuenta que conforme se aprecia en el Acta No. 01 del 10 de agosto de 1989, por la cual se declaró la disolución de la Empresa de Obras Sanitarias de Norte de Santander "EMPONORTE S.A." y se procedió a su liquidación, el Departamento Norte de Santander y el Municipio de Ocaña eran los accionistas mayoritarios de dicha empresa, en un 47.8% y un 51%, respectivamente, se dispondrá que éstas entidades sean las encargadas de cancelar al señor Jesús María Rodríguez la pensión ordenada por el Juzgado Tercero Laboral del Circuito en sentencia del 29 de mayo de 2012, hasta tanto finalice la liquidación de la empresa EMPONORTE S.A. EN LIQUIDACIÓN, y se realicen los trámites respectivos ante COLPENSIONES, para que con fundamento en lo dispuesto en el artículo 149 de la Ley 100 de 1993, asuma el pago de la pensión del accionante.

Lo anterior toda vez que la falta de diligencia de las entidades respectivas, y en especial de los socios mayoritarios, en la liquidación de EMPONORTE S.A., no puede ser óbice para que sus ex empleados no puedan acceder a los derechos a que tienen derecho, y en particular, a percibir lo que les corresponde por su pensión de jubilación.

Finalmente la Sala no pasa por alto que la parte actora solicita se ordene a las autoridades accionadas procedan a pagar un retroactivo pensional, sin embargo no se accederá al mismo, toda vez que dicha orden escapa de la órbita del juez constitucional, máxime si se tiene en cuenta que al ordenar el pago de la mesada pensional, de contera cesa la vulneración al mínimo vital del señor Jesús María Rodríguez.

De otra parte tampoco se desconoce que la parte actora solicita se ampare su derecho fundamental a la salud, sin embargo, no allegó documento alguno que permita evidenciar su menoscabo, y por el contrario, se advierte que se encuentra afiliado al Subsistema de Salud en el régimen subsidiado, lo que permite colegir que de alguna manera recibe los servicios de salud que requiere, por lo que no hay lugar a proceder a su amparo

En mérito de lo anteriormente expuesto, el Tribunal Contencioso Administrativo de Norte de Santander, administrando justicia en nombre de la República Colombia y por autoridad de la Ley,

**FALLA:**

**PRIMERO: TUTELAR** el derecho fundamental al mínimo vital del señor JESÚS MARÍA RODRÍGUEZ, identificado con cédula de ciudadanía No. 1.993.978 expedida en San Cayetano (N. de S.), por lo expuesto en la parte motiva.

**SEGUNDO:** En consecuencia, se ordena al **Gobernador del Departamento Norte de Santander y a la Alcaldesa del Municipio de Ocaña**, que de manera conjunta y en proporciones iguales, proceda dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de la presente providencia, a pagar al señor JESÚS MARÍA RODRÍGUEZ, identificado con cédula de ciudadanía No. 1.993.978 expedida en San Cayetano (N. de S.), de manera periódica y oportuna, la pensión de jubilación, conforme fue ordenado por el Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Cúcuta en sentencia del 29 de mayo de 2012, hasta tanto se finalice la liquidación de la empresa EMPONORTE S.A. EN LIQUIDACIÓN, y se realicen los trámites respectivos ante COLPENSIONES, para que con fundamento en lo dispuesto en el artículo 149 de la Ley 100 de 1993, asuma el pago de la pensión del accionante conforme a lo expuesto en la parte considerativa.

**TERCERO:** Niéguese las demás pretensiones de la demanda, conforme a lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

**CUARTO:** Notifíquese a las partes de conformidad con el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991. Oficiése al respecto.

**QUINTO:** En caso de no ser apelada esta providencia envíese día siguiente el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991.

#### CÓPIESE NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

(Esta providencia fue aprobada y discutida en Sala Extraordinaria de Decisión  
Nº 3 del 12 de julio de 2016)

  
CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ  
Magistrado

  
EDGAR ENRIQUE BERNAL JAUREGUI  
Magistrado

  
HERNANDO AYALA PEÑARANDA  
Magistrado



Radicación No. 54001-23-33-000-2016-00288-01  
Actor Jesús María Rodríguez  
Accionado Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público y otros  
Acción de tutela – Impugnación

2. Sostiene que desde la fecha de su reconocimiento, solo ha recibido la suma de \$3.400.000 pesos por concepto de las mesadas pensionales causadas desde el mes de febrero hasta agosto de 2014. Sin embargo, el Liquidador de la Empresa EMPONORTE S.A. indica que la razón del incumplimiento en el pago de las mesadas pensionales es la insolvencia del proceso de liquidación, que lleva más de 25 años sin que a la fecha se haya culminado.
3. Manifiesta que acudió a un proceso ejecutivo en busca del pago de la obligación, pero como es sabido, las normas legales protegen a las empresas en liquidación y por tal motivo no es posible tramitar dicho proceso en contra de la empresa.
4. En vista de lo anterior, aduce que elevó derecho de petición ante la Gobernación de Norte de Santander y la Alcaldía de Ocaña, con el fin de que asumieran el pasivo pensional en consideración a que fungen como accionistas mayoritarios de la empresa en liquidación, no obstante, dicha pretensión fue negada. Antes bien, manifiestan que se están efectuando los trámites ante Colpensiones para la asunción de la deuda pensional.
5. Arguye que es una persona de la tercera edad que no cuenta con los recursos necesarios para la subsistencia y que vive de la caridad de sus vecinos y familiares.

## 2. OBJETO DE TUTELA

El señor Jesús María Rodríguez solicita la protección de sus derechos fundamentales al mínimo vital, la salud y la vida digna, para que en consecuencia se ordene al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a la Gobernación de Norte de Santander, al Municipio de Ocaña y a EMPONORTE S.A en Liquidación, asuman de manera solidaria el cumplimiento de la sentencia de 29 de mayo de 2012 proferida por el Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Cúcuta, por medio de la cual se le reconoció la pensión sanción al actor y se ordenó su inclusión en la nómina de pensionados y la cancelación del retroactivo pensional que a él corresponde.



**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN “A”**

**CONSEJERO PONENTE: GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ (E)**

Bogotá D.C., diez (10) de octubre de dos mil dieciséis (2016)

**Radicación No. 54001-23-33-000-2016-00288-01**

**Actor: Jesús María Rodríguez**

**Accionado: Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público y otros**

**Acción de tutela – Impugnación**

Decide la Sala la impugnación formulada por las partes contra la sentencia de 12 de julio de 2016 proferida por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander, que amparó el derecho al mínimo vital del actor.

**1. ANTECEDENTES**

El señor Jesús María Rodríguez, a través de apoderado, presenta acción de tutela a fin de que se protejan sus derechos fundamentales a la vida digna, el mínimo vital y la salud, que estima vulnerados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación, el Departamento de Norte de Santander, el Municipio de Ocaña y la Empresa de Obras Sanitarias de Norte de Santander, en adelante, EMPONORTE S.A. en Liquidación.

Expone como **hechos** los siguientes:

1. Mediante sentencia de 29 de mayo de 2012, el Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Cúcuta reconoció a favor del señor Jesús María Rodríguez el derecho a la pensión sanción a partir del día 15 de septiembre de 2004 y con cargo a EMPONORTE S.A., en consideración a que cumplió con los requisitos en la norma convencional.



### 3. LA SENTENCIA IMPUGNADA

El Tribunal Administrativo de Norte de Santander amparó los derechos fundamentales del actor y en consecuencia, ordenó al Gobernador del Departamento de Norte de Santander y a la Alcaldesa del Municipio de Ocaña para que de manera conjunta y en proporciones iguales, procedieran a pagar al actor de manera periódica y oportuna la pensión de jubilación conforme a lo ordenado por el Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Cúcuta en la sentencia de 29 de mayo de 2012, hasta tanto se finalice la liquidación de la empresa EMPONORTE S.A. y se realicen los trámites respectivos ante Colpensiones para que con fundamento en lo dispuesto en el artículo 149 de la Ley 100 de 1993, asuma el pago de la pensión del accionante.

Lo anterior, en consideración a que el actor cuenta con 66 años de edad, y bajo gravedad de juramento manifestó que no tiene otro ingreso que le permita la subsistencia, padece una afección pulmonar grave, se encuentra vinculado al Subsistema de Salud en el Régimen Subsidiado y vive de las ayudas que le brindan sus vecinos y familiares, así pues procedía la acción de tutela para ordenar el pago periódico y oportuno de la mesada pensional pues ya fue reconocido en el trámite de un proceso ordinario.

Teniendo en cuenta que de conformidad con el Acta No. 01 de 10 de agosto de 1989 se declaró la disolución de EMPONORTE S.A. y se procedió a su liquidación, y como quiera que el Departamento de Norte de Santander y el Municipio de Ocaña son sus accionistas mayoritarios en un 47.8% y un 51%, respectivamente, el tribunal de instancia dispuso que estas fueran las encargadas de cancelar al actor la pensión ordenada por el Juzgado Tercero Laboral del Circuito, hasta tanto finalice la liquidación de la empresa EMPONORTE S.A. en Liquidación, dada su falta de diligencia y en consideración a que no pueden ser óbice para que sus exempleados puedan acceder al reconocimiento de sus derechos y en particular, a percibir lo que les corresponde por su pensión de jubilación.



Radicación No 54001-23-33-000-2016-00288-01  
Actor Jesús María Rodríguez  
Accionado Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público y otros  
Acción de tutela – Impugnación

### 3. LA SENTENCIA IMPUGNADA

El Tribunal Administrativo de Norte de Santander amparó los derechos fundamentales del actor y en consecuencia, ordenó al Gobernador del Departamento de Norte de Santander y a la Alcaldesa del Municipio de Ocaña para que de manera conjunta y en proporciones iguales, procedieran a pagar al actor de manera periódica y oportuna la pensión de jubilación conforme a lo ordenado por el Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Cúcuta en la sentencia de 29 de mayo de 2012, hasta tanto se finalice la liquidación de la empresa EMPONORTE S.A. y se realicen los trámites respectivos ante Colpensiones para que con fundamento en lo dispuesto en el artículo 149 de la Ley 100 de 1993, asuma el pago de la pensión del accionante.

Lo anterior, en consideración a que el actor cuenta con 66 años de edad, y bajo gravedad de juramento manifestó que no tiene otro ingreso que le permita la subsistencia, padece una afección pulmonar grave, se encuentra vinculado al Subsistema de Salud en el Régimen Subsidiado y vive de las ayudas que le brindan sus vecinos y familiares, así pues procedía la acción de tutela para ordenar el pago periódico y oportuno de la mesada pensional pues ya fue reconocido en el trámite de un proceso ordinario.

Teniendo en cuenta que de conformidad con el Acta No. 01 de 10 de agosto de 1989 se declaró la disolución de EMPONORTE S.A. y se procedió a su liquidación, y como quiera que el Departamento de Norte de Santander y el Municipio de Ocaña son sus accionistas mayoritarios en un 47.8% y un 51%, respectivamente, el tribunal de instancia dispuso que estas fueran las encargadas de cancelar al actor la pensión ordenada por el Juzgado Tercero Laboral del Circuito, hasta tanto finalice la liquidación de la empresa EMPONORTE S.A. en Liquidación, dada su falta de diligencia y en consideración a que no pueden ser óbice para que sus exempleados puedan acceder al reconocimiento de sus derechos y en particular, a percibir lo que les corresponde por su pensión de jubilación.





Radicación No 54001-23-33-000-2016-00288-01  
Actor: Jesús María Rodríguez  
Accionado Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público y otros  
Acción de tutela – Impugnación

por parte del Ministerio de Trabajo, intervienen en las gestiones presupuestales para que puedan ser canceladas oportunamente.

Para resolver, se

**5. CONSIDERA**

**5.1. Competencia**

Es competente esta Sala para revisar el fallo de primera instancia proferido por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución Política y el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991, en cuanto establece que *“Presentada debidamente la impugnación el juez remitirá el expediente dentro de los dos días siguientes al superior jerárquico correspondiente (...)”*.

**5.2. Problema Jurídico**

Corresponde a la Sala revisar la decisión del Tribunal Administrativo de Norte de Santander de ordenar al Municipio de Ocaña y al Departamento de Norte de Santander el pago de manera conjunta de la pensión de jubilación del señor Jesús María Rodríguez hasta tanto finalice la liquidación de EMPONORTE S.A., por considerar que en ellos recae la responsabilidad por ser socios mayoritarios de la mentada empresa en Liquidación.

**5.3. Análisis de la Sala**

En el caso concreto, el Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Cúcuta reconoció a favor del señor Jesús María Rodríguez la pensión sanción a partir del 15 de septiembre de 2004 con cargo a EMPONORTE S.A., sin embargo manifiesta el actor que a la fecha solo ha recibido la suma de \$3.400.000 correspondientes a las mesadas causadas entre febrero y agosto de 2014.



Radicación No 54001-23-33-000-2016-00288-01  
Actor. Jesús María Rodríguez  
Accionado Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público y otros  
Acción de tutela – Impugnación

#### **4.1. INFORME DE LA ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES**

Del requerimiento efectuado a Colpensiones en el trámite de segunda instancia, la Gerente Nacional de Nómina de Pensionados de Colpensiones, Doris Patarroyo, manifestó que el papel de Colpensiones es el de actuar en calidad de entidad pagadora conforme al reconocimiento prestacional ejecutado mediante el correspondiente acto administrativo por la Gerencia Liquidadora de la Respectiva EMPO (Empresa Pública de Obras Sanitarias).

Es así, que desde la entrada en operación de Colpensiones, la Administradora ha seguido efectuando el pago de las mesadas pensionales de los beneficiarios prestacionales de las diferentes EMPOS, no obstante, sostiene que no cuenta con la potestad legal para reconocer la pensión, pues esta es facultad exclusiva de la Gerencia Liquidadora de la EMPO, por lo que una vez emitido el acto administrativo, debe ser radicado con los soportes legales inherentes ante un punto de atención el pensionado (PAC) de Colpensiones, radicación que debe ser presentada directamente por parte de la Gerencia Liquidadora de la EMPO con el fin de que la Gerencia de Nómina de Pensionados proceda a acatar lo establecido dentro del acto administrativo.

Indica que diferentes EMPOS han efectuado los trámites correspondientes radicando los soportes documentales de los reconocimientos pensionales por ellos efectuados, los cuales han sido incluidos en nómina cuando efectivamente se encuentran ajustados a derecho.

Sostiene que a la fecha aún no ha sido radicada ante la Entidad la Resolución de reconocimiento prestacional del señor Jesús María Rodríguez, y explica que Colpensiones obra únicamente como ente pagador, más no reconoce derechos prestacionales ni mucho menos asume el valor de las pensiones de dichas entidades, pues como se explicó, la Gerencia Liquidadora es la que concede el derecho y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público previa revisión del trámite



Radicación No. 54001-23-33-000-2016-00288-01  
Actor: Jesús María Rodríguez  
Accionado Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público y otros  
Acción de tutela – Impugnación

pensionales por un proceso liquidatorio de EMPONORTE S.A. prácticamente *sine die*, pues dicho encargo lleva más de 25 años en trámite.

En segundo lugar, es menester precisar que el artículo 149 de la Ley 100 de 1993, establece lo siguiente:

*ARTICULO 149. Beneficiarios del fondo de pensiones de las empresas productoras de metales preciosos y Empos. Las pensiones de los beneficiarios del fondo de pensionados de las empresas productoras de metales preciosos creado mediante la Ley 50 de 1990, y las de las empresas de obras sanitarias liquidadas serán pagadas en adelante por el Instituto de Seguros Sociales, el cual también asumirá la prestación del servicio médico asistencial siempre y cuando el pensionado cotice para salud.*

*El Gobierno Nacional apropiará anualmente en el presupuesto las partidas necesarias para el cumplimiento de lo dispuesto en el presente artículo, y hará las correspondientes transferencias al Instituto de Seguros Sociales.*

Así, para los ex trabajadores de las *empos*, debido a un mecanismo previsto por el legislador para evitar traumatismos en el pago del pasivo pensional de tales entidades una vez se consolide su liquidación, se adoptó la norma anterior con el fin de que el ISS hoy Colpensiones<sup>1</sup>, se encargue de pagar las mesadas pensionales de los beneficiarios.

No obstante, se advierte que la mencionada regulación se encuentra dirigida únicamente para las empresas de obras sanitarias liquidadas, situación que difiere por completo del caso de EMPONORTE S.A., que desde hace 25 años se encuentra en liquidación, lo que no ha permitido que el pasivo pensional sea asumido por Colpensiones.

Así las cosas, el Magistrado Ponente de la presente decisión requirió en el trámite de la segunda instancia a la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones, para que se pronunciara sobre los hechos de la acción de tutela, entidad que finalmente indicó que su papel es la de actuar en calidad de pagadora conforme al reconocimiento prestacional ejecutado mediante el

<sup>1</sup> Concepto Jurídico de 2 de diciembre de 2014 “El papel de Colpensiones será el de fungir como pagador de las obligaciones pensionares adquiridas por el empleador con sus trabajadores”



Radicación No. 54001-23-33-000-2016-00288-01  
Actor. Jesús María Rodríguez  
Accionado: Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público y otros  
Acción de tutela – Impugnación

La Empresa EMPONORTE S.A. en la contestación de la presente acción de tutela confirmó la anterior afirmación e informó que el pago de las mesadas pensionales se ha visto interrumpido por causa de la iliquidez de la empresa para respaldar el pago de las mesadas pensionales, pues el proceso liquidatorio lleva más de 25 años.

Así las cosas, el Tribunal Administrativo de Norte de Santander en aras de proteger el derecho al mínimo vital del accionante, ordenó al Municipio de Ocaña y al Departamento de Norte de Santander, por ser socios mayoritarios de la empresa EMPONORTE S.A. en Liquidación, el pago de la pensión ordenada por el Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Cúcuta en la sentencia de 29 de mayo de 2012 hasta tanto se finalice la liquidación de la empresa y se realicen los trámites respectivos ante Colpensiones para que con fundamento en el artículo 149 de la Ley 100 de 1993, asuma el pago de la pensión del accionante.

En el escrito de impugnación, el Departamento de Norte de Santander y el Municipio de Ocaña manifiestan que la decisión del Tribunal Administrativo de Norte de Santander excedió sus facultades, pues EMPONORTE S.A. es una persona jurídica distinta a sus socios individualmente considerados de la que no se puede predicar su solidaridad como quiera que el riesgo se asume hasta el monto del capital aportado.

Ahora, en primer lugar para la Sala es clara la situación de vulnerabilidad del señor Jesús María Rodríguez quien demuestra tener 66 años de edad (adulto mayor), quien bajo la gravedad de juramento manifiesta que no tiene otro ingreso para su subsistencia, padece una afección pulmonar grave, se encuentra vinculado al subsistema de salud en el régimen subsidiado y según su dicho vive de la caridad de sus vecinos y familiares

En tal virtud, no cabe duda que se encuentra vulnerado el mínimo vital del actor pues en la actualidad se encuentra suspendido el pago de sus mesadas



Radicación No 54001-23-33-000-2016-00288-01  
Actor Jesús María Rodríguez  
Accionado Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público y otros  
Acción de tutela – Impugnación

Dada tal circunstancia, por la situación de especial vulnerabilidad en la que se encuentra el tutelante y teniendo en cuenta que la liquidación indefinida de la entidad no puede convertirse en un obstáculo para la eficacia de los derechos constitucionales, la Sala procederá a confirmar la decisión de amparar los derechos fundamentales del señor Jesús María Rodríguez, bajo el entendido que dicha protección es de carácter transitorio, tal como lo indicó el tribunal de instancia, hasta tanto se culmine el trámite liquidatorio.

Sin embargo, conforme a lo expuesto en precedencia, resulta necesario adicionar la parte resolutive del fallo impugnado, toda vez que EMPONORTE S.A. tiene la obligación de expedir el acto administrativo correspondiente con fundamento en la orden judicial proferida por el Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Cúcuta, que reconoció el derecho pensional del actor y efectuar así el trámite ante Colpensiones para que esta entidad, conforme a la previsión del artículo 149 de la Ley 100 de 1993, asuma de forma definitiva el pago de la aludida pensión

En tal virtud, se confirmará el fallo impugnado y se adicionará lo anunciado.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “A” administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

**6. FALLA**

**CONFÍRMASE** la sentencia de 12 de julio de 2016 proferida por el Tribunal Administrativo de Bolívar, por las razones expuestas en este proveído.

**ADICIÓNASE** en el sentido de ordenar al Agente Liquidador de la Empresa de Obras Sanitarias de Norte de Santander – EMPONORTE S.A. – en Liquidación, que dentro del término de los ocho (8) días siguientes a la notificación de la presente providencia, expida el acto administrativo de reconocimiento pensional



Radicación No 54001-23-33-000-2016-00288-01  
Actor Jesús María Rodríguez  
Accionado Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público y otros  
Acción de tutela – Impugnación

correspondiente acto administrativo emitido por la Gerencia de la respectiva EMPO, el cual debe ser radicado junto con los soportes legales ante un punto de atención al pensionado de Colpensiones para que la Gerencia de Nómina de Pensionados proceda a acatar lo establecido dentro del acto administrativo.

Así, indicó que la Gerencia de EMPONORTE S.A. debe emitir el acto administrativo en el que se liquiden las mesadas pensionales para que en dicha resolución se encuentren plasmados con claridad los valores a cancelar, pues según advierte, no se ha recibido documentación alguna para la inclusión del señor Jesús María Rodríguez en la nómina pensional.

Manifestó también que desde la entrada en funcionamiento de Colpensiones, diferentes EMPOS han efectuado los trámites correspondientes, radicando los soportes documentales de los reconocimientos pensionales efectuados por ellos, los cuales han sido efectivamente incluidos en nómina.

Entonces, se observa también que en casos análogos de Empresas de Obras Sanitarias cuyos procesos de liquidación se encuentra en trámite en la actualidad, Colpensiones ya ha asumido – como entidad pagadora – la cancelación mensual de las pensiones de conformidad con el artículo 149 de la Ley 100 de 1993, este es el caso por ejemplo, de las Empresas de Obras Sanitarias de Córdoba<sup>2</sup> y Magdalena<sup>3</sup> cuyo proceso de liquidación aún se encuentra en trámite.

Además, es posible inferir razonablemente tal como lo hizo la Corte Constitucional en la sentencia T-652 de 2009, que el proceso de liquidación de las Empos, iniciado en 1987 debe encontrarse, 25 años después, en su fase final. Como se sabe, la sana crítica permite acudir a las máximas de la experiencia y es claro que los procesos liquidatorios no deben extenderse indefinidamente en el tiempo pues perderían su razón de ser.

---

2 Sentencia T-652/09

3 Sentencia T-769/04

15 A



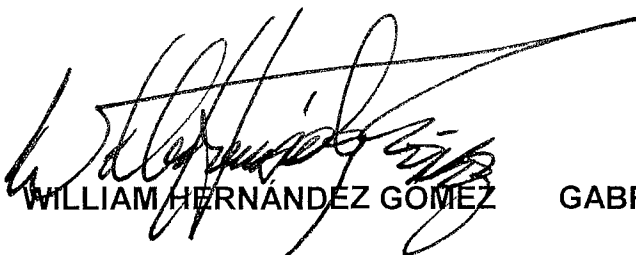
Radicación No 54001-23-33-000-2016-00288-01  
Actor Jesús María Rodríguez  
Accionado: Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público y otros  
Acción de tutela – Impugnación

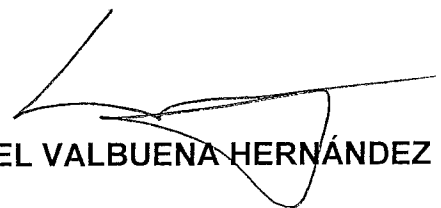
del señor Jesús María Rodríguez de conformidad con la sentencia de 29 de mayo de 2012 emitida por el Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Cúcuta y proceda a iniciar el trámite correspondiente ante COLPENSIONES con fin de asegurar de manera definitiva el pago de la pensión sanción otorgada al señor Jesús María Rodríguez .

Dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia, remítase el expediente a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión.

Cópiese, notifíquese y cúmplase.

La anterior providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

  
WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ

  
GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ (E)

