



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO 25 ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE  
BOGOTÁ  
SECCIÓN SEGUNDA - ORAL**

Bogotá D. C., dieciséis (16) de marzo de dos mil veintidós (2022)

<b>PROCESO No.:</b>	<b>11001-33-35-025-2022-00071-00</b>
<b>ACCIONANTE:</b>	<b>LUIS ALBERTO PENAGOS RODRÍGUEZ</b>
<b>ACCIONADO:</b>	<b>UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCION SOCIAL-(UGPP)</b>
<b>ACCIÓN:</b>	<b>TUTELA</b>

Procede el Despacho a dictar sentencia de primera instancia en la acción de tutela presentada por el doctor MARIO IVÁN ÁLVAREZ MILÁN, en calidad de apoderado judicial del señor **LUIS ALBERTO PENAGOS RODRÍGUEZ** en contra de la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCION SOCIAL**, por la presunta violación al derecho fundamental al MINIMO VITAL, A LA SEGURIDAD SOCIAL Y A UNA VIDA DIGNA.

## I. ANTECEDENTES

### 1.1. Soporte Fático de la Solicitud de Amparo

Del escrito de tutela se extraen los siguientes **HECHOS** relevantes:

Indica el accionante que CAJANAL expidió la Resolución No. PAP 011447 del 31 de agosto de 2010, por la cual le negaron la pensión de vejez, contra la que interpuso recurso de reposición, recurso que no fue resuelto por la entidad.

Manifiesta que siete años después se profirió la Resolución RDP 013904, que tiene el mismo objeto de la Resolución No. PAP 011447 del 31 de agosto de 2010, sin resolver la reposición, momento en cual ya había iniciado proceso laboral ante la Jurisdicción Ordinaria, la que se declaró impedida y remitió el expediente a la Jurisdicción Administrativa.

Aduce que, el juzgado 12 Administrativo de Bogotá profirió sentencia condenatoria contra la UGPP el 10 de mayo de 2019, fallo que fue confirmado por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en sentencia de fecha 13 de agosto de 2021.

Menciona que, el 27 de agosto de 2021 el Tribunal Administrativo de Bogotá comunico a la accionada el fallo para su cumplimiento y el 9 de diciembre de 2021 el Juzgado 12 Administrativo de Bogotá profirió auto de obedézcse y cúmplase, con condena en costas.

Señala que el día 21 de octubre de 2021 radicó ante la UGPP solicitud para el pago de la pensión y el retroactivo, sin que a la fecha se haya hecho el desembolso, así mismo, que ha dado respuesta inmediata a los requerimientos realizados por la accionada.

Finalmente indica que, cuenta en la actualidad con 72 años de edad, que debe sostener a su esposa y que por su edad le es difícil conseguir un trabajo para procurarse su congrua subsistencia.

## 1.2. Pretensiones

El tutelante solicitó al Despacho acceder a la siguiente:

*“Se solicita al señor Juez constitucional (1) conceder el amparo por violación del derecho fundamental al mínimo vital, a la seguridad social, vida digna y al cumplimiento de sentencia judicial ejecutoriada y que, en consecuencia, (2) ordene a la UGPP que en un plazo razonable que el señor Juez debe señalarle con perentoriedad, proceda a pagar la pensión al accionante, junto como el retroactivo, como se ordena en el fallo proferido el 13/08/2021 por el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, y (3) RECONVENIR a la accionada UGPP para que se abstenga de poner barreras y de dilatar injustificadamente el pago de los derechos prestacionales ordenados por los Jueces de la República en sentencias judiciales ejecutoriadas que han hecho tránsito a cosa juzgada..” (sic)*

## 1.3. Trámite Procesal y Contestación de la Demanda de Tutela

La demanda de tutela fue admitida por este Despacho mediante auto de fecha ocho (8) de marzo de dos mil veintidós (2022), en el que se ordenó notificar por el medio más expedito y eficaz, al representante legal de la Entidad accionada, a quien se le concedió el término de dos (2) días para que rindiera informe sobre los hechos y fundamentos de la acción, ejerciendo su derecho de defensa.

Notificada en debida forma la entidad accionada, y vencido el término concedido para su intervención, contestó la presente acción de tutela de la siguiente forma:

**UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y  
CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP**

Debidamente notificada la autoridad de la entidad accionada, se allega contestación a la acción de tutela, el 10 de marzo de 2022 vía correo electrónico, suscrita por el doctor JAVIER ANDRÉS SOSA PEREZ, en calidad de subdirector de Defensa Judicial Pensional y apoderado Judicial de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –UGPP, quien manifiesta estar debidamente legitimado en la causa para emitir el correspondiente pronunciamiento.

Manifiesta que, mediante Resolución No. 011447 del 31 de agosto de 2010 se negó el reconocimiento de una pensión de vejez a favor del accionante, COLPENSIONES mediante Resolución No. GNR 275101 del 8 de septiembre de 2015 negó el reconocimiento de la pensión de vejez al interesado, resolución que fue confirmada mediante Resolución No. GNR 336600 del 27 de octubre de 2015 que resolvió el recurso de Reposición.

Indica que, mediante Resolución No. GNR 183003 del 21 de junio de 2016 COLPENSIONES rechaza un recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución No. GNR 275101 del 8 de septiembre de 2015 y traslada por presunta competencia el expediente del accionante a la UGPP, quien mediante Resolución RDP 13904 del 31 de marzo de 2017 negó el reconocimiento pensional en favor del señor LUIS ALBERTO PENAGOS RODRÍGUEZ.

Señala que, una vez revisadas las bases de la entidad se evidencia que mediante escrito de radicado UGPP No 2021200502519282 del 27 de octubre de 2021, la parte accionante eleva solicitud de cumplimiento a fallo contencioso proferido por el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN E que ordenó reconocer una pensión de vejez al aquí accionante, motivo por el cual esta Unidad procedió a crear la Solicitud de Obligación Pensional SOP202101040194 a efectos de realizar el debido estudio y trámite administrativo que permita atender de fondo tal solicitud.

Aduce que, el fallo de segunda instancia quedó ejecutoriado el día 26 de agosto de 2021 y que de conformidad con el artículo 192 de la Ley 1437 de 2011, se tiene que la Unidad tiene un plazo de diez (10) meses contados a partir de la fecha de ejecutoria de la sentencia proferida por el TRIBUNAL SUPERIOR DE BOGOTÁ SALA LABORAL, situación que permite concluir que la UGPP, se encuentra dentro de los términos para el estudio, verificación y cumplimiento de la sentencia.

Finalmente señala que se debe desestimar las pretensiones de la parte accionante y se declare la improcedencia de la acción.

#### **1.4 Acervo Probatorio**

- Copia del auto de fecha 09 de diciembre de 2021 proferido por el Juzgado Doce Administrativo de Oralidad de Bogotá.
- Constancia de envío de correos electrónicos a la UGPP.
- Constancias suscritas por los señores Piedad del Rosario Penagos Rodríguez y Jesús Antonio Barrera Torres.
- Copia Resolución No. 013904 del 31 de marzo de 2017.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **2.1. De la acción de tutela.**

La acción de tutela, prevista en el Artículo 86 de la Carta Política y reglamentada por el Decreto 2591 de 1991, como mecanismo preferente y sumario, fue concebida como una acción judicial subsidiaria, residual y autónoma, a disposición de los ciudadanos, mediante la cual pueden reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, la protección judicial inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando éstos resulten amenazados o vulnerados por la acción u omisión de autoridades públicas y, excepcionalmente, de particulares.

El trámite de esta herramienta jurídica por medio de un procedimiento preferente y sumario supone su prevalencia frente a las demás acciones, y que el fallo que disponga la protección de derechos fundamentales sea de inmediato cumplimiento, empero, puede ser impugnado ante el superior, quien luego debe remitir el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

A la par, se constituye como una acción subsidiaria y residual, de manera que se torna improcedente cuando existen otros mecanismos de defensa judicial a los que puede acudir el interesado para obtener la protección de sus derechos fundamentales. No obstante, a pesar de ello, en el evento de que se acredite la configuración de un perjuicio irremediable, la solicitud de amparo se hace procedente.

Así, aunque la acción de tutela ha sido puesta por la Constitución y la Ley a disposición de todas las personas, ese derecho de acción no es absoluto, en cuanto está limitado por las causales de improcedencia, como la anteriormente mencionada, y las previstas en el Artículo 6º del Decreto 2591 de 1991, tales como: i) Cuando para proteger el derecho se pueda invocar el recurso de habeas corpus; ii) Cuando se pretenda proteger derechos colectivos; iii) Cuando sea evidente que la violación del derecho originó un daño consumado, salvo cuando continúe la acción u omisión violatoria del derecho y, iv) Cuando se trate de actos de carácter general, impersonal y abstracto.

Sin embargo, también la norma que creo la acción indica que la acción sólo 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.

## 2.2 Alcance del principio de subsidiariedad de la acción de tutela

La jurisprudencia constitucional, en armonía con lo dispuesto en los artículos 86 superior y 6º del Decreto 2591 de 1991, da cuenta que la acción de tutela es un medio de defensa de carácter subsidiario para obtener la protección inmediata y efectiva de los derechos fundamentales, lo que impone su procedencia siempre y cuando en el ordenamiento jurídico no exista otra acción idónea y eficaz para el amparo judicial de estos derechos.

Ello pone de presente la competencia subsidiaria y residual del juez de tutela para la protección de los derechos constitucionales. Entendida de otra manera, la acción de tutela se convertiría en un escenario de debate y decisión puramente litigioso, desnaturalizándose su finalidad de protección subsidiaria de derechos fundamentales.

En este mismo sentido, cabe hacer alusión a la sentencia T-406 de 2005, en la que la Corte señaló:

*“(...) Según esta exigencia, entonces, si existen otros medios de defensa judicial, se debe recurrir a ellos pues de lo contrario la acción de tutela dejaría de ser un mecanismo de defensa de los derechos fundamentales y se convertiría en un recurso expedito para vaciar la competencia ordinaria de los jueces y tribunales. De igual manera, de perderse de vista el carácter subsidiario de la tutela, el juez constitucional en este ámbito, no circunscribiría su obrar a la protección de los derechos fundamentales, sino que se convertiría en una instancia de decisión de conflictos legales. Nótese como de desconocerse el carácter subsidiario de la acción de tutela se distorsionaría la índole que le asignó el constituyente y se deslegitimaría la función del juez de amparo (...).”*

Así las cosas, de acuerdo con el principio de subsidiariedad, la tutela resulta improcedente cuando es utilizada como mecanismo alternativo de los medios ordinarios de defensa previstos por la ley. Sin embargo, tal regla general encuentra excepción si el juez constitucional logra determinar que: i) los mecanismos y recursos ordinarios de defensa no son suficientemente idóneos y eficaces para garantizar la protección de los derechos presuntamente vulnerados o amenazados; y ii) cuando se requiere el amparo constitucional como mecanismo transitorio para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

## 2.3. De la procedencia de la Acción de Tutela

La acción de tutela se encuentra concebida como un mecanismo ágil y sumario para la protección judicial de los derechos fundamentales (CP art. 86), la cual

sólo está llamada a proceder cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial. Al respecto, la Corte Constitucional se pronunció en Sentencia T-347/2016 en los siguientes términos:

*“Precisamente, a nivel normativo, el artículo 86 del Texto Superior establece que “[e]sta acción **solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial**”. De igual forma, el Decreto 2591 de 1991, “por el cual se reglamenta la acción de tutela”, dispone en el artículo 6 que la misma no procederá “cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales”. Esto significa que, como mandato general, la acción de tutela no es procedente cuando quien la interpone cuenta con otra vía de defensa judicial para ventilar el asunto y lograr su protección.”*

Así mismo, respecto de la subsidiariedad de la acción de tutela, la Corte Constitucional en Sentencia T- 076 de 2009, ha señalado reiteradamente que la acción de tutela no procede cuando el peticionario disponga de otro medio para la defensa judicial de su derecho, a menos que intente la acción como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, haciendo énfasis en el carácter excepcional del mecanismo constitucional de protección.

*“(…) la acción de tutela no puede convertirse en un instrumento adicional o supletorio al cual se pueda acudir cuando se dejaron de ejercer los medios ordinarios de defensa dentro de la oportunidad legal, o cuando se ejercieron en forma extemporánea, o para tratar de obtener un pronunciamiento más rápido sin el agotamiento de las instancias ordinarias de la respectiva jurisdicción. Su naturaleza, de conformidad con los artículos 86 de la Carta Política y 6º numeral 1º del Decreto 2591 de 1991, es la de ser un medio de defensa judicial subsidiario y residual **que sólo opera cuando no existe otro instrumento de protección judicial**, o cuando a pesar de existir, se invoca como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, de manera que no puede utilizarse para remplazar los procesos judiciales o administrativos, pues su finalidad no es otra que brindar a las personas una protección efectiva, real y eficaz, para la garantía de sus derechos constitucionales fundamentales. **En consecuencia, riñe con la idea de admitirla a procesos administrativos o judiciales en curso o ya terminados, en cuanto unos y otros tienen mecanismos judiciales ordinarios para la protección de derechos de naturaleza constitucional o legal, que por lo tanto la hacen improcedente**”<sup>1</sup>.*  
*Negrillas por el Despacho*

Así pues, la Corte Constitucional ha venido sosteniendo que la acción de tutela resulta improcedente cuando con ella se pretenden sustituir mecanismos ordinarios de defensa, que no fueron utilizados a su debido tiempo o simplemente no han sido utilizados.

Es así como se tiene entonces que, para determinar la procedencia excepcional de la tutela, con el fin de solicitar el cumplimiento de una orden judicial que establezca una obligación de dar, que la Corte Constitucional<sup>2</sup> exige los siguientes requisitos: (i) *que se compruebe la afectación de otros derechos*

<sup>1</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T- 076 de 2009.

<sup>2</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-454 de 2012

*fundamentales del accionante, y (ii) que los mecanismos judiciales ordinarios no sean eficaces o idóneos para el resguardo de los mismos.*

De acuerdo con la anterior pauta jurisprudencial, concluye este Despacho que es imperativo que quien depreca el amparo de un derecho constitucional fundamental, haya agotado todos los mecanismos de defensa judicial previstos en el ordenamiento jurídico. Aunado a lo anterior, la falta de diligencia, renuencia o el uso tardío de los medios ordinarios de defensa previstos en la normativa legal por parte del demandante, establece una causal válida para declarar la improcedencia de la acción constitucional frente al caso particular.

Así mismo, el ejercicio de la presente acción tampoco habilita al juez constitucional para sustituir los procedimientos ordinarios o interferir, a menos que exista un perjuicio irremediable, en la órbita de competencia de los demás operadores judiciales.

### **3. Caso Concreto**

De acuerdo a los hechos narrados, a la actuación adelantada y de lo acreditado en esta acción, se estudiará si se han vulnerado los derechos fundamentales al mínimo vital, a la seguridad social y a una vida digna, del accionante al no priorizar el pago Sentencia judicial, ejecutoriada el 26 de agosto de 2021, petición radicada ante la entidad mediante escrito de radicado UGPP No 2021200502519282 del 27 de octubre de 2021, con solicitud de cumplimiento a fallo contencioso proferido por el Juzgado Doce Administrativo de Oralidad De Bogotá el 10 de mayo de 2019 y por el Honorable Tribunal Administrativo de Cundinamarca en Sentencia proferida el 13 de agosto de 2021.

Al respecto en oportunidades anteriores, la Corte Constitucional<sup>3</sup> se ha pronunciado respecto de la procedencia excepcional de la acción de tutela para obtener el cumplimiento de una providencia judicial. La jurisprudencia se ha ocupado de diferenciar, desde el punto de vista de la obligación que se impone, dos (2) ámbitos de acción: cuando se trata de una obligación de hacer o cuando versa sobre una obligación de dar. De manera pacífica se ha sostenido que en relación con la primera modalidad el mecanismo constitucional se erige en el medio adecuado para hacerla cumplir, habida cuenta que los demás instrumentos de defensa consagrados en el ordenamiento jurídico no siempre revisten la idoneidad adecuada para proteger los derechos fundamentales que puedan resultar afectados con el incumplimiento. Por el contrario, ha indicado que cuando la orden emitida consiste en una obligación de dar el instrumento eficaz para alcanzar tal fin es en principio el proceso ejecutivo, toda vez que *“su correcta utilización garantiza el forzoso cumplimiento de la obligación eludida, en la medida en que se pueden pedir medidas cautelares, como el embargo y*

---

3 Sentencia T-216 de 2015

*secuestro de los bienes del deudor y su posterior remate con el fin de asegurar el pago”.*

Por otra parte, cabe anotar que la acción de tutela en este caso tampoco procede como mecanismo transitorio dado que no se encuentra demostrado un perjuicio de naturaleza irremediable, sobre lo cual es pertinente traer a colación el pronunciamiento de la Corte Constitucional, que en sentencia SU-458 de 1998<sup>4</sup>, precisó:

*“En múltiples oportunidades esta Corporación ha indicado que el único perjuicio que habilita la procedencia transitoria de la acción de tutela es aquel que cumple las siguientes condiciones: (1) se produce de manera cierta y evidente sobre un derecho fundamental; (2) de ocurrir no existiría forma de reparar el daño producido; (3) su ocurrencia es inminente; (4) resulta urgente la medida de protección para que el sujeto supere la condición de amenaza en la que se encuentra; y (5) la gravedad de los hechos, es de tal magnitud que hace evidente la impostergabilidad de la tutela como mecanismo necesario para la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales”.*

Este Despacho evidencia que no se encuentra acreditado en el expediente que el actor este sometido a condiciones especiales o que se evidencie la concurrencia de un perjuicio irremediable. En el escrito de tutela solo se menciona que la edad del peticionario es 72 años y, por tanto, es un adulto mayor; sin embargo, no se aportan las pruebas que demuestren la afectación de su mínimo vital o que esté soportando carencias económicas, por dicha razón estima este Estrado que es insuficiente la afirmación hecha por el tutelante para acreditar la existencia de un perjuicio irremediable que torne procedente la acción, puesto que se desconocen las condiciones particulares del peticionario.

Ahora bien, el plazo de ley para resolver la solicitud del cumplimiento de sentencias judiciales por parte de las entidades públicas, tanto en el Código General del Proceso como la Ley 1437 de 2011 establecen:

*“Artículo 307. **Ejecución contra entidades de derecho público.** Cuando la Nación o una entidad territorial sea condenada al pago de una suma de dinero, **podrá ser ejecutada pasados diez (10) meses desde la ejecutoria de la respectiva providencia** o de la que resuelva sobre su complementación o aclaración.*

*“Artículo 192. **Cumplimiento de sentencias o conciliaciones por parte de las entidades públicas.** Cuando la sentencia imponga una condena que no implique el pago o devolución de una cantidad líquida de dinero, la autoridad a quien corresponda su ejecución dentro del término de treinta (30) días contados desde su comunicación, adoptará las medidas necesarias para su cumplimiento. Las condenas impuestas a entidades públicas consistentes en el pago o devolución de una suma de dinero **serán cumplidas en un plazo máximo de diez (10) meses**, contados a partir de la fecha de la ejecutoria de la sentencia. Para tal efecto, el*

---

<sup>4</sup> Magistrado Ponente Jorge Arango Mejía.

*beneficiario deberá presentar la solicitud de pago correspondiente a la entidad obligada. (...)*

Así las cosas y de acuerdo con las normas transcritas las entidades públicas entre las que se incluye la UGPP cuando se trate de condenas consistentes en el pago de dineros como es el caso que nos ocupa tienen un plazo de 10 meses a partir de la ejecutoria de la sentencia, ya sea para el cumplimiento o para su ejecución, por lo que el término para dar cumplimiento al fallo judicial no se encuentra vencido, pues la fecha de ejecutoria del fallo que se exige cumplimiento por vía de tutela obedece al día 26 de agosto de 2021.

A partir de las anteriores consideraciones, encuentra este estrado judicial que el tutelante no acredita la ocurrencia de alguna de las condiciones señaladas en la precitada jurisprudencia, por tanto, se colige que este no está frente a una situación de apremio o urgencia, en consecuencia, se concluye que las circunstancias propias de este caso no satisfacen los presupuestos legales ni jurisprudenciales para la procedencia del amparo constitucional, razón por la cual, serán negadas en virtud de la improcedencia del medio de control de cumplimiento promovido en este caso.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO VEINTICINCO (25) ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

### **III. FALLA:**

**PRIMERO: DECLÁRESE IMPROCEDENTE** la acción de tutela por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** Comunicar a las partes por el medio más expedito la presente decisión, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

**TERCERO:** De no ser impugnada esta decisión, remítase a la H. Corte Constitucional para eventual revisión.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

**ANTONIO JOSÉ REYES MEDINA**  
Juez

CLM.

**Firmado Por:**

**Antonio Jose Reyes Medina  
Juez Circuito  
Juzgado Administrativo  
Sala 025 Contencioso Admsección 2  
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,**

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: **819df275efc016873388f8b277d9ae09944fe89a6afa30a86549dcd03df62c4d**  
Documento generado en 16/03/2022 08:10:32 AM

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