Magistrado ponente: JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS

**Bogotá D.C., cinco (05) de agosto de dos mil veintidós (2022).**

**Radicado número:** 11001-03-15-000-2022-03418-00

**Accionante:** Clemencia Rodríguez Espinoza

**Accionado:** Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección E

**Referencia:** Acción de tutela

**Tema:** acción de tutela contra providencias judiciales.

**Subtema 1:** requisitos de procedibilidad.

**Subtema 2:** relevancia constitucional. Improcedencia de la acción.

**SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA**

La Sala decide en primera instancia, la acción de tutela incoada por Clemencia Rodríguez Espinoza en contra del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección E.

# ANTECEDENTES

## 1.1. Solicitud de tutela

Clemencia Rodríguez Espinoza por medio de apoderado[[1]](#footnote-1), presentó solicitud de amparo de sus derechos fundamentales a la igualdad, al debido proceso, al mínimo vital y a la seguridad social, que consideró vulnerados por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección E con ocasión del fallo de segunda instancia de fecha 29 de abril de 2022 que revocó el proferido por el Juzgado Quince Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá D.C., Sección Segunda el 23 de octubre de 2019 y en su lugar, negó las pretensiones de la demanda que promovió en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, identificado con el radicado número 11001-33-35-015-2018-00187-00/01.

**1.2.** **Hechos**

Conforme a las pruebas allegadas al expediente y lo narrado por la accionante en el escrito de tutela, la Sala expone los siguientes hechos:

1.2.1. La Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones mediante Resolución GNR 318145 del 11 de noviembre de 2014 le reconoció a la señora Clemencia Rodríguez Espinosa pensión de vejez, efectiva a partir del 28 de enero del mismo año.

Posteriormente, la Secretaría de Educación de Bogotá mediante Resolución 1484 del 11 de marzo de 2015 reconoció y ordenó el pago de una pensión por invalidez, efectiva a partir del 27 de noviembre de 2014.

1.2.2. La señora Rodríguez Espinosa solicitó ante Colpensiones la reliquidación de su pensión de vejez mediante requerimiento del 11 de julio de 2017, por lo que la mencionada entidad, por medio de auto APSUB 3175 del 22 de agosto de 2017 solicitó a la accionante que aportara la resolución que le otorgó el reconocimiento pensional por invalidez, con el fin de establecer la compatibilidad de las dos prestaciones.

Colpensiones en auto APSUB 3864 del 27 de septiembre de 2017, pidió a la señora Rodríguez Espinoza su consentimiento para revocar la Resolución GNR 318145 del 11 de septiembre de 2014, sin obtener pronunciamiento alguno.

Como consecuencia de lo anterior, la entidad a través de la Resolución SUB 248559 del 7 de noviembre de 2017 le negó la reliquidación. Esta decisión fue confirmada mediante Resolución DIR 22584 del 11 de diciembre de 2017.

1.2.3. La Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, formuló demanda con el fin de obtener la nulidad de la Resolución GNR 318145 del 11 de septiembre de 2014 mediante la que reconoció pensión de invalidez a la señora Clemencia Rodríguez Espinoza; y a título de restablecimiento del derecho solicitó ordenar a la demanda devolver los valores cancelados por concepto de pensión de vejez debidamente indexadas.

1.2.4.El asunto le correspondió al Juzgado Quince Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá D.C., Sección Segunda quien en sentencia del 23 de octubre de 2019[[2]](#footnote-2) resolvió negar las pretensiones. Como fundamento de su decisión, la autoridad consideró que conforme a la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia cuando la pensión de invalidez es de origen laboral y la pensión de vejez es de origen común, su reconocimiento es plenamente compatible en la medida que el pago proviene de diferentes fuentes de financiación.

1.2.5. Colpensiones interpuso recurso de apelación en el que manifestó que la pensión de invalidez y de vejez : i) son incompatibles conforme a los Decretos 3135 de 1968 y 1848 de 1969 y que al respecto no existe norma en contrario; ii) su finalidad es la misma, pues las dos cubren la pérdida de la capacidad laboral; iii) el Decreto Ley 1278 de 2002 dispuso que el desempeño de cargos en el sector educativo estatal es incompatible con el goce de la pensión de jubilación, vejez, gracia o similares y, dado que la demandada adquirió el estatus con posterioridad a la entrada en vigencia de dicha norma, son incompatibles las prestaciones pensionales que le fueron reconocidas; iv) las pensiones reconocidas son incompatibles porque para su reconocimiento se tuvieron en cuenta tiempos laborados al sector público; y v) la señora Rodríguez Espinoza fue notificada mediante auto APSUB 3864 del 27 de septiembre de 2017 respecto de la incompatibilidad de las pensiones que le fueron reconocidas por lo que, su falta de pronunciamiento desvirtúa la presunción de buena fe.

1.2.6. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección E a quien le correspondió el conocimiento y decisión del recurso, decidió el 29 de abril de 2022 la revocación de la sentencia bajo los siguientes argumentos:

1.2.6.1. Respecto del marco normativo y jurisprudencial aplicable al caso concreto indicó que:

1.2.6.1.1. El régimen pensional de los docentes vinculados con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 812 de 2003, en lo concerniente a la pensión de invalidez, es el dispuesto en el artículo 31 del Decreto 3135 de 1968[[3]](#footnote-3), que estableció la incompatibilidad entre la pensión de invalidez y la de jubilación y, en ese sentido le dio la opción al empleado o trabajador para optar por la más favorable en caso de concurrencia.

Tal disposición fue reiterada en el artículo 88 del Decreto 1848 de 1969[[4]](#footnote-4), en concordancia con el artículo 64 de la Constitución Política de 1886[[5]](#footnote-5) y el artículo 128 de la Constitución Política vigente[[6]](#footnote-6).

1.2.6.1.2. El Consejo de Estado ha indicado que existe incompatibilidad entre las pensiones de jubilación e invalidez “porque el ordenamiento jurídico lo prohíbe y, por tanto, no pueden ser disfrutadas conjuntamente con base en lo siguiente: i) tienen su origen en una misma relación laboral; ii) están condicionadas a los aportes que la demandante haga a la seguridad social; iii) su finalidad es análoga, pues mientras la pensión de vejez tiene como finalidad cubrir la pérdida de la capacidad de trabajo por haber llegado la persona a la vejez, la pensión de invalidez también tiene por objeto cubrir la pérdida de la capacidad laboral, en razón de la invalidez”[[7]](#footnote-7).

1.2.6.1.3. La ley 100 de 1993 dispuso el Sistema General de Pensiones y en su artículo 13, literal j) estableció que “Ningún afiliado podrá recibir simultáneamente pensiones de invalidez y vejez”.

Al respecto es preciso indicar que el régimen general de seguridad social tiene establecido dos aportes diferentes, esto es: “(i) las cotizaciones que tanto empleado como empleador realizan para pensión de jubilación (art. 17 de la Ley 100 de 1993) y, (ii) los aportes que se realizan en el sistema general de riesgos laborales (art. 16 de la Ley 1562 de 2012).”[[8]](#footnote-8), por lo que, en el mencionado régimen, la entidad responsable de invalidez está limitada por el origen de la enfermedad o del accidente laboral y en ese orden la entidad competente para reconocer la prestación es la administradora de riesgos laborales (ARL) a la que se encuentre afiliado el trabajador de conformidad con lo previsto en el Decreto 1925 de 1994 y la Ley 776 de 2002.

En ese sentido, ante la imposibilidad de devengar simultáneamente la pensión de invalidez y de jubilación, cuando la primera sea de origen laboral, el trabajador podrá “solicitar la devolución de sus aportes para pensión de jubilación en una de las dos modalidades: (i) que sea devuelta la totalidad del saldo de su cuenta individual de ahorro pensional si se encuentra afiliado al régimen de ahorro individual con solidaridad o (ii) le sea otorgada la indemnización sustitutiva prevista en el artículo 37 de la Ley 100 de 1993 si se encuentra afiliado al régimen solidario de prima media con prestación definida”[[9]](#footnote-9).

1.2.6.1.4. Para los docentes vinculados al FNPSM antes de la entrada en vigencia de la Ley 812 de 2003, el reconocimiento de la pensión de invalidez y de jubilación está a cargo del mencionado fondo, por lo que, para tal efecto el artículo 8 de la Ley 91 de 1989 dispuso un sistema de cotizaciones que constituyen los recursos con los que se financia y en ese orden, las cotizaciones realizadas al referido fondo se dirigen a sufragar tanto la pensión de invalidez como la pensión de jubilación.

1.2.6.2. Conforme a las pruebas allegadas al proceso, quedó establecido que:

1.2.6.2.1. Colpensiones mediante Resolución número GNR 318145 del 11 de septiembre de 2014 le reconoció la pensión de vejez a la señora Clemencia Rodríguez Espinoza efectiva a partir del 28 de enero de 2014, en cuantía de $872.164, conforme a lo dispuesto en el Decreto 758 de 1994 y en virtud del régimen de transición de la Ley 100 de 1993.

Para lo anterior, la entidad tuvo en cuenta las semanas laboradas al Instituto Social de la Mujer, Impolaf LTDA, Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano, Universidad de San Buenaventura, Fundación Universitaria de Bogotá y los aportes efectuados por la demandante como independiente.

1.2.6.2.2. El Fondo Nacional de prestaciones Sociales del Magisterio — en adelante FNPSM—, mediante Resolución número 1484 del 11 de marzo de 2015 le reconoció la pensión de invalidez a la señora Rodríguez Espinosa efectiva a partir del 27 de noviembre de 2014, en cuantía de $2.287.925, conforme con lo dispuesto en los Decretos 3135 de 1968 y 1848 de 1969 por haber resultado una pérdida de capacidad laboral del 80% de origen profesional.

1.2.6.3. Las normas en virtud de las cuales le fue reconocida a la demandante la pensión de invalidez y de vejez, disponen la incompatibilidad de estas prestaciones sociales, esto es, en los artículos 31 del Decreto 3135 de 1968, 88 del Decreto 1848 de 1969 y 13 de la Ley 100 de 1993.

En ese sentido, si bien las dos prestaciones no tienen origen en una misma relación laboral, lo cierto es que, la finalidad de ambas es análoga, pues cubren la pérdida de capacidad de trabajo.

1.2.6.4. No obstante, la pensión de invalidez reconocida a la accionada por el FNPSM tiene origen en una enfermedad laboral, por lo que, la demandante tiene derecho a que Colpensiones —siendo la entidad a la que cotizó para la pensión de jubilación—, le otorgue la indemnización sustitutiva prevista en el artículo 37 de la Ley 100 de 1993, si así lo requiere y siempre que cumpla con las exigencias legales requeridas para tal fin.

1.2.6.5. De las pruebas aportadas al expediente no es posible establecer que la señora Rodríguez Espinosa desplegó una conducta fraudulenta, maliciosa o deshonesta, o que llevó a cabo comportamientos que comprometieran su lealtad, rectitud y honestidad, pues si bien Colpensiones le informó que su pensión de vejez era incompatible con la pensión de invalidez reconocida por el FSPM, lo cierto es que, solo la autoridad judicial tiene la potestad de declarar que tales prestaciones son incompatibles, por lo que la demandada estaba en su derecho de esperar a que el conflicto judicial fuera resuelto. Por lo tanto, no hay lugar a recuperar las prestaciones periódicas que fueron pagadas a la demandada por concepto de pensión de vejez, pues se presume que fueron recibidas de buena fe y no se logró demostrar lo contrario.

**1.3. Pretensiones de tutela**

Clemencia Rodríguez Espinoza en su escrito de tutela pidió[[10]](#footnote-10):

“**PRIMERO: (…) SE DEJE SIN EFECTOS** la sentencia emitida por el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMCARCA – SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN “E”** de fecha **29 de abril de 222**, mediante la cual **REVOCA** la sentencia **23 de octubre de 2019** proferida por el **Juzgado Quince (15) Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá – Sección Segunda.**

**SEGUNDO: (…)** se **ORDENE** al **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA – SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN “E” a proferir sentencia de fondo** teniendo en cuenta la jurisprudencia de la Honorable Corte Suprema de Justicia sobre la Compatibilidad Pensional y por tanto se **CONFIRME** el fallo proferido el 23 de octubre de 2019 por el **Juzgado Quince (15) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá** mediante el cual se negaron las pretensiones de la demanda.

**TERCERO: (…)** oficiar al **Juzgado Quince (15) Administrativo Circuito Judicial de Bogotá – Sección Segunda** para que allegue en su integridad **11001-33-35-015-2018-00187-01,** en dado caso de que el expediente administrativo haya sido devuelto al juzgado de origen”[[11]](#footnote-11).

**1.4. Argumentos de la solicitud de tutela**

1.4.1. La accionante manifestó que la autoridad cuestionada en la sentencia objeto de tutela, vulneró sus derechos fundamentales a la igualdad, al debido proceso y a los principios constitucionales de favorabilidad en materia laboral, a la seguridad jurídica e irretroactividad de la ley y, adujo que para el caso concreto incurrió en los siguientes defectos[[12]](#footnote-12):

“**Defecto material o sustantivo:** Porque al proferirse la sentencia en cuestión, estas se decidieron con base en la inapropiada aplicación de la jurisprudencia que al respecto ha sentado el Consejo de Estado puesto que los casos que han sido objeto de la misma, resulta siendo el Fondo Nacional de prestaciones sociales del Magisterio a quien se le está solicitando en reconocimiento de la pensión de vejez y la de invalidez concurriendo claramente en una incompatibilidad, **QUE PARA EL CASO EN CONCRETO SON HECHOS COMPLETAMENTE DIFERENTES** puesto que mi representado percibe dichas prestaciones (vejez y invalidez) por entidades completamente diferentes como lo son la **ADMINSTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES Y EL FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, gozando de CONTEXTOS FACTICOS Y JURIDICOS DIFERENTES** a los analizados por el Consejo de Estado en la jurisprudencia que sirvió de base para el fallo de segunda instancia.

**Del precedente judicial:** Se incurre en esta causal en la providencia impugnada mediante esta acción, al desconocer el precedente judicial existente sobre esta materia, tal como se expresa a lo largo de esta acción, con lo cual además se defrauda el principio de confianza legítima en las decisiones judiciales

**Desde la sentencia** **CSJ SL, 1.o dic. 2009, rad. 33558, reiterada en CSJ SL 153-2014, CSJ SL 9282-2014, CSJ SL10250-2014, CSJ SL17433-2014, CSJ SL17447-2014, CSJ SL 2096-2015, CSJ SL12155 de 2015, CSJ SL18072-2016, CSJ SL1764-2018, CSJ SL1244-2019, CSJ 3869 del 2021 en donde se mantiene el criterio de que las pensiones de invalidez de origen laboral y de jubilación o vejez son compatibles puesto que cubren riesgos distintos, tienen fuentes de financiación autónomas y una reglamentación distinta.**”[[13]](#footnote-13).

**1.4. Trámite de tutela e intervenciones**

1.4.1. El Despacho del magistrado ponente, con auto del 29 de junio de 2022[[14]](#footnote-14), admitió la acción y vinculó como terceros interesados a la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones y al Juzgado Quince Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá D.C., Sección Segunda, a las partes, personas y/o entidades que hubieran participado en el proceso ordinario con radicado número 11001-33-35-015-2018-00187-00/01.

1.4.2. Enviadas las notificaciones de rigor, recibió respuesta del Juzgado Quince Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá D.C., Sección Segunda que, además, anexó el expediente del proceso ordinario, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda Subsección E[[15]](#footnote-15) y de la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones[[16]](#footnote-16).

1.4.2.1. El Juzgado Quince Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá D.C., Sección Segunda a través del ponente de la decisión de primera instancia manifestó que el asunto fue resuelto conforme a la normatividad y la jurisprudencia aplicable al caso concreto.

1.4.2.2. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda Subsección E a través del magistrado ponente de la decisión de segunda instancia, indicó que la solicitud no cumple los requisitos de la acción de tutela contra providencias judiciales, como quiera que la accionante manifiesta su inconformidad en relación con cuestiones que fueron resueltas en el proceso ordinario por lo que la solicitud se torna improcedente.

Sostuvo que, conforme a las pruebas allegadas al expediente y la normatividad aplicable al caso concreto, pudo concluir que las pensiones de jubilación e invalidez no son compatibles en atención a lo establecido en los artículos 31 del Decreto 3135 de 1968, 88 del Decreto 1848 de 1969 y 13, literal j) de la Ley 100 de 1993, por lo que la decisión proferida no tuvo como único sustento la jurisprudencia del Consejo de Estado, sino principalmente la normatividad aplicable al asunto.

Explicó que, contrario a lo manifestado por la accionante, la decisión objeto de tutela fue sustentada en las normas de carácter general, incluidas las disposiciones del Sistema General de Pensiones y a la interpretación que de aquellas ha expuesto el Consejo de Estado

Adujo que, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justica que sostiene que la pensión de invalidez y de jubilación son compatibles no fue acogida por esa Corporación, por ser contraria a los artículos 31 del Decreto 3135 de 1968, 88 del Decreto 1848 de 1969 y 13 de la ley 100 de 1993, que disponen la incompatibilidad de dichas prestaciones, y que, en el mismo sentido la jurisprudencia del Consejo de Estado ha llegado a tal conclusión por considerar que la finalidad de ambas es análoga porque cubren la pérdida de la capacidad de trabajo.

Agregó que, la decisión no fue proferida de manera caprichosa o arbitraria en la medida que fue analizada conforme a la situación fáctica y jurídica del caso concreto, por lo que los cuestionamientos que la accionante plantea en sede de tutela ya fueron resueltos en el proceso ordinario por lo que, su pretensión es que el juez constitucional realice otro análisis respecto al asunto con el único objetivo se lograr una decisión acorde con sus intereses.

Finalmente solicitó que la solicitud fuera declarada improcedente por no acreditar los requisitos para la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales.

1.4.2.3. La Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones a través de la directora de la Dirección de Acciones Constitucionales solicitó declarar improcedente la solicitud por cuanto — a su juicio—, la accionante no sustentó ningún vicio, defecto o vulneración de los derechos fundamentales invocados.

**II. CONSIDERACIONES**

**2.1. Competencia**

La Sala es competente para decidir la presente acción de tutela en virtud de lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución Política, en el Decreto 2591 de 1991, en el Decreto 333 de 2021 que modificó el Decreto 1069 de 2015 y en el Acuerdo de Sala Plena del Consejo de Estado No. 080 del 12 de marzo de 2019[[17]](#footnote-17).

**2.2. Procedibilidad de la acción**

Como lo ha establecido la jurisprudencia constitucional y particularmente la sistematización realizada en la sentencia C-590 de 2005, en los casos en que la solicitud de amparo se dirige contra una providencia judicial, es pertinente realizar, primero, un examen de procedibilidad general[[18]](#footnote-18) para, luego, en caso de resultar superado dicho estudio, pasar a hacer el pronunciamiento de fondo en el que se resuelva el problema jurídico, en los términos de los defectos aducidos por el accionante conforme a las causales específicas de procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial.

**2.3.** La Sala encuentra acreditada la **legitimación** **en la causa** ***por activa***, porque la accionante, es la titular de los derechos que afirma son vulnerados, en su condición de parte demandante dentro del medio de control objeto de tutela, y, por lo tanto, en caso de configurarse los defectos alegados, resultarían afectadas sus garantías al debido proceso y acceso a la administración de justicia.

También está probada **la legitimación en la causa *por pasiva*** porque el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección E, profirió la sentencia de segunda instancia que, según la accionante, vulneró sus derechos fundamentales.

**2.4.**  La accionante expresó los argumentos por los cuales consideró que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección E vulneró sus derechos fundamentales, pues, como quedó expuesto en el numeral 1.4 de esta providencia, dicha autoridad, a su juicio, incurrió en: **i) defecto sustantivo** porque las prestaciones reconocidas estaban a cargo de entidades diferentes y los casos analizados en la jurisprudencia que sustentó la decisión tenían que ver con prestaciones reconocidas por el FNPSM, lo que hacía concurrente la incompatibilidad y, **ii)** **desconocimiento del precedente** porque desconoció el precedente de la Corte Suprema de Justicia respecto de la compatibilidad de las pensiones de vejez e invalidez al cubrir riesgos distintos, cuando tienen fuentes de financiación autónomas y una reglamentación distinta. Al respecto enunció las sentencias “(…) **CSJ SL, 1.o dic. 2009, rad. 33558, reiterada en CSJ SL 153-2014, CSJ SL 9282-2014, CSJ SL10250-2014, CSJ SL17433-2014, CSJ SL17447-2014, CSJ SL 2096-2015, CSJ SL12155 de 2015, CSJ SL18072-2016, CSJ SL1764-2018, CSJ SL1244-2019, CSJ 3869 del 2021** (…)”[[19]](#footnote-19).

2.4.1.En este punto es preciso aclarar que, el cargo que se formule contra una decisión judicial tendrá **relevancia constitucional** si presenta un problema constitucional y no se limita a revivir una controversia estricta y exclusivamente legal[[20]](#footnote-20). De ese modo, en sede constitucional se ponderará entre la finalidad de la acción de tutela como garantía *iusfundamental* y los principios de cosa juzgada y seguridad jurídica que gobiernan las decisiones judiciales[[21]](#footnote-21). Así las cosas, el juez de tutela debe resolver asuntos de dimensión constitucional, con respeto de las competencias legales y del principio de autonomía de los jueces[[22]](#footnote-22).

En suma, el requisito de relevancia constitucional persigue tres fines: (i) preservar la competencia y la independencia de los falladores ordinarios y, así, evitar que la acción de tutela se utilice para discutir asuntos de mera legalidad[[23]](#footnote-23); (ii) restringir el ejercicio del amparo a cuestiones que afecten los derechos fundamentales de las personas, e (iii) impedir que la tutela se convierta en una instancia o recurso adicional para controvertir las decisiones judiciales[[24]](#footnote-24).

Así, definir lo que es o no relevante en el plano constitucional depende de verificar que, a primera vista, el cuestionamiento esté dirigido contra una posible afectación o vulneración de las garantías constitucionales relacionadas con el núcleo de los derechos fundamentales. En especial, debe hacerse énfasis en el derecho al debido proceso constitucional[[25]](#footnote-25). Para ello, la jurisprudencia constitucional[[26]](#footnote-26) ha definido cuáles son los requisitos específicos de procedencia que pueden ser considerados como únicas causales que habilitan el control constitucional concreto.

El requisito de relevancia constitucional exige, entonces, que los argumentos planteados en la solicitud de amparo estén dirigidos a exponer las razones por las que el cuestionamiento a una providencia que ha hecho tránsito a cosa juzgada trasciende de la controversia litigiosa propia de la causa ordinaria[[27]](#footnote-27), a una cuestión con relevancia constitucional, en términos de los defectos definidos por la jurisprudencia como únicas causales que habilitan el control constitucional concreto[[28]](#footnote-28). Así, son improcedentes los argumentos destinados a proponer fórmulas que habrían podido ser tenidas en cuenta en el proceso ordinario, o reiterar las ya expuestas en este, toda vez que, como lo ha establecido la Corte Constitucional, “la función del juez de tutela no es la de fungir como una instancia adicional del procedimiento judicial que se confuta, pues ello desconocería la competencia y finalidad de administración de justicia por parte de los jueces naturales, así como su autonomía funcional” [[29]](#footnote-29).

2.4.1.1. Ahora bien, los cuestionamientos planteados por la accionante se subsumen en los términos de un defecto por desconocimiento del precedente en la medida que afirmó que el tribunal sustentó la decisión en jurisprudencia que no tiene relación directa con la situación fáctica y jurídica del caso concreto y desconoció el precedente de la Corte Suprema de Justicia respecto de la compatibilidad de las pensiones de vejez e invalidez al cubrir riesgos distintos, cuando tienen fuentes de financiación autónomas y una reglamentación distinta[[30]](#footnote-30).

En este contexto, es preciso reiterar que un juicio sobre la relevancia constitucional exige que la accionante se refiera a los defectos concretos en que incurrió la sentencia atacada, y que hubieran determinado una afectación de sus derechos fundamentales. En términos del defecto por desconocimiento del precedente, la Corte ha indicado que este, “se configura cuando el funcionario judicial se aparta de las sentencias emitidos [sic] por los tribunales de cierre (precedente vertical) o los dictados por ellos mismos (precedente horizontal) al momento de resolver asuntos que presentan una situación fáctica similar a los decididos en aquellas providencias, sin exponer las razones jurídicas que justifiquen el cambio de jurisprudencia”[[31]](#footnote-31). Por tanto, la invocación de un precedente está determinado por la especialidad, de manera que sea el órgano de cierre que defina los criterios y reglas aplicables en casos semejantes, o, en el caso del precedente horizontal, los órganos judiciales deben resolver los asuntos que conocen a partir de un criterio de igualdad. Por otro lado, la Corte ha dicho que, el precedente constitucional no constituye una obligatoriedad absoluta, pues debido al principio de la autonomía judicial, el juez puede apartarse de aquellos, siempre y cuando presente **(i)** de forma explícita las razones por las cuales se separa de aquellos, y **(ii)** demuestre con suficiencia que su interpretación aporta un mejor desarrollo a los derechos y principios constitucionales.

Clemencia Rodríguez Espinoza no dirigió sus argumentos contra las razones concretas que expuso la autoridad cuestionada y que sustentaron la decisión, las cuales se pueden sintetizar en que[[32]](#footnote-32): i) el régimen pensional de los docentes vinculados con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 812 de 2003, en lo concerniente a la pensión de invalidez, es el contenido en el artículo 31 del Decreto 3135 de 1968 en concordancia con el artículo 88 del Decreto 1848 de 1969; ii) el Consejo de Estado ha indicado la incompatibilidad de las pensiones de jubilación e invalidez con base en que tales prestaciones tienen su origen en una misma relación laboral, están condicionadas a los aportes y su finalidad análoga; iii) la ley 100 de 1993 en su artículo 13, literal j) dispuso que no era viable recibir simultáneamente las dos prestaciones; iv) las normas en virtud de las cuales le fue reconocida la pensión de invalidez (artículos 31 del Decreto 3135 de 1968 y 88 del Decreto 1848 de 1969) y de vejez (artículo 13, literal j) de la Ley 100 de 1993) a la demandante, establecen la incompatibilidad de estas prestaciones pensionales; y v) la finalidad de ambas prestaciones es análoga en la medida que cubren la pérdida de capacidad de trabajo.

La Sala considera que la tutelante trajo a este trámite constitucional cuestionamientos que, lejos de indicar los yerros presentes en relación con las reglas jurisprudenciales aplicadas en el estudio fáctico y jurídico realizado por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección E, en realidad plantean sus inconformidades sobre la forma de estudiar el asunto y las conclusiones a las que debía llegar el juez en relación con la compatibilidad pensional de vejez y de invalidez debidamente reconocidas.

En concreto, expuso sus consideraciones respecto del análisis del caso concreto y enunció las sentencias que, en su criterio, daban cuenta de la conclusión errada proferida por la autoridad cuestionada, pero no expuso reclamos en contra de la providencia objeto de tutela, dirigidos a indicar concretamente la configuración del defecto y/o defectos que, en términos *iusfundamentales,* incurrió al realizar el estudio de la controversia planteada en el proceso ordinario, pues aun cuando enunció las sentencias que — a su juicio—, la autoridad judicial desconoció, lo cierto es que, los argumentos planteados no permiten concluir que el tribunal aplicó indebidamente las normas ni planteó en concreto el desconocimiento de una regla jurisprudencial. Esto lleva a que no se active la competencia del juez de tutela para analizar de fondo el defecto atribuido, toda vez que de hacerlo supondría, más bien, un juicio de legalidad respecto de la compatibilidad de las prestaciones objeto de debate en el asunto ordinario, lo que no corresponde en esta instancia constitucional.

**2.5.** En consecuencia, en virtud del estudio antes expuesto, la acción de tutela incoada por la señora Clemencia Rodríguez Espinoza en contra de la providencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección E del 29 de abril de 2022, no superó el estudio de procedibilidad de relevancia constitucional.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

**FALLA**

**PRIMERO: DECLARAR IMPROCEDENTE** la solicitud de amparo presentada por Clemencia Rodríguez Espinoza en contra del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección E, por los motivos expuestos en las consideraciones de esta providencia

**SEGUNDO: NOTIFICAR** a las partes e intervinientes en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto Ley 2591 de 1991.

**TERCERO: REMITIR** la presente providencia, si no fuere impugnada, a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

|  |  |
| --- | --- |
| **NICOLÁS YEPES CORRALES**  **Presidente de Sala** | |
| **JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS**  **Magistrado** | **GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE**  **Magistrado**  **Ausente con excusa** |
|  |  |

1. Archivo electrónico identificado con certificado: E1D6253C2FB2C019 C0749ADF1625893B F227C12F0C39FAF1 B2EA2E1B942846E5. [↑](#footnote-ref-1)
2. Folios 35 a 42 del archivo electrónico que contiene el escrito de tutela y anexos, identificado con certificado E1D6253C2FB2C019 C0749ADF1625893B F227C12F0C39FAF1 B2EA2E1B942846E5. [↑](#footnote-ref-2)
3. “Artículo 31. Las pensiones de jubilación, invalidez y retiro por vejez son incompatibles entre sí. El empleado o trabajador podrá optar por la más favorable cuando haya concurrencia de ellas”. [↑](#footnote-ref-3)
4. “Artículo 88. Incompatibilidad. Las pensiones de invalidez, jubilación y retiro por vejez, son incompatibles entre sí. En caso de concurrencia del derecho a ellas, el beneficiario optará por la que más le convenga económicamente”. [↑](#footnote-ref-4)
5. “Artículo 64. Nadie podrá recibir los sueldos del Tesoro público, salvo lo que para casos especiales determinen las leyes”. [↑](#footnote-ref-5)
6. “Artículo 128.Nadie podrá desempeñar simultáneamente más de un empleo público ni recibir más de una asignación que provenga del tesoro público, o de empresas o de instituciones en las que tenga parte mayoritaria el Estado, salvo los casos expresamente determinados por la ley.

   Entiéndase por tesoro público el de la Nación, el de las entidades territoriales y el de las descentralizadas.”. [↑](#footnote-ref-6)
7. Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 4 de abril de 2021, expediente con radicado número 2016-00164. [↑](#footnote-ref-7)
8. Folio 57 a 59 del archivo electrónico que contiene el escrito de tuta y sus anexos, identificado con certificado: E1D6253C2FB2C019 C0749ADF1625893B F227C12F0C39FAF1 B2EA2E1B942846E5. [↑](#footnote-ref-8)
9. Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 16 de abril de 2020, expediente 2013-00368. [↑](#footnote-ref-9)
10. Folio 29 del archivo electrónico que contiene el escrito de tuta y sus anexos, identificado con certificado: E1D6253C2FB2C019 C0749ADF1625893B F227C12F0C39FAF1 B2EA2E1B942846E5. [↑](#footnote-ref-10)
11. Esta es una trascripción literal. Los errores, erratas, mayúsculas y énfasis forman parte del texto original. [↑](#footnote-ref-11)
12. Folio 29 del archivo electrónico que contiene el escrito de tuta y sus anexos, identificado con certificado: E1D6253C2FB2C019 C0749ADF1625893B F227C12F0C39FAF1 B2EA2E1B942846E5. [↑](#footnote-ref-12)
13. Esta es una trascripción literal. Los errores, erratas, mayúsculas y énfasis forman parte del texto original. [↑](#footnote-ref-13)
14. Archivo electrónico, identificado con certificado: 1E4161665E518888 AD60E6FF9EDDF75D 93FA531623FFDB2F F10FF3542F21AAEC. [↑](#footnote-ref-14)
15. Archivo electrónico identificado con certificado: 6F11630CA350B703 1E6B1B79A7FB0172 733614720865736C 162B6459CB13D9A4. [↑](#footnote-ref-15)
16. Archivo electrónico identificado con certificado: 43FA0ACAF286B2DC A39F0B1F3B1CDDF2 114DF25BCE507FCA D1C8BEFBA2A02EAC. [↑](#footnote-ref-16)
17. Publicado en el diario oficial 50.913 del 1 de abril de 2019. [↑](#footnote-ref-17)
18. Antes que todo es necesario (i) verificar la legitimación en la causa como una exigencia preliminar en cualquier acción de amparo, para, posteriormente, pasar a constatar los demás requisitos generales de procedibilidad, en los siguientes términos: (ii) que en la solicitud de tutela se expresen de manera clara los hechos y los fundamentos de la afectación de derechos que se imputa a la decisión judicial; (iii) que la cuestión que se discute tenga relevancia constitucional; (iv) que previo a la solicitud de tutela se hayan agotado todos los medios de defensa judicial con los que cuenta la persona afectada; (v) que se cumpla con el principio de inmediatez; (vi) que en caso de que se alegue una irregularidad procesal, la misma tenga la entidad de afectar la decisión; y de manera general, (vii) no procede elevar una solicitud de amparo contra decisiones proferidas dentro de procesos de tutela. [↑](#footnote-ref-18)
19. Apartado 1.4. [↑](#footnote-ref-19)
20. “[L]os fundamentos de una decisión de tutela contra una sentencia judicial deben aclarar con transparencia la relevancia *iusfundamental* del punto que se discute y el juez debe contraerse a estudiar esta cuestión y ninguna otra. No se trata entonces de un mecanismo que permita al juez constitucional ordenar la anulación de decisiones que no comparte o suplantar al juez ordinario en su tarea de interpretar el derecho legislado y evaluar las pruebas del caso. De lo que se trata es de un mecanismo excepcional, subsidiario y residual para proteger los derechos fundamentales de quien […] se encuentra en condición de indefensión y que permite la aplicación uniforme y coherente – es decir segura y en condiciones de igualdad – de los derechos fundamentales a los distintos ámbitos del derecho”. Corte Constitucional. Sentencia C-590 de 2005.  [↑](#footnote-ref-20)
21. “No se trata de convertir la tutela en un mecanismo ritualista, sino de exigir una actuación razonable para conciliar la protección eficaz de los derechos fundamentales, con los principios y valores en juego, al controvertir una providencia judicial”. Corte Constitucional. Sentencia T-066 de 2019.  [↑](#footnote-ref-21)
22. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Sentencias del 21 de febrero de 2020, expediente n.° 2019-5066-00; 4 de mayo de 2020, expediente n.° 2020-836-00.  [↑](#footnote-ref-22)
23. Cfr. Corte Constitucional. Sentencias T-335 de 2000, T-1044 de 2007, T-658 de 2008, T-505 de 2009, T-610 de 2009, T-896 de 2010, T-040 de 2011, T-338 de 2012, T-512 de 2012, T-543 de 2012, T-1061 de 2012, T-931 de 2013, T-182 de 2014 y T-406 de 2014, citadas en la sentencia T-422 de 2018.  [↑](#footnote-ref-23)
24. “[T]eniendo en cuenta que la tutela contra providencias judiciales no da lugar a una tercera instancia, ni puede reemplazar los recursos ordinarios, es necesario que la causa que origina la presentación de la acción suponga el desconocimiento de un derecho fundamental”. Corte Constitucional. Sentencia T-422 de 2018. [↑](#footnote-ref-24)
25. Corte Constitucional, sentencia T-102 de 16 de febrero de 2006. En igual sentido: T-075-18, T-451-18, T-422-18 y T-248-18.  [↑](#footnote-ref-25)
26. Cfr. sentencia C-590 de 2005. [↑](#footnote-ref-26)
27. Por supuesto, el fallador de tutela requiere examinar que, de esos asuntos legales, no se desprendan violaciones a los derechos y deberes constitucionales, pues, de ser así, adquieren relevancia constitucional inmediata. Corte Constitucional. Sentencia T-1031 de 2001, citada por la Corte Constitucional en las sentencias T-114 de 2002 y T-136 de 2015. [↑](#footnote-ref-27)
28. Sentencia C-590 de 2005. Las causales específicas de procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial se concretan en los defectos o errores en que puede incurrir la decisión cuestionada, de modo que, si en una decisión judicial se presenta alguna de las causales específicas, podrá ser razón suficiente para el amparo constitucional. A saber: a) Defecto orgánico, que se presenta cuando el juez carece de competencia; b) defecto procedimental, que ocurre cuando la autoridad judicial actuó al margen del procedimiento establecido; c) defecto fáctico, esto es, cuando el juez no tuvo en cuenta el material de prueba obrante en el expediente para proferir decisión; d) defecto material o sustantivo, el que se origina en el evento en que se decida con fundamento en normas inexistentes o inconstitucionales, en contravía de ellas, o existe una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión; e) error inducido, cuando la autoridad judicial es víctima de engaño por terceros y el mismo lo condujo a tomar una decisión que afecta derechos fundamentales; f) decisión sin motivación, que implica el incumplimiento de los servidores judiciales de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones en el entendido que precisamente en esa motivación reposa la legitimidad de su órbita funcional; g) desconocimiento del precedente constitucional, cuando la Corte Constitucional establece el alcance de un derecho fundamental y el juez ordinario aplica una ley limitando sustancialmente dicho alcance y h) violación directa de la Constitución Política, cuando los jueces desconocen la aplicación de la Ley Fundamental, conforme al mandato dispuesto en el artículo 4º de la Carta Política que antepone de manera preferente la aplicación de sus postulados. [↑](#footnote-ref-28)
29. Sentencia de la Corte Constitucional T-066 de 2019, que, a su vez reitera la T-336 de 2004. [↑](#footnote-ref-29)
30. Apartado 1.4. [↑](#footnote-ref-30)
31. Sentencia T-459 de 2017. [↑](#footnote-ref-31)
32. Apartado 1.2.6. [↑](#footnote-ref-32)