



**REPÚBLICA DE COLOMBIA  
JUZGADO CUARENTA Y SIETE (47) ADMINISTRATIVO  
DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ  
SECCIÓN SEGUNDA**

---

Bogotá D.C., veinticinco (25) de marzo de dos mil veinte (2020)

Clase de Proceso : **ACCIÓN DE TUTELA**

Accionante : **SAMUEL ESTEBAN PINEDA SÁNCHEZ.**

Accionado : **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - U.G.P.P.-.**

Radicación No. : **11001334204720200007200.**

Asunto : **DEBIDO PROCESO Y MÍNIMO VITAL.**

Como toda la actuación de la referencia se ha efectuado conforme a las reglas adjetivas que le son propias, sin que se observe causal alguna que invalide lo actuado, es procedente proferir decisión de mérito, para lo cual el **Juzgado Cuarenta y Siete (47) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá**, en ejercicio legal de la Función Pública de administrar Justicia que le es propia, y con observancia plena al derecho aplicable, dicta la presente

## **SENTENCIA**

### **1.- ANTECEDENTES**

Con fundamento en el art. 86 de la C.P., el Decreto 2591 de 1991 y el 1382 de 2000, procede el Despacho a decidir en primera instancia, la acción de tutela, promovida por el señor **SAMUEL ESTEBAN PINEDA SÁNCHEZ**, quien actúa en nombre propio, contra la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL -U.G.P.P.-**, por la presunta vulneración al derecho fundamental al debido proceso y mínimo vital.

#### **1.1. HECHOS**

1. El señor Samuel Esteban Pineda Sánchez, prestó sus servicios en la Aeronáutica Civil desde el 14 de abril de 1980 hasta el 31 de diciembre de 2008.

2. A través de la Resolución N° 49508 de 29 de septiembre de 2008, le es reconocida al actor la pensión de vejez, por valor mensual de \$1.127.835,53 m/cte., efectiva a partir del 1° de octubre del 2007.
3. Mediante Resolución N° 001962 del 27 de noviembre de 2009, se reliquida la asignación básica del actor, incrementándose en cuantía de \$ 1.267.219,86 m/cte.
4. El 10 de septiembre de 2013, el actor solicitó el cumplimiento del fallo proferido el 19 de abril de 2013 por el Juzgado Diecinueve (19) Administrativo de Bogotá, dentro del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, radicado bajo el N° 11001333101920120023600, que ordenó la reliquidación de la pensión de vejez del tutelante en la suma de \$ 1.576.151 m/cte a partir del 1° de enero de 2009.
5. El actor inició a través de apoderado judicial una nueva acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, cuya pretensión se encontraba encaminada a declarar la nulidad de la Resolución RDP 9701 de 21 de marzo de 2014, que negó la solicitud de reliquidación de la pensión incluyendo factores salariales como compensatorios, horas extras, recargos nocturnos y dominicales.
6. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección C, el 21 de marzo de 2019, dentro del expediente 25000234200020150228100 resolvió declarar probada de oficio la excepción de cosa juzgada, en relación con la sentencia proferida el 19 de abril de 2013 por el Juzgado Diecinueve Administrativo de Bogotá dentro del expediente 2010-00236, en la que se pretendió la reliquidación de factores salariales.
7. La decisión anterior fue confirmada por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda Subsección B, C.P Carmelo Perdomo Cuéter, mediante providencia del 27 de mayo de 2019.
8. El actor argumenta que dentro de la Resolución RDP 9701 de 21 de marzo de 2014, no se incluyeron los factores salariales de horas extras, dominicales y festivos, a pesar de contar con los elementos probatorios que acreditan su materialización, pues de forma errónea no solicitó su inclusión, vulnerándose así, sus derechos al debido proceso y mínimo vital.

## **1.2. DERECHOS FUNDAMENTALES PRESUNTAMENTE VULNERADOS**

El actor sostiene que con la omisión de la UGPP, respecto de la inclusión de los factores salariales de horas compensatorias y compensatorios dominicales, se le ha vulnerado su derechos fundamentales al debido proceso y mínimo vital.

## II. ACTUACIÓN PROCESAL

Como la solicitud reunió los requisitos de ley, se le dio curso a través del auto admisorio del dieciocho (18) de marzo de 2020, en el cual se ordenó la notificación personal de la acción de tutela a **la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL -U.G.P.P.**, para que informara a éste Despacho sobre los hechos expuestos, respecto a los derechos presuntamente vulnerados, conforme a lo señalado en los hechos de la tutela en la acción de tutela.

## III. CONTESTACIÓN DE LA ACCIÓN DE TUTELA

El día 20 de marzo de 2020, vía electrónica, la Subdirectora de Defensa Judicial Pensional de la UGPP, Dra. Nury Juliana Morantes Ariza, efectuó un recuento fáctico, puntualizando los aspectos tenidos en cuenta dentro del fallo proferido en el expediente 2012-00236 el día 19 de abril de 2013, que en la parte resolutive anotó a tenor literal:

*"(...) PRIMERO: Se declaran no probadas las excepciones propuestas por la entidad demandada.*

*SEGUNDO: Se declara la nulidad de la Resolución No PAP 057092 del 10 de junio de 2011, expedida por el liquidador de la Caja Nacional de Previsión Social E.I.C.E. - en liquidación, mediante la cual se negó la solicitud de reliquidación de la pensión de jubilación del demandante, por las razones expuestas en la parte motiva.*

*TERCERO: Como consecuencia de las anteriores declaraciones, a título de restablecimiento del derecho se CONDENA a la CAJA NACIONAL DE PRESIÓN SOCIAL E.I.C.E EN LIQUIDACIÓN, a reliquidar la pensión de jubilación del señor SAMUEL ESTEBAN PINEDA SÁNCHEZ, identificado con cédula de ciudadanía No. 405.647 expedida en Susa, con base en el 75% del salario promedio mensual devengado en el último año de servicio, incluyendo además de los ya reconocidos, los siguientes factores: bonificación semestral (1/12), prima de navidad (1/12), prima de vacaciones (1/12), subsidio de alimentación y prima de productividad (1/12), con efectos fiscales a partir del 1 de enero de 2009, descontando los aportes del sistema de seguridad pensional, si no se hubiera hecho, con fundamento en lo expuesto en la parte motiva de esta providencia. (Subrayado fuera de texto)*

*CUARTO: De conformidad con la reliquidación ordenada en el numeral anterior, se CONDENA a la CAJA NACIONAL DE PRESIÓN SOCIAL E.I.C.E. EN LIQUIDACIÓN, a pagar únicamente, las diferencias que por concepto de los factores reconocidos, resulte a favor del demandante, sumas éstas que deberán ser actualizadas, con fundamento en los índices de inflación certificados por el DANE teniendo en cuenta para el efecto la siguiente fórmula: (...)"*

Adicionalmente anexa la liquidación correspondiente por cada factor, incluyendo dominicales, festivos y horas extras así:

AÑO	FACTOR	VALOR ACUMULADO	VALOR IBL	VALOR ACTUALIZADO IBL
2008	ASIGNACION BASICA MES	10,522,104.00	10,522,104.00	10,522,104.00
2008	AUXILIO DE ALIMENTACION	450,396.00	450,396.00	450,396.00
2008	BONIFICACION SEMESTRAL	876,842.00	876,842.00	876,842.00
2008	BONIFICACION SERVICIOS PRESTADOS	438,421.00	438,421.00	438,421.00
2008	DOMIINICAL Y FESTIVOS	7,377,953.00	7,377,953.00	7,377,953.00
2008	HORAS EXTRAS	1,327,443.00	1,327,443.00	1,327,443.00
2008	PRIMA DE NAVIDAD	876,842.00	876,842.00	876,842.00
2008	PRIMA DE PRODUCTIVIDAD	2,498,999.00	2,498,999.00	2,498,999.00
2008	PRIMA DE VACACIONES	849,421.00	849,421.00	849,421.00

Con posterioridad y atendiendo a la reclamación elevada por el actor ante la UGPP, en relación a la reliquidación de la pensión de vejez incluyendo compensatorios, horas extras, recargos, nocturnos y dominicales, la entidad accionada procedió a emitir la Resolución RDP009701 de 21 de marzo de 2014 aclarando que los factores de COMPENSATORIOS, HORAS EXTRAS, RECARGOS NOCTURNOS Y DOMINICALES fueron incluidos en la liquidación realizada por la entidad, con base a los valores certificados el 20 de enero de 2013 por la Unidad Administrativa de Aeronáutica Civil que anotó un valor de \$ 8.705.396,00 mismo valor tenido en cuenta en la liquidación realizada por la UGPP en el cumplimiento a fallo judicial referido, por concepto de DOMINICALES Y FESTIVOS y HORAS EXTRAS, una inclusión adicional de factores salariales.

Finalmente indica que la presente acción es improcedente, al no cumplir con los requisitos de inmediatez, perjuicio irremediable y subsidiaridad, ya que actualmente el accionante se encuentra activo y sin inconsistencias disfrutando de su pensión de vejez, escapándose así, la solicitud de reconocimiento pensional de la esfera dentro de las competencias otorgadas al juez constitucional.

#### IV. CONSIDERACIONES

##### 4.1. PROBLEMA JURÍDICO

El Problema Jurídico se contrae a determinar si la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL -U.G.P.P-**, ha vulnerado los derechos fundamentales al debido proceso y mínimo vital del señor **SAMUEL ESTEBAN PINEDA SÁNCHEZ** al no reliquidar su pensión de vejez incluyendo los conceptos de horas compensatorios y compensatorios dominicales.

Para resolver el problema jurídico planteado, el Despacho considera que se hace necesario estudiar la jurisprudencia de la Corte Constitucional en relación a los derechos de los cuales se solicita su amparo.

#### **4.2. Generalidades de la acción de tutela**

La acción de tutela, considerada como una de las grandes innovaciones del Constituyente de 1991, con la cual se pretendió salvaguardar en una forma efectiva, eficiente y oportuna los derechos fundamentales, pues se trata de un mecanismo expedito que permite la protección inmediata de aquellos.

Este mecanismo, de origen netamente constitucional ha sido propuesto como un elemento procesal complementario, específico y directo cuyo objeto es la protección concreta e inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, cuando éstos sean violados o se presente amenaza de su violación, sin que se pueda plantear en esos estrados discusión jurídica sobre el derecho mismo.

De esta manera el art. 86 de la C.P. lo consagró en los siguientes términos:

*“ARTICULO 86. Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.*

*La protección consistirá en una orden para que aquel respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo. El fallo, que será de inmediato cumplimiento, podrá impugnarse ante el juez competente y, en todo caso, éste lo remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión.*

*Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.*

*En ningún caso podrán transcurrir más de diez días entre la solicitud de tutela y su resolución.*

*La ley establecerá los casos en los que la acción de tutela procede contra particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión”.*

La mentada disposición constitucional fue desarrollada por el Decreto 2591 de 1991, en la que se dispuso además de los principios que la regían, su objeto y el procedimiento que ha de seguirse en los estrados judiciales.

Ha de advertirse que tanto en la norma constitucional como en la reglamentaria, el ejercicio de la citada acción está supeditado a la presentación ante el Juez Constitucional de una situación concreta y específica de violación o amenaza de vulneración, de los derechos fundamentales, cuya autoría debe ser atribuida a cualquier autoridad pública, o en ciertos eventos definidos por la ley a sujetos particulares; además, el sujeto que invoca la protección debe carecer de otro medio de defensa judicial para proteger los derechos cuya tutela pretende, pues de existir estos la tutela es improcedente, excepto cuando se use como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, al no ser suficientes los mecanismos ordinarios para lograr la protección reclamada.

### **4.3. Jurisprudencia de la Corte Constitucional y normativa aplicable al caso.**

#### **4.3.1. Debido proceso administrativo.**

El debido proceso es un derecho constitucional fundamental, regulado en el Artículo 29 Superior, aplicable a toda clase de actuaciones administrativas y judiciales, en procura de que los habitantes del territorio nacional puedan acceder a mecanismos justos, que permitan cumplir con los fines esenciales del Estado, entre ellos, la convivencia pacífica, la cual cobra gran relevancia en materia de tránsito.<sup>1</sup>

Este derecho fundamental, para quienes tengan a su cargo el desarrollo de un proceso judicial o administrativo, implica la obligación de mantenerse al tanto de las modificaciones al marco jurídico que regula sus funciones, pues de lo contrario, su conducta puede acarrear la ejecución de actividades que no les han sido asignadas o su ejecución conforme con un proceso no determinado legalmente.

Frente a este particular, resulta adecuado traer a colación el Artículo 6º Superior, en cuanto dispone que todo servidor público responde por infringir la Constitución y la ley y por la “omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones”, en concordancia con el ejecutar Artículo 121 del mismo texto, en el que se determina que aquellos pueden ejercer únicamente las funciones que se determinen en la Constitución y en la ley.

En tal virtud, el principio de legalidad es una restricción al ejercicio del poder público, en atención a la cual “las autoridades estatales no podrán actuar en

---

<sup>1</sup> Sentencia C-214 de 1994. “En esencia, el derecho al debido proceso tiene la función de defender y preservar el valor de la justicia reconocida en el preámbulo de la Carta Fundamental, como una garantía de la convivencia social de los integrantes de la comunidad nacional”.

forma omnímoda, sino dentro del marco jurídico definido democráticamente, respetando las formas propias de cada juicio y asegurando la efectividad de aquellos mandatos que garantizan a las personas el ejercicio pleno de sus derechos."<sup>2</sup>

Por otro lado, desde la perspectiva de los ciudadanos inmersos en una actuación administrativa o judicial, el debido proceso constituye una garantía para el acceso a la administración de justicia, de tal forma que puedan conocer las decisiones que los afecten e intervenir, en términos de igualdad y transparencia, para procurar la protección de sus derechos e intereses legítimos. En este sentido, el debido proceso se concibe como un escudo protector frente a una posible actuación abusiva de las autoridades, cuando estas se desvíen, de manera injusta, de la regulación jurídica vigente.<sup>3</sup>

La Corte Constitucional ha manifestado que el debido proceso comprende:

- a) *El derecho a la jurisdicción, que a su vez implica los derechos al libre e igualitario acceso ante los jueces y autoridades administrativas, a obtener decisiones motivadas, a impugnar las decisiones ante autoridades de jerarquía superior, y al cumplimiento de lo decidido en el fallo.*
- b) *El derecho al juez natural, identificado este con el funcionario que tiene la capacidad o aptitud legal para ejercer jurisdicción en determinado proceso o actuación de acuerdo con la naturaleza de los hechos, la calidad de las personas y la división del trabajo establecida por la Constitución y la ley.*
- c) *El derecho a la defensa, entendido como el empleo de todos los medios legítimos y adecuados para ser oído y obtener una decisión favorable. De este derecho hacen parte, el derecho al tiempo y a los medios adecuados para la preparación de la defensa; los derechos a la asistencia de un abogado cuando se requiera, a la igualdad ante la ley procesal, el derecho a la buena fe y a la lealtad de todas las demás personas que intervienen en el proceso.*
- d) *El derecho a un proceso público, desarrollado dentro de un tiempo razonable, lo cual exige que el proceso o la actuación no se vea sometido a dilaciones injustificadas o inexplicables.*
- e) *El derecho a la independencia del juez, que solo tiene efectivo reconocimiento cuando los servidores públicos a los cuales confía la Constitución la tarea de administrar justicia, ejercen funciones separadas de aquellas atribuidas al ejecutivo y al legislativo.*
- f) *El derecho a la independencia e imparcialidad del juez o funcionario, quienes siempre deberán decidir con fundamento en los hechos, de acuerdo con los imperativos del orden jurídico, sin designios anticipados ni prevenciones, presiones o influencias ilícitas."<sup>4</sup>*

---

<sup>2</sup> Sentencia C-980 de 2010.

<sup>3</sup> Ibídem.

<sup>4</sup> Sentencia C-980 de 2010.

En lo concerniente al debido proceso administrativo, debe señalarse que se encuentra regulado en el artículo 29 de la Constitución Política, en el cual se determina la aplicación del debido proceso en "toda clase de actuaciones judiciales y administrativas"; así como en el artículo 209 del mismo texto y en el numeral 1º del artículo 3º de la Ley 1437 de 2011, normas en las que se regula como un *principio* fundamental de la función administrativa.

Frente a este particular, en la Sentencia C-980 de 2010, la Corte señaló que el debido proceso administrativo ha sido definido jurisprudencialmente como:

*"(i) el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa, (ii) que guarda relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal"*<sup>5</sup>. Ha precisado al respecto, que con dicha garantía se busca "(i) asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) la validez de sus propias actuaciones y, (iii) resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados"<sup>6</sup>.

En la misma providencia, se determinó que las garantías establecidas en virtud del debido proceso administrativo, de acuerdo a la jurisprudencia sentada, son las siguientes:

*"(i) ser oído durante toda la actuación, (ii) a la notificación oportuna y de conformidad con la ley, (iii) a que la actuación se surta sin dilaciones injustificadas, (iv) a que se permita la participación en la actuación desde su inicio hasta su culminación, (v) a que la actuación se adelante por autoridad competente y con el pleno respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico, (vi) a gozar de la presunción de inocencia, (vii) al ejercicio del derecho de defensa y contradicción, (viii) a solicitar, aportar y controvertir pruebas, y (ix) a impugnar las decisiones y a promover la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso."*

Para las autoridades públicas, el debido proceso administrativo implica una limitación al ejercicio de sus funciones, puesto que en todo proceso, desde su inicio hasta su fin, deben obedecer de manera restrictiva a los parámetros procedimentales determinados en el marco jurídico vigente. Con lo anterior se pretende eliminar todo criterio subjetivo que pueda permear el desarrollo de los procesos administrativos y, a su vez, evitar la conducta de omisión, negligencia o descuido en que puedan incurrir los funcionarios relacionados en el proceso.

En suma, esta garantía procesal consiste, primero, en la posibilidad de que el particular, involucrado en un procedimiento o proceso adelantado por la

---

<sup>5</sup> Sentencia T-796 de 2006.

<sup>6</sup> *Ibidem*.

administración, ***pueda ser escuchado y debatir la posición de la entidad correspondiente; segundo, presentar pruebas, solicitar la práctica de las que se considere oportuno y, de ser pertinente, participar en su producción; tercero, controvertir, por medio de argumentos y pruebas, aquellas que contra él se alleguen; cuarto, la posibilidad de interponer los recursos de ley y, quinto, la potestad de ejercer los medios de control previstos por el legislador.***<sup>7</sup>

Uno de los requisitos para poder acceder a esta garantía procesal es tener conocimiento de la actuación surtida por la administración, en razón de ello, el principio de publicidad y, el procedimiento de notificación que de él se desprende, constituye un presupuesto para su ejercicio.

#### **4.3.2 Derecho al mínimo vital.**

El mínimo vital constituye un presupuesto básico para el efectivo goce y ejercicio de la totalidad de los derechos fundamentales, en tanto salvaguarda de las condiciones básicas de subsistencia del individuo, de acuerdo con lo anterior, la salvaguarda del derecho al mínimo vital se materializa en la satisfacción de las necesidades básicas del individuo, para el desarrollo de su proyecto de vida.

Es en ese sentido que la Honorable Corte Constitucional ha señalado que *“derecho al mínimo vital adopta una visión de la justicia constitucional en la que el individuo tiene derecho a percibir un mínimo básico e indispensable para desarrollar su proyecto de vida (...)”*

La Corte Constitucional ha señalado que el Estado Social de Derecho exige esforzarse en la construcción de las condiciones indispensables para asegurar a todos los habitantes del país una vida digna dentro de las posibilidades económicas que estén a su alcance.

Este derecho ha sido reconocido desde 1992 en forma reiterada por la jurisprudencia de esta Corte<sup>8</sup>. Primero se reconoció como derecho fundamental innominado, como parte de una interpretación sistemática de la Constitución, luego se le concibió como un elemento de los derechos sociales prestacionales.

---

<sup>7</sup> C-034 de 2014.

<sup>8</sup> Corte Constitucional, Sentencias SU-022 de 1998; SU-1354 de 2000; SU-1023 de 2001; SU-434 de 2008; SU-131 de 2013; SU-415 de 2015; SU-428 de 2016; SU-133 de 2017.

Posteriormente, se señaló que es un derecho fundamental ligado a la dignidad humana, “la idea de un mínimo de condiciones decorosas de vida (...), no va ligada sólo con una valoración numérica de las necesidades biológicas (...) para subsistir, sino con la apreciación material del valor de su trabajo, de las circunstancias propias de cada individuo, y del respeto por sus particulares condiciones de vida<sup>9</sup>”.

La Corte Constitucional ha reiterado que, si bien este es un derecho predicable de todos los ciudadanos, existen determinados sectores de la población que, en razón de su vulnerabilidad, son susceptibles de encontrarse con mayor facilidad en situaciones que comprometan ese derecho. Estos sectores comprenden<sup>10</sup> “a personas o colectivos indefensos que merecen una particular protección del Estado para que puedan desplegar su autonomía en condiciones de igualdad con los restantes miembros del conglomerado social, y no se vean reducidos, con grave menoscabo de su dignidad, a organismos disminuidos y oprimidos por las necesidades de orden más básico, a este grupo, grupo pertenecen las personas de la tercera edad, quienes al final de su vida laboral tienen derecho a gozar de una vejez digna y plena.

La Corte Constitucional ha señalado que “en el caso de los adultos mayores, quienes hacen parte de los grupos vulnerables, su subsistencia está comprometida en razón a su edad y condiciones de salud, cuya capacidad laboral se encuentra agotada y cuyo único medio de supervivencia está representado en una pensión o ingresos propios, y que, al no contar con ellos, para asumir sus necesidades más elementales, afectan de manera inmediata su calidad de vida, y afectación de su mínimo vital, los coloca en una condición de indefensión, requiriendo una protección inmediata de sus derechos fundamentales”<sup>11</sup>.

En conclusión, existe una relación estrecha entre el derecho a la pensión de vejez y el derecho al mínimo vital, más aún cuando se trata de personas cuyas condiciones las hacen sujetos de especial protección constitucional, por esta razón la Corte ha admitido la viabilidad de la solicitud de amparo.

#### **4.3.3 Procedencia de la acción de tutela-pensión de vejez.**

---

<sup>9</sup> Corte Constitucional, Sentencia SU-995 de 1999

<sup>10</sup> Ver Sentencia de revisión Corte Constitucional T-716 de 2017. Magistrado ponente: CARLOS BERNAL PULIDO.

<sup>11</sup> Corte Constitucional, Sentencias T-685 de 2014; T-779 de 2014.

La acción de tutela es un mecanismo previsto en la Constitución, encaminado a la protección inmediata de los derechos fundamentales frente a la acción u omisión de cualquier autoridad pública, de la cual se desprenda vulneración o amenaza a los mismos; el cual sólo es procedente en la medida en que no se disponga de otro medio eficaz de defensa judicial para salvaguardar los derechos invocados, a menos que se utilice como mecanismo transitorio para conjurar un perjuicio irremediable, o para hacer cesar un daño que se le viene ocasionando al tutelante.

En ese sentido, la acción de tutela no procede por regla general para ventilar asuntos cuyo conocimiento le ha sido deferido a la jurisdicción ordinaria, como lo son las controversias alusivas a la reclamación de pensiones y otras prestaciones económicas de que se ocupan los jueces laborales, so pena de despojar al amparo de su carácter excepcional.

No obstante, con fundamento en la cláusula superior de protección preferente a las personas que, por diversas causas, se hallan en una condición de vulnerabilidad, emanada del artículo 13 de la Carta, la Corte ha aceptado la intervención del juez constitucional en asuntos de dicha naturaleza, en los casos en que el promotor del trámite se halla en un estado de debilidad manifiesta.

Ello ocurre, por ejemplo, tratándose de personas de la tercera edad, con afecciones de salud o en condición de discapacidad, a quienes sus circunstancias particulares las sitúa en planos de desigualdad frente a otros ciudadanos y de aguda desventaja frente a las autoridades y los demás estamentos, supuesto bajo el cual es dable que los mecanismos ordinarios no se aprecien idóneos o eficaces de cara a la necesidad urgente de protección.

Tomando en consideración que en ciertos escenarios debe realizarse un análisis más dúctil del requisito de subsidiariedad, la jurisprudencia ha puntualizado los eventos en los que es posible acudir al juez de tutela para reclamar prestaciones de contenido económico<sup>12</sup>.

En relación con el carácter subsidiario de la acción de tutela para reclamar el reconocimiento de un derecho prestacional, la Corte Constitucional ha establecido que el juez constitucional deberá verificar los siguientes requisitos:

*“a. Que se trate de **sujetos de especial de protección constitucional**.*

---

<sup>12</sup> Ver Sentencia de Revisión Corte Constitucional T-012 de 2017. Magistrado Ponente: ALBERTO ROJAS RÍOS.

“b. Que la falta de pago de la prestación o su disminución, genere un alto grado de **afectación de los derechos fundamentales, en particular del derecho al mínimo vital,**

“c. Que el accionante haya **desplegado cierta actividad administrativa y judicial** con el objetivo de que le sea reconocida la prestación reclamada.

“d. Que se acredite siquiera sumariamente, las razones por las cuales el medio judicial ordinario es ineficaz para lograr la protección inmediata de los derechos fundamentales presuntamente afectados<sup>13</sup>.”

Adicionalmente, aunque el trámite de tutela está desprovisto de mayores formalidades, cuando la vulneración alegada se sustenta en el no reconocimiento de una pensión, el juez de amparo está llamado a constatar si del caudal probatorio es plausible inferir que el peticionario reúne los requisitos de orden legal para acceder a la prestación deprecada, toda vez que de dicha verificación dependerá la firmeza de las determinaciones tendientes a salvaguardar los derechos de que se trata:

El excepcional reconocimiento del derecho pensional por vía de tutela se encuentra sometido, adicionalmente, a una última condición de tipo probatorio, consistente en que en el expediente esté acreditada la procedencia del derecho, a pesar de la cual la entidad encargada de responder no ha hecho el mencionado reconocimiento o simplemente no ha ofrecido respuesta alguna solicitud. Ahora bien, en aquellos casos en los cuales no se encuentre plenamente acreditado el cumplimiento de los requisitos y los derechos fundamentales del solicitante se encuentren amenazados por un perjuicio irremediable, el juez de tutela podrá reconocer de manera transitoria el derecho pensional cuando exista un considerable grado de certeza sobre la procedencia de la solicitud.

*“El mencionado requisito probatorio pretende garantizar dos objetivos: en primer lugar, busca asegurar la eficacia de los derechos fundamentales del sujeto que a pesar de encontrarse en una grave situación originada en el no reconocimiento de su derecho pensional, cuya procedencia está acreditada, no ha visto atendida su solicitud de acuerdo a la normatividad aplicable y a las condiciones fácticas en las que apoya su petición. Y, en segundo lugar, este requisito traza un claro límite a la actuación del juez de tutela, quien sólo puede acudir a esta actuación excepcional en los precisos casos en los cuales esté demostrada la procedencia del reconocimiento”<sup>14</sup>.*

#### **4.4. CASO CONCRETO:**

---

<sup>13</sup> Sentencia T-343 de 2014, M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>14</sup> Sentencia T-836 de 2016, M.P.: Humberto Antonio Sierra Porto.

Se encuentran demostrados en el proceso con los medios de prueba documentales aportados al plenario, los siguientes:

- Cédula de ciudadanía del señor Samuel Esteban Pineda Sánchez<sup>15</sup>.
- Acta de matrimonio de 24 de diciembre de 1977 entre el actor y su cónyuge, Mercedes Ramírez Guzmán, expedida por la Diócesis de Engativá, Parroquia Santa Clara Catalina de Siena<sup>16</sup>.
- Resolución RDP 009701 de 21 de marzo de 2014, expedida por la Subdirección de Determinación de Derechos Pensionales de la UGPP, por medio de la cual se da respuesta a una petición del accionante radicada a través de apoderada judicial mediante radicado N° 2014-514-050386-2, negando reliquidar los conceptos de horas compensatorios y los compensatorios dominicales<sup>17</sup>.
- Resolución N° PAP 001962 del 27 de noviembre de 2009 expedida por CAJANAL hoy liquidada, por medio de la cual se reliquida una pensión de vejez incluyendo nuevos tiempos de servicio<sup>18</sup>.
- Resolución RDP 045717 de 02 de octubre de 2013, expedida por la UGPP, por medio de la cual se da cumplimiento al fallo judicial proferido el 19 de abril de 2013 por el Juzgado Diecinueve Administrativo del Circuito de Bogotá<sup>19</sup>.
- Resolución 00519 de 11 de febrero de 2009, por medio de la cual la Aeronáutica Civil reconoce y ordena el pago de prestaciones sociales al actor<sup>20</sup>.
- Auto de 27 de mayo de 2019, por medio del cual el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, C.P Carmelo Perdomo Cuéter, resuelve recurso de apelación interpuesto por el accionante dentro del proceso 2015-02281-01, adelantado contra la UGPP, resolviendo confirmar auto de 21 de marzo de 2019 que declaró la excepción de cosa juzgada<sup>21</sup>.

Visto el material probatorio allegado en el expediente, se observa que el señor **SAMUEL ESTEBAN PINEDA SÁNCHEZ** aduce la vulneración de sus derechos fundamentales por una presunta indebida reliquidación de su pensión de vejez, otorgada por CAJANAL hoy UGPP desde el 27 de noviembre de 2009, lo anterior,

---

<sup>15</sup> Ver fl. 9 del exp.

<sup>16</sup> Ver fl. 10 del exp.

<sup>17</sup> Ver fl. 11-12 y anexa en contestación dentro exp.

<sup>18</sup> Ver fl. 13-15 del exp.

<sup>19</sup> Ver fl. 16-19, del 21-23 y anexa con la contestación dentro del exp.

<sup>20</sup> Ver fl. 20 del exp.

<sup>21</sup> Ver fl. 25-28 del exp.

por cuanto señala que se desconocieron varios conceptos salariales devengados por el accionante mientras laboró en la Unidad Administrativa Especial, Aeronáutica Civil, esto es, las horas compensatorias y los compensatorios dominicales, y que a pesar de haberse iniciado acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho ante el Juzgado Diecinueve (19) Administrativo del Circuito de Bogotá, radicado bajo el N° 11001333101920120023600 que ordenó mediante fallo del 19 de abril de 2013 a reliquidar la pensión de jubilación del actor, la entidad acusada no dio estricto cumplimiento.

Por lo anterior, le fue necesario iniciar una nueva acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, sección segunda, subsección C, bajo el radicado 25000234200020150228100 en la cual solicitó nuevamente la reliquidación de su pensión de vejez; dicha Corporación mediante auto de 21 de marzo de 2019 resolvió declarar la excepción de cosa juzgada, providencia confirmada el 27 de mayo de 2019, por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Subsección B, M.P Carmelo Perdomo Cuéter, al encontrarse por ese operador judicial que mediante la Resolución RDP 45717 de 02 de octubre de 2013 expedida por la UGPP, se incluyeron los factores correspondientes a dominicales y festivos y a horas extras.

Por su parte la UGPP, alegó que la concesión del amparo resultaba improcedente y, por ende, no podía ordenarse la reliquidación de la pensión de vejez, por cuanto a través de la Resolución RDP 45717 de 02 de octubre de 2013, se incluyeron los factores salariales de horas extras diurnas ordinarias y bajo el ítem dominicales y festivos, los factores de jornada ordinaria dominical, compensatorio dominical y festivos y horas extras diurna dominical, así mismo, se aclaró que el valor de la prima de vacaciones cancelado en el mes de febrero de 2009, se divide por el periodo comprendido entre el 01 de noviembre de 2008 al 30 de diciembre de 2009, en atención a que el último pago por este concepto se efectuó en el mes de octubre de 2008.

Así las cosas, la supuesta vulneración alegada por el accionante se fundamenta en un presunto error en el reconocimiento de su reliquidación pensional, es decir, un conflicto de orden legal, que en principio, encuentra los medios adecuados para su solución en la jurisdicción ordinaria, agotados por el actor **sin que se acredite dentro de esta acción constitucional su ineficacia**, pues no se materializa con la mera negativa del derecho reclamado ante las autoridades competentes.

Además de lo anterior, como bien se anotó en la parte considerativa de la presente providencia al tratarse de una **acción excepcional** procedente como medio transitorio de amparo para ordenar la reliquidación de una pensión, se deben acreditar una serie de requisitos, como lo es tener la calidad de jubilado, requisito acreditado mediante Resolución 49508 de 29 de septiembre de 2008 expedida por CAJANAL hoy UGPP, adicionalmente el haber agotado los medios de defensa en sede administrativa y judicial, esto es aportando las decisiones dentro de los medios de control de nulidad y restablecimiento del derecho interpuestos ante las entes competentes bajo los radicados 2012-00236 y 2015-02281 y las Resoluciones de cumplimiento de fallo, mediante las cuales se reliquida su mesada pensional y se agotan los medios de defensa en sede administrativa esto es, Resoluciones 009701 de 21 de marzo de 2014, por medio de la cual se niega una solicitud de reliquidación pensional, Resolución N° 001962 de 27 de noviembre de 2009, por medio de la cual se reliquida una pensión de vejez, Resolución RDP 045717 de 02 de octubre de 2013 por medio de la cual se da cumplimiento a un fallo judicial; no obstante, al evaluar el requisito de **perjuicio irremediable** que es determinante para la intervención del juez constitucional, no se demuestra que el tutelante o su cónyuge Mercedes Ramírez Guzmán estén sometidos a condiciones especiales de vulnerabilidad a causa de la no reliquidación pensional, es decir, si bien se trata de personas mayores no se dice nada de su condición económica o de la materialización efectiva de una afectación a su mínimo vital, por tanto no se encuentra soportado algún tipo de carencia económica.

En consonancia con lo anterior, no es suficiente que sean invocados fundamentos de derecho para que proceda el amparo transitorio, **pues es necesario que sean acreditados los todos requisitos que demuestren las condiciones de procedencia dentro de la tutela;** contrario a esta situación, en el presente asunto se vislumbra que dentro de los procesos ordinarios agotados ya fueron estudiadas y analizadas los factores salariales que debían conformar el ingreso base de liquidación, según presupuestos normativos existentes para el caso del señor Samuel Esteban Pineda Sánchez, sin vulneración alguna del debido proceso o derecho de defensa y contradicción. En todo caso, la acción de tutela, no puede convertirse en el escenario que verifique la procedencia de otros conceptos que ahora reclama.

Al margen de lo anotado, es conveniente advertir al actor que conforme a la orientación jurisprudencial adoptada por el H. Consejo de Estado y al Acto Legislativo No. 01 de 2005, que modificó el artículo 48 de la C.P., el ingreso base de

liquidación de las pensiones, no puede incluir conceptos sobre los cuales no se efectuó la respectiva cotización al sistema.

En consecuencia, habrá de declararse improcedente la presente acción de tutela conforme lo mencionado en líneas anteriores.

En mérito de lo expuesto, el **Juzgado 47 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, Sección Segunda**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

**FALLA:**

**PRIMERO: NEGAR POR IMPROCEDENTE** la acción de tutela presentada por el señor **SAMUEL ESTEBAN PINEDA SÁNCHEZ** identificado con C.C. No. 405.647 de Susa, Cundinamarca, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: NOTIFÍQUESE** al accionante, al presidente de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social y al Defensor del Pueblo por el medio más expedito, de conformidad con lo previsto en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

**TERCERO:** Si no fuere impugnada la presente decisión judicial, remítase el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**LUZ NUBIA GUTIÉRREZ RUEDA**  
Juez