



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN C
Consejero Ponente: NICOLÁS YEPES CORRALES

Bogotá D.C., diecinueve (19) de marzo de dos mil veinticuatro (2024)

Radicación: 11001-03-15-000-2024-00602-00

Accionante: Elva Jaimes

Accionado: Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Segunda, Subsección F

Asunto: Acción de tutela – Sentencia de primera instancia

La Sala decide la acción de tutela presentada por la señora Elva Jaimes en contra del Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Segunda, Subsección F.

I. ANTECEDENTES

1. La solicitud de tutela

El 9 de febrero 2024¹ la señora Elva Jaimes interpuso acción de tutela² en procura de la protección de sus derechos al debido proceso, a la igualdad y a la protección integral a la familia, los que consideró vulnerados con la sentencia emitida el 25 de julio de 2023 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Segunda, Subsección F, que revocó la sentencia proferida el 21 de octubre de 2022 por el Juzgado Veinticuatro Administrativo Oral del Circuito de Bogotá y, en su lugar, negó las pretensiones de la demanda al interior del proceso de nulidad y restablecimiento identificado con el radicado 11001333704420200029801, cuyo objetivo era obtener el reconocimiento de la cuota de sustitución mensual de retiro, en calidad de compañera permanente, del total de la prestación que devengaba el señor SV(R) José Armando Pérez Pérez (q.e.p.d.).

1.1. Hechos

1.1.1. El 11 de mayo de 2018³ Elva Jaimes presentó demanda, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho⁴, en contra de la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional – CASUR con la intención de que se

¹ Índice 1, expediente de tutela digital.

² Obra en el certificado 519A0D3C71E99178 09B6183880AC8D34 6828DF8915FB8AA4 AF72C145D8AC49CF, índice 2, expediente de tutela digital.

³ Obra en el archivo 02 ACTA DE REPARTO JUZGADO, certificado 9256F1C8EB038F33 7AFE52720994FA71 C4A44FFC94C3D533 D448E21BEDAEE2C0, índice 2, expediente de nulidad y restablecimiento del derecho (rad. 11001333502420180018702).

⁴ Obra en el archivo 01 DEMANDA Y ANEXOS, índice 2, expediente de nulidad y restablecimiento del derecho (rad. 11001333502420180018702).

declarara la nulidad de los oficios 291766 del 27 de diciembre de 2017, 501652 del 17 de octubre de 2019, 519149 del 4 de diciembre de 2019 y 530491 del 20 de enero de 2020, en los que se le negó la solicitud de sustitución de asignación de retiro del señor José Armando Pérez Pérez (q.e.p.d.), así como la nulidad parcial de las resoluciones 6356 de 26 de noviembre de 1999, 13662 de 12 de diciembre de 2002, 7237 de 22 de diciembre de 2010 y 5659 de 20 de junio de 2019 a través de las cuales se reconoció el derecho pensional que reclamaba a favor de la señora Rosa María Vega de Pérez.

1.1.2. El asunto correspondió al Juzgado Veinticuatro Administrativo Oral del Circuito de Bogotá que, en sentencia del 21 de octubre de 2022⁵, declaró la nulidad de los actos administrativos demandados y, en su lugar, ordenó a CASUR reconocer y pagar a las señoras Elva Jaimes (compañera permanente) y Rosa María Vega de Pérez (esposa) la sustitución de la asignación de retiro causada por el señor Pérez Pérez (q.e.p.d.), en una tasa porcentual por el tiempo de convivencia acreditado del 43.33% y 56.66%, respectivamente, a partir de 1º de noviembre de 2014.

1.1.3. La anterior decisión fue apelada por Rosa María Vega de Pérez. En segunda instancia, la Subsección F de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca emitió sentencia el 25 de julio de 2023⁶, en la que revocó el fallo del 21 de octubre de 2022 proferido por el Juzgado Veinticuatro Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá y, en su lugar, negó las pretensiones de la demanda.

El Tribunal accionado explicó que la práctica probatoria no logró demostrar con nivel de certeza y más allá de toda duda razonable que entre el señor José Armando Pérez Pérez y la señora Elva Jaimes existió una verdadera relación de compañeros permanentes en los últimos cinco años de la vida del causante.

1.2. Fundamentos de la acción de tutela

1.2.1. La accionante estimó vulnerados sus derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad y a la protección integral a la familia, toda vez que, en su sentir, se realizó un análisis probatorio errado, discriminatorio y/o estigmatizante.

⁵ Obra en el archivo 44 AUDIENCIA DE PRUEBAS Y FALLO, folios 6-46, índice 2, expediente de nulidad y restablecimiento del derecho (rad. 11001333502420180018702).

⁶ Archivo 011_SENTENCIA, carpeta Cuaderno principal, certificado 816A49BD1392748E 2D23D5D00B467D6E E99704EC7261E4A2 40F9C05DAD0AAA8F, índice 9, expediente de tutela digital.

Afirmó que fue compañera permanente del causante por más de 15 años y el Tribunal de forma grosera le dio la razón a la señora Vega y a los testimonios de dos de sus hijas, privilegiando así la familia creada por vínculos jurídicos, desconociendo la que se creó de forma natural entre ella y el causante.

Explicó que en la finca donde convivió con el señor Pérez Pérez no había las condiciones necesarias para el nacimiento de su hijo, por lo que se desplazó a Bogotá hasta que el niño tuvo su esquema de vacunación completo y no como supone el Tribunal accionado, esto es, que ocultó su embarazo.

Señaló que resulta ofensivo, discriminatorio, peyorativo, incongruente e ilógico que se afirme que permaneció con su compañero permanente como empleada sin paga por más de 15 años.

Agregó que las manifestaciones de auxilio y apoyo mutuo en su condición de compañera permanente se encuentran representadas en que trabajó *“hombro a hombro con él, a realizar labores propias del campo como cocinar para el hogar, para obreros, lavar, cercar, herrar, ordeñar, alimentar animales, baño de ganado, picar pasto de corte, fumigar para la erradicación de plagas, poda de potreros”*⁷, lo que considera suficiente para dar por demostrada la existencia del vínculo marital.

1.3. Pretensiones de la acción de tutela

La parte accionante solicitó textualmente lo siguiente:

“TUTELAR; los derechos fundamentales al Debido proceso, a la igualdad, a la protección integral a la familia, a la no discriminación por origen familiar establecida en la Constitución y/o estigmatización como compañera permanente, a la seguridad social, al mínimo vital, y a la primacía de la constitución Nacional consagrados en los artículos 4, 5, 13, 42, 48 y 53, que resultaron gravemente afectados con las decisiones judiciales cuestionadas.

DECLARAR, que la Decisión del TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA SECCION SEGUNDA- SUBSECCION “F” Honorable Magistrado Ponente Doctor LUIS ALFREDO ZAMORA ACOSTA, proceso 2018-00187-02 dentro de la Sentencia de fecha 25 de Julio de 2023 notificada electrónicamente el día 17 de Agosto de 2023 y el Auto que corrige la anterior providencia del 15 de Noviembre de 2023 notificado electrónicamente el 6 de Diciembre de 2023 es violatoria de los artículos 4, 5, 13, 42, 48 y 53 de la Constitución Nacional de 1991; derechos fundamentales al Debido proceso, a la igualdad, a la protección integral a la familia, a la no discriminación por origen familiar establecida en la Constitución y/o estigmatización como compañera permanente, a la seguridad social, al mínimo vital, y a la primacía de la constitución Nacional, que resultaron gravemente afectados con las decisiones judiciales cuestionadas.

⁷ Folio 6, certificado 519A0D3C71E99178 09B6183880AC8D34 6828DF8915FB8AA4 AF72C145D8AC49CF, índice 2, expediente de tutela digital.

ORDENAR, la revisión de la sentencia proferida por el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA SECCION SEGUNDA- SUBSECCION "F" Honorable Magistrado Ponente Doctor LUIS ALFREDO ZAMORA ACOSTA, proceso 2018-00187-02 dentro de la Sentencia de fecha 25 de Julio de 2023 notificada electrónicamente el día 17 de Agosto de 2023 y el Auto que corrige la anterior providencia del 15 de Noviembre de 2023 notificado electrónicamente el 6 de Diciembre de 2023, para que se garantice los derechos fundamentales al Debido proceso, a la igualdad, a la protección integral a la familia, a la no discriminación por origen familiar establecida en la Constitución y/o estigmatización como compañera permanente, a la seguridad social, al mínimo vital, y a la primacía de la constitución Nacional consagrados en los artículos 4, 5, 13, 42, 48 y 53, que resultaron gravemente afectados con las decisiones judiciales cuestionadas., pues La apreciación integral de las pruebas conforme a la sana crítica y a las máximas de la experiencia demuestran sin lugar a dudas como lo consideró el A quo la existencia mía como compañera permanente (inclusive los últimos cinco años anteriores al fallecimiento) del señor SV © JOSE ARMANDO PEREZ PEREZ (q.e.p.d).

DEJAR SIN EFECTO: la Sentencia del TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA SECCION SEGUNDA- SUBSECCION "F" Honorable Magistrado Ponente Doctor LUIS ALFREDO ZAMORA ACOSTA, proceso 2018-00187-02 dentro de la Sentencia de fecha 25 de Julio de 2023 notificada electrónicamente el día 17 de Agosto de 2023 y el Auto que corrige la anterior providencia del 15 de Noviembre de 2023 notificado electrónicamente el 6 de Diciembre de 2023, y en su lugar se confirme la sentencia de primera Instancia por encontrarse configurado y demostrado el derecho que me asiste como compañera permanente (sin discriminación alguna) a la sustitución pensional del señor SV © JOSE ARMANDO PEREZ PEREZ (q.e.p.d).⁸.

2. Trámite de la acción de tutela y fundamento de la oposición

Mediante auto del 13 de febrero de 2024⁹ se admitió la acción de tutela y se ordenó notificar al Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Segunda, Subsección F, en calidad de demandado, así como a CASUR, a la señora Rosa María Vega de Pérez y al Juzgado Veinticuatro Administrativo Oral del Circuito de Bogotá, en calidad de terceros con interés.

2.1. Contestaciones

2.1.1. El Tribunal de Cundinamarca¹⁰ solicitó declarar improcedente el amparo, debido a que la posición adoptada no corresponde a una decisión arbitraria o carente de sustento, sino que obedece al análisis que en conjunto se adelantó respecto de la totalidad de las pruebas practicadas en el expediente.

Explicó que en este caso se analizó la totalidad de documentos aportados por las partes y se identificaron aspectos particulares como la existencia del vínculo matrimonial con persona distinta de la demandante, el pago de servicios a la aquí accionante como trabajadora de la finca, autorizaciones de la cónyuge para el cobro de la mesada del causante, la solicitud de adjudicación del predio por parte del

⁸ Folios 7-8 del escrito de tutela.

⁹ Obra en el certificado 9824B61220B00C77 21A5F7EC742AE0AA A9DBCCA411F6D255 DAC382EAEDD5DA6D, índice 4, expediente de tutela digital.

¹⁰ Obra en el certificado ED714DDA86D8781E C48759BA84C5AD16 401595F1D8EFA109 9712476689015B63, índice 13, expediente de tutela digital.

causante a favor de la litisconsorte, entre muchos otros que resultaron sustanciales para la solución del caso concreto.

Agregó que en la decisión atacada se concluyó que el causante en condición de patrono desplegó conductas abusivas con las mujeres de su entorno y que el reconocimiento de la prestación podría significar el desconocimiento a la irrenunciabilidad a los derechos mínimos con que contaría cualquier trabajador.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

De conformidad con lo establecido en los artículos 86 de la Constitución Política, 37 del Decreto 2591 de 1991 y 13 del Acuerdo de la Sala Plena del Consejo de Estado 080 de 2019 esta Sala es competente para conocer de la tutela actual.

2. Problema jurídico

La Sala verificará si la solicitud de amparo cumple con los requisitos generales de procedibilidad en contra de providencias judiciales. En caso afirmativo, se determinará si se incurrió en las causales específicas o defectos denunciados.

3. El cumplimiento del requisito de relevancia constitucional en el caso concreto

3.1. Sobre este requisito, la Corte Constitucional ha señalado que el juez de tutela “no puede entrar a estudiar cuestiones que no tienen una clara y marcada importancia constitucional so pena de involucrarse en asuntos que corresponde definir a otras jurisdicciones”¹¹.

En efecto, para determinar si una solicitud de amparo tiene o no relevancia constitucional, la Sala Plena del Consejo de Estado ha considerado necesario examinar dos elementos, a saber¹²: (i) que el actor cumpla su carga argumentativa y justifique suficientemente la relevancia constitucional por vulneración de derechos fundamentales, ya que no basta que se aduzca la transgresión de aquellos y (ii) que

¹¹ Corte Constitucional, sentencia C-590 de 08 de junio de 2005.

¹² Consejo de Estado, sentencia del 5 de agosto de 2014, rad. 11001 03 15 000 2012 02201 01, C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

la acción de tutela no se erija en una instancia adicional al proceso ordinario en el cual fue proferida la providencia acusada, puesto que este mecanismo especial constitucional está instituido para proteger derechos fundamentales y no para discutir la discrepancia que el actor tenga frente a la decisión judicial.

Por su parte, la Corte Constitucional, a través de la sentencia SU-215 de 2022¹³, advirtió que para analizar si una acción de tutela cumplía con el requisito de relevancia constitucional, era necesario verificar

“(i) que el asunto tenga la entidad para interpretar, aplicar, desarrollar la Constitución Política o determinar el alcance de un derecho fundamental; (ii) que la controversia no se limite a una discusión meramente legal o de contenido estrictamente económico con connotaciones particulares o privadas; y, (iii) que se justifique razonablemente una afectación desproporcionada a derechos fundamentales”.

Así mismo, resaltó que en caso de que una acción de tutela fuere incoada en contra de una providencia judicial emitida por una Alta Corte, resultaba mandatorio advertir, además de los anteriores requisitos, *“una vulneración arbitraria o violatoria de derechos fundamentales.”*

3.2. Para la Sala se torna evidente que el amparo impetrado no satisface el requisito de relevancia constitucional, puesto que se advierte como un medio dirigido a revivir el análisis efectuado por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho identificado con el radicado 11001333704420200029801, como si este mecanismo fuera una instancia adicional, según se explicará.

3.3. Elva Jaimes alega, en esencia, que la autoridad judicial accionada realizó una indebida valoración probatoria, lo que llevó a concluir que entre ella y el causante no existió una familia, sino una relación circunstancial.

3.4. Ahora bien, al verificar los argumentos vertidos en la sentencia del 25 de julio de 2023 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección F, se dilucidan las siguientes consideraciones:

“Se encuentra probado en el expediente que la señora Elva Jaimes a la edad de 17 años hizo presencia en la Finca Las Brisas de propiedad del señor José Armando Pérez Pérez, con la finalidad de solicitar trabajo para la ejecución de actividades en labores domésticas en el predio. De ello dan cuenta las declaraciones vertidas por las hijas del causante y lo manifestado por la señora Luisa Ángela Jaimes en el proceso de filiación natural que promovió en defensa de los intereses de su hija, la señorita Edith Pérez Jaimes. Además porque también reposa prueba que

¹³ Sentencia del 16 de junio de 2022. M.P. Natalia Ángel Cabo.

acredita el pago por concepto de 'servicios prestados' a la pareja de esposos Pérez Vega suscrito a satisfacción por la aquí demandante en el año de 1990.

Se halla igualmente demostrado que la señora Elva Jaimes, en el año de 1985 y 1986 estuvo en estado de embarazo producto de una relación circunstancial con el causante de la prestación situación que derivó en el ocultamiento no solo del embarazo, sino del nacimiento y primeros meses de vida del entonces menor Eduwin Armando Pérez Jaimes, quien nació en la ciudad de Bogotá. Hecho probado con la declaración de la señora Concepción Vargas Herrera y del hijo de la demandante.

Acreditado se encuentra que el vínculo de los esposos Pérez Vega subsistió desde el 28 de mayo de 1964 y que contrajeron matrimonio el 28 de mayo de 1977, y que la unión perduró hasta el momento del fallecimiento del causante. La pareja de esposos no acreditó separación de hecho y contrario a ello son varias las pruebas documentales que permiten establecer que no solo subsistió la comunidad de vida y unión matrimonial si no que dentro de esta se adquirieron bienes, se generaron hechos de confianza extrema como el cobro por parte de la señora Ana Rosa Vega de Pérez de la mesada pensional de su esposo en los años anteriores al fallecimiento, así como de la solicitud que el causante hiciera respecto a la adjudicación de la Finca Las Brisas a nombre de su esposa en el año de 1990 la cual permanecía en posesión de aquel por lapso de 19 años.

(...)

Aunado a lo expuesto, la providencia de primer grado fijó como exigencia o carga probatoria de la cónyuge la presentación de medios de prueba documentales como fotografías u otros que permitieran poder tener por cierto el hecho de la convivencia, lo que en criterio de la Sala se erige como un tratamiento al menos desigual con respecto a su contraparte, porque a ella, que si requería acreditar que en al menos durante los últimos cinco años de vida del causante hizo vida marital, no se le realizó tal exigencia, de hecho brillan por ausencia documentales como fotografías, videos, documentos u otros que pudieran al menos si quiera brindar elementos para inferir que compartían en escenarios sociales, culturales y familiares como pareja.

Llama poderosamente la atención, que solo luego del fallecimiento del causante es que se pone de presente a la familia Pérez Vega la existencia del joven Eduwin Pérez Jaimes, pues existe coincidencia entre lo expresado por la esposa e hijas del causante que fue en esa oportunidad que la señora Elva les exhibió el documento que acreditaba la calidad de padre del señor José Armando Pérez Pérez con respecto al entonces menor. De tal suerte que no era cierto que el núcleo familiar del fallecido policial tuviera conocimiento primero de la existencia del joven como hijo y menos que esta fuera reconocida como pareja del occiso. Adicionalmente porque pese a esa circunstancia, la gestión del núcleo familiar se encaminó a reconocerle como tal al menor e integrarlo al proceso de sucesión con legítimos derechos.

También porque quedó demostrado que para efectos de la liquidación de la señora Elva se gestionó con algunos de los bienes (ganado) como reconocimiento definitivo por los servicios prestados a su padre.

Para la Sala es evidente que el esfuerzo probatorio se centró sustancialmente en verificar las condiciones en las cuales la señora Elva llegó al predio en el año de 1985 u 1986, pero la práctica probatoria no logró demostrar con nivel de certeza y más allá de toda duda razonable que entre el señor José Armando Pérez Jaimes y la señora Elva Jaimes existió una verdadera relación de compañeros permanentes en los últimos cinco años de la vida del causante.¹⁴

3.5. Luego de lo relatado, se observa que, en sede de tutela, la parte accionante pretende que nuevamente se valoren los argumentos ya planteados al interior del proceso ordinario, discusión que finalmente se traduce en una pretensión económica tendiente a que se le reconozca la sustitución de la asignación de retiro del fallecido SV(R) José Armando Pérez Pérez.

¹⁴ Folios 29-31, archivo 011_SENTENCIA, carpeta Cuaderno principal, certificado 816A49BD1392748E 2D23D5D00B467D6E E99704EC7261E4A2 40F9C05DAD0AAA8F, índice 9, expediente de tutela digital.

Se advierte que en el proceso ordinario la autoridad judicial accionada específicamente señaló que: (i) la señora Elva Jaimes llegó al predio “Las Brisas” en búsqueda de empleo; (ii) en el marco del vínculo laboral se generó una relación con su patrono que derivó en el nacimiento del joven Eduwin Armando Pérez Jaimes y se ocultó el estado de gravidez al núcleo familiar del causante; (iii) entre los esposos Pérez Vega subsistió un vínculo marital desde el 28 de mayo de 1977 hasta el momento del fallecimiento del causante; (iv) no existen pruebas contundentes que permitieran acreditar que durante los últimos cinco años de vida del causante, Elva Jaimes hubiese hecho vida marital con él; (v) el hecho de que la actora informara sobre la existencia del hijo común con el señor José Armando luego del fallecimiento de aquel y el pago a la accionante con ganado por concepto de liquidación por servicios prestados, llevaron al Tribunal a inferir que se trató de una relación circunstancial.

Las referidas consideraciones permiten a esta Subsección concluir que se trata de un debate culminado, respecto del cual la parte actora, a través del escrito de tutela, pretende continuar discutiendo un aspecto ya definido por la autoridad judicial competente, sin presentar argumentos con relevancia constitucional que permitan entrar al análisis de fondo, más allá de su inconformidad con la decisión adoptada por el juez natural del asunto.

3.6. Resulta claro que la parte accionante pretende utilizar la acción de tutela como si se tratara de una instancia adicional, pues, como se vio, las críticas contenidas en el escrito tuitivo buscan reabrir el debate que tuvo lugar con ocasión de la interposición del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, con lo cual el asunto sale de la competencia del juez constitucional.

3.7. Al respecto, debe insistirse en que la procedencia de la acción de tutela en contra de decisiones judiciales es de carácter residual y no puede usarse para desconocer la autonomía e independencia judicial, ni los principios de cosa juzgada y seguridad jurídica, en razón a lo cual es concebida como un “juicio de validez” y no como un “juicio de corrección” de la decisión cuestionada¹⁵, lo que se opone a que se use indebidamente como una nueva instancia para la discusión de los asuntos de índole probatoria o de interpretación del derecho que se resolvieron en el curso del proceso ordinario¹⁶.

¹⁵ Corte Constitucional, sentencia T-310 del 30 de abril de 2009.

¹⁶ Corte Constitucional, sentencia T-384 del 20 de septiembre de 2018.

4. En consecuencia, el presupuesto de relevancia constitucional, como se expuso, no se encuentra superado en este caso y hace que la acción constitucional resulte improcedente.

En mérito de lo expuesto, la Subsección C de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

III. RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR improcedente el amparo constitucional solicitado por la señora Elva Jaimes de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: NOTIFICAR la presente decisión a las partes intervinientes e interesados por el medio más expedito.

TERCERO: ENVIAR la presente providencia a la Corte Constitucional para su eventual revisión, en caso de no ser impugnada.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

NICOLÁS YEPES CORRALES
Presidente de la Sala

WILLIAM BARRERA MUÑOZ
Consejero de Estado

JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS
Consejero de Estado
Aclara voto