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 la respectiva Sala.

REPÚBLICA DE COLOMBIA

  
TRIBUNAL SUPERIOR DE DISTRITO JUDICIAL DE PEREIRA

SALA DE DECISIÓN LABORAL

Radicación Nro.: 66001-31-05-001-2017-00468-01

Accionante: Luis Fernando Gaviria Trujillo

Accionado: UGPP y otros

Providencia: Sentencia de segunda instancia

Tema a tratar: Requisito de inmediatez como requisito de procedibilidad: que la jurisprudencia del órgano de cierre constitucional, ha establecido que si bien es cierto la acción de tutela no establece un término de caducidad para su presentación, también lo es que debe tenerse en cuenta que la misma fue concebida como un mecanismo expedito y sumario para la protección efectiva e inmediata de los derechos fundamentales en juego, razón por la cual no podría acudirse a ella en cualquier tiempo.

*MAGISTRADO PONENTE: FRANCISCO JAVIER TAMAYO TABARES*

Pereira, catorce de diciembre de dos mil diecisiete

Acta número \_\_\_ del 14 de diciembre de 2017.

ASUNTO

Procede la Sala de Decisión Laboral de este Tribunal a resolver la impugnación, contra la sentencia dictada por el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Pereira (Risaralda), el 1° de noviembre del presente año, dentro de la acción de tutela promovida por *Luis Fernando Gaviria Trujillo* en calidad de rector y representante legal de la Universidad Tecnológica de Pereiracontra la *Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –UGPP-,* la *Coordinación Grupo de Administración de Entidades Liquidadas del Ministerio de Salud y Protección Social, y el Patrimonio Autónomo de Remanentes de Cajanal EICE administrada por Fiduagraria S.A.*, por la presunta violación de sus derechos constitucionales de petición en conexidad con el debido proceso.

El proyecto presentado por el ponente, fue aprobado y corresponde a la siguiente,

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

Relata el accionante a través de apoderado judicial que Cajanal EICE en liquidación, inició proceso administrativo persuasivo contra la UTP por la presunta deuda de aportes pensionales correspondiente a los periodos comprendidos entre 1994 y 2009 por valor de $428´899.997,82, por lo que en noviembre de 2012 solicitó su pago y remitió copia de la liquidación de intereses respectivos; que la solicitud de pago fue reiterada mediante oficio del 20 de febrero de 2013, requiriéndoseles allegar los soportes del pago, motivo por el cual, la institución educativa el 15 de abril de 2013 le remitió las pruebas correspondientes, haciendo entrega de 5 carpetas con 556 folios.

Indica que en el oficio remisorio la institución educativa realizó una petición, consistente en que una vez se valorara el acervo probatorio aportado, se diera por terminado el cobro y se archivara el trámite administrativo; que pese a que la documental fue recibida satisfactoriamente, la Coordinadora de Registro Nacional de Afiliados de Cajanal EICE en liquidación, mediante escrito del 23 de mayo de 2013 requirió nuevas evidencias que acreditaran el pago efectuado por la entidad educativa, indicando además que realizaría un nuevo estado de cuenta con el fin de realizar la verificación correspondiente; que con ocasión a ese requerimiento, la institución educativa mediante escrito del 5 de febrero de 2014, allegó con destino a la Directora General de la UGPP, toda vez que Cajanal ya se había extinguido, copia de recibos de caja y /o autoliquidaciones de pago de los aportes pensionales, en 306 folios, sin que a la fecha se haya emitido respuesta de fondo a la solicitud de dar por terminado el proceso de cobro administrativo.

Por lo expuesto, solicita se tutelen los derechos fundamentales invocados y se ordene a las entidades accionadas que en el término de cuarenta y ocho horas siguientes al proferimiento del fallo, se pronuncien de fondo sobre la solicitud de terminación y archivo del proceso administrativo referido.

Admitida la tutela, se dio traslado a las entidades accionadas. La UGPP indicó que el 25 de octubre del año en curso requirió a la Universidad Tecnológica a efectos de que allegara la documentación necesaria para iniciar los trámites de depuración y saneamiento de la deuda de aportes pensionales, debido a que se encontraron inconsistencias. Solicita se declare la carencia actual de objeto por hecho superado y formula la improcedencia de la acción constitucional por existir otros mecanismos y procedimientos reglados e incumplimiento del principio de inmediatez.

El PAR de Cajanal en liquidación, por su parte, sostuvo que el contrato de fiducia mercantil No. 023 del 7 de junio de 2013, por medio del cual se creó el patrimonio autónomo, terminó en 7 de septiembre de 2014. Aunado a ello, indicó que es la UGPP quien a partir de la expedición del Decreto 1222 de 2013 debe adelantar las acciones de cobro persuasivo y coactivo relacionado con aportes pensionales, tal cual lo definió el Consejo de Estado mediante concepto del 22 de octubre de 2015, con ocasión a un conflicto de competencia. Por lo anterior, pide se niegue el amparo solicitado.

La jueza del conocimiento mediante sentencia dictada el 1º de noviembre del año en curso, tuteló los derechos fundamentales invocados por el accionante, y en consecuencia, ordenó a la UGPP que en el término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación del fallo, responda de manera clara, precisa y de fondo la petición elevada por la UTP tendiente a la terminación y archivo del proceso administrativo persuasivo ante la extinta Cajanal EICE, por ser la entidad encargada de definir el tema de aportes pensionales, de conformidad con el Decreto 1222 de 2013.

Inconforme con lo decidido, la UGPP impugnó el fallo arguyendo básicamente que debe tenerse en cuenta la naturaleza de la actuación administrativa a desarrollar para poder dar respuesta a la solicitud de la entidad educativa, pues deben surtirse un trámite administrativo financiero que se encuentra reglado con una serie de etapas, por lo que considera que es imposible que se dé respuesta a la petición en el término otorgado para tal menester. Trajo además a colación similares argumentos a los expuestos en la contestación, entre ellos, el incumplimiento al principio de inmediatez.

II. CONSIDERACIONES

*2. 1. Competencia.*

Esta Colegiatura es competente para resolver la impugnación presentada por la parte accionada, en virtud de los factores funcional y territorial.

*2.2. Problema Jurídico*

¿*Se satisfacen los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela? En caso positivo,*

*¿Vulneró la UGPP los derechos fundamentales del accionante, quien actúa en calidad de representante legal y rector de Universidad Tecnológica de Pereira?*

*3.2 Desarrollo de la problemática planteada.*

El artículo 86 de la Carta Política estableció la acción de tutela como un mecanismo expedito al que pueden acceder todas las personas, en procura de que un Juez proteja sus derechos fundamentales, cuando quiera que los mismos se vean amenazados o vulnerados por la acción o la omisión de una autoridad pública o de los particulares, en los precisos casos señalados por el legislador.

Previo a abordar los interrogantes planteados le compete a la Sala verificar el cumplimiento de los requisitos de procedencia de la acción de tutela. Ellos son: (i) la presunta vulneración de un derecho fundamental por acción u omisión de una autoridad pública y en algunos casos por particulares, (ii) legitimación por activa y por pasiva de los accionados, (iii) la inmediatez y (iv) subsidiariedad.

En ese orden, se alega la presunta vulneración de los derechos fundamentales de petición y debido proceso. El accionante, está legitimado por activa, por ser el titular del derecho de petición que se elevó en nombre y representación de la Institución Educativa, a través de su vocero judicial ante Cajanal EICE en liquidación. Así mismo, lo está la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –UGPP- por ser la entidad que con ocasión al cierre del proceso de liquidación de Cajanal EICE, asumió todas las obligaciones relacionadas con la depuración contable, solución de conflictos de afiliación y determinación de obligaciones causadas por concepto de aportes pensionales, de conformidad con lo estipulado en el artículo 4º del Decreto 1222 de 2013.

También se cumple con el requisito de subsidiaridad, habida cuenta que la jurisprudencia del órgano de cierre constitucional ha sentado criterio, según el cual cuando se trata de proteger el derecho de petición, el ordenamiento jurídico colombiano no tiene previsto un medio de defensa judicial idóneo, ni eficaz diferente de la acción de tutela, por ello, quien resulte afectado por la vulneración a este derecho fundamental no dispone de algún mecanismo ordinario de naturaleza judicial que le permita efectivizar el mismo[[1]](#footnote-1). En el presente asunto la parte accionante busca de la protección a su derecho fundamental de petición, de ahí que pueda acudir directamente a la acción de amparo constitucional.

En lo que toca con el principio de inmediatez, es preciso acotar que la jurisprudencia del órgano de cierre constitucional, ha establecido que si bien es cierto la acción de tutela no establece un término de caducidad para su presentación, también lo es que debe tenerse en cuenta que la misma fue concebida como un mecanismo expedito y sumario para la protección efectiva e inmediata de los derechos fundamentales en juego, razón por la cual no podría acudirse a ella en cualquier tiempo.

De suerte que, su presentación debe hacerse en un término jurídicamente razonable dentro del cual se presuma que la afectación del derecho fundamental es inminente y realmente produce el daño, y que por tanto, amerita la protección urgente del juez constitucional, so pena de ser declarada improcedente.

Ahora bien, la jurisprudencia constitucional[[2]](#footnote-2) ha establecido algunos factores que deben ser verificados por el juez de tutela para establecer si se cumple o no con el principio de inmediatez, a saber:

*“(i) La situación personal del peticionario: debe analizarse la situación personal del peticionario, pues en determinados casos esta hace desproporcionada la exigencia de presentar la acción de tutela en un término breve. A modo enunciativo, la jurisprudencia ha señalado que tal exigencia podría ser desproporcionada cuando el peticionario se encuentre en “estado de indefensión, interdicción, abandono, minoría de edad [o] incapacidad física”.*

*(ii) El momento en el que se produce la vulneración: pueden existir casos de vulneraciones permanentes a los derechos fundamentales. En estos casos, para analizar la inmediatez el juez de tutela no debe contar el término desde el momento en el que la vulneración o amenaza inició hasta la fecha de presentación de la tutela, sino que debe tomar en cuenta el tiempo por el que esta se prolongó.*

*(iii) La naturaleza de la vulneración: existen casos donde se presenta un nexo causal entre el ejercicio inoportuno de la acción de tutela y la vulneración de los derechos de los interesados. De acuerdo con este criterio, el juez debe analizar si la demora en la presentación de la tutela guarda relación con la situación de vulneración de derechos fundamentales que alega el peticionario.*

*(iv) La actuación contra la que se dirige la tutela: la jurisprudencia constitucional ha señalado que el análisis de la inmediatez puede variar dependiendo de la actuación que se identifica como vulneratoria de los derechos invocados en la tutela. Específicamente, ha señalado que este análisis debe ser más estricto tratándose de acciones de tutela contra providencias judiciales. Al respecto, ha sostenido que “el requisito de inmediatez tiene una relevancia particular en los casos de tutela contra providencias judiciales, de manera que la verificación de su cumplimiento debe ser aún más estricta que en otros casos, por cuanto la firmeza de las decisiones judiciales no puede mantenerse en la incertidumbre indefinidamente”.*

*(v) Los efectos de la tutela: la Corte ha considerado que, aún si se encuentra un motivo que justifique la demora en la interposición de la tutela, el juez debe tener en cuenta los efectos que esta tendría en los derechos de terceros si se declarara procedente, pues tales terceros tienen una expectativa legítima a que se proteja su seguridad jurídica”.* (Subrayas dentro del texto original).

En el sub-lite, conforme a las pruebas obrantes en el plenario, se tiene que la petición realizada por la Universidad Tecnológica de Pereira, a través de su portavoz judicial, a la Caja de Previsión Nacional Cajanal EICE en liquidación, fue presentada el 15 de abril de 2013.

Así mismo, que mediante oficio fechado el 23 de mayo de 2013, la Coordinadora de Registro Nacional de Afiliados de Cajanal EICE en liquidación, dio respuesta a la entidad educativa, informándole que una vez revisada la documentación allegada procedió a registrar las novedades en el Sistema de Control de aportes de la entidad, empero, que la planilla 181970 no se registró debido a que no tiene periodo de cotización, razón por la cual indica que le será devuelta para ser revisara y complementada para efectos de darle el trámite pertinente. Le informó además acerca de los periodos de cotización respecto de los que no tiene registro en el sistema de control de aportes, y del nuevo estado de cuenta de deuda presunta que generará para su respectiva verificación y aprobación.

Aunado a ello, se ha de precisar que el Decreto 1222 de 2013, por medio del cual se dispuso trasladar a la UGPP la competencia para continuar con los asuntos relacionados con aportes pensionales administrador por la extinta Cajanal EICE en liquidación, entre ellos, el adelantamiento de las acciones de cobro persuasivo y coactivo de los títulos ejecutivos en firme que haya proferido la entidad liquidada por el incumplimiento en el pago de los aportes pensionales, entró en vigencia el 7 de junio de 2013, fecha de su publicación.

Así las cosas, tal como se observa, las actuaciones que motivaron la presentación de esta acción constitucional sucedieron en el año 2013, transcurriendo desde ese año, hasta la presentación de esta acción de tutela, más de cuatro años.

Ahora, si en gracia de discusión se tomara en cuenta el comunicado No. 11001030600020150006300 fechado el 22 de octubre de 2015, por medio del cual el Consejo de Estado, en su Sala de Consulta y Servicio Civil dirimió un conflicto de competencia suscitado entre el Ministerio de Salud y Protección Social y la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social UGPP, y declaró competente a la Unidad para continuar con los asuntos relacionados con aportes pensiones administrador por la extinta Cajanal EICE, incluida la depuración para el saneamiento de la deuda presunta de aportes pensionales, observa la Sala que tampoco se cumpliría el requisito del que se viene haciendo alusión, pues la petición de amparo constitucional no se presentó dentro del marco temporal de amenaza o violación del derecho fundamental, sino únicamente dos años después.

Adicionalmente, encuentra la Sala que tampoco se satisfacen los factores que se establecieron para verificar si se cumple o no con el principio de inmediatez, en la medida en que el peticionario no se encuentra en estado de indefensión, interdicción, abandono, minoría de edad o incapacidad física, que permita no exigirle la presentación de la tutela en un término breve; la vulneración no fue permanente en la medida en que obtuvo respuesta a la petición; la presunta vulneración no guarda relación con el paso del tiempo para la presentación de la tutela; la acción de tutela no se dirige contra una providencia judicial que conlleve a ser más estricto este requisito; y no hay ningún motivo que justifique la demora en la interposición de la tutela.

Por consiguiente, determina la sala que el asunto objeto de estudio no puede ser resuelto a través de la acción de tutela, motivo por el cual, se revocará el fallo de primera instancia y, en su lugar, se declarará la improcedencia.

En virtud de lo anterior, la Sala de Decisión del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

FALLA

*1º. Revocar* el fallo de tutela proferido el 1º de noviembre de 2017 por el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Pereira*.*

2º. *Notificar* a las partes el contenido de este fallo en los términos del artículo 16 del Decreto 2591 de 1991.

*3º. Disponer* que se remita el expediente para ante la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

FRANCISCO JAVIER TAMAYO TABARES

Magistrado Ponente

ANA LUCIA CAICEDO CALDERÓN OLGA LUCIA HOYOS SEPÚLVEDA

Magistrada Magistrada

ALONSO GAVIRIA OCAMPO

Secretario

1. Sentencia T-149 de 2013 de la Corte Constitucional. M.P Luis Guillermo Guerrero Pérez. [↑](#footnote-ref-1)
2. Sentencia SU 391 de 27-07-2016, Corte Constitucional. M.P Alejandro Lineros Cantillo. [↑](#footnote-ref-2)