

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



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

Bogotá D.C., Mayo dieciocho (18) de dos mil veinte (2020)

Clase de Proceso : **ACCIÓN DE TUTELA**

Accionante : **NESTOR IVÁN RAMOS GARAVITO**

Accionado : **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES-
COLPENSIONES- Y SERVICIO NACIONAL DE
APRENDIZAJE -SENA-**

Radicación No. : **11001334204720200008800**

Asunto : **DEBIDO PROCESO JUDICIAL Y ADMINISTRATIVO, ACCESO A LA
ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA, MÍNIMO VITAL Y VIDA DIGNA**

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 **NESTOR IVÁN RAMOS GARAVITO**, quien actúa en nombre propio, contra la **Administradora Colombiana de Pensiones -COLPENSIONES-** y el **Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA-**, por presunta vulneración a sus derechos fundamentales al debido proceso judicial y administrativo, acceso a la administración de justicia, mínimo vital y vida digna.

1.1. HECHOS

1. El accionante se desempeñó por aproximadamente 18 años como instructor por prestación de servicios en el SENA.
2. El demandante al finalizar el vínculo contractual con el SENA instauró medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra acto administrativo que negó el reconocimiento de la relación laboral correspondiendo por reparto al Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión de Facatativá.
3. Mediante sentencia de primera instancia confirmada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión de Facatativá accedió a las pretensiones de la demanda y condenó al SENA al pago de todas las cotizaciones por concepto de aportes pensionales y prestaciones sociales derivadas de los contratos ejecutados por el señor Néstor Iván Ramos Garavito, aportes, que debían ser efectuados ante el fondo pensional al cual se encontraba afiliado el accionante, para el caso del actor, la Administradora pensional COLPENSIONES.
4. En cumplimiento de la orden judicial, el SENA expidió la Resolución No 1368 de 2018, ordenó el pago de prestaciones sociales, adicionalmente, en el párrafo segundo del mismo acto administrativo dispuso que el pago de los valores de seguridad social en pensión a cargo del empleador serían ordenados por el SENA en otra resolución previa la actualización.
5. El actor alega que Colpensiones no ha dado cumplimiento a lo dispuesto en la resolución y a la orden confirmada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, a pesar de haber transcurrido más de 2 años afectando gravemente sus derechos fundamentales.
6. Que mediante oficio radicado N° 2018-13549246 expedido por el SENA se requirió a COLPENSIONES con el fin de que efectuara la reliquidación de los aportes pensionales. De otro lado, COLPENSIONES mediante escrito del 29 de noviembre bajo el N° 2018-13549246-3691040 solicitó al SENA allegar documentos indispensables a fin de efectuar la reliquidación de cotizaciones.
7. Que tanto el SENA como COLPENSIONES han mostrado negligencia en el cumplimiento de la orden judicial confirmada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca afectando sus derechos en cuanto a la seguridad social, ya que actualmente el tutelante es pensionado con una mesada de salario mínimo.

8. Que la pensión de jubilación del accionante es el único medio económico de sustento de su núcleo familiar y la reliquidación a la que tiene derecho permitiría mejorar su calidad de vida.
9. Indicó que en la actualidad cuenta con un estado de salud precario que impacta negativamente en su calidad de vida y la de su núcleo familiar, por tanto, el incremento en su mesada pensional permitiría incrementar su calidad de vida.
10. Que la H. Corte Constitucional se ha pronunciado frente asuntos similares al aquí debatido y ha sentado jurisprudencia en relación al amparo de derechos fundamentales cuando se impide el debido acceso a la administración de justicia en especial de beneficiarios a una pensión vejez, aunado a que se trata de una persona de tercera edad, en estado especial de vulneración frente a la posición dominante de COLPENSIONES.

1.2. DERECHOS FUNDAMENTALES PRESUNTAMENTE VULNERADOS

El accionante sostiene que con el actuar de la entidad accionada, se le han vulnerado sus derechos fundamentales al debido proceso judicial y administrativo, acceso a la administración de justicia, mínimo vital y vida digna.

II. ACTUACIÓN PROCESAL

Como la solicitud reunió los requisitos de ley, se le dio trámite a través del auto admisorio del 08 de mayo del año en curso, se notificó su iniciación al **Presidente de COLPENSIONES y a Director General del SENA**, para que informaran a este Despacho sobre los hechos expuestos en la acción de tutela respecto de los derechos deprecados.

III. CONTESTACIÓN DE LA ACCIÓN DE TUTELA

3.1. COLPENSIONES

Mediante correo electrónico del 11 de mayo de 2020, dirigido a la secretaria de este Despacho, la Dra. Malky Katrina Ferro Ahcar, en calidad de Directora de Acciones Constitucionales de COLPENSIONES, presentó informe indicando que mediante comunicación SENA del 25 de octubre de 2018 radicado número 2018_13549246 la Coordinadora Grupo Administración de Salarios – Andrea Lorena

Realpe García, solicitó la liquidación financiera de los aportes a pensión del accionante.

No obstante, realizando la validación correspondiente se evidencia que no se encontraba la documentación completa para acreditar la información necesaria para efectuar la liquidación correspondiente.

Por lo anterior, COLPENSIONES remitió comunicación externa BZ2018_13549246-3691040 de fecha 29 de noviembre de 2018 en donde se requiere al SENA con el fin de que incorpore la documentación necesaria para realizar la liquidación financiera de los aportes a pensión del accionante y adicionalmente se le pone en conocimiento las inconsistencias evidenciadas en la información anteriormente allegada por el SENA.

Desde la fecha en mención, COLPENSIONES no ha recibido correcciones o documentación pertinente para proceder a realizar la liquidación del cálculo actuarial solicitado en la presente acción de tutela.

Aduce la inexistencia del hecho vulnerador, pues, no se acredita ningún tipo de requerimiento o petición por parte del tutelante, además, se considera que la acción es improcedente para obtener el reconocimiento de una devolución de aportes sin haberse anexado la documentación necesaria para dicho trámite.

Para COLPENSIONES bajo ninguna circunstancia se puede someter al Juez de tutela al reconocimiento de la pensión sea por vejez, invalidez o muerte sin que le anteceda una petición formal junto con los documentos necesarios.

Ahora bien, se expone la procedencia de la acción de tutela en el campo de reconocimiento de acreencias laborales indicándose que de manera excepcional el operador constitucional puede acceder a las pretensiones solicitadas siempre y cuando se cumplan con los presupuestos jurisprudenciales establecidos por la Corte Constitucional, esto es, que no se cuente con un medio idóneo de defensa judicial, que la tutela resulte necesaria para evitar la consumación de un perjuicio irremediable, que cause inminente violación a derechos fundamentales, además de que se debe desvirtuar la presunción de legalidad de la actuación administrativa, adicionalmente demostrar el cumplimiento de los requisitos legales y reglamentarios para el reconocimiento de la prestación a la que tiene derecho.

Debe entonces materializarse una actuación negligente, arbitraria o caprichosa que se encuentre en cabeza de la administración y no del accionante, quien teniendo las herramientas administrativas no ha hecho uso de las mismas para su reclamación.

Hace alusión al artículo 40 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, determinó que durante la actuación administrativa la entidad se encuentra facultada para aportar, pedir y practicar pruebas, de oficio o a petición del interesado hasta antes de proferir decisión de fondo.

Igualmente, insiste que según lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 1437 de 2011, las autoridades podrán requerir al ciudadano para que allegue los documentos o informes necesarios, que permitan emitir una decisión de fondo, solicitando se desestime la acción constitucional y se deniegue la protección invocada por el actor.

3.2. SENA

El Coordinador Grupo Administración de Salarios SENA Dirección General, mediante correo electrónico del 13 de mayo informa a esta Sede Judicial que en cumplimiento de la orden dada mediante el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en providencias de primera instancia por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Facatativá, de 25 de junio de 2015 y en segunda instancia por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el 15 de noviembre de 2017, se profirió Resolución No. 1368 del 9 de agosto de 2018 ordenando el pago de las prestaciones sociales señaladas por los despachos judiciales a favor del señor Néstor Iván Ramos Garavito, anotando en relación pago correspondiente a seguridad social dentro parágrafo 2º del artículo 2º lo siguiente:

"PARÁGRAFO 2º: El pago de los valores de seguridad social en pensión empleado-empleador, será ordenado por el SENA a través de nueva resolución una vez COLPENSIONES remita la liquidación actualizada de la obligación." Adjunto copia de la Resolución en mención".

Se adjuntó orden de pago a favor del señor Néstor Iván Ramos Garavito, el 30 de agosto de 2018.

Para dar efectivo cumplimiento a la orden judicial el SENA mediante requerimientos No. 2-2018-012868 del 25 de octubre de 2018 y 01-2-2020-001763 del 13 de mayo de

2020, instó a COLPENSIONES para que enviara la liquidación financiera del caso del señor Néstor Iván Ramos Garavito y así proceder con su pago.

En atención a dichos requerimientos el SENA pide a este Juzgado NO acceder a tutelar los derechos incoados por el señor Néstor Iván Ramos Garavito, por cuanto, no ha sido el ente vulnerador.

IV. CONSIDERACIONES

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.

4.1. PROBLEMA JURÍDICO

El problema jurídico se contrae a determinar si COLPENSIONES y el SENA, han vulnerado los derechos fundamentales al debido proceso administrativo, acceso a la administración de justicia en igualdad de condiciones y derecho a una vida digna del señor **NESTOR IVÁN RAMOS GARAVITO**, al no efectuarse el pago de los valores de seguridad social en pensión empleado-empleador derivados de la orden judicial emitida por el Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión de Facatativá el 25 de junio de 2015 y confirmada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 15 de noviembre de 2017.

4.2. DESARROLLO DEL PROBLEMA JURÍDICO

Para resolver el problema jurídico planteado, el Despacho considera que se hace necesario estudiar la normativa aplicable al caso y la jurisprudencia de la Corte Constitucional en lo que atañe a los derechos presuntamente vulnerados.

4.2.1. 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.

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 referir lo señalado en el artículo 6° 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 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."¹

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.²

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.

¹ Sentencia C-980 de 2010.

² *Ibidem*.

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.”³*

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”⁴. 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”⁵.

En la misma providencia, se determinó que las garantías establecidas en virtud del debido proceso administrativo, de acuerdo con 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, 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

³ Sentencia C-980 de 2010.

⁴ Sentencia T-796 de 2006.

⁵ Ibídem.

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 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.***⁶

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.

4.2.2 El derecho al debido proceso administrativo en materia pensional.

El derecho fundamental al debido proceso se encuentra consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política, disposición según la cual este “*se aplicará a todas las actuaciones judiciales y administrativas*”. Esta garantía constitucional ha sido entendida como el deber de las autoridades, tanto judiciales como administrativas, de respetar el ejercicio de los derechos de defensa y contradicción y ha sido definida por esta Corporación como “*un principio inherente al Estado de Derecho que posee una estructura compleja y se compone por un plexo de garantías que operan como defensa de la autonomía y libertad del ciudadano, límites al ejercicio del poder público y barrera de contención a la arbitrariedad*”⁷

La Corte ha sostenido que en materia pensional el derecho al debido proceso administrativo se manifiesta en el deber de las administradoras de pensiones, como prestadoras del servicio público de la seguridad social, de respetar en sus actuaciones los derechos y obligaciones de los afiliados y sujetarse a los postulados del debido proceso, así discurre en sentencia T-040 de 2014:

(...)

⁶ C-034 de 2014.

⁷ Corte Constitucional T-154 DE 2018.

Cuando las actuaciones administrativas comprometen derechos fundamentales de los ciudadanos, el juez de tutela adquiere competencia, no para intervenir en las discusiones de carácter legal, pero sí para garantizar la protección a los derechos fundamentales. Como lo ha mencionado la Corte en casos relativos a infracciones al debido proceso en materia laboral, cuando las actuaciones de las autoridades pueden llevar a un perjuicio iusfundamental 'la controversia trasciende el mero plano legal para adquirir un carácter constitucional cuando se compromete la efectividad del derecho fundamental a obtener.

En materia pensional, este derecho se manifiesta en el deber de las administradoras de pensiones de respetar los derechos y las obligaciones de los afiliados, pues, sus actuaciones van a incidir en la garantía de otros derechos fundamentales, como la seguridad social. Al emitir una decisión sobre un derecho pensional sin la observancia de las garantías procesales u omitiendo pronunciarse, por ejemplo, sobre aspectos relevantes puestos a consideración de la autoridad administrativa, **se incurre en una vulneración del derecho al debido proceso.**

4.2.3 El 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 Corte⁸. 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.

⁸ 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”⁹.

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 comprenden¹⁰ “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 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”¹¹.

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.

4.2.4 Procedencia excepcional de la acción de tutela para reclamar acreencias laborales.

⁹ Corte Constitucional, Sentencia SU-995 de 1999

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

¹¹ Corte Constitucional, Sentencias T-685 de 2014; T-779 de 2014.

En lo que respecta al reconocimiento de acreencias laborales por medio de la acción de tutela, la jurisprudencia constitucional ha señalado que por regla general dicha pretensión **no es susceptible de ampararse por esta vía**, por cuanto en el ordenamiento jurídico la jurisdicción ordinaria laboral, o la jurisdicción de contenciosa administrativa tienen mecanismos idóneos y eficaces de defensa judicial según el caso. Sin embargo, de manera excepcional, se ha contemplado la procedencia del amparo para obtener el pago de dicho tipo de acreencias cuando se afecta el derecho fundamental al mínimo vital del accionante¹².

Sobre este punto, la Sentencia T-457 de 2011 indicó que:

*“Por regla general, la resolución de las controversias relativas al incumplimiento en el pago de acreencias laborales, entre ellas el salario o contraprestación mensual, es un asunto que compete a la jurisdicción laboral. (...) Sin embargo, la sólida línea jurisprudencial que por varios años ha trazado esta Corporación, plantea de forma pacífica una única excepción sobre la improcedencia general anotada. Ella se presenta en aquellos eventos en los que el no pago de la prestación tiene como consecuencia directa la **afectación de derechos fundamentales, concreta y especialmente, el del mínimo vital**”. (Negrilla fuera de texto).*

En cuanto al mínimo vital, esta corresponde a aquel ingreso destinado a cubrir las necesidades básicas como alimentación, salud, educación, recreación, servicios públicos domiciliarios, etc, de ahí que su conceptualización no sólo comprenda un componente cuantitativo vinculado con la simple subsistencia, sino también un elemento cualitativo relacionado con el respeto a la dignidad humana como valor fundante del ordenamiento constitucional. En todo caso, siempre que se alega su vulneración, es necesario **que el interesado enuncie los motivos que le sirven de fundamento para solicitar su protección, de manera que el juez pueda evaluar la situación concreta del accionante.**

De acuerdo con el requisito de subsidiariedad, la acción de tutela es improcedente cuando es utilizada como mecanismo alternativo a los medios judiciales ordinarios de defensa previstos por la ley. Sin embargo, este requisito puede flexibilizarse si el juez constitucional logra determinar alguno de estos supuestos: (i) los mecanismos y recursos ordinarios de defensa no resultan lo suficientemente idóneos y eficaces para garantizar la protección de los derechos presuntamente vulnerados o amenazados; (ii) se requiere la protección constitucional como mecanismo transitorio, pues, de lo contrario, el afectado se enfrentaría a la ocurrencia

¹² Ver sentencia Corte Constitucional T-043 de 2018.

inminente de un perjuicio irremediable frente a sus derechos fundamentales; y, (iii) el titular de los derechos fundamentales amenazados o vulnerados es sujeto de especial protección constitucional. Así mismo, debe señalarse que las controversias respecto de derechos laborales ciertos e indiscutibles tienen una gran relevancia constitucional, ya que éstos involucran derechos fundamentales y por eso constituyen un límite infranqueable dentro de las relaciones laborales, los derechos inciertos y discutibles dentro de la relación laboral son derechos legales que pueden ser protegidos por esa jurisdicción natural.

4.3. HECHOS PROBADOS

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

- Cédula de ciudadanía del actor, con fecha de nacimiento de 10 de junio de 1951, acreditando que para esta anualidad cumple 69 años de edad.
- Resolución 1368 de 2018, por medio de la cual el SENA da cumplimiento a unas sentencias judiciales, y consta el trámite administrativo adelantado por la entidad, la información enviada a Colpensiones y al actor, dejando en suspenso el pago de los valores de seguridad social en pensión empleado - empleador hasta que COLPENSIONES remita la liquidación actualizada de la obligación.
- Liquidación sentencia efectuada por el SENA en cumplimiento de la orden judicial a 10 folios.
- Oficio del 29 de noviembre de 2018, radicado BZ2018_13549246-3691040, a través del cual COLPENSIONES, solicitó al SENA para la liquidación financiera de los aportes de pensión del demandante, fotocopia de cédula de ciudadanía, sentencia judicial, certificación IBC, a parte de la solicitud del empleador indicando los periodos y certificado de salarios a liquidar. Adicionalmente pone en conocimiento al SENA que no coincide lo relacionado con la información en relación con el periodo a liquidar, los 12 contratos confrontados con los salarios, requiriendo diligenciar un nuevo formato.
- Anexo I COLPENSIONES, oficio de 29 de enero de 2019 radicado BZ2018_13549246-3691040.
- Anexo II certificado correo postal "Domina entrega Total" con recibido del SENA del 03 de diciembre.

- Anexo I SENA, Oficio No: 01-2-2020-001763 del 13 de mayo 2020, a través del cual la entidad da cumplimiento al requerimiento efectuado por COLPENSIONES, mediante oficio 29 de noviembre de 2018, radicado BZ2018_13549246-3691040.
- ANEXO II SENA, Oficio N°. 2-2018-012868 del 25 de octubre de 2018, se hace la solicitud de la liquidación financiera de aportes a pensión, incluyendo sentencia judicial y certificación IBC.
- Anexo III SENA, sentencias de primera y segunda instancia dentro del proceso 25269333300120140044001 proferidas por el Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión de Facativá el 22 de junio de 2015 y sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección segunda, Subsección C, M.P, Carlos Alberto Orlando Jaiquel del 15 de noviembre de 2017, en las que se ordenó el reconocimiento y pago de prestaciones sociales, salariales y de seguridad social a favor del actor a cargo del SENA.
- Anexo IV SENA, comprobante orden de pago presupuestal de gastos con fecha de registro de 28 de agosto de 2018 a favor del tutelante, por valor de \$ 69.985.433.
- Anexo V, Resolución 1368 de 2018, arriba relacionada, con soportes de liquidación sentencia judicial, ejecutoriada a partir del 27 de noviembre de 2017.

4.4. CASO CONCRETO

El señor **NESTOR IVÁN RAMOS GARAVITO**, considera vulnerados sus derechos fundamentales al debido proceso, igualdad, acceso a la administración de justicia, derecho al trabajo y mínimo vital parte de COLPENSIONES y el SENA por el incumplimiento de las sentencias emitidas dentro del proceso 25269333300120140044001 por el Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión de Facativá el 22 de junio de 2015 y sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección segunda, Subsección C, M.P, Carlos Alberto Orlando Jaiquel del 15 de noviembre de 2017, en las que se ordenó el reconocimiento y pago de prestaciones sociales, salariales y de seguridad social a favor del actor a cargo del SENA, teniendo en cuenta que a la fecha se le adeudan los valores correspondientes a seguridad social en pensión empleado – empleador, estando en una situación especial de vulnerabilidad en consideración a su edad y la posición dominante de las entidades accionadas.

Como se expuso en el desarrollo del problema jurídico, la acción de amparo constitucional sólo procede cuando no existen medios ordinarios de defensa judicial; o cuando aún existiendo, los mismos resultan ineficaces para proteger los derechos en conflicto o para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

En el asunto bajo examen, se observa que el SENA mediante Resolución 1368 de 2018 dio cumplimiento parcial a las obligaciones derivadas de las sentencias de primera y segunda instancia proferidas dentro del proceso 25269333300120140044001 por el Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión de Facativá el 22 de junio de 2015 y sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección segunda, Subsección C, M.P, Carlos Alberto Orlando Jaiquel del 15 de noviembre de 2017, en las que se ordenó el reconocimiento y pago de prestaciones sociales, salariales y de seguridad social a favor del actor a cargo del SENA.

En la parte resolutive de dicho acto administrativo de cumplimiento se reconoció y ordenó por el SENA el pago total al actor de \$ 69.985.433, anotándose en el párrafo 2º que las sumas correspondientes a seguridad social en pensión empleado - empleador serán ordenadas a través de nueva resolución, una vez COLPENSIONES remita la liquidación actualizada de la obligación.

Para la liquidación actuarial correspondiente, el SENA mediante oficio N°. 2-2018-012868 del 25 de octubre de 2018, solicitó una liquidación financiera de sentencia judicial, anexando en dicho requerimiento fotocopia de cédula, sentencia judicial y certificación IBC.

Dando respuesta a dicho requerimiento COLPENSIONES, remite mediante correo certificado al SENA el 29 de noviembre de 2018, oficio BZ2018_13549246-3691040 los requisitos adicionales necesarios para el estudio de las solicitudes de Liquidación Financiera por Sentencia Judicial, oficio recibido por el SENA el 03 de diciembre de la misma anualidad, además, se informa sobre las inconsistencias encontradas, anotando:

“se reportan ciclos fraccionados, y la sentencia de segunda instancia ordena: liquidar conforme a los 12 contratos, lo cual nos permite validar confrontando con los salarios y no coincide”

Finalmente, solicitó allegar el siguiente formulario en el que se debe establecer los salarios mes y año de los periodos a liquidar por COLPENSIONES.

Ciclo	Periodos		Información a registrar en Historia Laboral	
	desde	Hasta	Días	Ingreso base de Cotización por los días reportados
Año-mes	Día-mes-año	Día-mes-año	Min 1, Max 31	En pesos, no inferior al SMMLV, sin superar los topes de Ley

Pese al requerimiento anterior, se observa que sólo hasta el día 13 de mayo del año en curso el SENA mediante oficio No: 01-2-2020-001763 emitido por parte del Grupo de Administración de Salarios SENA- Dirección General, procedió a anexar la documental pendiente con el fin de establecer de forma clara los periodos a tener en cuenta dentro de la liquidación que debe realizar COLPENSIONES en calidad de entidad administradora de pensiones.

En razón a lo expuesto, se advierte que dentro del presente trámite administrativo se vieron afectados los derechos al debido proceso, acceso a la administración de justicia e igualdad en razón a que el SENA sin justificación alguna, omitió en oportunidad diligenciar y aportar los documentos requeridos para la liquidación correspondiente, situación que hasta el momento no ha sido saneada, toda vez, que si bien se acredita la emisión del oficio No: 01-2-2020-001763 del 13 de mayo del año en curso por parte del Grupo de Administración de Salarios SENA- Dirección General, no se aporta constancia de radicación o recibido por parte de COLPENSIONES, que permita establecer que la información allí registrada es de conocimiento de la entidad liquidadora.

De otro lado, no existe juicio de reproche en relación a la conducta administrativa desplegada por COLPENSIONES, que como bien se puede advertir de la documental aportada ha sido cumplidora de sus obligaciones según sus competencias legales, pues, demostró que en todo momento dio respuesta efectiva a los requerimientos elevados por el SENA, en consecuencia, esta entidad será desvinculada de la presente acción constitucional, al no observarse que con su actuar lesione o afecte los derechos reclamados por el señor Néstor Iván Ramos Garavito.

En cuanto a la vulneración del mínimo vital, este Despacho no encuentra prueba siquiera sumaria que permita declarar su amparo, tampoco se cumple con el requisito de subsidiariedad que obliga al accionante a acudir a la vía judicial establecida por el legislador para dirimir conflictos relacionados con el reconocimiento pensional o su reliquidación, que en este escenario es la jurisdicción contenciosa, mediante un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho adelantado en la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, previo, el

agotamiento de la vía administrativa ante COLPENSIONES; incluso, a través de la acción ejecutiva, en caso de que la entidad empleadora omita cumplimiento íntegro a la sentencia judicial que ordenó el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales y aporte a pensión, con ocasión de haber acreditado los elementos de la relación laboral y desvirtuado el contrato de prestación de servicios.

De igual manera no se acogerán las súplicas encaminadas a la protección del actor en calidad de adulto mayor como sujeto de especial protección constitucional, puesto que, como criterio para establecer la tercera edad, la expectativa de vida de los colombianos certificada por el DANE es la correspondiente a los 74 años. Así, la acción de tutela procederá como mecanismo definitivo para aquellas personas que alcancen la mencionada edad, pues, en estos casos la jurisdicción ordinaria no resulta ser lo suficientemente eficaz e idónea, presupuesto jurisprudencial no cumplido por el actor al acreditar 69 años de edad, quién tampoco probó las afecciones o limitaciones especiales en su estado de salud actual que imponen al administrador de justicia el amparo inmediato de los derechos que se alegan vulnerados¹³.

Por lo expuesto, esta Agencia Judicial considera que el SENA, vulneró los derechos fundamentales del demandante al debido proceso, igualdad y acceso a la administración de justicia, al haber transcurrido más de **1 año y 5 meses** sin dar respuesta de fondo a los requerimientos de COLPENSIONES para dar cumplimiento a la liquidación actuarial ordenada mediante providencia judicial en firme emitida por la jurisdicción administrativa. En consecuencia, este Despacho ordenará al **Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA-**, que dentro de las cuarenta y **ocho (48) horas** siguientes a la notificación de la presente providencia, acredite el envío de los documentos y formulario exigido por COLPENSIONES mediante oficio 29 de noviembre de 2018, radicado BZ2018_13549246-3691040, con el fin de que se proceda de manera inmediata a iniciar los trámites de la liquidación actuarial correspondiente, según la información contenida en el oficio No: 01-2-2020-001763 del 13 de mayo del año en curso emitido por el Grupo de Administración de Salarios SENA- Dirección General.

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,

¹³ Ver Sentencia Corte Constitucional T-844 de 2014.

FALLA

PRIMERO: DESVINCULAR del presente asunto a la **Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES-** y en tal virtud, absolverla de las obligaciones derivadas de la presente sentencia, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: CONCÉDASE la acción de tutela instaurada en nombre propio por el señor **NESTOR IVÁN RAMOS GARAVITO**, identificado con C.C. No. 19.138.500, en contra del **Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA –** por la vulneración de sus derechos fundamentales al debido proceso administrativo, igualdad y acceso a la administración de justicia de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de este fallo.

TERCERO: ORDENAR al **Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA –**, que dentro de **un término no mayor a 48 horas** siguientes a la notificación de la presente providencia acredite el envío de los documentos y formulario exigido por COLPENSIONES mediante oficio 29 de noviembre de 2018, radicado BZ2018_13549246-3691040, con el fin de que proceda de manera inmediata a iniciar los trámites de la liquidación actuarial correspondiente, según la información contenida en el oficio No: 01-2-2020-001763 del 13 de mayo del año en curso emitido por el Grupo de Administración de Salarios SENA- Dirección General.

CUARTO: NOTIFÍQUESE a las entidades accionadas, al tutelante y al Defensor del Pueblo, por el medio más expedito, de conformidad con lo previsto en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

CUARTO: 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