

**JUZGADO SEGUNDO CIVIL MUNICIPAL DE BUCARAMANGA**  
Bucaramanga, quince (15) de enero de dos mil veinticuatro (2024)

**OBJETO A DECIDIR**

Al Despacho se encuentra la presente acción de tutela impetrada por ANA MARÍA ANTOLÍNEZ DE PEDRAZA en contra de COOSALUD EPS S.A., por la presunta violación de sus derechos fundamentales a la salud y a la vida.

**SUJETOS DE ESTA ACCIÓN**

**ACCIONANTE:** ANA MARÍA ANTOLÍNEZ DE PEDRAZA

**ACCIONADO:** COOSALUD EPS S.A.

**VINCULADOS:** PHARMASAN, ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL-ADRES.

**ANTECEDENTES**

Manifiesta la accionante que el prestador de servicios de Coosalud Pharmasan, le ha venido entregando los medicamentos formulados por los especialistas que la valoran de manera parcial, sobre todo en los últimos tres meses, siendo menor la cantidad que le entregan.

Menciona que es una mujer de 80 años con varias comorbilidades (paciente de riesgo cardiovascular, hipertensa, osteoporosis, problemas de venas en las extremidades inferiores, prediabética, con alergia en los ojos y cuerpo) y por tanto debe tener los medicamentos a tiempo.

Señala que recibe una pensión de sobreviviente y a pesar de estar aportando suficiente en el régimen contributivo, se ha visto obligada cada vez más a tener que pagar adicionalmente a los copagos en la farmacia, la adquisición de los otros medicamentos.

Refiere que Pharmasan les niega el servicio, pues tardan uno, dos o hasta tres meses para que un pendiente sea despachado; sin embargo, a los dos meses en la farmacia dicen que esos medicamentos ya no se entregan, lo que constituye una burla para el usuario quien si debe hacer el copago.

Indica que la farmacia en cuestión aduce que hay desabastecimiento; no obstante, un familiar reclama medicamentos en otras farmacias y este problema no está tan acentuado.

Aduce que ya hace más de un mes puso la queja en la Superintendencia de Salud, pero allí le dicen que es la EPS la que le debe solucionar. Han pasado los días hábiles para dos requerimientos que se le han hecho a Coosalud, pero no han respondido nada y no la llaman.

Solicita se ordene a COOSALUD EPS S.A. le entregue los medicamentos que se encuentran pendientes, cumpla oportunamente con la entrega de los medicamentos que le ordenan los especialistas que actualmente la valoran y le sea devuelto el valor pagado por los medicamentos que no se le entregaron y que tuvo que comprar por su cuenta.

### **CONTESTACIÓN DE LOS ACCIONADOS**

COOSALUD EPS S.A., PHARMASAN

Guardaron silencio.

ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL-ADRES

Acude el Dr. JULIO EDUARDO RODRIGUEZ ALVARADO, conforme a poder conferido por el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Administradora de los Recursos de Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES, donde señala que de acuerdo a la normativa vigente, es función de la EPS y no la ADRES, la prestación de los servicios de salud, ni tampoco tiene funciones de inspección, vigilancia y control para sancionar a una EPS, por lo que la vulneración a derechos fundamentales se produciría por una omisión no atribuible a la Entidad, situación que fundamenta una clara falta de legitimación en la causa por pasiva de la ADRES.

Recuerda que las EPS tienen la obligación de garantizar la prestación integral y oportuna del servicio de salud a sus afiliados, para lo cual pueden conformar libremente su red de prestadores, por lo que en ningún caso pueden dejar de garantizar la atención de sus afiliados, ni retrasarla de tal forma que pongan en riesgo su vida o su salud máxime cuando el sistema de seguridad social en salud contempla varios mecanismos de financiación de los servicios, los cuales están plenamente garantizados a las EPS.

Menciona que si bien la ADRES es la encargada de garantizar al adecuado flujo de recursos de salud, específicamente de la financiación de los servicios no financiados por la UPC, el artículo 231 de la Ley 1955 de 2019 se debe interpretar con el artículo 240 de la Ley 1955 de 2019, el cual estableció el mecanismo de financiación denominado “PRESUPUESTO MÁXIMO”, cuya finalidad es que los recursos de salud se giren ex ante a la prestación de los servicios, para que las EPS presten los servicios de salud de manera integral.

Refiere que a partir de la promulgación del artículo 240 de la Ley 1955 de 2019, reglamentado a través de la Resolución 205 de 2020, proferida por el Ministerio de Salud y Protección Social, se fijaron los presupuestos máximos (techos) para que las EPS o las EOC garanticen la atención integral de sus afiliados, respecto de medicamentos, procedimientos y servicios complementarios asociados a una condición de salud, que se encuentren autorizadas por la autoridad competente del país, que no

se encuentren financiados por la Unidad de Pago por Capitación (UPC), ni por otro mecanismo de financiación y cumplan las condiciones señaladas en los anteriores actos administrativos.

Manifiesta que la nueva normativa fijó la metodología y los montos por los cuales los medicamentos, insumos y procedimientos que anteriormente era objeto de recobro ante la ADRES, quedaron a cargo absoluto de las entidades promotoras de los servicios, por consiguiente, los recursos de salud se giran antes de la prestación de los servicios y de forma periódica, de la misma forma cómo funciona la Unidad de Pago por Capitación (UPC).

Lo anterior significa que ADRES ya giró a las EPS, incluida la accionada, un presupuesto máximo con la finalidad de que la EPS suministre los servicios “no incluidos” en los recursos de la UPC y así, suprimir los obstáculos que impedían el adecuado flujo de recursos para asegurar la disponibilidad de éstos cuyo propósito es garantizar de manera efectiva, oportuna, ininterrumpida y continua los servicios de salud.

Agrega que el parágrafo 6° del artículo 5.4 de la Resolución 205 de 2020, establece claramente que en cumplimiento de órdenes judiciales, los costos de los servicios de salud se deben cargar al presupuesto máximo, tal como se acredita a continuación:

*“5.4 Servicios complementarios. Parágrafo 6. Los servicios y tecnologías en salud suministrados en cumplimiento de órdenes judiciales.”*

En ese sentido, el Juez de alzada debe abstenerse de pronunciarse sobre el reembolso de los gastos que se incurra en cumplimiento de la tutela de la referencia, ya que la normatividad vigente acabó con dicha facultad y al revivirla vía tutela, generaría un doble desembolso a las EPS por el mismo concepto, ocasionando no solo un desfinanciamiento al sistema de salud sino también un fraude a la ley.

Solicita NEGAR el amparo solicitado por la accionante en lo que tiene que ver con la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud –ADRES, pues de los hechos descritos y el material probatorio enviado con el traslado resulta innegable que la entidad no ha desplegado ningún tipo de conducta que vulnere los derechos fundamentales de la actora, y en consecuencia DESVINCULAR a la Entidad del trámite de la presente acción constitucional.

Además, solicita NEGAR cualquier solicitud de recobro por parte de la EPS, en tanto los cambios normativos y reglamentarios ampliamente explicados en el presente escrito demuestran que los servicios, medicamentos o insumos en salud necesarios se encuentran garantizados plenamente, ya sea a través de la UPC o de los Presupuestos Máximos; además de que los recursos son actualmente girados antes de cualquier prestación.

## **TRÁMITE PROCESAL**

Presentada la acción, con auto de fecha 12 de diciembre de 2023, se avoco conocimiento de la acción de tutela invocada por ANA MARÍA ANTOLÍNEZ DE PEDRAZA en contra de COOSALUD EPS S.A. y en donde se vinculó a PHARMASAN y a la ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL-ADRES.

## **COMPETENCIA**

Éste Juzgado es competente para conocer de la presente Acción de Tutela de conformidad con lo establecido en el Art. 86 de la Constitución Política de Colombia, en concordancia con los Decretos 2591 de 1991 y 306 de 1992.

## **PROBLEMA JURÍDICO**

Corresponde al Juzgado determinar ¿si los accionados y/o vinculados están vulnerando los derechos fundamentales de ANA MARÍA ANTOLÍNEZ DE PEDRAZA, al no suministrarle los medicamentos prescritos por su médico tratante para los diagnósticos que padece?

## **CONSIDERACIONES**

La acción de tutela, consagrada en el artículo 86 de nuestra Carta Magna se ha tornado en un mecanismo eficaz para garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos, cuando estos le sean vulnerados por la acción u omisión de alguna autoridad pública o privada.

### Legitimación por activa

El Despacho encuentra que la señora ANA MARÍA ANTOLÍNEZ DE PEDRAZA, está legitimada para ejercer el amparo deprecado, por cuanto es la titular de los derechos presuntamente vulnerados.

### Legitimación por pasiva

La legitimación pasiva se refiere a la aptitud legal que tiene la persona contra la que se dirige la acción y quien está llamada a responder por la vulneración o amenaza del derecho fundamental, cuando ésta resulte demostrada.<sup>1</sup> Así las cosas, el Juzgado encuentra que en principio corresponde a la accionada COOSALUD EPS S.A., como entidad promotora de salud, a la que se encuentra afiliada la accionante.

## **EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA SALUD Y SU PROTECCIÓN INTEGRAL**

La satisfacción y el disfrute de la salud por los ciudadanos, como presupuesto de vida digna, es una obligación oficial a la luz de la

---

<sup>1</sup> Ver Sentencia T-009/19.

Constitución Política. Según el artículo 49, «la atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud. Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares, y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley».

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, de la anterior disposición se desprenden por lo menos dos consideraciones relevantes acerca de la salud<sup>2</sup>. En primer lugar, se trata de un servicio público cuya garantía corresponde al Estado, el cual debe implementar y llevar a la práctica políticas públicas para hacer efectiva su prestación, no solo desde el punto de vista de la rehabilitación de las condiciones básicas de bienestar corporal y psíquico de la persona, sino también de la protección y prevención de las causas que puedan originar afectación a su integridad y al normal desarrollo de sus funciones físicas y orgánicas.

Si el servicio de salud no es prestado directamente por el Estado, le compete en todo caso dirigir, regular, coordinar y emitir las directrices con sujeción a las cuales lo harán entidades privadas, de acuerdo con los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, y llevar a cabo la supervisión de las respectivas actividades de prestación. De igual manera, tiene la carga de vigilar que los servicios relacionados con la salud sean adecuadamente garantizados en todo el territorio nacional y, para ese fin, distribuir responsabilidades en entidades territoriales y particulares que aseguren el logro de ese propósito.

Pero de la mencionada disposición constitucional también se desprende, como correlato de las obligaciones estatales a que se ha hecho referencia, un derecho subjetivo judicialmente exigible a favor de los ciudadanos. Toda persona, en este sentido, tiene la posibilidad de acudir ante los jueces de la República a fin de que se ordene a las entidades correspondientes el aseguramiento de las condiciones mínimas necesarias para gozar de bienestar físico y psíquico o, como ha dicho la jurisprudencia constitucional, de «la facultad de mantener la normalidad orgánica funcional, tanto física como en el plano de la operatividad mental, y de restablecerse cuando se presente una perturbación en la estabilidad orgánica y funcional de su sen»<sup>3</sup>. El aspecto importante que debe determinarse, así, no es una supuesta fundamentalidad contingente del derecho a la salud, sino si, vistas las características en que se produce el presunto menoscabo, es procedente la intervención del juez de tutela para proteger al individuo.

---

<sup>2</sup>Ver Sentencias T-547 de 2014, M. P.: Luis Ernesto Vargas; T-744 de 2010, M. P. Humberto Sierra Porto; T-178 de 2008, M. P.: Rodrigo Escobar Gil; T-770 de 2007, M. P. Humberto Sierra Porto; T-1026 de 2005, M. P. Rodrigo Escobar Gil; T-544 de 2002, M. P.: Eduardo Montecalegre Lynett.

<sup>3</sup>Sentencias T-056 de 2015, M. P.: Martha Victoria Sáchica Méndez; T-597 de 1993, M. P.: Eduardo Cifuentes Muñoz; T-454 de 2008, M. P.: Jaime Córdoba Triviño; T-566 de 2010, M. P.: M. P.: Luis Ernesto Vargas Silva; T-131 de 2015, M. P.: M. P.: Martha Victoria Sáchica Méndez.

La Corte ha puesto de presente que prácticamente todos los derechos son prestacionales y tal circunstancia no los hace menos fundamentales, pues, además, son instituidos por considerarse mínimos que el Estado tiene la obligación de proteger, a través de las instituciones y las ramas del poder público. El aspecto importante para justificar la procedencia del amparo viene más exactamente dado por la lesión a la dignidad humana que se seguiría de su no protección, frente a sujetos de especial tutela constitucional o en circunstancias en que la falta de recursos pondría a la persona en situación de indefensión, según las circunstancias del caso concreto.

Conforme lo anterior, para la Corte, la facultad para demandar judicialmente el suministro de los servicios tendientes a satisfacer la salud es procedente en todos aquellos casos en que el sujeto, especialmente resguardado por la Constitución, podría verse gravemente vulnerado en su dignidad y sucumbir ante su propia impotencia para sufragar los costos económicos que demanda el tratamiento de sus afecciones y, especialmente, cuando el afectado es sujeto de especial protección constitucional. De este modo, niños, mujeres embarazadas, personas de la tercera edad y discapacitados, entre otros, en imposibilidad de asumir las onerosas cargas provenientes de su situación de debilidad, son acreedores directos de una tutela judicial capaz de detener la amenaza o vulneración de su derecho fundamental a la salud.

Precisamente, esta Corte ha tenido oportunidad de enfatizar que las personas de la tercera edad son acreedoras de esa particular protección, dadas las circunstancias de indefensión en que se encuentran y la etapa de su vida que atraviesan. Como se ha dicho, ellas ven obligadas a *“afrentar el deterioro irreversible y progresivo de su salud por el desgaste natural del organismo y consecuente con ello al advenimiento de diversas enfermedades propias de la vejez”*, por lo cual recae en el Estado una obligación reforzada de disponer todos los servicios de salud para garantizarles unas condiciones de vida dignas<sup>4</sup>.

A ese respecto, no solo el artículo 13 de la Carta señala que el Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltrato que contra ellas se cometan, sino que el artículo 46 del mismo texto expresamente dispone que *«el Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria...y se les garantizará los servicios de seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia»*.

De modo tal que las personas de la tercera edad, habida cuenta de su situación de vulnerabilidad, son sujetos de especial protección constitucional y, como consecuencia, merecen una tutela vigorosa del

---

<sup>4</sup>T- 510 de 2015, M. P.: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; T- 510 de 2015. (S. P. V. Jorge Iván Palacio Palacio)

Estado, que lo compromete, entre otras cosas, a prestarles de forma eficiente e ininterrumpida los servicios de salud.

Lo anterior ha llevado a la Corte, así mismo, a sostener que las personas pertenecientes al grupo poblacional en mención tienen derecho a los servicios de salud de *forma integral*, lo cual implica que el respectivo derecho fundamental debe ser garantizado no solo en el sentido de que se suministren los medicamentos requeridos o únicamente los tratamientos necesarios, sino que se le brinde una atención completa, continua y articulada, en correspondencia con lo exigido por su condición. La tutela reforzada de la que se ha hablado se concreta en la garantía de una prestación continua, permanente y eficiente de los servicios de salud que el usuario necesita, de ser necesario, incluso respecto de prestaciones excluidas del P. O. S.

A luz de esta doctrina constitucional, el principio de integralidad comporta que la atención y la prestación de los servicios a las personas de la tercera edad no sea parcial ni fragmentada, sino que, en atención a su condición de indefensión y vulnerabilidad, sea brindada de modo que se les garantice su bienestar físico, psicológico y psíquico, entendido como un todo. Puesto que el propósito es mejorar al usuario su situación de salud y no solo resolver el problema de una prestación específica, este objetivo general inspira el modo en que deben ser garantizados los servicios a dicho grupo, sujeto de especial protección constitucional.

A la luz de lo expuesto, se concluye que la acción de tutela procede para solicitar la protección del derecho fundamental a la salud (libre de barreras u obstáculos de acceso), siempre y cuando se cumplan con los requisitos señalados por la jurisprudencia.

#### PRINCIPIO DE PRESUNCIÓN DE VERACIDAD

Como ya se mencionó, COOSALUD EPS S.A. guardó silencio ante el traslado del escrito de tutela, por lo que, habrán de tenerse por verdaderas las afirmaciones de la accionante, aplicando el principio de presunción de contemplado en el Artículo 20 del Decreto 2591 de 1991. Sobre el particular, la Corte Constitucional dijo:

*“El Artículo 20 del Decreto-Ley 2591 de 1991 consagra la presunción de veracidad como un instrumento para sancionar el desinterés o negligencia de la autoridad pública o el particular contra quien se ha interpuesto la acción de tutela, en aquellos eventos en los que el Juez de la acción requiere cierta información (art. 19 Decreto 2591 de 1991) y aquellos no las rinden dentro del plazo respectivo, logrando con ello que los hechos narrados por el accionante en la demanda de tutela sean tenidos como ciertos.” (Sentencia T-304-05).*

De igual forma se expresó en el fallo de Tutela T-420 de 2.000:

“En el presente caso, la empresa no dio respuesta a los requerimientos hechos por el Juez de instancia, y tampoco, aportó pruebas que lograran justificar su conducta omisiva, razón por la cual, se presumirán como ciertos los hechos expuestos por la demandante de conformidad con lo estipulado por el Artículo 20 del Decreto 2591.”

### CASO CONCRETO

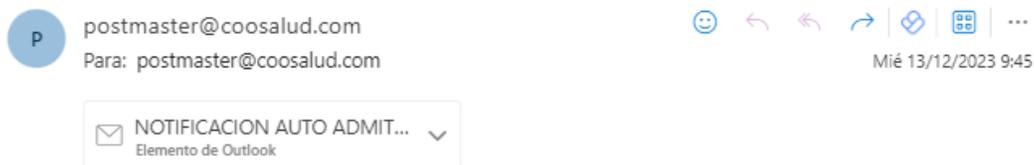
La señora ANA MARÍA ANTOLÍNEZ DE PEDRAZA solicita el amparo constitucional de sus derechos fundamentales, en aras de que se ordene a COOSALUD EPS S.A. le suministre los medicamentos que se encuentran pendientes, tales como SOLIFERACINA 10 MG TABLETA, CITRATO DE CALCIO COLECALCIFEROL TABLETA 1500 MGS- 200 UI TABLETA, ACETATO DE PREDNISOLONA 5 ML, IRBESARTAN 300 MG TABLETAS prescritos por su médico tratante.

Del material obrante en el expediente, se tiene que la accionante tiene 79 años de edad y presenta los diagnósticos de “INSUFICIENCIA RENAL CRONICA NO ESPECIFICADA, HIPERTENSION ESENCIAL PRIMARIA, DISFUNCION NEUROMUSCULAR DE LA VEJIGA NO ESPECIFICADA, OSTEOPOROSIS NO ESPECIFICADA CON FRACTURA PATOLOGICA”, según valoraciones que datan del 23/06/2023, 07/09/2023 y del 05/10/2023, por lo que le fue ordenado el suministro de los medicamentos IRBESARTAN TABLETAS 300 MG, CITRATO DE CALCIO COLECALCIFEROL TABLETA 1500 MGS-200 UI TABLETA, SOLIFERACINA 10 MG TABLETA y ACETATO DE PREDNISOLONA 5 ML.



Formulario de Historia Clínica Electrónica y Orden de Medicamentos Ambulatorios del Hospital Internacional de Colombia. Incluye campos para datos del paciente, diagnóstico, medicamentos prescritos y firma del médico tratante.

Ahora bien, pese a ver sido notificada en debida forma y pasado el término dado por este Despacho, la accionada COOSALUD EPS S.A., no se pronunció sobre los hechos en que se funda la presente acción, como se observa a continuación:



**El mensaje se entregó a los siguientes destinatarios:**

[Notificación Coosalud EPS](#)

Asunto: NOTIFICACION AUTO ADMITE ACCION DE TUTELA **2023-827**

Así las cosas, dado que la accionada COOSALUD EPS S.A., como se dijo anteriormente, no se pronunció al interior del diligenciamiento, habrá de dársele total credibilidad a lo narrado por la accionante, esto es la no entrega de los medicamentos prescritos por el galeno tratante.

En reiteradas ocasiones el día 15/01/2024, se intentó comunicación telefónica al abonado número 3173231481, para confirmar con la parte actora la entrega de la totalidad de los medicamentos ordenados, pero no fue posible toda vez que no atendieron la llamada.

Bajo ese entendido y en razón a que ANA MARÍA ANTOLÍNEZ DE PEDRAZA acude a este mecanismo constitucional, en aras de que se protejan sus derechos fundamentales, y se ordene mediante la interposición de la acción de tutela, que COOSALUD EPS S.A. le suministre los medicamentos prescritos por su galeno tratante; no obstante, el Despacho no tiene certeza si los mismos ya fueron entregados por parte de la EPS.

Por tanto, dado que aún no se han materializado los servicios invocados, el Despacho procederá a amparar el derecho fundamental a la salud de la accionante, y ordenará a COOSALUD EPS S.A., que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas contadas siguientes a la notificación de esta sentencia, si aún no lo ha hecho, le suministre a la señora ANA MARÍA ANTOLÍNEZ DE

PEDRAZA los medicamentos IRBESARTAN TABLETAS 300 MG, CITRATO DE CALCIO COLECALCIFEROL TABLETA 1500 MGS- 200 UI TABLETA, SOLIFERACINA 10 MG TABLETA y ACETATO DE PREDNISOLONA 5 ML, en la cantidad y periodicidad indicada por su médico tratante.

Ahora bien, en cuanto a la pretensión de que le sea devuelto el dinero cancelado por los medicamentos que no le fueron entregados por parte de la EPS y que debió cancelar de su peculio, la parte actora debe efectuar esta solicitud directamente ante la EPS accionada, quien de acuerdo a su reglamento y normatividad fijada, decidirá la procedencia o no de la petición; así mismo, se le hace saber a la accionante que, en principio, la acción de tutela es improcedente para obtener el reembolso de gastos médicos, toda vez que la presunta afectación o amenaza del derecho fundamental a la salud (en la que pudo incurrir la entidad encargada del servicio de salud) se entiende ya superada con la prestación del mismo. Además, el ordenamiento jurídico tiene previstos otros mecanismos de defensa judicial a los que puede acudir el usuario para obtener el pago de las sumas de dinero por ese concepto<sup>5</sup>. por lo que el Despacho negará esta pretensión por improcedente.

En virtud y mérito de lo expuesto, el JUZGADO SEGUNDO CIVIL MUNICIPAL DE BUCARAMANGA, administrando justicia en Nombre del Pueblo y por Autoridad de la Constitución,

**RESUELVE:**

**PRIMERO:** TUTELAR el derecho fundamental a la salud de la señora ANA MARÍA ANTOLÍNEZ DE PEDRAZA, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** ORDENAR a COOSALUD EPS S.A., que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas contadas siguientes a la notificación de esta sentencia, si aún no lo ha hecho, le suministre a la señora ANA MARÍA ANTOLÍNEZ DE PEDRAZA los medicamentos IRBESARTAN TABLETAS 300 MG, CITRATO DE CALCIO COLECALCIFEROL TABLETA 1500 MGS- 200 UI TABLETA, SOLIFERACINA 10 MG TABLETA y ACETATO DE PREDNISOLONA 5 ML, en la cantidad y periodicidad indicada por su médico tratante.

**TERCERO:** NO ACCEDER a la pretensión de devolución de gastos médicos, por lo indicado en la parte motiva.

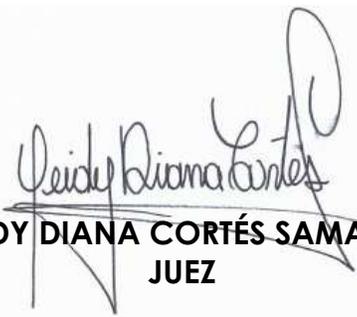
---

<sup>5</sup> Sentencias T-346 de 2010, T-584 de 2013, T-105 de 2014, T-925 de 2014, T-171 de 2015, T-395 de 2015, T-124 de 2016 y T-148 de 2016.

**CUARTO:** NOTIFICAR el presente fallo a las partes, conforme a los parámetros consagrados en el artículo 30 del decreto 2591 de 1991.

**QUINTO:** ENVIAR el presente fallo a la Corte Constitucional para su eventual revisión, en caso de que no fuere impugnada y una vez retornen las diligencias archívense las mismas.

**NOTIFÍQUESE**



**LEIDY DIANA CORTÉS SAMACÁ**  
**JUEZ**

Firmado Por:  
Leidy Diana Cortes Samaca  
Juez  
Juzgado Municipal  
Civil 002  
Bucaramanga - Santander

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,  
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **17a8471fa0b791617cf07695d5c51b911904f28e58c9b57aa0e9263d9b3a2005**

Documento generado en 15/01/2024 01:57:16 PM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**  
**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**

**JUZGADO SEGUNDO CIVIL MUNICIPAL DE BUCARAMANGA**  
Bucaramanga, quince (15) de enero de dos mil veinticuatro (2024)

**OBJETO A DECIDIR**

Al Despacho se encuentra la presente acción de tutela impetrada por NELLY BAEZ MEDINA, en contra de la SECRETARIA DE EDUCACION MUNICIPAL DE BUCARAMANGA, por la presunta violación de sus derechos fundamentales al debido proceso, al trabajo digno, al mínimo vital, a la dignidad humana, a la seguridad social y a la estabilidad laboral reforzada.

**SUJETOS DE ESTA ACCIÓN**

**ACCIONANTE:** NELLY BAEZ MEDINA

**ACCIONADO:** SECRETARIA DE EDUCACION MUNICIPAL DE BUCARAMANGA

**VINCULADOS:** INSTITUCION EDUCATIVA FRANCISCO DE PAULA SANTANDER, UT RED INTEGRADA FOSCAL – CUB, COMISION NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL – CNSC, JUZGADO DECIMO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BUCARAMANGA, FIDUPREVISORA S.A y el señor DIEGO ANDRES ARDILA VALDERRAMA.

**ANTECEDENTES**

Manifiesta la accionante que es docente con nombramiento en provisionalidad en vacancia definitiva, con escalafón 2A, bajo la supervisión de la Secretaria de Educación Municipal de Bucaramanga desde septiembre de 2008 a la fecha.

Indica que labora como docente del área de religión, ética y valores en la Institución Educativa Francisco de Paula Santander - sede principal.

Manifiesta que ostenta el título de Profesional en Licenciatura en Teología otorgada por la Universidad Luis Amigo - Antioquia.

Refiere que tiene 62 años de edad y 1276 semanas cotizadas por concepto de pensión, faltándole tan sólo 24 semanas para acceder a su pensión de vejez, ostentando con ello un statu de pre pensionada; así mismo, la única actividad económica que posee para su manutención es la labor como

docente que venía ejerciendo, pues carece de cualquier otro tipo de ingreso como salarios, rentas u otros.

Menciona que no tiene hijos, vive en casa propia con su hermana Marlene Báez de 67 años quien es costurera y su madre de 87 años de edad, quien depende 100% de sus ingresos por carecer de pensión.

Arguye que es paciente diagnosticada con antecedentes de epilepsia focal y trastorno bipolar, estando pendiente valoración por neurología.

Afirma que solicitó a la Secretaria de Educación Municipal de Bucaramanga analizara su caso de estabilidad laboral reforzada, antes de ubicar a un docente de carrera en la plaza que venía ocupando, adjuntando la documentación necesaria que acredita su estado de salud y su historia laboral.

Puntualiza que la Secretaria de Educación Municipal nunca le envió un correo ni la llamó para brindarle el acompañamiento en su caso de docente pre pensionada; sin embargo, si le fue notificada la Resolución N° 2879 de 2023, en la cual hacen unos nombramientos a docentes elegibles y terminan unos nombramientos en provisionalidad, indicándole que a partir del 1 de diciembre de 2023 se da por terminada la provisionalidad en vacancia definitiva en la IE FRANCISCO DE PAULA SANTANDER, dado que el elegible del proceso de selección N° 2190 de 2021 tomará posesión en el ente municipal a partir de dicha fecha.

Solicita se revoquen los artículos 1° y 2° de la Resolución N° 2879 de 2023 emitida por la Secretaria de Educación Municipal que decretó nombrar en PERIODO DE PRUEBA dentro de la planta global de cargos del Municipio de Bucaramanga al señor DIEGO ANDRES ARDILA VALDERRAMA en la IE FRANCISCO DE PAULA SANTANDER con cargo al sistema de carrera docente área de Educación Religiosa y en la que se dio por terminado su nombramiento en provisionalidad por no atender su status de docente con protección estabilidad reforzada y atender con sus derechos adquiridos.

### **CONTESTACION DE LOS ACCIONADOS**

SECRETARIA DE EDUCACION MUNICIPAL DE BUCARAMANGA

Concurre la Dra. MARIA FERNANDA RINCÓN GIRALDO en calidad de Secretaria de Educación de Bucaramanga, quien refiere que el nombramiento de la accionante fue efectuado en atención a lo estipulado en el artículo 13 del Decreto 1278 de 2002 *“Por el cual se expide el Estatuto*

de *Profesionalización Docente*” el cual prevé que es posible realizar nombramientos en provisionalidad cuando se trate de proveer transitoriamente empleos docentes en vacantes temporales o definitivas y haciendo especial énfasis en que para ser vinculados en propiedad y gozar de los derechos de carrera deben superar el concurso de méritos y obtener evaluación satisfactoria del período de prueba.

Indica que la Secretaría de Educación de Bucaramanga, en atención a lo estipulado en el artículo 2.4.1.1.4 del Decreto 915 de 2016, compilado en el Decreto 1075 de 2015, procedió a suministrar a la Comisión Nacional del Servicio Civil el listado de empleos en vacancia definitiva para ser provistos mediante concurso de méritos, dando como resultado la expedición del Acuerdo No. 2146 de 2021 *“Por el cual se convoca y establecen las reglas de proceso de selección para proveer los empleos en vacancia definitiva de Directivos Docentes y Docentes pertenecientes al Sistema Especial de Carrera Docente, que prestan su servicio en instituciones educativas oficiales que atienden población mayoritaria de la entidad territorial certificada en educación MUNICIPIO DE BUCARAMANGA – Proceso de selección No. 2190 de 2021 – Directivos Docentes y Docentes”* por parte de dicho órgano, proceso el cual a la presente ya ha surtido la etapa de conformación, adopción y publicación de lista de elegibles y respecto del cual, actualmente la secretaría de educación de Bucaramanga se encuentran realizando los nombramientos correspondientes.

Menciona que atendiendo a los lineamientos que ha establecido la honorable Corte Constitucional respecto de la posible estabilidad laboral relativa que les asiste a las personas que se desempeñan en cargos de manera provisional y conforme los lineamientos establecidos por el Ministerio de Educación Nacional mediante Circular No. 21 de 2023, la Secretaría de Educación de Bucaramanga expidió la Circular No. CSDEM297-2023 de fecha 06 de septiembre de 2023 a través de la cual se indicó al personal docente vinculado en provisionalidad en vacancia definitiva que, a pesar de no ostentar derechos de carrera (los cuales son adquiribles mediante la aprobación y posesión en el cargo mediante concurso de méritos), tendrían hasta el día 08 de septiembre de 2023 para diligenciar un formulario de Google dispuesto para tales efectos, por medio del cual podrían aportar las evidencias que permitieran probar que se encontraban inmersos en alguna causal de estabilidad laboral y dicha información sería tenida en cuenta para la realización de los nombramientos pertinentes.

Afirma que dicha información le fue suministrada a la señora NELLY BAEZ MEDINA en respuesta a la petición por ella elevada mediante Radicado SAC

BUC2023ER014351 de fecha 08 de septiembre de 2023, tal y como la misma accionante demuestra.

Aclara que la misiva de contestación efectuada por la secretaría a la accionante fue remitida el día 11 de septiembre de 2023, documento el cual contenía como adjunta la referida Circular No. CSDEM297-2023 de fecha 06 de septiembre de 2023, de manera que NO es cierta la afirmación de la actora respecto del presunto desconocimiento de las disposiciones contenidas en dicha circular.

Agrega que con posterioridad al estudio particular de cada docente se profirió la CIRCULAR No. CSDEM371-2023 a través de la cual se publicó el listado final de las categorizaciones correspondientes de los educadores provisionales inscritos, determinándose así que la señora NELLY BAEZ MEDINA, SI ACREDITÓ en su totalidad los requisitos consagrados en la Circular No. CSDEM 297 de 2023, en sujeción con lo dispuesto en el Artículo 8 de la Ley 2040 de 2050.

Recalca que ambas circulares, la Circular No. CSDEM297-2023 de fecha 06 de septiembre de 2023 y la CIRCULAR No. CSDEM371-2023 SE ENCUENTRAN PUBLICADAS EN LA PÁGINA OFICIAL DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DE BUCARAMANGA y son accesibles a toda la ciudadanía.

Precisa que el resultado positivo para con la accionante respecto del fuero de estabilidad laboral relativa que ostenta NO suprime los derechos que adquieren los elegibles por ganar el concurso de méritos.

Alude que mediante Resolución No. 2879 de fecha 16 de noviembre de 2023, la Secretaría de educación Municipal resolvió nombrar en periodo de prueba dentro de la planta global del municipio de Bucaramanga-secretaría de educación con cargo al SGP del área de Educación Religiosa a siete elegibles y en el mismo sentido, motivado en el derecho preferente que ostentan los referidos educadores por superar el concurso de méritos surtido, se dio por terminado el nombramiento provisional de un personal docente, entre los cuales se encontraba la señora NELLY BAEZ MEDINA.

Manifiesta que el fundamento del acto administrativo acusado por parte de la accionante no es otro que lo establecido en el Decreto 1278 de Junio 19 de 2002, el Decreto 1075 de 2015 y demás normas concordantes en lo relacionado con la terminación de los nombramientos provisionales para la provisión del cargo respectivo por el personal que por concurso de méritos adquiere derechos de carrera administrativa.

Asegura que NO EXISTE NI EXISTIÓ UNA VULNERACIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA ACCIONANTE POR PARTE DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DE BUCARAMANGA, en los términos del artículo quinto del Decreto 2591 de 1991 puesto que, como ya se indicó, la terminación de un nombramiento provisional NO es contraria a derecho si se fundamenta en las causales que la ley establece, la cual para el caso particular, es la relacionada con la provisión del cargo por el elegible que superó el concurso de méritos efectuado.

Arguye que la acción de tutela de la referencia NO supera el primer requisito de procedibilidad establecido en el numeral primero del Decreto 2591 de 1991 por cuanto hace uso de la acción de tutela existiendo otros recursos o medios de defensa judiciales a través de los cuales pueden prosperar sus pretensiones.

Reitera que las pretensiones de la accionante encaminadas a revocar la Resolución No. 2879 de fecha 16 de noviembre de 2023 NO SON COMPATIBLES CON LA ACCIÓN DE TUTELA PUESTO QUE DICHO TRÁMITE ES PROPIO DE LA JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO A TRAVÉS DE LOS MEDIOS DE CONTROL QUE LA LEY ESTABLECE, ESTANDO ASÍ HACIENDO INDEBIDO USO DE LA ACCIÓN CONSTITUCIONAL Y POR LO TANTO, LA MISMA SE TORNA IMPROCEDENTE A LA LUZ DE LO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO SEXTO DEL DECRETO 2591 DE 1991.

Solicita se declare la IMPROCEDENCIA de la acción de tutela de la referencia por la ausencia de requisitos establecidos en los artículos quinto y sexto del Decreto 2591 de 1991 al haberse demostrado de manera fehaciente la inexistencia de amenaza o vulneración de los derechos fundamentales de la señora NELLY BAEZ MEDINA por parte de la Secretaría de Educación de Bucaramanga.

#### COMISION NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL – CNSC

Concurre el Dr. JHONATAN DANIEL ALEJANDRO SANCHEZ MURCIA en calidad de Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Comisión Nacional del Servicio Civil CNSC, quien refiere que no existe vulneración alguna de la CNSC frente a los derechos del accionante pues su inconformidad es frente desvinculación como docente en provisionalidad, siendo esto una competencia exclusiva de la Secretaria de Educación de Bucaramanga, quien fue la que emitió la Resolución 2879 de 2023, es decir, el ente territorial,

actuaciones en las cuales la CNSC no tiene ninguna participación, por lo tanto, existe una falta de legitimación de la Comisión.

Indica que de la petición se deduce que es la Secretaría quien debe prever y determinar; si es el caso, derechos adquiridos y tomar las medidas a que haya lugar y para nada las pretensiones entran en la órbita de las competencias de la CNSC, especialmente en virtud a lo establecido en los artículos 6° y 7° de la Ley 715 de 2001.

Manifiesta que la entidad no cuenta con la potestad para intervenir en las necesidades y actuaciones de las entidades territoriales y mucho menos de servir de instancia jurídica consultiva que implique o le permita coadministrar las necesidades o situaciones administrativas que se presenten al interior de las Secretarías de educación, que si bien pueden guardar relación con la carrera administrativa docente, lo cierto es que las decisiones a adoptar son de exclusiva competencia del nominador.

Precisa que en virtud de los artículos 6° y 7° de la Ley 715 de 2001, es competencia de los Departamentos, Distritos y Municipios certificados en educación: *“Administrar, ejerciendo las facultades señaladas en el artículo 153 de la Ley 115 de 1994, las instituciones educativas, el personal docente y administrativo de los planteles educativos, sujetándose a la planta de cargos adoptada de conformidad con la presente ley (...).”*

Señala que la norma faculta a los entes territoriales para la adopción de medidas administrativas necesarias con el fin de garantizar la prestación del servicio, de tal suerte que el artículo 153 de la Ley 115 de 1994, contempla la administración de la educación como: *“Organizar, ejecutar, vigilar y evaluar el servicio educativo; nombrar, remover, trasladar, sancionar, estimular, dar licencias y permisos a los docentes y directivos docentes y personal administrativo; orientar, asesorar y en general dirigir la educación del municipio (...).”*

Enuncia que se cae de su propio peso la acreditación del principio de subsidiariedad que indica que la acción de tutela solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, pues está visto que, además de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad, simple nulidad y acción popular, la accionante cuenta con diversos medios de control, a través de los cuales podría acudir al aparato jurisdiccional en busca de la protección de sus intereses y es, a través de estos mecanismos de defensa ordinarios que podrían dirimirse las controversias planteadas en la presente acción de tutela, por cuanto las mismas escapan del marco de protección de la acción de tutela, no solo ante la ausencia de los requisitos

de procedibilidad de la acción de tutela, sino por la validez de las pretensiones esbozadas por la tutelante.

Recalca que el Decreto Reglamentario fue expedido en el 2015, el acuerdo del proceso de selección en el año 2021, conocidos por la accionante; por lo tanto, solicitan al Despacho considerar la falta de inmediatez en el presente trámite, pese a que las disposiciones que reglamentan la acción de tutela no fijen un término específico para su interposición, de conformidad con los principios y criterios que lo regentan, relacionados con la urgencia, celeridad y eficacia (Decreto 2591 de 1991, Art. 3º), es un requisito que el interesado actúe tan pronto tenga ocurrencia el hecho generador de la aparente vulneración de los derechos aducidos. Por el contrario, en el presente caso han transcurrido 8 años desde la expedición del decreto reglamentario en el cual se confieren las facultades de reporte de vacantes definitivas al Gobernador, alcalde o Secretario de Educación, 22 meses desde que se publicó el Acuerdo del Proceso de selección a partir del cual la señora NELLY BAEZ MEDINA conoció el reporte de las vacantes del proceso de selección, donde se encontraba la vacante que ocupó como Provisional.

Manifiesta que la presente acción constitucional evidencia el actuar negligente de la actora, para ello solo basta con advertir que a lo largo de su escrito la accionante demuestra un conocimiento detallado no solo de los acuerdos de convocatoria, sino de los decretos reglamentarios, su actuar resulta cuando menos demostrativa de una conducta ajena a la buena fe.

Aduce que el ente territorial reportó a la CNSC, los cargos y vacantes a ofertar; por lo tanto, la señora NELLY BAEZ MEDINA por su propia incuria permitió el paso del tiempo, pues contaba con todas las posibilidades para interponer un medio de control en el cual el pudiera debatir y trabar una litis ante lo contencioso; sin embargo, pretende sacar provecho de su actuar negligente.

Recalca que la señora NELLY BAEZ MEDINA incurre en acción temeraria, toda vez que interpuso acción de tutela, en los mismos términos, argumentando presupuestos fácticos y jurídicos idénticos a los señalados en el escrito de tutela que hoy nos ocupa, habiendo sido atendida por el JUZGADO DECIMO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BARRANCABERMEJA, el día uno (01) de diciembre de dos mil veintitrés (2023) bajo expediente Radicación Juzgado No. 2023-00283.

Arguye que el actuar de la señora NELLY BAEZ MEDINA es evidentemente temerario, situación que ha sido objeto de múltiples pronunciamientos por

la Corte Constitucional, señalando que “temeridad” consiste en la interposición de tutelas idénticas, sin motivo expresamente justificado, contrariando el principio de buena fe previsto en el artículo 83 la Constitución Política; por lo tanto, su prohibición busca garantizar la eficiencia y prontitud en el funcionamiento del Estado y de la administración de justicia.

Menciona que habiendo demostrado el actuar doloso de la señora NELLY BAEZ MEDINA al buscar por medio de una segunda acción de tutela, el cumplimiento de sus pretensiones, solicita al despacho se rechace o decida de manera desfavorable la presente acción de tutela, para lo cual, con el único propósito de demostrar que no han sido vulnerados los derechos fundamentales por ella alegados.

Refiere que la Comisión Nacional no es la competente de realizar nombramientos o coadministrar la planta de personal de una entidad territorial, esta situación es exclusiva en la autoridad nominadora; es decir, para el caso sub examine, en el Secretario de Educación, si dicha función fue delegada y no se encuentra en la Comisión, razón por la cual se evidencia una falta de legitimación en la causa por pasiva, toda vez que, no existe una conexión fáctica – jurídica entre el objeto de amparo de tutela con la accionada CNSC.

Solicita declarar la improcedencia de la presente acción constitucional, se desvincule a la CNSC, toda vez que No existe vulneración alguna a los derechos fundamentales del accionante por parte de la Comisión Nacional del Servicio Civil, en el presente tramite tutelar.

#### UT RED INTEGRADA FOSCAL – CUB

Acude el Dr. LUIS ALFREDO NUÑEZ PATIÑO en calidad de COORDINADOR REGIONAL de la UT RED INTEGRADA FOSCAL – CUB, quien refiere que la atención en salud de los docentes y su grupo familiar, afiliados al Fondo nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio FOMAG, se encuentran excluida de la aplicación de la ley 100 de 1993 por disposición expresa de su artículo 279. En consecuencia, la prestación de los servicios médico-asistenciales es un objetivo del precitado Fondo, de conformidad con lo establecido en el artículo 5, numeral 2) de la ley 91 de 1989.

Indica que para dar cumplimiento al objeto anunciado, el FOMAG, a través de la Fiduciaria la Previsora S.A., realiza el proceso de Licitación para

proceder a contratar a los prestadores de servicios de salud que garanticen EL PLAN DE ATENCION INTEGRAL EN SALUD PARA SUS AFILIADOS. Proceso de selección que permite que la conformación de Uniones Temporales para cumplir los requisitos y exigencias establecidas por el Fondo.

Precisa que la entidad, está sometida a un RÉGIMEN ESPECIAL cuyo fundamento legal es un contrato de prestación de servicios y la invitación publica a contratar; dentro de estos parámetros FIDUPREVISORA S.A. quien es la entidad administradora de los recursos del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio de Educación fijó unas políticas claras propias de este régimen de excepción.

Manifiesta que a partir del primero de 1 de marzo de 2018 U.T. RED INTEGRADA FOSCAL –CUB, es una UNION TEMPORAL de instituciones prestadoras de servicios de salud (I.P.S.) y suministra la atención médica de bajo, mediano y alto nivel de complejidad ambulatoria en el departamento de SANTANDER, ARAUCA, NORTE DE SANTANDER Y CESAR.

Menciona que la hoy accionante permanece vinculada a la entidad en calidad de cotizante y desconoce los hechos narrados por la accionante respecto de los cuales indica que no se ha dado tramite a los requerimientos que solicita en su escrito de tutela.

Precisa que la entidad no tiene potestad alguna en lo que corresponde a tema laborales pues es una determinación que corresponde únicamente a la entidad empleadora que en este caso corresponde a la secretaria de Educación.

Solicita se desvincule del presente tramite a la UT RED INTEGRADA FOSCAL – CUB.

### **TRÁMITE PROCESAL**

Presentada la acción, con auto de fecha 12 de diciembre de 2023, se avoco conocimiento de la acción de tutela presentada por NELLY BAEZ MEDINA en contra de la SECRETARIA DE EDUCACION MUNICIPAL DE BUCARAMANGA, y en donde se vinculó al INSTITUCION EDUCATIVA FRANCISCO DE PAULA SANTANDER, a la UT RED INTEGRADA FOSCAL – CUB y a la COMISION NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL - CNSC.

Mediante auto de fecha 14 de diciembre de 2023 se ordenó oficiar al JUZGADO DECIMO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE

BUCARAMANGA, para que allegue copia de la acción de tutela tramitada en ese Despacho Judicial, por la aquí accionante NELLY BAEZ MEDINA, radicado 2023-00283. Y mediante auto de 15/01/2024 se dispuso la vinculación de la FIDUPREVISORA S.A y el señor DIEGO ANDRES ARDILA VALDERRAMA.

### **COMPETENCIA**

Éste Juzgado es competente para conocer de la presente Acción de Tutela de conformidad con lo establecido en el Art. 86 de la Constitución Política de Colombia, en concordancia con los Decretos 2591 de 1991 y 306 de 1992.

### **PROBLEMA JURÍDICO**

Relacionados los antecedentes, le corresponde al despacho determinar ¿si la SECRETARIA DE EDUCACION MUNICIPAL DE BUCARAMANGA, en su condición de empleador, vulneró la estabilidad laboral reforzada de la señora NELLY BAEZ MEDINA al ser desvinculada de su cargo de docente con nombramiento en provisionalidad en vacancia definitiva?

### **CONSIDERACIONES**

La acción de tutela, consagrada en el artículo 86 de nuestra Carta Magna se ha tornado en un mecanismo eficaz para garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos, cuando estos le sean vulnerados por la acción u omisión de alguna autoridad pública o privada.

#### Legitimación por activa

El Despacho encuentra que la señora NELLY BAEZ MEDINA, está legitimada para ejercer el amparo deprecado, por cuanto es la titular de los derechos presuntamente vulnerados por la acción u omisión de alguna autoridad pública o privada.

#### Legitimación por pasiva

La legitimación pasiva se refiere a la aptitud legal que tiene la persona contra la que se dirige la acción y quien está llamada a responder por la vulneración o amenaza del derecho fundamental, cuando ésta resulte demostrada<sup>1</sup>. Así las cosas, el Juzgado encuentra que en principio

---

<sup>1</sup> Ver Sentencia T-009/19

corresponde a la accionada SECRETARIA DE EDUCACION MUNICIPAL DE BUCARAMANGA.

### *LA ESTABILIDAD LABORAL REFORZADA*

La estabilidad laboral reforzada es una garantía de origen constitucional que se fundamenta en los artículos 13 y 53 de la Constitución, los cuales consagran el principio de igualdad y la obligación que tiene el Estado de velar por una igualdad real y material a favor de las personas que se encuentran en debilidad manifiesta<sup>2</sup>, y la estabilidad en el empleo que se le debe proteger al trabajador o funcionario público<sup>3</sup>. Esa garantía tiene como objetivo impedir que el empleador, en el sector público o privado, abuse de sus facultades legales frente a la vinculación de una persona y, so pretexto de su ejercicio, cometa actos de discriminación que sobrepasen los límites que imponen los derechos fundamentales<sup>4</sup>.

### *LA ESTABILIDAD LABORAL REFORZADA DE LOS PREPENSIONADOS*

De acuerdo con la sentencia SU-003 de 2018<sup>5</sup>, son prepensionados las personas vinculadas laboralmente al sector público o privado, que están próximas (dentro de los siguientes tres años) a cumplir el número de semanas -o tiempo de servicio- requeridos en el Régimen de Prima Media con Prestación Definida o el capital necesario en el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad. En esa decisión, la Corte unificó su jurisprudencia para determinar que los funcionarios de libre nombramiento y remoción no gozan de estabilidad laboral reforzada, y que no tiene la calidad de prepensionado el funcionario al que solamente le falta cumplir el requisito de la edad para obtener la pensión<sup>6</sup>.

La calidad de prepensionado protege la expectativa de obtener la pensión de vejez ante la pérdida intempestiva de su empleo. Por lo anterior, la estabilidad laboral reforzada a favor del prepensionado ampara la estabilidad en el cargo y la continuidad en la cotización efectiva al sistema general de seguridad social en pensiones para consolidar así los requisitos que le faltan para obtener la pensión de vejez, que deben corresponder a

---

<sup>2</sup> Como lo expresó la Corte en sentencia C-200 de 2019, el derecho a la estabilidad laboral reforzada corresponde a una noción amplia que ha sido modificada a lo largo de los años, tanto legal como jurisprudencialmente.

<sup>3</sup> La Corte Constitucional también ha reconocido esta garantía para las personas que están bajo un contrato de prestación de servicios, reconociéndoles una estabilidad ocupacional reforzada. Corte Constitucional, sentencia SU-049 de 2017.

<sup>4</sup> Corte Constitucional, sentencia T-246 de 2022. Fundamento 100.

<sup>5</sup> Corte Constitucional, sentencia SU-003 de 2018. Fundamento 61.

<sup>6</sup> Corte Constitucional, sentencia SU-003 de 2018. Fundamentos 43 y 59.

la cotización equivalente a tres años o menos (es decir a 154,44 semanas de cotización o menos, para el Régimen de Primera Media con Prestación Definida).

Ahora bien, esa garantía de estabilidad laboral reforzada a favor del prepensionado no otorga un fuero absoluto de protección que le impida a la entidad nominadora la desvinculación del servicio público, por razones objetivas tales como el desarrollo de un concurso de méritos. Al respecto, la Corte sostuvo en la sentencia SU-446 de 2011:

***“(...) En consecuencia, la terminación de una vinculación en provisionalidad porque la plaza respectiva debe ser provista con una persona que ganó el concurso, no desconoce los derechos de esta clase de funcionarios, pues precisamente la estabilidad relativa que se le ha reconocido a quienes están vinculados bajo esta modalidad, cede frente al mejor derecho que tienen las personas que ganaron un concurso público de méritos”<sup>7</sup> (énfasis añadido)***

No obstante, la estabilidad laboral reforzada del prepensionado genera la obligación de trato preferencial que debe cumplir la entidad nominadora “en la medida de las posibilidades”<sup>8</sup>. Esa obligación se concreta en: (i) tomar medidas para que esos servidores sean los últimos en ser desvinculados de sus cargos; y, (ii) si existen cargos en vacancia definitiva similares o equivalentes a los que venían ocupando, nombrarlos en esos cargos mientras se proveen a través del concurso de méritos y hasta que logren cumplir los requisitos para obtener su pensión de vejez<sup>9</sup>. Al respecto, la Corte en la sentencia T-464 de 2019 sostuvo:

***“No obstante, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que dentro de las personas que ocupan un cargo de carrera en provisionalidad, pueden encontrarse sujetos de especial protección constitucional, como las madres y padres cabeza de familia, quienes estén próximos a pensionarse, las personas que se encuentran en situación de discapacidad o en debilidad manifiesta por causa de una enfermedad. En estos casos, la Corte ha afirmado que antes de***

---

<sup>7</sup> Corte Constitucional, sentencia SU-446 de 2011. Fundamentos 10.1 y 10.2; sentencia T-443 de 2022. Fundamento 75.

<sup>8</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-464 de 2019.

<sup>9</sup> Corte Constitucional, sentencia SU-003 de 2018; Fundamento 62. “La ‘prepensión’ protege la expectativa del trabajador de obtener su pensión de vejez, ante su posible frustración como consecuencia de una pérdida intempestiva del empleo. Por tanto, **ampara la estabilidad en el cargo y la continuidad en la cotización efectiva al Sistema General de Seguridad Social en Pensiones, para consolidar los requisitos que le faltaren para acceder a su pensión de vejez.**”

***proceder al nombramiento de quienes superaron el concurso de méritos, los funcionarios que se encuentren en provisionalidad deberán ser los últimos en removerse y en todo caso, en la medida de las posibilidades, deben vincularse nuevamente de manera provisional en cargos vacantes de la misma jerarquía o equivalencia de los que se venían ocupando.***<sup>10</sup> (énfasis añadido).

## CASO CONCRETO

La accionante, la señora NELLY BAEZ MEDINA, solicita el amparo constitucional en aras a lograr la protección de los derechos fundamentales al debido proceso, al trabajo digno, al mínimo vital, a la dignidad humana, a la seguridad social y a la estabilidad laboral reforzada, y en consecuencia ordenar a la SECRETARIA DE EDUCACION MUNICIPAL DE BUCARAMANGA se revoquen los artículos 1º y 2º de la Resolución N° 2879 de 2023 emitida por el ente municipal que decretó nombrar en PERIODO DE PRUEBA dentro de la planta global de cargos del Municipio de Bucaramanga al señor DIEGO ANDRES ARDILA VALDERRAMA en la IE FRANCISCO DE PAULA SANTANDER con cargo al sistema de carrera docente área de Educación Religiosa y en la que se dio por terminado su nombramiento en provisionalidad por no atender su status de docente con protección estabilidad reforzada y atentar con sus derechos adquiridos.

Por su parte, la SECRETARIA DE EDUCACION MUNICIPAL DE BUCARAMANGA señaló que mediante Resolución No. 2879 de fecha 16 de noviembre de 2023, la Secretaría de educación Municipal resolvió nombrar en periodo de prueba dentro de la planta global del municipio de Bucaramanga-secretaria de educación con cargo al SGP del área de Educación Religiosa a siete elegibles y en el mismo sentido, motivado en el derecho preferente que ostentan los referidos educadores por superar el concurso de méritos surtido, se dio por terminado el nombramiento provisional de un personal docente, entre los cuales se encontraba la señora NELLY BAEZ MEDINA.

Agregó el ente municipal que, el fundamento del acto administrativo acusado por parte de la accionante no es otro que lo establecido en el Decreto 1278 de Junio 19 de 2002, el Decreto 1075 de 2015 y demás normas concordantes en lo relacionado con la terminación de los nombramientos provisionales para la provisión del cargo respectivo por el personal que por

---

<sup>10</sup> Corte Constitucional, sentencia T-464 de 2019. Fundamento 2.

concurso de méritos adquiere derechos de carrera administrativa.

Ahora bien, previo al inicio del estudio de la presente acción, se ha de revisar su procedencia, en tanto, informó la vinculada COMISION NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL – CNSC, que la señora NELLY BAEZ MEDINA, incurre en acción temeraria, toda vez que interpuso acción de tutela, en los mismos términos, argumentando presupuestos fácticos y jurídicos idénticos a los señalados en el escrito de tutela que hoy nos ocupa, habiendo sido atendida por el JUZGADO DECIMO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BUCARAMANGA, el día uno (01) de diciembre de dos mil veintitrés (2023) bajo expediente Radicación Juzgado No. 2023-00283. Luego, mediante sentencia de fecha 15 de diciembre de 2023 resolvió:

**“PRIMERO:** *CONCEDER la acción de tutela instaurada por la señora NELLY BÁEZ MEDINA, en contra de la COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL (CNSC), MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, DEPARTAMENTO DE SANTANDER - SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DEPARTAMENTAL Y MUNICIPIO DE BUCARAMANGA - SECRETARÍA DE EDUCACIÓN MUNICIPAL, de conformidad con las consideraciones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.*

**SEGUNDO:** *ORDENAR al MUNICIPIO DE BUCARAMANGA - SECRETARÍA DE EDUCACIÓN MUNICIPAL que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta providencia, proceda a resolver sobre la reubicación de la accionante en uno de los cargos docentes que aún quedaren vacantes, hasta que sea emitida la decisión correspondiente por su respectivo fondo de pensiones y sea incluida en nómina de pensionados.*

*El MUNICIPIO DE BUCARAMANGA - SECRETARÍA DE EDUCACIÓN MUNICIPAL podrá realizar las gestiones pertinentes para impulsar su inclusión en nómina de pensionados de la actora.*

**TERCERO:** *La accionante una vez cumpla el requisito de las semanas mínimas de cotización, deberá dentro de los cinco (5) días siguientes presentar la solicitud de reconocimiento pensional ante su fondo de pensiones, so pena de ser retirada del servicio.*

**CUARTO:** *NOTIFICAR el presente fallo por el medio más expedito o en la forma señalada en el artículo 30 del decreto 2591 de 1991.*

**QUINTO:** *Si no fuere impugnada esta providencia, dentro del término legal REMITIR ante la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión, y una vez devuelto procédase a su archivo.”*

En este orden de ideas, aludiendo al precedente constitucional, en sentencia T-434/15, estableció la Corte: *“Esta Corporación ha interpretado que se configura cosa juzgada constitucional y temeridad respecto de un asunto puesto en conocimiento del juez de tutela, cuando se reúnen los siguientes requisitos: (i) identidad de partes; (ii) identidad de hechos; (iii) identidad de pretensiones; (iv) ausencia de justificación razonable y objetiva frente al ejercicio de la nueva acción de tutela y (v) mala fe o dolo del accionante en la interposición de la nueva tutela.”*

Frente al caso concreto, luego de leer el libelo introductorio de la presente acción y el fallo de la tutela previamente presentada, se observa que son semejantes:

- i) la protección incoada es a favor de la señora NELLY BAEZ MEDINA.
- ii) los fundamentos fácticos son similares, en razón a que acude al trámite constitucional ante la terminación de su nombramiento en provisionalidad en el cargo de docente.
- iii) en cuanto a las pretensiones de la accionante, dentro del actual trámite, se dirigen a solicitar la protección al debido proceso, al trabajo digno, al mínimo vital, a la dignidad humana, a la seguridad social y a la estabilidad laboral reforzada, y que se le ordene a la SECRETARIA DE EDUCACION MUNICIPAL DE BUCARAMANGA revocar la Resolución N° 2879 de 2023 por no atender su status de docente con protección estabilidad reforzada; en el trámite anterior, se dirigían a solicitar la protección a los derechos fundamentales al trabajo digno, al mínimo vital, a la dignidad humana, al debido proceso, a la seguridad social y a la estabilidad laboral reforzada, y que se ordenara a la SECRETARIA DE EDUCACION DEPARTAMENTAL DE SANTANDER Y/O A QUIEN CORRESPONDA, que antes de asignar su plaza de trabajo docente, analice y respete su condición de estabilidad laboral reforzada por su calidad de cabeza de hogar y pre pensionada, permitiéndole continuar laborando.
- iv) La señora NELLY BAEZ MEDINA incoa la protección constitucional en razón a la resolución que le notificó la terminación de su nombramiento como docente en provisionalidad, y en relación con el último requisito,

v) ahora bien, no puede considerarse que existe dolo o mala fe en la interposición de la nueva tutela, comoquiera que la accionante no ostenta la calidad de profesional del derecho o se encuentra instruida por alguno, por tanto desconoce los trámites constitucionales, y si bien no hizo alusión a la acción constitucional interpuesta con anterioridad ante el JUZGADO DECIMO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BUCARAMANGA, no niega la misma, por lo que no se evidenciándose de tal manera, la temeridad en la actuación de la señora NELLY BAEZ MEDINA.

Seguidamente, se hace necesario indicar, además, que la jurisprudencia constitucional ha establecido, por regla general, que la acción de tutela no procede contra providencias judiciales y, excepcionalmente resulta viable el amparo para atacar tales decisiones cuando con ellas se causa vulneración a los derechos fundamentales.

En el mismo sentido, ha reiterado la impertinencia del amparo para atacar sentencias de tutela, pues **para cuestionar estas decisiones el ordenamiento jurídico prevé como mecanismos de control: la impugnación y la eventual revisión ante la Corte Constitucional**; luego no es la acción constitucional el instrumento idóneo para corregir las deficiencias que se hallen, o incluso para reprochar las situaciones que sean constitutivas de vía de hecho en dichas actuaciones, pues de permitir un nuevo cuestionamiento a través de un trámite de la misma naturaleza, además de hacerlo interminable, se atentaría contra la seguridad que debe acompañar a las decisiones judiciales.

Recientemente, se precisó en sentencia SU-627/15:

*“Este tribunal reiteró la procedencia excepcional de la tutela cuando se trata de “revertir o de detener situaciones fraudulentas y graves, suscitadas por el cumplimiento de una orden proferida en un proceso de amparo”. En la primera de ellas precisó que la cosa juzgada, incluso la constitucional, “no es un fin en sí mismo, sino un medio para alcanzar el valor de la justicia”, de tal suerte que “las instituciones del Estado Social de Derecho, establecidas para la promoción de los valores democráticos, basados en la solidaridad y en la vigencia de un orden justo, no pueden permitir que se consoliden situaciones espurias, bajo el argumento de la obediencia ciega a las situaciones juzgadas, cuando las mismas son producto de la cosa juzgada fraudulenta”. Por ello, en la Sentencia T-951 de 2013, al identificar la ratio decidende (sic) la Sentencia T-218 de 2012, precisa que la acción de tutela procede excepcionalmente contra una sentencia de tutela, cuando se satisfacen los siguientes requisitos: a) La*

*acción de tutela presentada no comparte identidad procesal con la solicitud de amparo cuestionada, es decir, que no se está en presencia del fenómeno de cosa juzgada. b) Debe probarse de manera clara y suficiente, que la decisión adoptada en una anterior acción de tutela fue producto de una situación de fraude, que atenta contra el ideal de justicia presente en el derecho (Fraus omnia corrumpit). c) No existe otro mecanismo legal para resolver tal situación, esto es, que tiene un carácter residual.”*

De lo anterior, y como ya se expuso, evidencia este Despacho, revisando los requisitos enunciados para la procedencia excepcional del trámite constitucional que nos ocupa, que la tutela presentada comparte identidad procesal con la solicitud de amparo cuestionada así como no se allega prueba sumaria o argumentación alguna que permita inferir que la decisión proferida en primera instancia por la Célula Judicial, cognoscente de anterior acción constitucional, sea producto de una situación de fraude, máxime cuando la misma fue favorable a la accionante, menos aún que atente contra el ideal de justicia presente en el derecho; y, en cuanto al último requisito, encuentra y resalta este Estrado que en la parte resolutive de la sentencia de fecha 15 de diciembre de 2023, el JUZGADO DECIMO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BUCARAMANGA, resolvió:

**“PRIMERO:** *CONCEDER la acción de tutela instaurada por la señora NELLY BÁEZ MEDINA, en contra de la COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL (CNSC), MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, DEPARTAMENTO DE SANTANDER - SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DEPARTAMENTAL Y MUNICIPIO DE BUCARAMANGA - SECRETARÍA DE EDUCACIÓN MUNICIPAL, de conformidad con las consideraciones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.*

**SEGUNDO:** *ORDENAR al MUNICIPIO DE BUCARAMANGA - SECRETARÍA DE EDUCACIÓN MUNICIPAL que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta providencia, proceda a resolver sobre la reubicación de la accionante en uno de los cargos docentes que aún quedaren vacantes, hasta que sea emitida la decisión correspondiente por su respectivo fondo de pensiones y sea incluida en nómina de pensionados.*

*El MUNICIPIO DE BUCARAMANGA - SECRETARÍA DE EDUCACIÓN MUNICIPAL podrá realizar las gestiones pertinentes para impulsar su inclusión en nómina de pensionados de la actora.*

**TERCERO:** *La accionante una vez cumpla el requisito de las semanas mínimas de cotización, deberá dentro de los cinco (5) días siguientes presentar la solicitud de reconocimiento pensional ante su fondo de pensiones, so pena de ser retirada del servicio.*

**CUARTO:** *NOTIFICAR el presente fallo por el medio más expedito o en la forma señalada en el artículo 30 del decreto 2591 de 1991.*

**QUINTO:** *Si no fuere impugnada esta providencia, dentro del término legal REMITIR ante la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión, y una vez devuelto procédase a su archivo.”*

Luego, de la parte resolutive enunciada, se observa que: i) se concedió el amparo de los derechos fundamentales al mínimo vital y a la estabilidad laboral reforzada de la señora NELLY BAEZ MEDINA; ii) a numeral SEGUNDO, se ordenó al MUNICIPIO DE BUCARAMANGA - SECRETARÍA DE EDUCACIÓN MUNICIPAL “resolver sobre la reubicación de la accionante en uno de los cargos docentes que aún quedaren vacantes, hasta que sea emitida la decisión correspondiente por su respectivo fondo de pensiones y sea incluida en nómina de pensionados.”

Lo cual se entiende, incluye lo peticionado por la accionante, garantizar su continuidad laboral hasta que pueda cumplir sus semanas de cotización a pensión.

Así las cosas, se evidencia que las pretensiones que originaron la presente acción se enmarcan dentro de una decisión ya proferida por autoridad competente; luego no puede hacer uso de la acción de tutela indiscriminadamente, toda vez que también tiene a su alcance los mecanismos dispuestos por la normatividad vigente para el restablecimiento de sus derechos ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Razón por la cual, de emitir un pronunciamiento, este Estrado Judicial entraría a revisar o estudiar la acción de tutela con radicado 2023-00283-00, que tuvo pronunciamiento en primera instancia, concediendo el amparo y ordenando resolver sobre la reubicación de la accionante en uno de los cargos docentes que aún quedaren vacantes, hasta que sea emitida la decisión correspondiente por su respectivo fondo de pensiones y sea incluida en nómina de pensionados, interviniendo y posiblemente, profiriendo un segundo fallo sobre una situación fáctica y jurídicamente idéntica; toda vez que de las pruebas documentales arrojadas por ambas partes al expediente, se pudo constatar que la providencia que resolvió de

fondo la actual controversia fue favorable a la protegida y con identidad de partes, hechos y pretensiones.

Por tanto, sobreviene de lo expuesto, que la acción de tutela, tiene como única finalidad la protección de los derechos fundamentales, cuando estos se encuentran afectados o amenazados de tal forma que requieran la intervención de un Juez Constitucional, teniendo en cuenta que no debe utilizarse esta herramienta para evitar los medios idóneos por los cuales se resuelve la cuestión; en tanto, que ante la existencia de un trámite constitucional ya resuelto, le está vedado a esta Juzgadora intervenir emitiendo decisión alguna contrariando la Carta Superior, si en cuenta se tiene, que cuando un juez de tutela falla en la interpretación de la Constitución, incurre en una arbitrariedad o afecta el debido proceso por configurar una vía de hecho, éstos pueden resolverse en el proceso de eventual revisión ante la Corte Constitucional, consagrado en el artículo 241 Superior.

Finalmente, y sin mayores dilucidaciones, no queda camino diferente para la suscrita Juez, que declarar la IMPROCEDENCIA de la presente acción, ante la existencia de una decisión proferida por autoridad judicial sobre el asunto en cuestión.

En virtud y mérito de lo expuesto, el JUZGADO SEGUNDO CIVIL MUNICIPAL DE BUCARAMANGA, administrando justicia en Nombre del Pueblo y por Autoridad de la Constitución,

**RESUELVE:**

**PRIMERO:** DECLARAR improcedente la acción de tutela instaurada por NELLY BAEZ MEDINA, en contra de la SECRETARIA DE EDUCACION MUNICIPAL DE BUCARAMANGA, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** NOTIFICAR el presente fallo a las partes, conforme a los parámetros consagrados en el artículo 30 del decreto 2591 de 1991.

**TERCERO:** ENVIAR el presente fallo a la Corte Constitucional para su eventual revisión, en caso de que no fuere impugnada y una vez retornen las diligencias archívense las mismas.

**NOTIFÍQUESE**



**LEIDY DIANA CORTÉS SAMACÁ**  
**JUEZ**

Firmado Por:  
**Leidy Diana Cortes Samaca**  
**Juez**  
**Juzgado Municipal**  
**Civil 002**  
**Bucaramanga - Santander**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,  
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **f989748494f13da21b2d7525f9f5d08c5028793af64e647314570ee5a1595279**

Documento generado en 15/01/2024 03:15:21 PM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**  
**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**