



Demandante: Yadira Francisca Guerra de Berrocal  
Demandados: Tribunal Administrativo del Cesar y otro  
Radicado: 11001-03-15-000-2022-05383-00

**CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN QUINTA**

**MAGISTRADA PONENTE: ROCÍO ARAÚJO OÑATE**

**Bogotá D.C., veinticuatro (24) de noviembre de dos mil veintidós (2022)**

**Referencia:** ACCIÓN DE TUTELA  
**Radicación N.º:** 11001-03-15-000-2022-05383-00  
**Demandante:** YADIRA FRANCISCA GUERRA DE BERROCAL  
**Demandados:** TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CESAR Y OTRO

**Temas:** Tutela contra sentencia de la misma naturaleza –  
Improcedencia

**SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA**

**OBJETO DE LA DECISIÓN**

Procede la Sala a resolver, en primera instancia, la acción de tutela formulada por la señora Yadira Francisca Guerra de Berrocal contra el Tribunal Administrativo del Cesar y el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Valledupar.

**I. ANTECEDENTES**

**1.1. La demanda**

1. Mediante escrito radicado el 10 de octubre de 2022 en el buzón *web* de la Secretaría General del Consejo de Estado, la señora Yadira Francisca Guerra de Berrocal, en nombre propio, instauró acción de tutela contra el Tribunal Administrativo del Cesar y el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Valledupar, con el fin de que le sean amparados sus derechos fundamentales al mínimo vital, a la vida digna y a la seguridad social.

2. La accionante consideró vulneradas las referidas garantías constitucionales, con ocasión de la sentencia del 20 de septiembre de 2022, proferida por el Tribunal Administrativo del Cesar que confirmó el fallo de 3 de agosto del mismo año, dictado por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Valledupar, en el que se declaró la improcedencia de la acción de tutela, promovida por la actora contra la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones y la Gobernación del Cesar, identificada con el radicado N. ° 20001-33-33-002-2022-00351-00/01.

**1.2. Pretensiones**

3. Con base en lo anterior, la parte actora solicitó el amparo de los derechos invocados y, en consecuencia, pidió:



“1. Dejar sin efectos jurídicos la Sentencia de Tutela No. 20001-33-33-002-2022-00351- 00, proferida por el Juzgado Segundo Administrativo Oral de Valledupar el día 03 de Agosto de 2022.

2. Dejar sin efectos jurídicos la Sentencia de Tutela No. 20001-33-33-002-2022-00351- 01 proferida por la magistrada ponente Doctrora MARIA LUZ ALVAREZ ARAUJO con Tribunal Administrativo del Cesar del día 20 de Septiembre de 2022.

3. Como consecuencia de ello procesa mediante Sentencia reconocer la Pensión de Sobreviviente de la Suscrita Accionante YADIRA FRANCISCA GUERRA DE BERROCAL con C.C No. 42.489.619 de Valledupar – Cesar, solicitada en dichas acciones de tutelas y sus anexos”. (Sic a toda la cita)

### 1.3. Hechos

La Sala encontró demostrados los hechos que a continuación se relacionan, los cuales son relevantes para la decisión que se adoptará en la presente sentencia:

4. La señora Yadira Francisca Guerra de Berrocal interpuso acción de tutela<sup>1</sup> contra la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones y la Gobernación del Cesar en la que solicitó que: (i) se dejaran sin efectos las Resoluciones N. ° 161815 de 12 de julio de 2021 y 10044 de 10 de noviembre del mismo año que le negaron la pensión de sobreviviente y, (ii) se ordenara a la entidad que le reconociera y pagara la respectiva pensión.

5. En primera instancia, el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Valledupar, mediante providencia de 3 de agosto de 2022 declaró la improcedencia del mecanismo por no superar el requisito de procedibilidad adjetiva de la subsidiariedad, toda vez que tenía a su disposición el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho para cuestionar los actos administrativos objeto de tutela.

6. Por medio de fallo de 20 de septiembre de 2022, el Tribunal Administrativo del Cesar resolvió la impugnación presentada por la parte actora, en el que confirmó la decisión del *a quo*, tras considerar que:

*“Ahora, si bien, como se advirtió anteriormente, constituye el sustento de la impugnación la condición de sujeto especial de protección constitucional de la tutelante en la que se afianza para reclamar la procedencia del mecanismo de amparo, queda en evidencia con la copia de la cédula de ciudadanía obrante en la foliatura que cuenta con 71 años, enmarcándola esa situación en el grupo poblacional del adulto mayor, no obstante, tal requisito no es suficiente para que la acción tutelar se torne automáticamente procedente.*

(...)

*Así mismo, frente a la calidad alegada de adulto mayor, sostuvo que flexibilizar el análisis del principio de subsidiariedad por el solo hecho de la edad del accionante implicaría concluir que todas las peticiones de vejez que el hiciera a través de la acción de tutela resultarían procedentes. Terminando tal perspectiva por hacer que las vías ordinarias de defensa judicial en materia pensional quedaran inoperantes, circunstancia que trastocaría la naturaleza excepcional de la acción de tutela,*

<sup>1</sup> La acción de tutela se identificó con el radicado N. ° 20001-33-33-002-2022-00351-00/01.



*configurándola como una acción ordinaria y no excepcional como lo contempla el artículo 86 de la constitución política.*

*Expuesto lo anterior, itera la Sala en el presente asunto, la improcedencia de la acción de tutela por la falta del requisito de subsidiariedad, al ser la pretensión perseguida por la tutelante susceptible de ser ventilada por el procedimiento ordinario, máxime cuando no se acredita en el paginario la causación de un perjuicio irremediable que conduzca a esta Colegiatura al estudio excepcional por vía constitucional del asunto debatido dada su inminente gravedad”.*

7. Dicha providencia fue notificada el 22 de septiembre de 2022.

#### **1.4. Fundamentos de la vulneración**

8. La accionante indicó que no tenía la posibilidad de acudir a otro medio de defensa judicial, dado que no contaba con los recursos económicos que le permitieran contratar a un profesional del derecho para instaurar la demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, como se lo habían indicado los jueces de primera y segunda instancia que resolvieron su anterior mecanismo constitucional.

#### **1.5. Trámite de la acción de tutela**

9. Mediante auto de 31 de octubre de 2022, la magistrada ponente admitió la demanda de tutela y dispuso su notificación como partes demandadas al Tribunal Administrativo del Cesar y al Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Valledupar.

10. De la misma forma, se vinculó como terceros con interés a la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones y a la Gobernación del Cesar.

#### **1.6. Intervenciones**

Realizadas las notificaciones ordenadas, de conformidad con las constancias visibles en el expediente, se presentaron las siguientes intervenciones:

##### **1.6.1. Tribunal Administrativo del Cesar**

11. Por medio de documento allegado el 3 de noviembre de 2022, la presidente de la referida autoridad judicial manifestó que no se avizoraba arbitrariedad en la decisión atacada ni mucho menos la vulneración de sus derechos fundamentales, que permitiera la prosperidad de sus pretensiones.

12. Además, refirió que en sentencia C-590 de 2005, la Corte Constitucional estableció como uno de los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, es que no se cuestione un fallo de tutela, pues en principio, tornaba improcedente la solicitud de amparo.

13. En consecuencia, solicitó la declaratoria de improcedencia del presente trámite, pues no se observaba fraude alguno por parte de la autoridad judicial.



## 1.6.2. Gobernación del Cesar

14. Mediante memorial enviado el 4 de noviembre de la presente anualidad, el jefe de la oficina asesora jurídica advirtió que el departamento del Cesar no había vulnerado derecho fundamental alguno de la accionante, dado que todas las solicitudes presentadas ante el ente fueron respondidas de manera clara y de fondo.

15. Asimismo, informó que *“(...) mediante los oficios con radicados ID 183489 del 05 de abril de 2022, por medio del cual se responde un derecho de petición, y el oficio con ID 189665 del 30 de junio 2022, por medio del cual se responde un recurso de reposición, se le manifestó que las entidades territoriales no están facultadas para reconocer y pagar pensiones causadas con posterioridad a la entrada en vigencia del Sistema General de Pensiones por lo que no es posible darle aplicabilidad a ninguna de las normas invocadas, teniendo en cuenta, que quien tiene la facultad y la competencia para reconocer prestación de reconocimiento de pensión es el ISS hoy Colpensiones”*.

16. Finalmente, solicitó su desvinculación del presente trámite.

17. Pese a que el **Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Valledupar** y la **Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones** fueron notificados en debida forma, guardaron silencio<sup>2</sup>.

## II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

### 2.1. Competencia

18. El Consejo de Estado es competente para conocer de la demanda presentada por la señora Yadira Francisca Guerra de Berrocal, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 86 de la Constitución Política, 37 del Decreto Ley 2591 de 1991 y el numeral 5° del artículo 2.2.3.1.2.1 del Decreto 1069 de 2015, modificado por el Decreto 333 de 2021.

19. Lo anterior, por cuanto la acción de tutela se dirige, entre otros, contra el Tribunal Administrativo del Cesar, por tanto, debe aplicarse el numeral 5° de la referida norma.

### 2.2. Solicitud de desvinculación

20. Se tiene que la Gobernación del Cesar solicitó la desvinculación del presente trámite constitucional, pues, a su juicio, carece de legitimación en la causa por pasiva.

21. La petición será negada dado que la vinculación al proceso se realizó en calidad de tercero en atención al interés que le asiste en las resultados del presente trámite, mas no como la autoridad contra la cual se encuentre dirigido el reparo señalado por la parte actora.

<sup>22</sup> Índice 9 de SAMAI.



### 2.3. Problema jurídico

22. Corresponde a la Sala dar respuesta al siguiente interrogante:

- ¿El Tribunal Administrativo del Cesar y el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Valledupar vulneraron los derechos fundamentales de la señora Yadira Francisca Guerra de Berrocal al dictar las sentencias de 20 de septiembre y 3 de agosto de 2022 y no atender a su situación económica desfavorable que le impide contratar un profesional del derecho?

23. Por razones de orden metodológico, se analizarán los siguientes asuntos: **i)** criterio de la Sección sobre procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales; **ii)** de los requisitos de procedibilidad adjetiva; y de superarse, **iii)** caso concreto.

### 2.4. Razones jurídicas de la decisión

#### 2.4.1. Procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial

24. La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en fallo del 31 de julio de 2012<sup>3</sup>, **unificó** la diversidad de criterios que la Corporación tenía sobre la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, por cuanto las distintas Secciones y la misma Sala Plena habían adoptado posturas diversas sobre el tema<sup>4</sup>. Así, después de un recuento de los criterios expuestos por cada Sección, decidió modificarlos y unificarlos para declarar expresamente, en la parte resolutive de la providencia, la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales<sup>5</sup>. Sin embargo, fue importante precisar bajo qué parámetros procedería ese estudio, pues la sentencia de unificación simplemente se refirió a los “*fijados hasta el momento jurisprudencialmente*”.

25. Al efecto, en virtud de la sentencia de unificación del 5 de agosto de 2014<sup>6</sup>, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, adoptó los criterios expuestos por la Corte Constitucional en la sentencia C-590 de 2005<sup>7</sup>, para determinar la procedencia de la acción constitucional contra providencia judicial y reiteró que la tutela es un mecanismo residual y excepcional para la protección de derechos fundamentales, como lo señala el artículo 86 Constitucional, y, por ende, el amparo frente a decisiones judiciales no puede ser ajeno a esas características.

26. Sobre el tema, la Corte Constitucional se ha referido en forma amplia<sup>8</sup> a unos requisitos generales y otros específicos de procedencia de la acción de tutela, sin

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, M.P. María Elizabeth García González, Sentencia 31.07.12, Rad. 2009-01328-01.

<sup>4</sup> El recuento de esos criterios se encuentra en las páginas 13 a 50 del fallo de la Sala Plena antes reseñada.

<sup>5</sup> Se dijo en la mencionada sentencia: “*DECLÁRASE la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, de conformidad con lo expuesto a folios 2 a 50 de esta providencia*”

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta M. P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez, Sentencia 05.08.14, Rad. 11001-03-15-000-2012-02201-01.

<sup>7</sup> Corte Constitucional, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

<sup>8</sup> Entre otras sentencias T-949 del 16 de octubre de 2003; T-774 del 13 de agosto de 2004 y C-590 de 2005.



distinguir cuáles dan origen a que se conceda o niegue el derecho de amparo – procedencia sustantiva – y cuáles impiden efectivamente adentrarnos en el fondo del asunto – procedencia adjetiva -.

27. Esta Sección ha determinado que, en primer lugar, se debe verificar que la solicitud de tutela cumpla unos presupuestos generales de **procedibilidad adjetiva**, esto es: *i) que sea relevante constitucionalmente; ii) que no se trate de tutela contra tutela; iii) subsidiariedad, es decir, el agotamiento de los recursos ordinarios y extraordinarios, siempre y cuando sean idóneos y eficaces para la protección del derecho que se dice vulnerado; e iv) inmediatez.* De modo que, de no observarse el cumplimiento de uno de estos presupuestos, se declara la **improcedencia** del amparo solicitado, sin que se analice el fondo del asunto.

28. Por el contrario, cumplidos esos parámetros, corresponderá a la Sala adentrarse en la materia objeto del amparo, a partir de los argumentos expuestos en la solicitud y de los derechos fundamentales que se afirmen vulnerados, en donde para la prosperidad o **negación** del amparo impetrado, se requerirá: *i) que la causa, motivo o razón a la que se atribuya la transgresión sea de tal entidad que incida directamente en el sentido de la decisión y ii) que la acción no intente reabrir el debate de instancia.*

29. Huelga manifestar que esta acción constitucional no puede ser considerada como una “*tercera instancia*” que se emplee, por ejemplo, para revivir términos, interpretaciones o valoraciones probatorias que son propias del juez natural. Bajo las anteriores directrices se entrará a estudiar el caso de la referencia.

## 2.4.2. Estudio sobre los requisitos de procedibilidad adjetiva

### 2.4.2.1. Tutela contra decisión de tutela

30. La Corte Constitucional, en sentencia SU-627 del 1 de octubre de 2015, con ponencia del magistrado Mauricio González Cuervo, precisó la improcedencia de la acción de tutela interpuesta contra decisiones proferidas en el marco de otras acciones de tutela por cuanto “*la resolución del conflicto se prolongaría indefinidamente en desmedro tanto de la seguridad jurídica como del goce efectivo de los derechos fundamentales*”.

31. Por lo tanto, en los términos del referido precedente, al admitirse una nueva acción de tutela se instituiría un recurso adicional para la insistencia en la revisión de un proceso ya concluido, lo que es contrario a la Constitución y a las normas que reglamentan la materia, ya que, una vez culminado el trámite procesal correspondiente, opera el fenómeno de la cosa juzgada constitucional.

32. Sin embargo, en la misma providencia, la Corte Constitucional aclaró que, excepcionalmente, procede la acción de tutela contra providencias proferidas en ejercicio de la acción de amparo constitucional, bajo los siguientes parámetros:

“(…)

*4.6.1. Para establecer la procedencia de la acción de tutela, cuando se trata de un proceso de tutela, se debe comenzar por distinguir si ésta se dirige contra la sentencia proferida dentro de él o contra una actuación previa o posterior a ella.*



4.6.2. Si la acción de tutela se dirige contra la sentencia de tutela, la regla es la de que no procede.

**4.6.2.1. Esta regla no admite ninguna excepción cuando la sentencia ha sido proferida por la Corte Constitucional, sea por su Sala Plena o sea por sus Salas de Revisión de Tutela. En este evento solo procede el incidente de nulidad de dichas sentencias, que debe promoverse ante la Corte Constitucional.**

**4.6.2.2. Si la sentencia de tutela ha sido proferida por otro juez o tribunal de la República, la acción de tutela puede proceder de manera excepcional, cuando exista fraude y por tanto, se esté ante el fenómeno de la cosa juzgada fraudulenta, siempre y cuando, además de cumplir con los requisitos genéricos de procedibilidad de la tutela contra providencias judiciales, (i) la acción de tutela presentada no comparta identidad procesal con la solicitud de amparo cuestionada; (ii) se demuestre de manera clara y suficiente, que la decisión adoptada en la sentencia de tutela fue producto de una situación de fraude (*Fraus omnia corrumpit*); y (iii) no exista otro medio, ordinario o extraordinario, eficaz para resolver la situación.**

4.6.3. Si la acción de tutela se dirige contra actuaciones del proceso de tutela diferentes a la sentencia, se debe distinguir si éstas acaecieron con anterioridad o con posterioridad a la sentencia.

4.6.3.1. Si la actuación acaece con anterioridad a la sentencia y consiste en la omisión del juez de cumplir con su deber de informar, notificar o vincular a los terceros que serían afectados por la demanda de tutela, y se cumplen los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela, la acción de tutela sí procede, incluso si la Corte Constitucional no ha seleccionado el asunto para su revisión.

4.6.3.2. Si la actuación acaece con posterioridad a la sentencia y se trata de lograr el cumplimiento de las órdenes impartidas en dicha sentencia, la acción de tutela no procede. Pero si se trata de obtener la protección de un derecho fundamental que habría sido vulnerado en el trámite del incidente de desacato, y se cumplen los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales, la acción de tutela puede proceder de manera excepcional.

(...)<sup>9</sup> (Negritas fuera de texto).

33. Como se lee, el máximo órgano constitucional ha aceptado de manera excepcional la procedencia de este mecanismo de amparo contra una providencia de tutela, siempre que se compruebe de manera clara y suficiente que la sentencia acusada fue producto de un fraude.

34. Así, además de cumplirse con los demás requisitos previstos para la procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial, es necesario, para que proceda contra una sentencia de la misma naturaleza, que el accionante demuestre la configuración de una situación fraudulenta y que no exista otro medio ordinario o extraordinario para resolver esa situación.

35. Al respecto, la Sala advierte que solicitud de amparo de la referencia no se relaciona con una de aquellas hipótesis establecidas por la jurisprudencia constitucional en la que de manera excepcional es procedente el mecanismo

<sup>9</sup> Corte Constitucional, Sentencia SU-627 de 2015, M.P. Mauricio González Cuervo.



constitucional contra una providencia de tutela; es decir, que con motivo de un fraude se hubiere producido cosa juzgada fraudulenta, como pasa a explicarse:

36. En el caso bajo análisis, el reparo de la accionante se dirige contra las sentencias de 3 de agosto y 20 de septiembre de 2022, en atención a que tanto el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Valledupar y el Tribunal Administrativo del Cesar declararon la improcedencia de la solicitud de amparo por no superar el requisito de procedibilidad adjetivo de subsidiariedad, al no haber agotado el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho para cuestionar los actos administrativos que le negaron el reconocimiento de la pensión de sobreviviente.

37. A juicio de la demandante, la acción tutelar es el único mecanismo que tiene a su disposición para proteger sus derechos fundamentales, en atención a que no posee los recursos económicos para contratar un profesional del derecho que representara su causa ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

38. Lo anterior, teniendo en cuenta que los jueces constitucionales que resolvieron el trámite anterior, le advirtieron de la idoneidad de dicho medio de defensa judicial, pues en su concepto, este es en el único en el que se pueden resolver de fondo sus pretensiones de reconocimiento y pago de la pensión de sobreviviente.

39. En otras palabras, el reproche de la actora, se limita a que en la primera acción constitucional se declaró la improcedencia del mecanismo, al advertir la existencia de un medio de control idóneo para resolver lo pedido.

40. Si bien la tutelante manifiesta que la autoridad judicial accionada vulneró sus derechos fundamentales, lo cierto es que no precisó ningún hecho que constituya fraude, pues se limitó a cuestionar las decisiones de improcedencia y reiterar las pretensiones de la primera acción de tutela, mas no elevó argumentación alguna que acredite una situación de fraude que hiciera procedente la solicitud de amparo que ahora presenta.

41. Así mismo, de los hechos expuestos en la acción de tutela de la referencia, no se evidencia elemento alguno que lleve a la conclusión que, en el proceso constitucional cursado en segunda instancia en el Tribunal Administrativo del César, radicado con el número 20001-33-33-002-2022-00351-00/01, se hubiese incurrido en una conducta fraudulenta, circunstancia que le correspondía alegar y demostrar en grado de plenitud probatoria a la parte actora.

42. Lo anterior, en cumplimiento de lo advertido por la Corte Constitucional en la sentencia T-218 del 20 de marzo de 2012 con ponencia del Magistrado Juan Carlos Henao Pérez, en la cual se indicó que la cosa juzgada fraudulenta *“se predica de un proceso que ha cumplido formalmente con todos los requisitos procesales y que materializa en esencia un negocio fraudulento a través de medios procesales, que implica un perjuicio ilícito a terceros y a la comunidad”*.

43. Sobre la configuración del fraude, el máximo Tribunal Constitucional, en la sentencia T-218 de 2012 antes mencionada, reconoció que aquel puede ser





cometido por una parte, por ambas o por el juez que conoce el asunto, por lo que amerita la intervención del juez constitucional para evitar que una orden fraudulenta se materialice. Dicha actuación fraudulenta debe predicarse de los sujetos procesales al interior de la acción constitucional.

44. Como se evidenció anteriormente, los argumentos de la parte actora están dirigidos a cuestionar la declaratoria de improcedencia ante la existencia de otro mecanismo judicial. No obstante, **no expuso ninguna situación en la que el juez hubiera actuado con dolo para desviar el proceso de su fin**, circunstancia que, la accionante debió acreditar para demostrar la configuración de un fraude, pues la simple afirmación relativa a que el Tribunal accionado vulneró sus derechos fundamentales no es causa para dar cabida a la excepción de la regla general consistente en que las acciones de tutela no proceden contra decisiones de la misma naturaleza.

45. En el caso concreto se advierte que la parte actora no comparte el análisis realizado por la autoridad judicial accionada, mas no aporta prueba clara y suficiente de la existencia de una situación fraudulenta para que proceda el principio *fraus omnia corrumpit*.

46. En este punto, la Sala considera importante señalar que en el sustento de las providencias proferidas por las autoridades judiciales accionadas, no se encuentra vicio alguno producto de una situación de fraude o que no exista otro medio eficaz para resolver el caso.

47. Por el contrario, las partes accionadas indicaron que la tutelante no acreditó haber agotado de manera previa a la utilización del mecanismo de amparo, el medio idóneo y eficaz ante la jurisdicción ordinaria. Frente a ello, el tribunal señaló que: *“(...) llama la atención a la Sala el hecho de que se actúa en el presente asunto a través de apoderado judicial, lo que a simple vista demandaría una erogación por concepto de pago de honorarios resultando contradictorio al panorama en el que es presentada la situación de la tutelante en los supuestos de tutela”*.

48. Asimismo, se observa como en las decisiones cuestionadas se analizaron los distintos factores expuestos por la actora que, a su juicio, la hacían merecedora de una flexibilización del requisito, como lo era la edad y la falta de recursos económicos, sin embargo, se concluyó que no eran suficientes para declarar la procedencia de la acción. En particular, el Tribunal Administrativo del Cesar adujo que:

*“Ahora, si bien, como se advirtió anteriormente, constituye el sustento de la impugnación la condición de sujeto especial de protección constitucional de la tutelante en la que se afina para reclamar la procedencia del mecanismo de amparo, queda en evidencia con la copia de la cédula de ciudadanía obrante en la foliatura que cuenta con 71 años, enmarcándola esa situación en el grupo poblacional del adulto mayor, no obstante, tal requisito no es suficiente para que la acción tutelar se torne automáticamente procedente.*

*Lo anterior, encuentra fundamento en lo sostenido por la Corte Constitucional en la sentencia T-034 de 2021, en cuanto que la edad y el estado de salud de una persona no es condición suficiente para que la acción de tutela se torne automáticamente procedente, toda vez que el accionante debe probar como la enfermedad lo sitúa en*



*una condición de debilidad manifiesta o vulnerabilidad tal que haga procedente el amparo.*

*Así mismo, frente a la calidad alegada de adulto mayor, sostuvo que flexibilizar el análisis del principio de subsidiariedad por el solo hecho de la edad del accionante implicaría concluir que todas las peticiones de vejez que el hiciera a través de la acción de tutela resultarían procedentes. Terminando tal perspectiva por hacer que las vías ordinarias de defensa judicial en materia pensional quedaran inoperantes, circunstancia que trastocaría la naturaleza excepcional de la acción de tutela, configurándola como una acción ordinaria y no excepcional como lo contempla el artículo 86 de la constitución política.*

*Expuesto lo anterior, itera la Sala en el presente asunto, la improcedencia de la acción de tutela por la falta del requisito de subsidiariedad, al ser la pretensión perseguida por la tutelante susceptible de ser ventilada por el procedimiento ordinario, máxime cuando no se acredita en el paginario la causación de un perjuicio irremediable que conduzca a esta Colegiatura al estudio excepcional por vía constitucional del asunto debatido dada su inminente gravedad”.*

49. Así las cosas, es evidente que en el caso en cuestión la señora Guerra de Berrocal tiene a su disposición otros mecanismos de defensa judicial para la protección efectiva de sus derechos, sin embargo, no los ha ejercido y pretende por vía de tutela, resolver esas controversias soslayando los procesos principales, idóneos y naturales para resolver su conflicto.

50. Adicionalmente, no es de recibo para esta Sala de Decisión el argumento expuesto por la accionante referente a la falta de recursos económicos que la imposibilitan de ejercer las acciones ordinarias, toda vez que existen instituciones como la Defensoría Pública y los consultorios jurídicos que están llamados a suplir dichas limitaciones o incluso solicitar un amparo de pobreza para que su causa pueda ser presentada y representada ante la instancia correspondiente.

51. En consecuencia, al no encontrar una situación de fraude en las decisiones recurridas, esta Sala declarará la improcedencia de la solicitud de amparo al no superar el requisito de tutela contra sentencia de la misma naturaleza.

## 2.5. Conclusión

52. Se observa que en el caso que nos ocupa hay lugar a declarar la improcedencia por no superar el requisito de tutela contra tutela, pues no cumplió con los requisitos exigidos por la Corte Constitucional para lograr la procedencia de la acción, en atención a no encontrar situación alguna de fraude en las decisiones cuestionadas.

## III. DECISIÓN

Por lo expuesto el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

### FALLA:

**PRIMERO: NEGAR** la solicitud de desvinculación realizada por la Gobernación del Cesar.



Demandante: Yadira Francisca Guerra de Berrocal  
Demandados: Tribunal Administrativo del Cesar y otro  
Radicado: 11001-03-15-000-2022-05383-00

**SEGUNDO: DECLARAR** la improcedencia de la acción de tutela interpuesta por la señora Yadira Francisca Guerra de Berrocal, por las consideraciones expuestas en la parte motiva.

**TERCERO: NOTIFICAR** a las partes y a los intervinientes en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto Ley 2591 de 1991.

**CUARTO:** Si no fuere impugnada esta decisión dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación, al día siguiente a su ejecutoria, **REMITIR** el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

(Firmado electrónicamente)  
**PEDRO PABLO VANEGAS GIL**  
Presidente

(Firmado electrónicamente)  
**LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA**  
Magistrado

(Firmado electrónicamente)  
**ROCÍO ARAÚJO OÑATE**  
Magistrada

(Firmado electrónicamente)  
**CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO**  
Magistrado

Esta decisión fue generada con firma electrónica, la cual tiene plena validez y efectos jurídicos, conforme a lo dispuesto en la Ley 527 de 1999 y el Decreto 2364 de 2012.