

FABIO OSPITIA GARZÓN

Magistrado Ponente

STP3628 – 2021

Tutela de 2ª instancia No. 115444

Acta No. 56

Bogotá D.C., nueve (09) de marzo de dos mil veintiuno (2021).

ASUNTO

Resolver la impugnación interpuesta por el accionante IGNACIO RAFAEL SOLANO, actuando por conducto de apoderada judicial, contra el fallo proferido por la Sala de Casación Laboral el 27 de enero de 2021, que negó el amparo constitucional invocado contra la Sala Civil-Familia-Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Riohacha, el Juzgado 1º Laboral del Circuito del mismo lugar y la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones-, por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales al debido proceso, mínimo vital, acceso a la administración de justicia, seguridad social e igualdad.

A la acción fueron vinculados en primera instancia como terceros con interés legítimo en el asunto, las partes y los intervinientes del proceso laboral con radicado número 44-001-31-05-001-2018-00279-00.

ANTECEDENTES Y FUNDAMENTOS DE LA ACCIÓN

De la demanda de tutela y los medios de prueba aportados al expediente, se destacan

como hechos jurídicamente relevantes los siguientes:

1. El 15 de noviembre de 2018, pretendiendo el reconocimiento y pago de la pensión de vejez, IGNACIO RAFAEL SOLANO presentó demanda ordinaria laboral contra la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones-, por estimar que era beneficiario del régimen de transición al cumplir los requisitos consagrados en el artículo 36 de la ley 100 de 1993 y los previstos en el Acuerdo 049 de 1990, para acceder al referido derecho pensional desde el 19 de abril de 2003.
2. Con la demanda laboral, el accionante aportó, entre otras pruebas, para que se tuviera como requisito de procedibilidad del agotamiento de la vía gubernativa o reclamación administrativa, la Resolución No 001106 del 28 de enero de 2009, con la cual Colpensiones le concedía la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez.
3. El 26 de noviembre de 2018, el Juzgado 1º Laboral del Circuito de Riohacha admitió la demanda ordinaria laboral presentada por el accionante contra la señalada administradora.
4. Con providencia del 18 de junio de 2019, el aludido Despacho Judicial declaró probada la excepción previa de “falta o ausencia del requisito de agotamiento de reclamación administrativa”, planteada por Colpensiones en la contestación de la

demanda, referente a que la resolución No 001106 del 28 de enero de 2009, presentada como reclamación administrativa, no contenía una solicitud de reconocimiento de la pensión de vejez, sino una indemnización sustitutiva. Y ante la falta de subsanación de la demanda, se procedió a su rechazo.

5. Contra la anterior decisión, el accionante interpuso recurso de reposición y en subsidio el de apelación, por lo que el Juzgado, al mantenerse en la decisión adoptada, remitió el proceso a la Sala Civil-Familia-Laboral del Tribunal Superior de Riohacha, para que resolviera la impugnación propuesta, la cual se desató con providencia del 13 de marzo de 2020, confirmando lo resuelto por la primera instancia.

6. En relación con el requisito de inmediatez de la acción de tutela, el demandante indicó que la decisión de segunda instancia fue publicada en estado del 16 de marzo de 2020, cuando se declaró la suspensión de los términos judiciales mediante acuerdo PCSJA20-11517, por lo que solamente hasta el 11 de noviembre de esa anualidad se enteró de su contenido, tras revisar el sistema TYBA.

Conforme con el anterior recuento, el gestor del amparo refirió:

6.1. Que el Tribunal no debió confirmar la decisión de primera instancia, por cuanto la resolución No 001106 del 28 de enero de 2009, presentada como requisito de procedibilidad para accionar, si bien hacía alusión al reconocimiento de la indemnización sustitutiva, lo cierto era que su concesión indicaba que también existió un pronunciamiento “implícito” de negación de la pensión de vejez por parte de Colpensiones.

6.2. Bajo ese entendido, aseveró, no había razón para que prosperara la excepción de “falta o ausencia del requisito del agotamiento de la reclamación administrativa”, con lo cual se privilegió el derecho formal sobre el sustancial con desconocimiento del artículo 228 de la [Constitución Política](#), configurándose un defecto procedimental por exceso ritual manifiesto.

6.3. Lo anterior, máxime cuando, “la actuación del Instituto de Seguros Sociales, se evidencia a todas luces dolosa, viciando con ello la voluntad del señor IGNACIO RAFAEL SOLANO”, por cuanto lo que él pretendía era el reconocimiento de la pensión de vejez, más no la indemnización sustitutiva, la cual le fue concedida porque un funcionario de esa entidad le hizo suscribir en el formato correspondiente a la reclamación administrativa que lo solicitado era esa prestación económica, cuando lo pretendido realmente era su derecho pensional.

Teniendo en cuenta lo anterior, el actor solicitó revocar el auto interlocutorio de la Sala Civil-Familia-Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Riohacha con el fin que emita una decisión de reemplazo, ajustada al ordenamiento jurídico, al material probatorio recaudado y a la prevalencia del derecho sustancial.

RESPUESTA DE LAS AUTORIDADES ACCIONADAS Y VINCULADAS

1. Administradora Colombiana de Pensiones. Colpensiones. Hizo un recuento de las peticiones que el accionante ha realizado ante esa entidad, resaltando que mediante Resolución No. 001106 de 2009 el entonces Instituto de Seguros Sociales - ISS- le concedió la indemnización sustitutiva de pensión de vejez.

2. Juzgado Primero Laboral del Circuito de Riohacha. Puso de presente las actuaciones adelantadas por ese Despacho Judicial con ocasión de la demanda ordinaria laboral presentada por el tutelante contra Colpensiones, tendiente a obtener el reconocimiento de la pensión de vejez bajo los preceptos del acuerdo 049 de 1990.

Precisó que, con providencia del 18 de junio de 2019, se declaró probada la excepción previa de “falta o ausencia del requisito de agotamiento de reclamación administrativa”, para presentar la referida demanda, decisión que fue confirmada por la Sala Civil-Familia-Laboral del Tribunal Superior de esa ciudad, mediante proveído del 13 de marzo de 2020.

3. Los demás vinculados no expusieron argumento alguno frente a lo que es objeto de tutela.

EL FALLO DE PRIMERA INSTANCIA

La Sala de Casación Laboral, en sentencia de tutela de primera instancia de 27 de enero de 2021, negó el amparo invocado. Argumentó,

Que la decisión del juez plural, mediante la cual se declaró probada la excepción previa de “falta o ausencia de agotamiento de la reclamación administrativa”, no transgredía los derechos fundamentales mencionados por el accionante, puesto que la misma era producto de una interpretación jurídica respetable, con apego a las normas que gobiernan el asunto que fue sometido a su consideración, al criterio jurisprudencial adoptado por esa Sala de Casación Laboral y al acervo probatorio aportado.

Que el Colegiado, con fundamento en el artículo 6 del CPTSS y la sentencia SL105-2018 de ese tribunal de cierre, concluyó que no existía reclamación administrativa respecto a la pensión de vejez, comoquiera que el documento que obraba en el expediente hacía alusión a una solicitud de indemnización sustitutiva, pretensión diferente a la reclamada ante el juez laboral por el demandante y, por ello, no era posible entenderse como una “reclamación

implícita” del derecho pensional en últimas pretendido.

Finalmente, precisó que, al no existir una situación irregular en la decisión adoptada por el Tribunal de conocimiento mal podía el juez constitucional entrometerse para imponerle un determinado criterio o que falle de una u otra forma.

LA IMPUGNACIÓN

En sustento del recurso, el accionante, mediante su apoderada judicial, reprodujo los argumentos expuestos en la demanda de tutela, agregando que en el caso particular el Tribunal, al hacer una interpretación literal de la exigencia del artículo 6º del C.P.L., vulneró sus derechos fundamentales, por cuanto no tuvo en cuenta que para acudir a la jurisdicción él no estaba obligado a formular una nueva reclamación ante Colpensiones, pues el hecho de habersele concedido la indemnización sustitutiva hacía suponer que la entidad determinó que no procedía la pensión de vejez.

Por tanto, solicitó la revocatoria de la sentencia de primera instancia y, en su lugar, conceder el amparo solicitado.

CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Competencia

De conformidad con lo normado en el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991, en concordancia con los artículos 44 y 45 del Reglamento Interno de la Corte Suprema de Justicia, esta Sala es competente para resolver la impugnación presentada por IGNACIO RAFAEL SOLANO, contra el fallo de primera instancia proferido el 27 de enero de 2021, por la Sala de Casación Laboral.

Consiste en establecer si la providencia de 13 de marzo de 2020, proferida por la Sala

Laboral del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Riohacha, presenta defectos de orden procedimental por exceso ritual manifiesto que ameriten la intervención del juez de tutela ante el presunto quebrantó de los derechos fundamentales del accionante o si, por el contrario, como lo estimó la primera instancia, la decisión censura se ajusta al ordenamiento jurídico.

Análisis del caso

1. La acción de tutela tiene por objeto la protección efectiva e inmediata de los derechos fundamentales, cuando sean amenazados o vulnerados por la conducta activa u omisiva de las autoridades públicas o de los particulares, en los casos que la ley lo regula (artículo 86 de la [Constitución Política](#) y 1º del Decreto 2591 de 1991).

2. Cuando esta acción se dirige contra decisiones o actuaciones judiciales, es necesario, para su procedencia, verificar que cumpla los requisitos de carácter general señalados por la doctrina constitucional y demostrar que la decisión o actuación cuestionada presenta un defecto orgánico, procedimental, fáctico, sustantivo, de motivación, error inducido, desconocimiento del precedente o violación directa de la constitución (C-590/05 y T-332/06).

3. El accionante IGNACIO RAFAEL SOLANO acusa la providencia del 13 de marzo de 2020, proferida por el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Riohacha, confirmatoria de la decisión del Juzgado 1º Laboral de esa ciudad, con la cual se declaró probada la excepción previa de “falta o ausencia de agotamiento de la

reclamación administrativa”, de ilegal, por contener supuestamente un defecto procedimental.

Lo anterior, por cuanto el Tribunal, en un “exceso ritual manifiesto”, le dio un alcance equivocado al artículo 6º del CPTSS, referente a la reclamación administrativa como requisito previo para acudir a la jurisdicción laboral, privilegiando, mediante una interpretación exegética, la norma adjetiva sobre sus derechos fundamentales.

4. El defecto procedimental, que el accionante propone, se actualiza por desatención, o por exceso ritual manifiesto en la aplicación de las normas que fijan el trámite a seguir para la resolución de una controversia judicial. Sin embargo, no se trata de cualquier defecto respecto de las formas propias de cada juicio, sino uno que tenga la entidad suficiente para negar la materialización de los derechos fundamentales (CC SU061-2018)

5. Revisada la actuación, se establece que el juez colegiado de la jurisdicción laboral, en la providencia censurada, se apoyó en las siguientes consideraciones básicas, con el propósito de solventar los reparos propuestos por el aquí demandante, que le sirvieron para confirmar el auto interlocutorio de primera instancia:

5.1. Que bajo los términos del artículo 6º del Código de Procedimiento Laboral, en concordancia con lo previsto en el numeral 1º del artículo 100 del Código General del Proceso, así como lo referido por la Corte Constitucional y el máximo Tribunal de la Justicia Ordinaria en las Sentencias C-792-2006 y SL1054-2018, en los eventos que se quiera demandar a una entidad pública un requisito de procedibilidad de la acción, es la

reclamación administrativa la que debe versar, como lo indica la norma, “sobre el derecho que se pretenda”.

5.2. Que en el plenario no se avizoraba que la parte demandante hubiera cumplido con ese presupuesto necesario frente a la pretensión pensional, sin que los documentos obrantes pudieran entenderse como “reclamación implícita”, pues con la exigencia traída por el Estatuto Procesal “se le da la oportunidad a la administración de ejercer una especie de justicia interna, al otorgarle la competencia para decidir, previamente a la intervención del juez sobre la pretensión del particular y lograr de este modo la composición del conflicto planteado”.

6. Para la Sala, estas consideraciones no se ofrecen arbitrarias ni caprichosas, ni violatorias del ordenamiento jurídico, ni desconocedoras del procedimiento por exceso ritual manifiesto; todo lo contrario, encuentran fundamento en las disposiciones normativas y la jurisprudencia aplicable al caso.

De conformidad con lo previsto en el artículo 6º del Código Procesal del Trabajo y la Seguridad Social, en tratándose de las acciones contenciosas dirigidas contra entidades del orden nacional, como lo es Colpensiones (Dec 309-2017), sólo podrán iniciarse cuando se haya agotado la reclamación administrativa, consistente, para el caso, en la petición que debe hacer la persona interesada sobre el reconocimiento y pago de la pensión de vejez.

Sobre este precepto normativo, la Sala de Casación Laboral, de manera reiterada, tal como lo expuso el Tribunal en la providencia acusada, ha mantenido el criterio jurisprudencial, según el cual, la exigencia referente al agotamiento de la reclamación administrativa debe ser entendida como un factor de competencia y como un presupuesto procesal para la admisión de la demanda, sin perjuicio de que, al no advertirse por el juzgador o la contraparte el cumplimiento de dicho presupuesto, el mismo se entienda saneado (entre

otras, CSJ SL13128-2014 y SL4286-2019).

En armonía con lo anterior, del material probatorio allegado al presente trámite constitucional se evidencia que para la fecha de presentación de la demanda, conforme lo indicó el Tribunal, el señor IGNACIO RAFAEL SOLANO no había cumplido con el señalado requisito de procedibilidad, puesto que el petitorio que obraba en la carpeta y que fue presentado para suplir la reclamación administrativa de la que se viene hablando, realmente era una solicitud para acceder a la indemnización sustitutiva, más no al derecho invocado ante el juez laboral, esto es, el reconocimiento de la pensión de vejez.

Esta omisión, referente al agotamiento de la vía gubernativa, fue propuesta en el trámite del proceso por Colpensiones, en condición de demandada y, por ello, el Juzgado de primera instancia, al verificar la ausencia del señalado presupuesto, se vio abocado al rechazo de la demanda.

7. El hecho que el Tribunal de la justicia laboral, al confirmar la decisión del Juzgado de primera instancia, no haya compartido la tesis del demandante, consistente en que la resolución de Colpensiones, mediante la cual reconoció la indemnización sustitutiva traía “implícita” la solicitud para el reconocimiento de la pensión de vejez, no significa ni traduce que el proveído de segunda instancia contenga un defecto procedimental absoluto por exceso ritual manifiesto.

Como lo precisó la Sala de Casación Laboral, al conocer en primera instancia el presente mecanismo de amparo, se trata de pretensiones diferentes, como también son los requisitos que se exigen y deben verificarse para su concesión. Por tanto, no había lugar a equiparlos para dar por superado el presupuesto establecido en la norma adjetiva.

8. En conclusión, examinado el contenido de la decisión del juez plural de la

justicia laboral, la Sala no encuentra que haya incurrido en alguno de los eventos constitutivos de un defecto procedimental absoluto, o de alguna otra índole, porque aplicó las normas pertinentes a la materia (Art. 6 del CPTSS y preceptos concordantes), conforme con la realidad fáctica y probatoria y la jurisprudencia especializada en la materia.

En este contexto, la providencia censurada se torna intangible, por cuanto el juez de tutela no puede, en virtud del principio de autonomía de la función jurisdiccional (artículo 228 de la Carta Política), que ampara sus actuaciones y decisiones, intervenir para modificarla, solo porque el impugnante no la comparte, o tiene una comprensión diversa de la del funcionario.

Es de recordar, una vez más, que las discrepancias que puedan presentarse en torno a una determinada decisión que es desfavorable, no habilitan la interposición de la acción de tutela, porque este mecanismo excepcional no fue diseñado como una instancia alternativa, sustitutiva ni adicional de los mecanismos ordinarios de impugnación.

9. Finalmente, no sobra señalarle al accionante que las presuntas irregularidades que pone de presente en la demanda de tutela y que involucran a un empleado de Colpensiones, pueden ser denunciadas ante las autoridades competentes, no siendo este el escenario para desatar una controversia de este carácter.

Se confirmará, por tanto, la decisión de primera instancia.

R E S U E L V E:

PRIMERO. CONFIRMAR la sentencia impugnada, por las razones expuestas en la parte considerativa.

SEGUNDO. NOTIFICAR esta providencia de conformidad con lo dispuesto en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

TERCERO. REMITIR el proceso a la Corte Constitucional para su eventual revisión, de conformidad con lo previsto en el artículo 32 ibidem.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

FABIO OSPITIA GARZÓN

LUIS ANTONIO HERNÁNDEZ BARBOSA

HUGO QUINTERO BERNATE

NUBIA YOLANDA NOVA GARCÍA

Secretaria