



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CESAR

Valledupar, seis (6) de febrero de dos mil veinte (2020)

ACCIÓN: TUTELA
ACCIONANTE: EDUARDO DANGOND CASTRO
ACCIONADO: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE
PENSIONES "COLPENSIONES" Y OTRO
RADICADO: 20-001-33-33-002-2019-00387-01
MAGISTRADO PONENTE: Dr. OSCAR IVÁN CASTAÑEDA DAZA

I. ASUNTO.-

Procede la Sala a resolver la impugnación manifestada por el señor EDUARDO DANGOND CASTRO, contra el fallo de tutela de fecha 27 de noviembre de 2019¹, proferido por el Juzgado Segundo Administrativo Oral de Valledupar, mediante el cual se negó por improcedente el amparo de sus derechos fundamentales invocados.

II.- ANTECEDENTES.-

2.1.- HECHOS.-

Relató el tutelante, haber laborado en su condición de Concejal del Municipio de Valledupar, durante los periodos comprendidos entre el 1º de noviembre de 1982 al 31 de octubre de 1984, y del 1º de julio de 1988 al 31 de julio de 1990.

No obstante lo anterior, adujo que el Concejo de Valledupar no giró los aportes pensionales a los que estaba obligado a sufragar; manteniéndose vigente dicha obligación dado el carácter de imprescriptible que revestía a tales derechos.

Argumentó que en virtud de lo expuesto, la corporación edilicia accionada, le expidió el respectivo bono pensional, sin embargo, la Administradora Colombiana de Pensiones (en adelante COLPENSIONES), se negó a inscribir las semanas, meses y años, contenidos en aquel título valor, conduciéndolo a incurrir en una tramitología innecesaria prohibida por el Decreto 019 de 2012, como quiera que se trataba de documentos e informaciones que reposaban en oficinas públicas.

Agregó que contra la decisión denegatoria por parte de COLPENSIONES, interpuso los respectivos recursos, siendo confirmada dicha decisión.

Finalmente, manifestó que contaba con 62 años de edad, carente de trabajo, por lo tanto le resultaba imprescindible la inscripción del bono pensional por parte de

¹ Folios 49 a 54 del expediente.

COLPENSIONES, en aras de adelantar los trámites para el reconocimiento de su pensión de vejez.

2.2.- PRETENSIONES.-

Revisada la acción de tutela, no se advierte el acápite de las pretensiones, no obstante, de la lectura del libelo, se extrae que lo perseguido por el tutelante es el amparo de sus derechos fundamentales a la seguridad social, al derecho al trabajo, y al pago oportuno de las pensiones.

Deviniendo de lo anterior, se le ordene a COLPENSIONES la inscripción de su bono pensional expedido por el Concejo Municipal de Valledupar.

2.3.- FUNDAMENTOS DE DERECHO.-

La presente acción de amparo fue fundamentada en el artículo 86 de la Constitución Política, y en el Decreto 2591 de 1991.

III. TRÁMITE PROCESAL.-

A folio 20 del paginario, se precisa que mediante auto del 22 de noviembre de 2019, fue admitida la presente tutela, corriéndosele traslado a COLPENSIONES, a la ALCALDÍA y al CONCEJO MUNICIPAL DE VALLEDUPAR, para que en el término de dos (2) días ejercieran su derecho a la defensa respecto a los hechos y pretensiones de la parte accionante.

En virtud de lo anterior, fueron allegadas las respectivas contestaciones de la manera que a continuación se sintetiza:

○ CONCEJO MUNICIPAL DE VALLEDUPAR²

En escrito del 26 de noviembre de 2019, el presidente de la accionada corporación edilicia, manifestó no haber lesionado los derechos fundamentales aducidos por el actor, dada la ausencia de vínculo laboral alguno, haciéndose por consiguiente inexistente, la fuente de la obligación que justifique la medida.

Argumentó que el tutelante, era un ex concejal del Municipio de Valledupar cuyo ejercicio databa de antes de la expedición de la Constitución Política de 1991, por lo cual, a la luz de lo señalado por la Corte Constitucional en la sentencia T-472 de 2018, la labor de los concejales antes de la operancia de la citada carta política, no tenía prevista remuneración alguna por su ejecución, como quiera que contaban con un régimen especial en virtud del cual se entendía que la labor prestada era ejercida de manera ad – honorem.

En ese orden, iteró la inexistencia de relación laboral alguna entre el señor EDUARDO DANGOND CASTRO y el Concejo Municipal de Valledupar, añadiendo que si en gracia de discusión se llegara a considerar como verosímil la situación planteada por aquel, sería la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo la competente para entrar a determinar si en realidad existió una relación laboral, sin que fuera procedente la acción de tutela para procurar la expedición de un bono pensional que tampoco le aseguraría el reconocimiento de derecho prestacional alguno.

² Folios 27 a 33 del expediente

○ COLPENSIONES

Mediante escrito del 26 de noviembre de 2019³, la Directora de Acciones Constitucionales de COLPENSIONES petitionó la declaratoria de carencia actual de objeto por hecho superado, argumentando haberle respondido de fondo al tutelante su petición de fecha 3 de mayo de 2019, direccionada al reconocimiento de indemnización sustitutiva.

En ese orden, coligió no haber transgredido los derechos fundamentales alegados por el actor, resultando improcedente la acción de tutela como quiera que no existía derecho que amparar, aunado al hecho de habersele satisfecho lo pretendido por el accionante, a través de la expedición del respectivo acto administrativo.

○ ALCALDÍA DE VALLEDUPAR

Mediante escrito del 27 de noviembre de 2019⁴, el jefe de la Oficina Jurídica del Municipio de Valledupar, se opuso a las pretensiones de la tutela, aduciendo que el accionante no esgrimió la inminencia de un perjuicio irremediable e insuperable, ni tampoco probó la amenaza a su derecho al mínimo vital, para que conforme a las normas que regulaban a la acción de tutela procediera como mecanismo subsidiario y residual.

Manifestó que el tutelante para hacer valer sus derechos fundamentales, contaba con otro medio de defensa judicial ante el Ministerio Nacional del Trabajo, quien estaba facultado para revisar cualquier situación laboral así como para exigir los correctivos que sean necesarios.

Por lo anterior, estimó improcedente la acción de tutela impetrada por el actor, como mecanismo de desplazamiento de la justicia ordinaria.

De otra parte, consideró la inexistencia de mérito alguno para vincular al Municipio de Valledupar al presente asunto, máxime cuando ni si quiera se evidenciaba en el plenario que el actor achacara a dicha entidad territorial la responsabilidad en la vulneración de sus derechos fundamentales alegados.

IV. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA.-

El Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Valledupar, mediante sentencia de fecha 27 de noviembre de 2019, negó por improcedente el amparo de los derechos fundamentales pretendidos por el accionante EDUARDO DANGOND CASTRO, fundamentándose en las apreciaciones que a continuación se transcriben:

“Establecido lo anterior, concluye el despacho que el amparo deprecado es improcedente, en la medida que, al momento de la interposición de la acción de tutela el accionante tiene a su disposición acciones judiciales en la jurisdicción contencioso administrativa, que son idóneas y eficaces, para desvirtuar la legalidad del acto administrativo emanado por el concejo de Valledupar y en efecto restablecer el derecho que se advierte vulnerado. Ello, con más razón, cuando no se observan en el presente caso los elementos que caracterizan un perjuicio

³ Folios 35 y 36 del expediente.

⁴ Folios 40 a 43 del expediente

irremediable que habilite la acción de tutela como mecanismo transitorio de amparo.

*En este orden de ideas, del presente asunto se vislumbra un conflicto jurídico, que no le compete al juez de tutela, a quien no le es dable atribuirse funciones que le corresponden a otras autoridades, en ese contexto el actor cuenta con otros mecanismos de defensa diferente a la acción de tutela, y por tanto en esos escenarios podrá hacer valer sus aspiraciones y ejercer el derecho de contradicción.
(...)*

*En conclusión, es improcedente la acción de tutela para controvertir la legalidad de actos administrativos, porque para ello existen las acciones contenciosas administrativas a través del medio de control de Nulidad y Restablecimiento contra la respuesta del derecho de petición emanado por el concejo municipal de Valledupar, de fecha 15 de julio de 2018. De igual forma, de las pruebas obrantes en el proceso de tutela, no se evidencia la posible configuración de un perjuicio irremediable".
(SIC).*

V. IMPUGNACIÓN.-

Al reverso del folio 54 del expediente, se advierte que el accionante EDUARDO DANGOND CASTRO manifestó impugnar el fallo de tutela de fecha 27 de noviembre de 2019, proferido por el Juzgado Segundo Administrativo Oral de Valledupar, no obstante, se inadvierte en el paginario las razones de su inconformismo.

VI. CONSIDERACIONES.-

6.1.- COMPETENCIA.-

Por disposición del artículo 86 de la Constitución Política, y de los artículos 31 y 32 del Decreto 2591 de 1991, esta Corporación tiene competencia para conocer en segunda instancia de la impugnación interpuesta contra los fallos de tutela proferidos por los jueces administrativos de este distrito judicial.

Al respecto, señala el inciso segundo del artículo 32 ibídem que "El Juez que conozca de la impugnación, estudiará el contenido de la misma cotejándola con el acervo probatorio y con el fallo (...) si a su juicio el fallo carece de fundamento procederá a revocarlo, lo cual comunicará de inmediato. Si encuentra el fallo ajustado a derecho, lo confirmará...".

6.2.- GENERALIDADES DE LA ACCIÓN DE TUTELA.

En la Constitución Política de 1991, el constituyente determinó que el Estado Colombiano debía organizarse conforme a los principios de un Estado Social de Derecho, siendo una de sus características fundamentales, aquélla en la que las actuaciones y procedimientos regulados deben sujetarse a lo dispuesto en los postulados legales. Así, se consagran los principios y derechos constitucionales que irradian a todo el ordenamiento jurídico su espíritu garantista, buscando la protección y realización del individuo en el marco del Estado al que se asocia.

Así las cosas, el artículo 86 de la Constitución Política, crea la acción de tutela como un mecanismo especial que tiene toda persona para reclamar ante los jueces, mediante un procedimiento preferente y sumario, la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, cuando éstos resulten

vulnerados por la acción u omisión de las autoridades públicas y de las demás personas particulares en los casos que determine la ley. Advirtiéndose que dicha acción procede, sólo cuando el afectado no dispone de otro medio judicial de defensa, o que existiendo éste, no se configure en el mecanismo idóneo o eficaz para salvaguardar los derechos constitucionales violados o amenazados, salvo que la utilice como mecanismo transitorio para evitar la causación de un perjuicio irremediable.

De lo anteriormente expuesto, se denotan como características principales de la acción de tutela, las siguientes:

- Está instituida para la protección inmediata de derechos fundamentales.
- Subsidiariedad, por cuanto solo procede cuando el perjudicado no dispone de otro mecanismo de defensa judicial, o existiendo, no resulta idóneo y eficaz para la protección de los derechos fundamentales violados o amenazados.
- Inmediatez, porque se trata de un mecanismo jurídico de protección inmediata, procedente cuando se hace preciso disponer de la guarda efectiva, concreta y actual de los derechos fundamentales vulnerados o amenazados.

En este sentido, la procedencia excepcional de la acción de tutela exige del juez constitucional un análisis concreto de la situación particular del afectado, con el fin de determinar si el medio de defensa judicial ordinario es lo suficientemente idóneo para proteger de manera integral sus derechos fundamentales, ya que, de determinarse que ello no es así, el conflicto planteado trasciende el nivel puramente legal para convertirse en un problema de carácter constitucional.

REQUISITOS PARA LA CONFIGURACIÓN DE UN PERJUICIO IRREMEDIABLE

Cuando se alega perjuicio irremediable, la jurisprudencia constitucional ha señalado que en general quien afirma una vulneración de sus derechos fundamentales con estas características debe acompañar su afirmación de alguna prueba, al menos sumaria, pues la informalidad de la acción de tutela no exonera al actor de probar, aunque sea de manera sumaria, los hechos en los que basa sus pretensiones. La Corte Constitucional mediante sentencia T-956/2013, señaló los requisitos para la configuración de un perjuicio irremediable:

"En cuanto a la cualificación de los hechos que configuran la inminencia de un perjuicio irremediable, la jurisprudencia constitucional ha contemplado que ese perjuicio (i) debe ser inminente; (ii) debe requerir de medidas urgentes para ser conjurado; (iii) debe tratarse de un perjuicio grave; y (iv) solo puede ser evitado a partir de la implementación de acciones impostergables. El perjuicio ha de ser inminente: "que amenaza o está por suceder prontamente". Con lo anterior se diferencia de la expectativa ante un posible daño o menoscabo, porque hay evidencias fácticas de su presencia real en un corto lapso, que justifica las medidas prudentes y oportunas para evitar algo probable y no una mera conjetura hipotética. Se puede afirmar que, bajo cierto aspecto, lo inminente puede catalogarse dentro de la estructura fáctica, aunque no necesariamente consumada. Lo inminente, pues, desarrolla la operación natural de las cosas, que tienden hacia un resultado cierto, a no ser que oportunamente se contenga el proceso iniciado. Hay inminencias que son incontenibles: cuando es imposible detener el proceso

iniciado. Pero hay otras que, con el adecuado empleo de medios en el momento oportuno, pueden evitar el desenlace efectivo."

6.3.- PROBLEMA JURÍDICO.-

Corresponde a la Sala determinar en segunda instancia, si conforme a los hechos expuestos, a las pruebas allegadas durante el trámite sumarial y la decisión adoptada por el A quo, se configura en el presente asunto una violación a los derechos fundamentales a la seguridad social y al pago oportuno de las pensiones; invocados por el señor EDUARDO DANGOND CASTRO, como consecuencia de la no inscripción del bono pensional por parte de COLPENSIONES, dado su desempeño laboral como Concejal del Municipio de Valledupar, durante los periodos comprendidos entre el 1º de noviembre de 1982 al 31 de octubre de 1984, y del 1º de julio de 1988 al 31 de julio de 1990. Resultando procedente la utilización de la acción de tutela para la persecución del fin pretendido, así como para el reconocimiento de sus derechos de naturaleza prestacional derivados de aquella relación.

6.4.- FUNDAMENTOS JURÍDICOS.-

Respecto al tema de la procedencia de la acción de tutela, cuando existan situaciones jurídicas susceptibles de ser ventiladas a través de la vía ordinaria, la honorable Corte Constitucional ha señalado:

"En los casos en que existan medios judiciales de protección ordinarios al alcance del actor, la acción de tutela será procedente si el juez constitucional logra determinar que: (i) los mecanismos y recursos ordinarios de defensa no son suficientemente idóneos y eficaces para garantizar la protección de los derechos presuntamente vulnerados o amenazados; (ii) se requiere el amparo constitucional como mecanismo transitorio, pues, de lo contrario, el actor se vería frente a la ocurrencia inminente de un perjuicio irremediable frente a sus derechos fundamentales; y, (iii) el titular de los derechos fundamentales amenazados o vulnerados es sujeto de especial protección constitucional. La jurisprudencia constitucional, al respecto, ha indicado que el perjuicio ha de ser inminente, esto es, que amenaza o está por suceder prontamente; las medidas que se requieren para conjurar el perjuicio irremediable han de ser urgentes; no basta cualquier perjuicio, se requiere que este sea grave, lo que equivale a una gran intensidad del daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona; la urgencia y la gravedad determinan que la acción de tutela sea impostergable, ya que tiene que ser adecuada para restablecer el orden social justo en toda su integridad"⁵.

ACCIÓN DE TUTELA CONTRA ACTOS ADMINISTRATIVOS.

En materia de procedencia excepcional de la acción de tutela contra actos administrativos, la honorable Corte Constitucional en la sentencia T-161 de 2017, dejó sentada su posición al respecto:

"En materia de actos administrativos de contenido particular y concreto, la jurisprudencia de esta Corporación ha establecido que por regla general la acción de tutela no es procedente para

⁵ Sentencia T-177/11

controvertir actos administrativos toda vez que las discrepancias suscitadas por la aplicación o interpretación de los mismos deben ser dirimidas a través de la jurisdicción contenciosa administrativa. No obstante, en criterio de la Corte, la aceptación de la procedencia excepcional de la acción de tutela contra los actos administrativos depende de si el contenido de los mismos implica una vulneración evidente de los derechos fundamentales o la amenaza de la ocurrencia de un perjuicio irremediable de tal magnitud que obligue la protección urgente de los mismos”.

6.5.- CASO CONCRETO.-

En el presente asunto, el accionante EDUARDO DANGOND CASTRO, interpone acción de tutela en contra de COLPENSIONES y el CONCEJO MUNICIPAL DE VALLEDUPAR, con el propósito que le sean amparados sus derechos constitucionales fundamentales a la seguridad social, al derecho al trabajo, y al pago oportuno de las pensiones, vulnerados a juicio de aquel, ante la negativa de emitírsele el bono pensional con ocasión de los aportes que por concepto de pensión debieron ser realizados al correspondiente fondo, durante su vinculación en calidad de concejal del respectivo Concejo Municipal de Valledupar durante los periodos comprendidos entre el 1º de noviembre de 1982 al 31 de octubre de 1984, y del 1º de julio de 1988 al 31 de julio de 1990.

Se destaca que, el Juzgado Segundo Administrativo Oral de Valledupar, negó por improcedente el amparo de los derechos fundamentales invocados, al considerar que existían otros mecanismos judiciales idóneos para la persecución de la pretensiones del actor, ajenos a la acción de tutela.

6.6.- ANÁLISIS DE LA SALA

De conformidad con lo relatado y las pruebas obrantes en el libelo de tutela, la Sala advierte que en el caso bajo estudio se anticipa la improcedencia del amparo impetrado, en la medida que no es la acción constitucional invocada el medio de control para controvertir la decisión que a juicio del accionante vulneró sus derechos fundamentales referenciados en el decurso del trámite tutelar. Por lo tanto, de adentrarse el juez constitucional en el análisis del litigio traído a juicio implicaría una intromisión en asuntos que son del resorte del juez ordinario, máxime cuando lo que se pretende es la determinación de una actuación administrativa.

Aduce el accionante como sustento en el que soporta la conculcación de los derechos fundamentales invocados, el hecho de que a pesar de haber laborado en el Concejo del Municipio de Valledupar, desempeñando el cargo de concejal durante los periodos comprendidos entre el 1º de noviembre de 1982 al 31 de octubre de 1984, y del 1º de julio de 1988 al 31 de julio de 1990, nunca fueron realizados por la entidad edilicia los respectivos aportes pensionales a los que estaba obligado a sufragar ante el correspondiente fondo pensional.

Examinado el asunto propuesto por el actor, la Sala evidencia un antagonismo presentado en los supuestos relatados por este, en el sentido que manifiesta que el Concejo Municipal de Valledupar no giró al respectivo fondo pensional sus aportes que por concepto de pensión estaba obligado a realizar durante su vinculación como concejal del referido cabildo, no obstante, afirma que es Colpensiones quien se rehúsa a inscribir el bono pensional expedido por el Concejo de Valledupar.

Vistas así las cosas, resulta evidente la improcedencia de la acción de amparo para la consecución del fin perseguido; por cuanto se extrae que lo pretendido por

el actor conduciría a revisar y rebatir una decisión contenida en actos administrativos expedidos por el Concejo Municipal de Valledupar y por Colpensiones⁶, actuación propia de ser ventilada por el procedimiento ordinario, sumado además a la ausencia de acreditación en el paginario de la causación de un perjuicio irremediable por parte del accionante, y que pudiera conducir a esta Colegiatura a adentrarse en el estudio excepcional por vía constitucional del asunto debatido, dada su inminente gravedad, máxime si se tiene en cuenta lo manifestado por la Corte Constitucional en el sustento jurisprudencial arriba citado, en el entendido que no debe bastar la enunciación de cualquier perjuicio, sino que se requiere que este sea grave, equivalente a una gran intensidad del daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona; de tal manera que la utilización de la acción de tutela se vuelva impostergable.

Así pues, se colige en el *sub lite*, que el tutelante contaba con un medio de defensa judicial ordinario y eficaz para la persecución del amparo o protección de sus derechos presuntamente vulnerados, sin que fuera la acción de tutela dada su palmaria naturaleza, capaz de rebatir una decisión administrativa.

En ese orden de ideas, resulta diáfano iterar, que al no hallarse configurada la causación de un perjuicio irremediable en el presente asunto, se torna improcedente recurrir el accionante a la acción de tutela como mecanismo principal, sin haber agotado el procedimiento idóneo que el legislador estableció para cada situación jurídica en concreto, así como también para controvertir las decisiones proferidas por la administración.

Por lo anteriormente anotado, concluye la Sala, que el extremo accionante para la protección de los derechos alegados debió acudir a otros mecanismos diferentes a la acción de tutela, como quiera que no se cumplan los requisitos para que su estudio se ventile por el trámite alternativo que reemplace los ordinarios.

DECISIÓN

Por lo expuesto, esta Sala de Decisión del TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CESAR administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO: CONFIRMAR el fallo de tutela de fecha 27 de noviembre de 2019, proferido por el Juzgado Segundo Administrativo Oral de Valledupar.

SEGUNDO: Ejecutoriada esta providencia, envíese el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, en los términos indicados en el inciso segundo del artículo 32 del Decreto 2591 de 1991.

TERCERO: Cópiese, notifíquese a las partes o intervinientes por el medio más expedito y eficaz, personalmente, vía fax, por telegrama o correo electrónico y envíese copia de esta decisión al Juzgado de origen. Cúmplase.

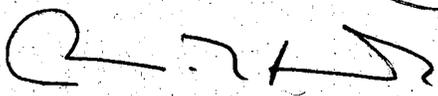
Esta providencia fue discutida y aprobada en reunión de Sala de decisión, efectuada el día 6 de febrero de 2020. Acta No 017.

⁶ Folios 8 y 37 del expediente

NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE.



OSCAR IVAN CASTAÑEDA DAZA
Magistrado



CARLOS ALFONSO GUECHÁ MEDINA
Magistrado



DORIS PINZÓN AMADO
Magistrada