El siguiente es el documento presentado por el Magistrado Ponente que sirvió de base para proferir la providencia dentro del presente proceso. El contenido total y fiel de la decisión debe ser verificado en la Secretaría de esta Corporación.

Providencia: SENTENCIA DE TUTELA – 1ª Instancia – 7 de diciembre de 2016

Radicación Nro. : 66001-22-13-000-2016-01084-00

Accionante: JUAN MARÍA DUQUE URIBE

Accionados:       MINISTERIOS DE AGRICULTURA Y DESARROLLO Y CRÉDITO PÚBLICO

Proceso:                 Acción de Tutela – Declara improcedente el amparo solicitado

Magistrado Ponente:  JAIME ALBERTO SARAZA NARANJO

**Temas: DERECHOS AL DEBIDO PROCESO, A LA VIDA, AL MÍNIMO VITAL, LA DIGNIDAD HUMANA, LA SALUD, A LA SEGURIDAD SOCIAL E IGUALDAD / INDEMNIZACIÓN SUSTITUTIVA DE LA PENSIÓN DE VEJEZ / IMPROCEDENCIA / EXISTE OTRO MECANISMO DE DEFENSA JUDICIAL.** “Se acude en esta ocasión (…) frente a la negativa que se produjo frente a la negativa de la solicitud de indemnización sustitutiva por pensión de vejez que elevó, resuelta, en últimas por la UGPP. De acuerdo con lo que enseña el expediente, el amparo no puede salir avante, porque es conocido que la acción de tutela tiene naturaleza residual, de manera que se torna improcedente cuando el afectado cuenta con otro mecanismo de defensa judicial (numeral 1°, art. 6, D. 2591 de 1991). En virtud de esa connotación reiteradamente se ha sostenido que en asuntos laborales quien se crea con derecho a reclamar un determinado beneficio debe acudir a las vías ordinarias, esto es, ante los jueces laborales o ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, según sea el caso. (…) [E]l demandante está por fuera de los parámetros para ser catalogado como sujeto de especial protección, si bien está por fuera de los parámetros de edad señalados en la sentencia T-138 de 2010; tampoco adujo, ni está demostrada alguna discapacidad física o mental que le impida valerse por sí mismo; por otro lado, ninguna prueba apunta a demostrar una especial situación que la ubique en un grupo poblacional de aquellos que merecen una tratamiento fortalecido por parte del Estado; es más, ni siquiera se indica por qué el proceso ante la jurisdicción aludida carece de idoneidad para la solución de la controversia planteada. (…) Frente a este panorama, se concluye que la acción se torna abiertamente improcedente y así se declarará.”.

**Citación jurisprudencial:** CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-543 de 1992 / sentencia T-138 de 2010 / Sentencia T-575 de 2015.

**TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL**

**SALA DE DECISIÓN CIVIL FAMILIA**

Magistrado Ponente: Jaime Alberto Saraza Naranjo

Pereira, diciembre siete de dos mil dieciséis

Expediente: 66001-22-13-000-2016-01084-00

Acta N° 580 de diciembre 7 de 2016

Decide la Sala la acción de tutela propuesta por **Juan María Duque Uribe** contra lacontra los **Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural** y **Hacienda y Crédito Público,** a la que fueron vinculados la **Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social UGPP;** la **Administradora Colombiana de Pensiones COLPENSIONE;** el **Consorcio FOPEP; Olga Lucía Rodríguez López***,* en calidad de **Coordinadora Grupo de Gestión Integral de Entidades Liquidadas** de Minagricultura; el **Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia**; **FIDUPREVISORA SA,** a la **Oficina de Bonos Pensionales** del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y a la **Subdirección de Determinación de Derechos Pensionales** y a **la Dirección de Pensiones de la UGPP**.

#### **ANTECEDENTES**

Juan María Duque Uribe, quien actúa por medio de apoderado judicial, promueve esta acción de tutela frente a los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural y Hacienda y Crédito Público, en procura de la protección de los derechos constitucionales fundamentales *“al debido proceso, a la vida, al mínimo vital, la dignidad humana, la salud, a la seguridad social e igualdad”,* que estima trasgredidos por las citadas entidades.

Expuso, en resumen, que laboró para el INCORA entre el 15 de octubre de 1973 y el 9 de diciembre de 1984, para un total de 11 años; el 27 de abril de 2015 solicitó la indemnización sustitutiva o devolución de aportes ante el MINAGRICULTURA y se le respondió que tal responsabilidad recaía en la UGPP; que como el INCORA fue adscrito a la citada Cartera, todo lo de su competencia recae en esta; los aportes a la seguridad social los efectuó ante el Instituto en mención porque en su momento era su propia caja de previsión social; en la legislación colombiana existe la posibilidad del bono pensional tipo B, creado para la consecución de los valores necesarios para el financiamiento de la pensión de los empleados que se trasladaron al régimen de prima media con prestación definida como en su caso, en el que continuó con cotizaciones ante el Instituto Colombiano de Seguros Sociales; dicho bono es responsabilidad del Ministerio de Hacienda, una vez se hayan certificado los tiempos públicos laborados en cada entidad y se encarga del desembolso de los dineros del caso. Ante la liquidación del INCORA sus aportes pasaron a estar bajo la responsabilidad de este Ministerio; tiene derecho a una indemnización sustitutiva o devolución de aportes a cargo del Ministerio de Agricultura; así, la sana lógica indica que los dos Ministerios demandados son los encargados de certificar los tiempos y generar los bonos pensionales para ser entregados a Colpensiones y no se puede permitir un enriquecimiento sin justa causa en beneficio de las entidades estatales y en perjuicio del trabajador.

Pidió, por tanto, que se ordene a esas dependencias realizar las gestiones pertinentes para la obtención del bono pensional y remitir los documentos necesarios ante Colpensiones, para su efectivo pago.

Con la demanda aportó copias *(i)* de la respuesta que le brindó el Coordinador Grupo de Gestión Integral de Entidades Liquidadas del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, relacionada con la negativa de su solicitud de devolución de aportes y/o indemnización sustitutiva y del traslado que de la misma se le dio a la UGPP por razones de competencia, y *(ii)* de la citación que de esta Unidad se le hizo para notificarlo del acto administrativo proferido allí el 18 de diciembre de 2015.

Se dio a la acción el impulso de rigor con la vinculación de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social UGPP; la Administradora Colombiana de Pensiones COLPENSIONE; el Consorcio FOPEP; Olga Lucía Rodríguez López*,* en calidad de Coordinadora Grupo de Gestión Integral de Entidades Liquidadas de Minagricultura; el Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia; FIDUPREVISORA SA y la Oficina de Bonos Pensionales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y se corrió traslado por el término de 2 días para que se ejerciera el derecho de defensa, a la vez que se decretaron pruebas.

Intervino el Patrimonio Autónomo de Remanentes del Instituto de Seguros Sociales en Liquidación -PARISS-, por intermedio de apoderado general, quien dio cuenta de que se encuentra administrado por FIDUAGRARIA SA y puso de presente el proceso de liquidación por el que atravesó el ISS y explicó que de esta demanda lo puso al tanto la Fiduprevisora SA, quien la remitió por presunta competencia, pero que en ningún momento el Patrimonio es sucesor procesal o subrogatario de la extinta entidad; que ordenada la supresión del ISS, hoy Colpensiones, la Unidad Administrativa Especial en Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social UGPP, asumiría la administración de los derechos pensionales reconocidos por el ISS, y concluido el proceso de liquidación de este, Fiduprevisora SA estaba encargado única y exclusivamente de efectuar la entrega al PARISS, cuya representación legal corresponde la citada Fiduagraria SA, por lo que solicitó su desvinculación del asunto.

La UGPP, por conducto del Subdirector Jurídico Pensional, explicó, en síntesis, que mediante Resolución RDP 54561 del 18 de diciembre de 2015, negó la indemnización sustitutiva de la pensión vejez al accionante por cuanto faltaron documentos necesarios para el estudio del caso; posteriormente, el 29 de enero de 2016, se negó de nuevo la misma petición por improcedente, decisión que fue confirmada, al desatar recurso de apelación, mediante la Resolución RDP013919 del 30 de marzo de 2016; actos administrativos que fueron notificados al interesado; que esas decisiones tuvieron cimiento en el hecho de que respecto de los aportes realizados por el INCORA, de conformidad con el Decreto 1730 de 2001, se hizo mención a las pensiones otorgadas por el Seguro Social o por las cajas de previsión que recibieron cotizaciones y no a aquellos empleadores otorgadores directos de las pensiones de jubilación, como era el caso del INCORA; agregó que la acción de tutela es una vía inadecuada para reclamar prestaciones económicas y solicitó declarar su improcedencia.

El Gerente General del Consorcio FOPEP, explicó lo atañedero a su naturaleza y objeto; que no es sustituto procesal del INCORA y carece de competencia para el estudio, reconocimiento, expedición de actos administrativos, reajustes pensionales o actividades afines, en relación con el pedimento elevado, pues, ello, está exclusivamente en cabeza de la UGPP y, por ende, solicitó negar la acción propuesta en su contra.

Por su parte, el Ministerio de Hacienda, por intermedio del Jefe Oficina Bonos Pensionales, señaló que el accionante nunca ha tramitado derecho de petición ante esa dependencia y tampoco ha solicitado eventual bono pensional a su nombre y que en relación con los tiempos reclamados por el servicio prestado al INCORA, no hay de parte de La Nación obligación alguna conforme a lo señalado por el artículo 121 de la Ley 100 de 1993 y que de igual manera, la acción de tutela se torna improcedente para esta especie de solicitud.

Con esas respuestas, se tuvo por vinculado al asunto al PARISS y se procedió a vincular a la Subdirección de Determinación de Derechos Pensionales y a la Dirección de Pensiones de la UGPP. Se pronunció el Subdirector Jurídico Pensional de esta Unidad, para hacer extensiva la respuesta ya brindada en torno a esta nueva citación.

El Vicepresidente Jurídico y Secretario General de COLPENSIONES, expresó que la entidad solo puede asumir asuntos relativos a la administración del régimen de prima media con prestación definida en materia pensional, por lo que no tiene responsabilidad en la trasgresión que se alega.

Finalmente, el coordinador Grupo Procesos Judiciales del Ministerio de Agricultura, se opuso a las pretensiones, como quiera que mediante oficio del 5 de diciembre de 2016 dio respuesta de fondo al accionante y explicó lo relacionado con el bono tipo B de que da cuenta la demanda, y no es el competente para promover expedición y emisión de alguno, ni para devolución de aportes.

**CONSIDERACIONES**

Se tiene que desde 1991 impera en nuestro sistema jurídico la acción de tutela como un mecanismo constitucional que, de acuerdo con el artículo 86 de la Carta, le permite a toda persona acudir a un juez para conseguir la protección de sus derechos fundamentales, siempre que ellos estén siendo amenazados o vulnerados por una autoridad, y en algunos casos por particulares.

Se acude en esta ocasión ante el juez constitucional con el fin de que protejan los derechos fundamentales arriba señalados y que Juan María Duque Uribe, estima vulnerados por las entidades a las que demandó, atendiendo, según se desprende del trámite adelantado, frente a la negativa que se produjo frente a la negativa de la solicitud de indemnización sustitutiva por pensión de vejez que elevó, resuelta, en últimas por la UGPP.

De acuerdo con lo que enseña el expediente, el amparo no puede salir avante, porque es conocido que la acción de tutela tiene naturaleza residual, de manera que se torna improcedente cuando el afectado cuenta con otro mecanismo de defensa judicial (numeral 1°, art. 6, D. 2591 de 1991). En virtud de esa connotación reiteradamente se ha sostenido que en asuntos laborales quien se crea con derecho a reclamar un determinado beneficio debe acudir a las vías ordinarias, esto es, ante los jueces laborales o ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, según sea el caso.

Y aunque es cierto que en algunos casos en los que resulte involucrado un derecho fundamental y su desconocimiento acarree un perjuicio irremediable, aun para la adquisición de un beneficio laboral puede acudirse a este instrumento excepcional de la tutela, para que ello ocurra, como lo ha venido reiterando la jurisprudencia constitucional, como se trata de una controversia que versa sobre la legalidad de actos o pronunciamientos que niegan la prestación reclamada por el demandante, en las que si bien, no es de su resorte soportar problemas inter-administrativos, es necesario valorar las condiciones particulares del afectado. Recientemente recordó:

**4. Procedencia excepcional de la acción de tutela en materia de reconocimiento de prestaciones de carácter pensional[[1]](#footnote-1). Reiteración de jurisprudencia**

…

Así pues, tratándose del reconocimiento de prestaciones laborales, particularmente, en materia de pensiones, la jurisprudencia constitucional ha sentado una sólida doctrina conforme a la cual, en principio, la acción de tutela resulta improcedente para este propósito, por encontrarse comprometidos derechos litigiosos de naturaleza legal y de desarrollo progresivo, cuya protección debe procurarse a través de las acciones laborales –ordinarias o contenciosas–, según el caso. No obstante, de manera excepcional, se ha admitido su procedencia, cuando tales acciones pierden eficacia jurídica para alcanzar el objeto que buscan proteger, concretamente, cuando un análisis de las circunstancias fácticas del caso o de la situación particular de quien solicita el amparo así lo determina. En estos eventos, la controversia suscitada puede desbordar el marco meramente legal y pasar a convertirse en un problema de índole constitucional, siendo necesaria la intervención del juez de tutela.

Bajo esa premisa, esta Corporación ha admitido la procedencia de la acción de tutela para el reconocimiento de pensiones, cuando el titular del derecho en discusión es un sujeto de especial protección constitucional o que por su condición económica, física o mental se encuentra en situación de debilidad manifiesta, lo que permite otorgarle un tratamiento especial y preferente respecto de los demás miembros de la sociedad, dado que someterlo a los rigores de un proceso judicial puede resultar desproporcionado y altamente lesivo de sus garantías fundamentales.

No obstante, es menester aclarar en este punto que la condición de sujeto de especial protección constitucional no constituye *per se* razón suficiente para admitir la procedencia de la acción de tutela. En efecto, reiterando lo expuesto por la Corte en distintos pronunciamientos sobre la materia, para que el mecanismo de amparo constitucional pueda desplazar la labor del juez ordinario o contencioso, según se trate, es también necesario acreditar, por una parte, la ocurrencia de un perjuicio irremediable derivado de la amenaza, vulneración o afectación de derechos fundamentales como la vida digna, el mínimo vital y la salud; y, por otra, que acudir a otra vía judicial puede comprometer aún más sus derechos fundamentales.

Así las cosas, por regla general, la acción de tutela es improcedente para obtener el reconocimiento y pago de prestaciones de carácter pensional, por cuanto para ello el legislador ha previsto otros medios judiciales de defensa. Sin embargo, tratándose de sujetos que por su condición económica, física o mental se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta, la misma será procedente para estos efectos, siempre y cuando este acreditada la ocurrencia de un perjuicio irremediable, derivado de la amenaza, vulneración o grave afectación de derechos de raigambre fundamental, que no puedan ser protegidos oportunamente a través de dichos mecanismos, de manera tal que se entienda que estos han perdido toda su eficacia material y jurídica[[2]](#footnote-2).

En el caso presente, más allá de referirse a que se está en un eventual enriquecimiento sin justa causa por parte del Estado en su contra, ni se presenta la demanda bajo la égida del mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, ni afloran circunstancias de tal envergadura que permitan soslayar la intervención del juez natural que debe resolver una causa como la invocada. En efecto, el demandante está por fuera de los parámetros para ser catalogado como sujeto de especial protección, si bien está por fuera de los parámetros de edad señalados en la sentencia T-138 de 2010; tampoco adujo, ni está demostrada alguna discapacidad física o mental que le impida valerse por sí mismo; por otro lado, ninguna prueba apunta a demostrar una especial situación que la ubique en un grupo poblacional de aquellos que merecen una tratamiento fortalecido por parte del Estado; es más, ni siquiera se indica por qué el proceso ante la jurisdicción aludida carece de idoneidad para la solución de la controversia planteada.

Su sola edad, 65 años (f. 73, 101), no demuestra por sí misma que esté impedido para afrontar un proceso tendiente a que le sea reconocida, por el organismo que corresponda, su indemnización sustitutiva o la devolución de aportes, dentro de un escenario probatorio amplio que permita concluir lo que fuere legalmente del caso; además, se repite que no está acreditado que la falta de ese reconocimiento le impida vivir en condiciones dignas, de manera que no está en juego su mínimo vital. En situaciones como la suya, cualquier discusión que se pueda suscitar en torno a quién corresponde el respectivo reconocimiento prestacional y si tiene derecho al mismo, está reservada, se repite, al conocimiento de la jurisdicción ordinaria o contencioso administrativa.

Frente a este panorama, se concluye que la acción se torna abiertamente improcedente y así se declarará.

**DECISIÓN**

En armonía con lo dicho, la Sala Civil Familia del Tribunal Superior de Pereira, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara **IMPROCEDENTE** el amparo impetrado por **Juan María Duque Uribe** contra lacontra los **Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural** y **Hacienda y Crédito Público,** a la que fueron vinculados la **Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social UGPP;** la **Administradora Colombiana de Pensiones COLPENSIONE;** el **Consorcio FOPEP; Olga Lucía Rodríguez López**, en calidad de **Coordinadora Grupo de Gestión Integral de Entidades Liquidadas** de Minagricultura; el **Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia**; **FIDUPREVISORA SA,** a la **Oficina de Bonos Pensionales** del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y a la **Subdirección de Determinación de Derechos Pensionales** y a **la Dirección de Pensiones de la UGPP**.

Notifíquese la decisión a las partes en la forma prevista en el artículo 5º del Decreto 306 de 1992, y si no es impugnada remítase a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

A su regreso, archívese el expediente.

Los Magistrados,

**JAIME ALBERTO SARAZA NARANJO**

**CLAUDIA MARÍA ARCILA RÍOS DUBERNEY GRISALES HERRERA**

En uso de permiso

1. T-575 de 2015 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. [↑](#footnote-ref-1)
2. Sentencia T-593 de 2016 [↑](#footnote-ref-2)