

Acción de tutela No. 110013103 025 2023 00131 00

Resuelve el juzgado la acción de tutela formulada por Ana Alicia Montañez Cepeda en contra de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP., trámite al cual se vinculó el Consorcio FOPEP, previo los siguientes,

1. ANTECEDENTES

1.1. Pretende la accionante la protección constitucional de sus derechos fundamentales al debido proceso e igualdad. En consecuencia, solicitó que se les ordene a las autoridades accionadas, acreditar el tiempo de servicio a la nación para efectos de acceder a la pensión gracia, y aplicar estrictamente el artículo 15 de la Ley 91 de 1989, el cual debe hacerse extensible a los docentes que como ella trabajaron parcialmente a la nación.

1.2. Como fundamentos fácticos relevantes expuso, en resumen, que, se vinculó al servicio del magisterio oficial antes del año 1981, como lo exige la Ley 91 de 1989, mediante resolución 04946 del 8 de abril de 1980 y acta de posesión del 23 de mayo de 1980, ejerciendo como docente de secundaria.

El 02 de agosto de 2001 cumplió 20 años de servicio como docente nacionalizada y llegó a la edad de 50 años el 15 de junio de 1995., cumpliéndose así los requisitos legales para hacerse acreedora del derecho a la pensión gracia creada por la Ley 114 de 1913 y demás normas concordantes.

El Congreso de la República en interpretación del art. 15 de la Ley 91 de 1989, que incluyó los tiempos laborados por los docentes en instituciones educativas dependientes de la nación para efectos de obtener la pensión gracia, criterio que según sentencia C-820 de 2.006 es vinculante y obligatorio para las autoridades administrativas y judiciales.

No recibe pensión o recompensa del tesoro de la nación, y sí así lo fuera, el art. 15 de la Ley 91 de 1989 señala que es compatible recibir la pensión gracia aún en el caso de que recibiera la pensión ordinaria o común por servicios totalmente a cargo de la nación.

Se atenta contra su derecho a la igualdad por cuanto a los docentes nacionalizados si se les tiene en cuenta los tiempos laborados en instituciones educativas nacionales entre los años 1981 y 1993 para efectos de acceder a la pensión gracia, mientras que los docentes nacionales, nombrados por el ministerio

de educación nacional antes de 1981 no se les acreditan los tiempos trabajados en instituciones educativas nacionales para efectos de esta modalidad de pensión. Ello, a pesar de que, ninguna ley sobre pensión gracia excluye a los docentes nacionales vinculados antes del año 1981 de acceder a dicha prestación; así como tampoco se estableció que la misma sería exclusivamente para los docentes de los departamentos, municipios o distritos, conforme se extrae de la sentencia del Consejo de Estado – Sección Segunda, proferida el 27 de febrero de 1984, expediente 7621.

1.3. Asumido el conocimiento de la presente causa por parte de este Estrado Judicial, se dispuso a oficiar a la entidad accionada y vinculada, a fin de que rindiera un informe detallado sobre las manifestaciones contenidas en el escrito de tutela; así mismo, remitiera copia de la documentación que para el caso en concreto correspondiera.

13.1 El Consorcio FOPEP manifestó que, tan solo cumple funciones exclusivas al pago de las asignaciones pensionales que han sido reconocidas, por lo que se encuentra sujeta a los reportes de novedades por parte de los fondos, en este caso UGPP, de acuerdo a lo indicado en el Decreto 575 de 2013. En consecuencia, no es de su competencia el estudio, reconocimiento, expedición de actos administrativos, liquidación, reliquidación de las pensiones, reajuste pensional, reporte de inclusión en nómina, suspensión o reincorporación de los pensionados, etc., ya que las mismas se encuentran hoy a cargo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP.

Por lo anterior, se configura en su caso, falta de legitimación en la causa por pasiva, por no ser ésta la entidad competente para resolver los pedimentos de la presente acción, amén de que, la acción de tutela deviene improcedente para debatir la existencia de derechos económicos, ya que, para tal fin, existen otros medios de defensa judicial.

1.3.1. La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP, adujo que, la presente acción desconoce el principio de inmediatez, en la medida que, la accionante dejó transcurrir 14 años desde que le fue negada la prestación, sin que hubiera promovido una nueva petición o demanda ante la jurisdicción competente.

Expuso que, mediante resolución No. 021976 del 17 de mayo de 2007, la extinta CAJANAL, negó la pensión de jubilación gracia de la señora ANA ALICIA MONTAÑEZ CEPEDA, por cuanto el tiempo de servicio acreditado fue de orden NACIONAL, decisión contra la cual, presentó recurso de reposición, el que se resolvió mediante resolución No. 044115 del 2 de septiembre de 2008, confirmándola en su

totalidad. Allí se concluyó que la actora no cumplía con los requisitos para acceder a la pensión gracia, toda vez que para el reconocimiento de ésta no pueden tenerse en cuenta tiempos laborados bajo nombramiento de orden NACIONAL. Además, actualmente no obra trámite o solicitud pendiente por resolver dentro del expediente pensional.

Refirió que, la pensión gracia está prevista exclusivamente para los docentes con vinculación departamental, distrital, municipal y nacionalizada, donde no se puede tener en cuenta tiempo de carácter nacional para su reconocimiento.

Señaló que no existe vulneración alguna a la seguridad social o mínimo vital de la accionante, ya que la misma actualmente goza de una prestación de jubilación por parte de la FIDUPREVISORA. Amén de existir otros mecanismos judiciales, a través de la acción contenciosa u ordinaria, para que el juez natural de la causa defina si le asiste o no el derecho que reclama, escenario en el cual, el accionante y accionado pueden controvertir los derechos en litigio, practicando pruebas y exponiendo sus argumentos jurídicos, los cuales no pueden ser discutidos en la acción de tutela, en razón a su misma naturaleza al tener un procedimiento sumario.

Por lo expuesto, pidió que fuese declarada la improcedencia de la presente acción.

2. CONSIDERACIONES

2.1. La Constitución Política en su artículo 86 estableció la acción de tutela, con el objeto de que toda persona pueda reclamar en todo tiempo y lugar, mediante un procedimiento breve y sumario la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública, o de particulares en casos excepcionales.

2.2. Del requisito de la subsidiariedad de la acción de tutela.

Al respecto ha de señalarse que la acción de tutela tiene un carácter residual y excepcional, y, por tanto, reconoce la validez de los recursos ordinarios de protección judicial, como dispositivos idóneos para la protección efectiva de derechos, *“Sin embargo, la sola existencia de un medio alternativo de defensa judicial, no implica automáticamente la improcedencia de la acción de tutela”*¹, en consecuencia, para que la acción de tutela sea procedente, se requiere que el medio de defensa con que cuenta el accionante no sea conducente, o que el mismo se encuentre ante la ocurrencia de un perjuicio irremediable. Al respecto, se pronunció

¹ Sentencia T-367 de 2008.

la Honorable Corte Constitucional en Sentencia T-325 de 2018, indicando:

“la acción de tutela solo puede interponerse cuando se hayan agotados todos los mecanismos ordinarios establecidos para defender los derechos fundamentales, excepto cuando se pretenda evitar un perjuicio irremediable. Así lo ha expresado este Tribunal:

“(…) el carácter subsidiario de la acción de tutela impone al interesado la obligación de desplegar todo su actuar dirigido a poner en marcha los medios ordinarios de defensa ofrecidos dentro del ordenamiento jurídico para la protección de sus derechos fundamentales. Tal imperativo constitucional pone de relieve que para acudir a la acción de tutela el peticionario debe haber actuado con diligencia en los procesos y procedimientos ordinarios, pero también que la falta injustificada de agotamiento de los recursos legales deviene en la improcedencia del mecanismo de amparo establecido en el artículo 86 superior.

Sobre este particular, ha precisado la jurisprudencia que si existiendo el medio judicial de defensa, el interesado deja de acudir a él y, además, pudiendo evitarlo, permite que éste caduque, no podrá posteriormente acudir a la acción de tutela en procura de obtener la protección de un derecho fundamental. En estas circunstancias, la acción de amparo constitucional no podría hacerse valer ni siquiera como mecanismo transitorio de protección, pues tal modalidad procesal se encuentra subordinada al ejercicio de un medio judicial ordinario en cuyo trámite se resuelva definitivamente acerca de la vulneración iusfundamental y a la diligencia del actor para hacer uso oportuno del mismo”.

Frente al requisito de inmediatez, la Corte Constitucional en sentencia de unificación SU-184 de 2019, apuntó

La jurisprudencia constitucional ha sostenido que la inmediatez es una exigencia jurisprudencial que reclama la verificación de una correlación temporal entre la solicitud de tutela y el hecho judicial vulnerador de los derechos fundamentales, que puede explicarse de la siguiente forma: es improcedente la acción de tutela contra actuaciones judiciales cuando el paso del tiempo es tan significativo, que es irrazonable y desproporcionado un control constitucional de la actividad judicial por vía de la acción de tutela^[48].

En ese sentido, es necesario promover la acción de tutela contra providencias judiciales tan pronto se produce la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales, o en un plazo prudencial, porque de lo contrario la necesidad de la protección constitucional por vía de tutela queda en entredicho, ya que no se entiende por qué si la amenaza o violación del derecho era tan perentoria, no se acudió al mecanismo constitucional con anterioridad^[49]. Como consecuencia de ello, permitir un excesivo paso del tiempo ante la posibilidad de una reclamación constitucional contra una providencia judicial, puede afectar además el principio de seguridad jurídica; de tal manera que la inmediatez sea claramente una exigencia ineludible en la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales^[50].

Además de lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha considerado que, tratándose de la verificación de la inmediatez en tutela contra providencias judiciales, su examen debe ser más exigente respecto a la actualidad en la vulneración de los derechos fundamentales, pues como consecuencia de la acción de tutela podría dejar sin efecto una decisión judicial^[51]. En ese sentido, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la carga de la argumentación en cabeza del demandante aumenta de manera proporcional a la distancia temporal que existe entre la presentación de la acción de tutela y el momento en que se consideró vulnerado un derecho, pues, en ausencia de justificación, el paso del tiempo reafirma la legitimidad de las decisiones judiciales y consolida los efectos de la sentencia^[52].

A partir de lo anterior, la jurisprudencia constitucional, en aras de determinar

que no existe una tardanza injustificada o irrazonable al momento de acudir a la acción de tutela, ha evaluado dicho periodo a partir de las siguientes reglas:

- (i) que exista un motivo válido para la inactividad de los accionantes;*
- (ii) que la inactividad justificada no vulnere el núcleo esencial de los derechos de terceros afectados con la decisión;*
- (iii) que exista un nexo causal entre el ejercicio tardío de la acción y la vulneración de los derechos fundamentales del interesado y;*
- (iv) que el fundamento de la acción de tutela surja después de acaecida la actuación violatoria de los derechos fundamentales, de cualquier forma, en un plazo no muy alejado de la fecha de interposición*

2.3. Procedencia excepcional de la acción de tutela para resolver conflictos relacionados con el reconocimiento de prestaciones sociales.

De acuerdo a lo expuesto en reiterados pronunciamientos de la H. Corte Constitucional, en principio, la acción de tutela no es el mecanismo judicial idóneo para resolver las controversias relativas al reconocimiento o reliquidación de prestaciones sociales, por cuanto se encuentran comprometidos en estas materias derechos litigiosos de naturaleza legal y desarrollo progresivo, por tanto, la competencia prevalente para resolver este tipo de conflictos ha sido asignada por el ordenamiento jurídico a la justicia laboral o contenciosa administrativa, según el tipo de vinculación de que se trate, siendo entonces dichas autoridades las llamadas a garantizar el ejercicio de tales derechos, en el evento de que se logre demostrar su amenaza o vulneración.

Lo anterior, en virtud del carácter subsidiario y residual de la acción de tutela, el cual solo admite su procedencia cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, o cuando existiendo éste, se promueva como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Ahora, frente a las acreencias pensionales, la Corte Constitucional en sentencia T- 199 de 2007, sostuvo:

“Respecto de las acreencias pensionales es claro que la decisión sobre su reconocimiento involucra elementos de valoración probatoria, e interpretación normativa que resultan extraños a la labor del juez constitucional, por lo que, en principio, es a través de los procedimientos ordinarios, ante la jurisdicción laboral o contencioso administrativa, según el caso, que se deben resolver las controversias que se susciten en torno a este tema. Sin embargo, también ha señalado la Corte que la regla que restringe la procedencia de la acción de tutela para la protección de derechos de naturaleza prestacional no es absoluta. Excepcionalmente, es procedente el reconocimiento de este tipo de derechos por vía de tutela, no solamente como mecanismo transitorio, caso en el cual es preciso acreditar la existencia de un perjuicio irremediable, sino además cuando el medio judicial preferente resulta ineficaz o insuficiente para prodigar una protección inmediata, atendidas las circunstancias específicas del caso concreto (Cfr. Art. 6° del Decreto 2591 de 1991).

Así, la procedencia excepcional de la acción de tutela en los casos de reconocimiento de pensiones, se ha fundamentado en la condición

particular de las personas titulares de estos derechos, normalmente personas de la tercera edad. El criterio de interpretación acogido por la jurisprudencia constitucional en torno a este punto, tiene un fundamento de principio en los artículos 13 y 46 de la Carta, los cuales le imponen al Estado, por una parte, el deber de brindar una protección especial “a aquellas personas que, por su condición económica, física o mental, se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta”, y por la otra, la obligación de concurrir, con la colaboración de la sociedad y la familia, a “la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad...

Sin embargo, la condición de persona de la tercera edad no constituye por sí misma razón suficiente para establecer la viabilidad de la acción de tutela en estos casos. Para el desplazamiento de la vía judicial ordinaria, son además condiciones necesarias acreditar, de una parte, que el agravio inferido al peticionario afecta materialmente sus derechos fundamentales o aquello que lo son por conexidad – como la dignidad-el mínimo vital, la salud y la subsistencia digna-, y de otra, que tramitar el litigio por el otro mecanismo de defensa hace temporalmente nugatorio el ejercicio y disfrute de tales derechos, haciendo mucho más gravosa la situación particular del actor”.

2.4 Aplicadas las anteriores referencias jurisprudenciales al caso que se analiza, de entrada advierte este juzgado su improcedencia, por no cumplir los requisitos de subsidiariedad e inmediatez, como pasa a explicarse.

La señora Ana Alicia Montañez Cepeda, acude a la presente acción solicitando la protección constitucional de sus derechos fundamentales al debido proceso e igualdad, presuntamente conculcados por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP., porque estima que tiene derecho al reconocimiento de la pensión gracia, y que por lo tanto, las entidades accionadas deben reconocerle los tiempos de servicio que prestó a la nación para acceder a ese beneficio, pues sostiene que ello contraviene los preceptos legales y jurisprudenciales que se han dictado sobre el particular, los cuales, a su juicio no hacen distinción alguna entre los docentes que prestaron sus servicios a la nación, con aquellos que lo hicieron frente a un departamento, municipio o distrito.

Con sustento en lo anterior, la entidad convocada, relató que la accionante, previamente había solicitado el reconocimiento de la pensión gracia, la cual fue negada mediante Resolución No. 021976 del 17 de mayo de 2007. Sobre la anterior decisión, se interpuso recurso de reposición, el cual fue resuelto mediante acto administrativo No. 44115 del 2 de septiembre de 2008, confirmando en todas sus partes la resolución impugnada. Apuntó además, que revisado su expediente pensional, no existe trámite o solicitud pendiente por resolver.

De la decisión adoptada por CAJANAL, se desprende que la negativa de la prestación reclamada se sustentó en que la promotora no reunía las exigencias que prevé la Ley 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933 para ser titular de tal

derecho.

Por lo anterior, es evidente que la discusión trabada en la demanda de tutela se centra en las razones que adujo CAJANAL para negar la pensión de gracia, principalmente bajo el argumento de que la actora es docente nacional y por ende, está excluida de dicha prestación, aspecto que, en todo caso, no es del resorte del Juez Constitucional por tratarse de un tópico estrictamente legal y cuya competencia solo corresponde a la autoridad administrativa accionada, o en su defecto, al Juez Administrativo, escenario donde la actora debió acudir a discutir si una interpretación sistemática de las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933 y 91 de 1989, relativas a la reglamentación de la pensión de gracia, permitiría concluir que el legislador amplió el alcance de esa prestación a aquellos docentes con tiempo de servicio de orden nacional², pero no implorar tal pretensión al juez de tutela, en tanto, este mecanismo no se previó para que resolviera cual juez de instancia. Tampoco se acredita que la interesada se haya dirigido a las entidades accionada y vinculada, para que revisaran su caso.

Finalmente, debe decirse que, aun cuando la acción de tutela procede como mecanismo transitorio a fin de conjurar un perjuicio irremediable, lo cierto es que, del plenario no emerge ninguna condición excepcional que ubique a la actora ante la inminencia de sufrir tal perjuicio, pues según se extrae de la contestación allegada por la UGPP., la misma percibe actualmente una pensión de jubilación por parte de la FIDUPREVISORA, con lo cual se infiere que cuenta con un ingreso económico que le permite solventar sus necesidades básicas, amén de encontrarse vinculada en el Sistema General de Seguridad Social, que le permitiría acceder a los servicios de salud que llegue a requerir.

Igualmente, se descarta la presencia de un perjuicio irremediable en la medida que, la actora desde la fecha de expedición del acto administrativo por el cual se negó la prestación reclamada, a la fecha de interposición de la acción de tutela, dejó transcurrir un lapso superior a los diez (10) años, sin que medie causa justificativa de dicha tardanza.

Bajo esa premisa, resulta incontrastable que la pretensión de la accionante no tiene asidero en la acción tuitiva, pues lo que busca en últimas es reabrir un debate que debió suscitarse ante el Juez de lo Contencioso Administrativo en caso de haber impetrado en su oportunidad los medios de control previstos en los artículos 137 y 138 de la Ley 1437 de 2011.

3. CONCLUSIÓN

² Sentencia T 694 de 2006.

En estas condiciones, se declarará la improcedencia de la acción de tutela impetrada por la señora Ana Alicia Montañez Cepeda, por no superar los requisitos generales de procedencia referentes a la inmediatez y subsidiariedad, como quiera que no se agotaron los mecanismos judiciales para controvertir el acto administrativo que negó el reconocimiento de la pensión de jubilación de gracia; así como tampoco expuso un motivo justificante de su inactividad durante más de diez (10) años para acudir al ejercicio de la acción de tutela.

4. DECISIÓN DE PRIMER GRADO

Con fundamento y apoyo en lo dicho, el Juzgado Veinticinco Civil del Circuito de Bogotá D.C., administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

RESUELVE:

4.1. NEGAR por improcedente la acción de tutela promovida por Ana Alicia Montañez Cepeda, contra la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP, conforme se expuso en la parte motiva de esta decisión.

4.2. Notificar este fallo conforme a lo previsto en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

4.3. Remitir las diligencias a la Corte Constitucional para su eventual revisión, si esta decisión no es impugnada.

Cúmplase.

El Juez,

LUIS AUGUSTO DUEÑAS BARRETO

Firmado Por:
Luis Augusto Dueñas Barreto
Juez
Juzgado De Circuito
Civil 025
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

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

Código de verificación: **f5ff7896b9a3520b0e2b632b3c1f8868c9dd9bd348583dd9a9ec1895906bca90**

Documento generado en 24/03/2023 09:38:34 AM

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