

Diego Eugenio Corredor Beltrán

Magistrado Ponente

STP15578-2021

Radicación n.º 119907

(Aprobado Acta n.º 284)

Bogotá, D.C., veintiocho (28) de octubre de dos mil veintiuno (2021).

ASUNTO

Se resuelve la impugnación formulada por la Subdirectora (E) de Defensa Judicial Pensional de la Unidad Administrativa De Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales De La Protección Social -UGPP, frente a la sentencia proferida el 15 de septiembre 2021 por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, mediante la cual declaró improcedente el amparo presentado contra la Sala Laboral del Tribunal Superior y el Juzgado 24 Laboral del Circuito, ambos de Bogotá por la presunta vulneración de sus derechos al debido proceso y acceso a la administración de justicia, junto con el principio de «sostenibilidad financiera».

Al presente trámite fueron vinculados la Caja Agraria, Orlando Omar De Jesús Barrera Guerrero, la administradora colombiana de pensiones -COLPENSIONES y a los demás intervinientes al interior del trámite objeto de debate.

Fueron narrados de la siguiente forma por el A quo:

[...] La parte accionante acudió a este mecanismo constitucional por estimar quebrantados sus derechos fundamentales al debido proceso y acceso a la administración de justicia, junto con el principio de sostenibilidad financiera, presuntamente vulnerados por las autoridades judiciales accionadas.

Como sustento de sus peticiones, la entidad actora expuso que Colpensiones le reconoció a Orlando Omar de Jesús Barrera Guerrero la pensión de vejez a partir del 17 de noviembre de 2011 mediante Resolución GNR 115662 de 29 de mayo de 2013; que aquél solicitó ante la UGPP otro beneficio pensional en aplicación de la convención colectiva de 1998 -1999 el cual fue negado por acto administrativo RDP 047259 de 17 de diciembre de 2018.

Indicó que, en virtud de la negativa anterior, Barrera Guerrero adelantó proceso ordinario el cual fue asignado al Juzgado Veinticuatro Laboral del Circuito de Bogotá que, mediante sentencia de 7 de julio de 2020, resolvió:

PRIMERO: CONDENAR a la [...] UGPP. a reconocer y pagar a Orlando Omar de Jesús Barrera Guerrero pensión de jubilación convencional, establecida en el parágrafo 1° del artículo 41 de la CCT 1998-1999, a partir del 17 de noviembre de 2011 en cuantía inicial de [...] \$2.007.245 y en el que por catorce mesadas al año y con los respectivos reajustes legales.

SEGUNDO: DECLARAR la compatibilidad de las pensiones entre la pensión que actualmente persigue [...] a cargo de Colpensiones [...].

TERCERO: CONDENAR a la [...] UGPP a pagar [...] el mayor valor resultante si lo hubiere entre la pensión que hoy declara y la que viene percibiendo el demandante a cargo de Colpensiones, a partir del 21 de agosto de 2015, a razón de 14 mesadas al año y en adelante, las que en lo sucesivo se casan con los reajustes legales anuales en los que haya lugar [...].

CUARTO: AUTORIZAR a la [...] UGPP a descontar los aportes al sistema de seguridad social

en salud.

QUINTO: DECLARAR probada la excepción de prescripción respecto de todas y cada una de las mesadas pensionales o mejor, las diferencias causadas y no pagadas o el mayor valor causado con anterioridad al 21 de agosto de 2015, no probadas las demás excepciones [...].

Sostuvo que apeló y la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, el 30 de abril de 2021, resolvió:

SEGUNDO: Sin COSTAS en el grado de jurisdicción y en la apelación ante su no causación.

La parte accionante se quejó de las decisiones dictadas por las autoridades fustigadas, pues a su juicio, no se hizo una valoración adecuada de las pruebas aportadas en el proceso de marras, por cuanto se «desconoce que en materia prestacional los beneficiarios de las mismas deben reunir la totalidad de los requisitos que para el efecto determina cada norma, que como es sabido en este caso, la Convención Colectiva de 1998 -1999 exigía para otorgar una pensión convencional haber cumplido 20 años de servicio y 55 años de edad para los hombres, situación que fue pasada por alto por los accionados que en forma errada determinaron que al cumplirse uno de esos dos requisitos ya era beneficiario de esa prestación el señor Barrera Guerrero desconociendo que ello no fue el sentido de la fijación de los requisitos establecidos en esa convención».

Agregó que se pasó por alto «la vigencia de las Convenciones Colectivas señalado en el parágrafo 3 del Acto Legislativo 01 de 2005, el cual era de obligatorio acatamiento, pero hoy desconocido por los accionados que, en forma indebida, señalaron que el causante era beneficiario de la pensión convencional por haber reunido solo el requisito del tiempo de servicio y la desvinculación laboral lo que hacía que [el demandante] ya tuviera un derecho adquirido que le hacía beneficiario de la prestación para ser devengada cuando cumpliera los 55 años de edad argumentación a todas luces errada».

Resaltó que se generó «un grave perjuicio al Erario en razón al pago mes a mes y de forma vitalicia dicha prestación convencional y mesada 14 a las cuales no tiene derecho y menos al pago del retroactivo por ese reconocimiento hasta la actualidad, en razón a que no cumplió con el requisito de los 55 años de edad exigidos por la Convención Colectiva 1998-1999, bajo su vigencia y tampoco con los requisitos del Acto legislativo 01 de 2005 frente a la mesada 14».

Que no se tuvo en cuenta «la vigencia del Acto Legislativo 01 de 2005 frente al tema de las Convenciones Colectivas y la eliminación de la mesada 14 a partir del 25 de julio de 2005 para otorgar un reconocimiento prestacional convencional errado».

Manifestó que estas graves situaciones motivaron a esa Unidad a interponer la acción de tutela, con el fin de proteger el erario, dadas las irregularidades «con las cuales se afectan los principios de sostenibilidad financiera y solidaridad del Sistema General, así como del debido proceso, lo que hace procedente la intervención URGENTE de su Despacho».

Reiteró los argumentos arriba expuestos e indicó que «en este caso se está violentando gravemente [...] con el reconocimiento de una pensión convencional junto con la mesada 14 sin que se acrediten los requisitos legales contemplados en la ley en donde los despachos accionados imponen a la UGPP», a pagar pensión convencional desde el año 2015, teniendo en cuenta la prescripción, la mesada pensional convencional y la mesada 14 de forma vitalicia, retroactivo por la suma de \$98.842.566,39, en virtud de las decisiones mencionadas, situación que le afectó sus derechos.

Añadió que, si bien procedía el recurso de revisión, lo cierto era que no resultaba el mecanismo eficaz para impedir una grave irregularidad al reconocer una pensión sin los requisitos pertinentes, teniendo en cuenta la sentencia SU-427 de 2016.

Así las cosas, solicitó la protección de sus garantías superiores y, como petición principal, dejar sin efecto las decisiones de 7 de julio de 2020 y 30 de abril de 2021, dictadas por el

Juzgado Veinticuatro Laboral del Circuito y la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial, ambos de Bogotá, respectivamente y, en consecuencia, dictar una nueva en la que se nieguen las pretensiones invocadas en la demanda. Y como pretensión subsidiaria, suspender dichas determinaciones «hasta tanto se resuelva el recurso extraordinario de revisión que se iniciaría en virtud de su orden tutelar», lo mismo pidió como medida provisional.

LA SENTENCIA IMPUGNADA

La Sala de Casación Laboral declaró improcedente la acción de tutela propuesta por la demandante al advertir que no se colmaba el principio de subsidiariedad.

Precisó que en este caso, se busca dejar sin efecto las decisiones de 7 de julio de 2020 y 30 de abril de 2021 dictadas por el Juzgado 24 Laboral del Circuito y la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial, ambos de Bogotá, respectivamente, en las que se acogieron las pretensiones invocadas en la demanda impulsada por Orlando Omar De Jesús Barrera Guerrero y se condenó a la entidad aquí accionante.

Destacó que la parte actora pudo interponer el recurso extraordinario de casación, pues este era el medio defensivo idóneo llamado a ser activado contra la sentencia proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá; teniendo en cuenta que se trata de una pensión convencional, la cual tiene incidencia futura; sin embargo, no activó el citado mecanismo.

Adujo que la UGPP tampoco ha formulado la acción de revisión que consagra el artículo 20 de la Ley 797 de 2003.

Expuso que era evidente que la entidad proponente actuó con incuria en el trámite del proceso judicial objetado.

LA IMPUGNACIÓN

La Subdirectora (E) de Defensa Judicial Pensional de la Unidad Administrativa De Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales De La Protección Social -UGPP, reiteró los argumentos consignados en el escrito de tutela.

CONSIDERACIONES

1. Problema jurídico

Corresponde a la Corte determinar si en este caso los accionados vulneraron los derechos al debido proceso y acceso a la administración de justicia, junto con el principio de “sostenibilidad financiera” de la parte actora, con ocasión de los fallos del 7 de julio de 2020 y 30 de abril de 2021 dictadas por el Juzgado 24 Laboral del Circuito y la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial, ambos de Bogotá, en los cuales se declaró que Orlando Omar De Jesús Barrera Guerrero era acreedor al reconocimiento y pago de la pensión convencional.

2. La procedencia excepcional de la tutela contra providencias judiciales

En repetidas ocasiones la jurisprudencia ha reiterado que el amparo constitucional contra providencias judiciales es no sólo excepcional, sino excepcionalísimo. Ello para no afectar la seguridad jurídica y como amplio respeto por la autonomía judicial garantizada en la Carta Política.

Al respecto, la Corte Constitucional, en sentencia CC T-780-2006, dijo:

[...] La eventual procedencia de la acción de tutela contra sentencias judiciales y otras providencias que pongan fin al proceso tiene connotación de excepcionalísima, lo cual

significa que procede siempre y cuando se cumplan unos determinados requisitos muy estrictos que la jurisprudencia se ha encargado de especificar. [Negrillas y subrayas fuera del original].

Para que ello tenga lugar se deben cumplir una serie de requisitos de procedibilidad, unos de carácter general, que habilitan su interposición, y otros específicos, que apuntan a la procedencia misma del amparo¹. De manera que quien acude a él tiene la carga no sólo respecto de su planteamiento, sino de su demostración.

Dentro de los primeros se encuentran:

- a) Que el asunto discutido resulte de relevancia constitucional.
- b) Que se hayan agotado todos los medios ordinarios y extraordinarios de defensa judicial.
- c) Que se esté ante un perjuicio iusfundamental irremediable.
- d) Que se cumpla con el requisito de inmediatez, esto es, que se interponga dentro de un término razonable y justo.
- e) Que se trate de una irregularidad procesal, y la misma tenga un efecto decisivo o determinante en la decisión que se impugna y que afecte los derechos fundamentales de la parte actora.
- f) Que se identifiquen de manera razonable los hechos que generaron la transgresión y los derechos vulnerados, y, además, que esa violación haya sido alegada dentro del proceso, siempre que hubiese sido posible.
- g) Que no se trate de sentencias de tutela.

Los segundos, por su parte, apuntan a que se demuestre que la providencia adolece de

algún defecto orgánico, procedimental absoluto, fáctico, material o sustantivo, un error inducido, o carece por completo de motivación, desconoce el precedente o viola directamente la Constitución.

3. Caso concreto

3.1 La Sala anticipa que en este caso, conforme lo afirmó el A quo, no se colma el presupuesto de subsidiariedad, como pasa a explicarse:

En efecto, no hay duda de que el asunto que concita la atención de la Sala tiene relevancia constitucional, en tanto se invoca la protección de derechos fundamentales que se denuncian quebrantados a partir del ejercicio de funciones propias de la administración de justicia, sin embargo, ello no es suficiente para asumir el análisis de fondo de la acción, pues según quedara expresado anteriormente, es necesario que también se verifique el requisito relativo al agotamiento de todos los medios ordinarios y extraordinarios de defensa judicial que la parte interesada tenía a su alcance para exponer su inconformidad.

En ese sentido, la jurisprudencia constitucional, así como la de esta Colegiatura, ha sido reiterativa en señalar que, en virtud del principio de subsidiariedad, los conflictos jurídicos relacionados con las garantías de orden superior deben ser, en principio, definidos por las vías ordinarias y extraordinarias y sólo ante la ausencia de dichos senderos o, cuando las mismas no son idóneas o efectivas para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable, resulta admisible acudir a la acción de tutela.

En ese entendido, el carácter residual del instrumento constitucional impone al demandante la obligación de desplegar su actuar dirigido a poner en marcha los recursos ofrecidos por el ordenamiento jurídico, en aras de obtener la protección de sus garantías fundamentales.

Por lo tanto, se constituye en presupuesto de procedibilidad, el agotamiento de todos los

medios ordinarios y extraordinarios de defensa judicial².

Al respecto, la Corte Constitucional en sentencia CC C-054-2010 dijo:

La jurisprudencia constitucional ha sido reiterativa en señalar que, en virtud del principio de subsidiariedad de la tutela, los conflictos jurídicos relacionados con los derechos fundamentales deben ser en principio resueltos por las vías ordinarias -jurisdiccionales y administrativas- y sólo ante la ausencia de dichas vías o cuando las mismas no resultan idóneas para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable, resulta admisible acudir a la acción de amparo constitucional.

En efecto, 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”.

En este caso, la Subdirector (E) de Defensa Judicial Pensional de la UGPP cuestiona las sentencias emitidas el 7 de julio de 2020 y 30 de abril de 2021 dictadas por el Juzgado 24 Laboral del Circuito y la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial, ambos de Bogotá, en las cuales dispusieron el reconocimiento y pago de la pensión de origen convencional a Orlando Omar De Jesús Barrera Guerrero en contra de la UGPP.

De los elementos de juicio allegados a la actuación se conoce que la parte accionante no hizo uso del recurso extraordinario de casación, mecanismo adecuado con el cual contaba para plantear sus reparos en virtud de la cuantía, es decir, que desechó la herramienta jurídica a su alcance y perdió la oportunidad procesal idónea para discutir lo pretendido.

Entonces, como quiera que la tutela no tiene por objeto suplantar los mecanismos de defensa judicial ordinarios de la interesada y sólo puede ser pedida una vez agotados todos ellos, es claro que no está cumplido el principio de subsidiariedad que la rige y, por ende, es improcedente.

3.2 Aunado a lo anterior, razón le asistió al A quo cuando indicó que la UGPP cuenta con la posibilidad de promover el recurso extraordinario de revisión, conforme con lo señalado en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, según el cual:

[...] REVISIÓN DE RECONOCIMIENTO DE SUMAS PERIÓDICAS A CARGO DEL TESORO PÚBLICO O DE FONDOS DE NATURALEZA PÚBLICA. Las providencias judiciales que en cualquier tiempo hayan decretado o decreten reconocimiento que impongan al tesoro público o a fondos de naturaleza pública la obligación de cubrir sumas periódicas de dinero o pensiones de cualquier naturaleza podrán ser revisadas por el Consejo de Estado o la Corte Suprema de Justicia, de acuerdo con sus competencias, a solicitud del Gobierno por conducto del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, del

Contralor General de la República o del Procurador General de la Nación.

La revisión también procede cuando el reconocimiento sea el resultado de una transacción o conciliación judicial o extrajudicial.

La revisión se tramitará por el procedimiento señalado para el recurso extraordinario de revisión por el respectivo código y podrá solicitarse en cualquier tiempo por las causales consagradas para este en el mismo código y además:

- a) Cuando el reconocimiento se haya obtenido con violación al debido proceso, y
- b) Cuando la cuantía del derecho reconocido excediere lo debido de acuerdo con la ley, pacto o convención colectiva que le eran legalmente aplicables.

Por tanto, dicho medio de impugnación se puede incoar para revocar las decisiones que afecten el erario, lo cual torna la acción de tutela. Sobre ello, la Corte Constitucional, en sentencia CC SU427-2016, señaló:

[...] la Corte considera que la UGPP está legitimada para acudir ante la Corte Suprema o el Consejo de Estado, según corresponda, e interponer el recurso de revisión previsto en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, con el propósito de cuestionar las decisiones judiciales en las cuales se haya incurrido en un abuso del derecho, en el entendido de que el término de caducidad de cinco años de dicho mecanismo no podrá contabilizarse desde antes del 12 de junio de 2013, fecha en la cual dicha entidad asumió la defensa judicial de los asuntos que tenía a cargo Cajanal.

Así las cosas, ante la existencia otro mecanismo judicial como lo es el recurso de revisión consagrado en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, en principio, las acciones de tutela interpuestas por la UGPP para cuestionar decisiones judiciales en las que presuntamente se haya incurrido en un abuso del derecho son improcedentes al tenor del artículo 86 de la

Constitución.” [Negrillas fueras del texto original].

3.3 De otro lado, la acción de tutela como mecanismo transitorio es viable para evitar la consumación de un perjuicio irremediable y para ello se requiere la concurrencia de varios elementos para la estructuración de un daño de tal naturaleza, los cuales fueron definidos por la Corte Constitucional, en sentencia CC C132-2018, así:

[...] En primer lugar, estableció que el daño debe ser inminente, es decir que está por suceder en un tiempo cercano, a diferencia de la mera expectativa ante un posible menoscabo. Este presupuesto exige la acreditación probatoria de la ocurrencia de la lesión en un corto plazo que justifique la intervención del juez constitucional. Es importante resaltar que la inminencia no implica necesariamente que el detrimento en los derechos esté consumado.

También indicó que las medidas que se debían tomar para conjurar el perjuicio irremediable deben ser urgentes y precisas ante la posibilidad de un daño grave evaluado por la intensidad del menoscabo material a los derechos fundamentales de una persona. La Corte señaló que la gravedad del daño depende de la importancia que el orden jurídico le concede a determinados bienes bajo su protección.

Finalmente estableció que la acción de tutela debe ser impostergable para que la actuación de las autoridades y de los particulares sea eficaz y pueda asegurar la debida protección de los derechos comprometidos.

Tales presupuestos no se encuentran estructurados en este asunto. A pesar de que la UGPP señala que se encuentra comprometido el sistema general de pensiones, tal aseveración no es de recibo, pues se trata de un trabajador que resultó favorecido con la pensión de jubilación, en virtud de las cotizaciones que realizó durante su vida laboral, además, se trata

de una sola persona beneficiada con la determinación, por lo que difícilmente podrán verse afectados los recursos de la entidad por el hecho de acceder al pago de la mesada.

Por tanto, la UGPP no demostró la necesidad de superar el principio de subsidiariedad, por lo que al dejar de plantear sus reparos a través del recurso de casación y al existir un medio de defensa judicial idóneo para postular los fundamentos de su inconformidad y exigir el respeto de sus derechos fundamentales [recurso extraordinario de revisión], la acción de tutela se torna improcedente.

Por las anteriores consideraciones, se ratificará el fallo.

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión de Tutelas n.º 3 de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE

Primero. Confirmar el fallo impugnado.

Segundo. Disponer el envío de las diligencias a la Corte Constitucional, para la eventual revisión de los fallos proferidos.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Diego Eugenio Corredor Beltrán

Gerson Chaverra Castro

Nubia Yolanda Nova García

Secretaria

1 Fallo C-590 de 08 de junio de 2005 y T-332 de 2006.

2 Ver Corte Constitucional. Sentencias C-590 del 8 de junio de 2005 y T-332 del 4 de mayo de 2006. CSJ STP Rad. No. 31.781, 32.327, 36.728, 38.650, 40.408, 41.642, 41.805, 49.752, 50.399, 50.765, 53.544, 54.762, 57.583, 59.354, 60.917, 61.515, 62.691, 63.252, 64.107, 65.086, 66.996, 67.145, 68.727, 69.938 y 70.488.