

República de Colombia
Rama Judicial



TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE BOGOTÁ
SALA CIVIL

Magistrado Ponente: **José Alfonso Isaza Dávila**

Radicación: 110013403003-2023-00110-01 (Exp. 2716)

Accionante: Jaime Acevedo Hende

Accionado: UGPP

Proceso: Tutela de Segunda instancia

Estudiada y aprobada en Sala de 18 de mayo de 2023

Bogotá, D. C., diecinueve (19) de mayo de dos mil veintitrés (2023).

Decídese la impugnación formulada por Jaime Acevedo Hende contra el fallo de 21 de abril de 2023, proferido por el Juzgado 03 Civil del Circuito de Ejecución de Sentencias de Bogotá, en la acción de tutela del impugnante contra la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP.

ANTECEDENTES

1. Aduciendo vulneración de los derechos al debido proceso administrativo, la igualdad, la favorabilidad, la progresividad y no regresividad, la primacía del derecho adquirido, una vida en condiciones dignas por ser adulto mayor que supera los 83 años, el accionante pidió que se disponga lo que en derecho corresponda en defensa de sus derechos adquiridos y conculcados, en cuanto al reconocimiento de la prima especial de riesgo y clima como factor salarial, que ha sido concedido a otros exempleados del Departamento Administrativo de Seguridad – DAS.
2. Para fundamentar su demanda manifestó, en resumen, que la accionada expidió la resolución RDP003882 de 21 de febrero de 2023, mediante la cual denegó la solicitud de extensión de los efectos de la sentencia de unificación jurisprudencial, dictada por el Consejo de Estado el 1 de agosto de 2023, en la que se reconoció que las primas de riesgo y



clima son factor salarial y deben ser incluidas en la base salarial de la pensión por vejez.

Explicó que se trata del trámite reglado en el artículo 102 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que él cumple con los requisitos, empero, la accionada desestimó la solicitud por aducir que es un caso distinto al resuelto en la sentencia de unificación, que por eso él carece de justificación razonada que evidencie estar en la misma situación de hecho y derecho del demandante a quien se le reconoció la pretensión en la aludida sentencia de unificación.

Entre otras cosas, controvertió que la accionada desconoció el precedente del Consejo de Estado, aplicó normas que no se ajustan a su caso, afirmó que opera la cosa juzgada y resolvió de fondo sin que se surtirá una etapa probatoria.

Esos aspectos los consideró inadecuados, por lo cual apeló el acto administrativo, recurso frente al que no ha recibido pronunciamiento de fondo, aunque se encuentran superados los términos legales previstos en los artículos 14, 79 y 80 del CPACA, de los que dispone la entidad para pronunciarse.

3. La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP, replicó que (i) la tutela no es el recurso judicial adecuado para reclamar el reconocimiento y pago de prestaciones de carácter laboral; (ii) el acto administrativo controvertido no es discutible en sede de tutela; (iii) no hay prueba del perjuicio irremediable; (iv) la entidad se encuentra dentro del término para resolver los recursos interpuestos por el accionante; (v) el interesado también dispone de la vía establecida en el artículo 269 del CPACA para solicitar la extensión de jurisprudencia ante el juez natural, para que este defina si procede o no el derecho reclamado (doc. 06).

EL FALLO IMPUGNADO

El juzgado denegó el amparo pretendido, para lo cual anotó que las pretensiones del accionante son debatibles ante la jurisdicción de lo



contencioso administrativo, con los medios de control de nulidad y restablecimiento del derecho, y así las cosas, el accionante cuenta con otros instrumentos de defensa judicial, además, no se encuentra probado un perjuicio irremediable que haga procedente el amparo (doc. 09).

LA IMPUGNACIÓN

En su inconformidad con la sentencia, el accionante reiteró los argumentos expuestos en el escrito de tutela y, entre otras cosas, agregó que el perjuicio irremediable se constituye con la morosidad de las otras jurisdicciones, por eso acudió a la tutela, ya que la incertidumbre pone en riesgo su salud mental, emocional, económica, espiritual y física, que demuestran la inminencia, certeza y gravedad. Por demás, solicitó se exhorte a la accionada para que emplee información real y correcta, también, contesten o controviertan sin evasivas (doc. 12).

CONSIDERACIONES

1. De manera insistente viene sosteniendo la jurisprudencia que la tutela, en línea de principio, no puede emplearse para ordenar el reconocimiento de prestaciones laborales, como es una pensión de jubilación o una sustitución pensional o su reliquidación, ya que debates de esa categoría deben someterse al cedazo propio de los trámites judiciales comunes o especiales, a excepción de los eventos en que aflore sin ningún asomo de duda una situación de extrema gravedad, que requiera la protección urgente y excepcional por esta vía, eventualidades en que la tutela actuaría como mecanismo transitorio en prevención de un mal irremediable, o en forma definitiva, si fuese el caso.

Recuérdase que por ser subsidiaria la tutela, tan sólo es procedente cuando el interesado no tiene otro medio judicial eficaz para combatir conductas antojadizas que vulneren los derechos del indicado rango, mas no para terciar en actuaciones de las otras autoridades o de los particulares, ni para sustituir a las demás jurisdicciones en la solución de los conflictos. De ese modo, si lo pedido se muestra incierto o infundado, cual ocurre cuando se trata de prestaciones desconocidas de manera objetiva por el respectivo



accionado, no procede la tutela; empero, si la reclamación ha sido negada al afectado de manera arbitraria o injustificada y se cercenan los derechos básicos, puede darse cabida a la tutela, en forma provisional o definitiva, según las circunstancias que el evento concreto amerite.

Igualmente, la Corte Constitucional ha dicho que la tutela es improcedente para el reconocimiento de derechos pensionales, salvo que: a) los medios ordinarios de defensa judicial no sean idóneos y eficaces para la protección; b) el caso tenga un problema de relevancia constitucional y; c) exista prueba al menos sumaria, de la titularidad del derecho reclamado y de que se ha desplegado cierta actividad administrativa o judicial tendiente a obtener el reconocimiento de la pensión (entre muchas, sentencia T-354 de 2010 y T-155 de 2018).

2. Acorde con lo esbozado, brota la improcedencia de la queja constitucional que ahora ocupa la atención del Tribunal, pues inviable resulta lo pretendido por el accionante, en cuanto se refiere a que se ordene a la entidad accionada extender la jurisprudencia unificada del Consejo de Estado, para el reconocimiento de la prima especial de riesgo y clima como factor salarial, con el fin de ser incluida en la base salarial de la pensión por vejez que devenga dicho interesado, por cuanto no militan los requisitos de excepción para esos efectos.

No obstante que sí debe concederse el resguardo del derecho de petición, acorde con la jurisprudencia constitucional en torno a ese atributo, en materia pensional, por verse clara la vulneración en tal sentido, como se explicará.

3. En relación con lo primero, la pretensión del accionante para que se ordene aplicar la extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado, en cuanto a inclusión de una prima especial de riesgo y clima como factor salarial, en la reliquidación pensional, la improcedencia del amparo constitucional aflora porque, de acuerdo con el art. 6, numeral 1°, del decreto 2591 de 1991, hay otros recursos o medios de defensa judicial, y no puede tener cabida el resguardo como mecanismo transitorio o definitivo, por cuanto, además, de haberse negado la petición por la accionada, con sustento objetivo, deja de verse la posibilidad de un perjuicio irremediable.



Justamente, la figura de extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado, está prevista en el artículo 102 del CPACA, y fue negada al accionante por la unidad accionada, con razones que no se muestran de clara e indiscutible arbitrariedad, pues expuso en resolución RDP 003882 de 21 de febrero de 2023, entre otras cosas, que la petición del accionante no cumplía los requisitos de justificación razonada para esos efectos, y que es distinta a la que se trató en la sentencia de unificación invocada, porque *“no guarda similitud de objeto y causa frente a la situación fáctica y jurídica en la que se encontraba el demandante que dio lugar a la expedición de la sentencia de unificación del 01 de agosto de 2013”* (carpeta 07.AnexosContestacionUGPP, archivo 2023110001660641_1681500656853 _RDP Febrero -1681490347876).

Así las cosas, denegada la petición, el accionante podría acudir a la vía reglada en el artículo 269 del CPACA, ante el Consejo de Estado, procedente ante la desestimación de su solicitud de extensión de jurisprudencia ante la entidad administrativa accionada.

4. Sin que confluayan los requisitos de excepcional procedencia de esta acción, ni siquiera como mecanismo transitorio para remediar un perjuicio irremediable.

Recuérdese que en relación con esta clase de perjuicio, ha señalado la jurisprudencia constitucional que *“debe ser inminente, grave, urgente e impostergable, esto es, que el riesgo o amenaza de daño o perjuicio debe caracterizarse por tratarse de una amenaza que está por suceder prontamente; (ii) porque el daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona sea de gran intensidad; (iii) porque las medidas que se requieren para conjurar el perjuicio irremediable sean urgentes; y (iv) porque la acción de tutela sea impostergable a fin de garantizar que sea adecuada para restablecer el orden social justo en toda su integridad”*¹.

El accionante argumentó en su impugnación que el perjuicio irremediable se constituye con la morosidad de las otras jurisdicciones, por eso acudió a

¹ Sentencias T-609 de 2005 y T-127 de 2014.



la tutela, ya que la incertidumbre pone en riesgo su salud mental, emocional, económica, espiritual y física, que demuestran la inminencia, certeza y gravedad.

Sin embargo, esos supuestos impiden un pronunciamiento favorable para este caso, pues no hay una situación de daño inminente y grave, que amerite las medidas urgentes e impostergables de la tutela, por cuanto el accionante es beneficiario de una pensión, por la suma de \$6.292.590.15 (doc. 12, pág. 13). Así las cosas, no está acreditado que la negativa de incremento en la pensión, pueda provocar un daño de esas características.

5. Ya en lo que atañe al derecho de petición, su vulneración está acreditada por cuanto se ven desconocidos los términos para esos efectos, de acuerdo con la doctrina decantada por la Corte Constitucional, en cuanto a que para decidir peticiones en materia pensional, la administradora de pensiones debe atender los siguientes términos: a) quince (15) días hábiles para para que la administradora informe al peticionario sobre el estado de su trámite, las razones por las cuales es demorada la respuesta y la fecha en que responderá de fondo, o cuando se requiera un término mayor, **o que se haya interpuesto un recurso**; b) cuatro (4) meses para responder de fondo si se trata de reconocimiento de pensión de vejez e invalidez así como las relativas a reliquidación y reajuste de las mismas; c) seis (6) meses para adoptar todas las medidas necesarias tendientes al reconocimiento y pago efectivo de las mesadas pensionales². Además, la entidad debe pronunciarse de fondo, es decir, resolver materialmente y notificar las decisiones al peticionario³.

La Corte Constitucional insistió en que “*cualquier desconocimiento injustificado de dichos plazos legales, en cualquiera de las hipótesis señaladas, genera la vulneración del derecho fundamental de petición*” y si se trata del incumplimiento de los plazos de 4 y 6 meses, también se amenaza el derecho a la seguridad social (sentencia T-045 de 2022).

Esos límites temporales aparecen incumplidos por la accionada en el caso bajo litis, visto que pasaron más de quince (15) días, luego de interpuestos

² Sentencias SU-975 de 2003 y T-587 de 2004, reiterada, entre otras, en las sentencias T-513 de 2007, T-385 de 2008, T-238 de 2017, T-155 de 2018 y T-045 de 2022.

³ Sentencia T-322 de 2016.



los recursos contra la negativa de aplicación extensiva de la jurisprudencia, sin que se hubiese tomado una decisión de fondo en torno a los mismos.

Frente a lo cual es inaplicable el artículo 86 del CPACA, que invocó la accionada en su réplica esta acción, cuando advirtió que estaba dentro de los dos meses para resolver el recurso, porque prevalecen las reglas especiales para los trámites pensionales.

Ahora bien, esa actuación tiene incidencia en el asunto de autos, de atender que, además de la avanzada edad del accionante, también hay vicisitud en el trámite dado a la apelación contra el acto administrativo que desestimó la solicitud de extensión de jurisprudencia, porque en últimas ese recurso era improcedente, según el artículo 102 del CPACA (modif. ley 2080 de 2021), pues contra el acto que reconoce el derecho *“no proceden los recursos administrativos correspondientes, sin perjuicio del control jurisdiccional a que hubiere lugar. Si se niega total o parcialmente la petición de extensión de la jurisprudencia o la autoridad guarda silencio sobre ella, no habrá tampoco lugar a recursos administrativos ni a control jurisdiccional respecto de lo negado. En estos casos, el solicitante podrá acudir dentro de los treinta (30) días siguientes ante el Consejo de Estado en los términos del artículo 269 de este Código”* (inciso antepenúltimo).

Con todo, como la entidad accionada, cuando resolvió negar la petición, le informó al accionante que podría interponer por escrito los recursos de reposición y apelación, ante el Subdirector de Determinación de Derechos Pensionales, lo que consta en la parte resolutive del acto administrativo (cuad. 02 anexos, doc. 02, pág. 5), debe estimarse que tal situación generó una especie de confianza legítima en el accionante, en lo que atañe a la procedibilidad de los recursos gubernativos, que por eso deben resolverse, así como evitar un futuro escenario incierto por los términos que tiene dicho interesado para agotar el medio judicial aludido.

6. Amén de que el silencio negativo que anuncia el artículo 86 del CPACA, no se equipara a una respuesta, pues apenas es una ficción para fines procesales, lo cual se puede percibir como una actuación *“contraria a los postulados de la función pública y el respeto por los derechos*



fundamentales, si se tiene en cuenta que uno de los fines del Estado es garantizar los derechos consagrados en la Constitución”⁴.

Por demás, la resolución de los recursos en la vía gubernativa es tema ligado al derecho de petición, razón por la cual no es posible considerarlo satisfecho con el acontecimiento del silencio administrativo que surge de la falta de decisión de aquellos, según el CPACA, dado que esta figura, por cuya virtud se debe entender que la decisión es negativa, no exime a la administración de resolver en tanto no se haya acudido a la jurisdicción contencioso administrativa. El propósito del silencio administrativo es allanar al administrado el acceso pronto a dicha vía judicial, si así lo desea, pero no librar a los respectivos funcionarios de su obligación de resolver los recursos.

7. De ahí que, en compendio, se modificará el fallo de primera instancia, para conceder la tutela únicamente respecto del derecho de petición, por cuanto en el trámite del recurso interpuesto, se han desconocido las reglas relativas a los especiales términos para peticiones en materia pensional, con el fin de ordenar a la accionada que en 48 horas, si no lo hubiese hecho, resuelva dicho recurso. En lo demás, relacionado con la orden de extensión de la jurisprudencia sobre reconocimiento de una prima especial de como factor salarial, se ratificará el fallo impugnado que lo negó.

DECISIÓN

Con base en lo expuesto, el Tribunal Superior de Bogotá, Sala Civil de Decisión, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley, **modifica** el fallo de fecha y procedencia anotadas, en lo siguiente:

1. Revocar parcialmente la negativa del amparo constitucional, respecto de la negativa de protección del derecho de petición del accionante frente a la accionada.

⁴ Tesis de la Corte Constitucional en sentencia C-875 de 2011.



2. En su lugar se concede parcialmente el amparo, en cuanto al derecho de petición de Jaime Acevedo Hende frente a la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP.

Y en consecuencia, se ordena a la entidad mencionada que, en el término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de este fallo, resuelva el recurso de apelación formulado por el accionante contra la decisión negativa de aplicación extensiva de la jurisprudencia del Consejo de Estado, conforme a lo anotado en la parte motiva de este fallo.

3. Confirmar en lo demás el fallo impugnado.

Comuníquese por telegrama u otro medio expedito y remítanse las providencias a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

JOSE ALFONSO ISAZA DAVILA

MAGISTRADO

MARTHA ISABEL GARCIA SERRANO

MAGISTRADA

FLOR MARGOTH GONZALEZ FLOREZ

MAGISTRADA

Firmado Por:

Jose Alfonso Isaza Davila

Magistrado Tribunal O Consejo Seccional

Sala 018 Civil

Tribunal Superior De Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

Martha Isabel Garcia Serrano

Magistrado Tribunal O Consejo Seccional

Sala 009 Civil
Tribunal Superior De Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

Flor Margoth Gonzalez Florez
Magistrada
Sala Despacho 12 Civil
Tribunal Superior De 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: **aa4b91655bad9117a8bca4fe0e3afd8f409053b68edc0ec97eab1c071363a96d**

Documento generado en 19/05/2023 04:46:29 PM

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