



**JUZGADO CUARENTA Y CINCO CIVIL DEL CIRCUITO DE  
BOGOTÁ D.C.**

**[j45cctobt@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:j45cctobt@cendoj.ramajudicial.gov.co)**

Bogotá D.C., veintitrés (23) de junio de dos mil veintiuno (2021)

**Referencia:** ACCIÓN DE TUTELA No. 2021-0319-01  
**Accionante:** NOHORA TERESA CRUZ BECERRA  
**Accionada:** UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE  
SERVICIOS PÚBLICOS,  
**Vinculadas:** COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL,  
CORINA ANA MARÍA NIEVES QUINTERO Y  
LOS INTERESADOS EN EL PROCESO DE  
SELECCIÓN No. 823 DE 2018 DE LA CNSC  
DISTRITO CAPITAL.

Procede el despacho a resolver la impugnación presentada por la accionante contra el fallo de tutela proferido el 14 de mayo de 2021, por el Juzgado Catorce Civil Municipal de Bogotá, donde se negó el amparo deprecado, previo el estudio de los siguientes,

**I. ANTECEDENTES**

1. Nohora Teresa Cruz Becerra incoó acción de tutela al encontrar vulnerados sus derechos fundamentales al mínimo vital, debido proceso, trabajo, estabilidad laboral, seguridad social integral, vida en condiciones dignas, debilidad manifiesta y derecho a la igualdad, luego de que fuera desvinculada de la Unidad Administrativa Especial de Servicio Públicos donde se desempeñaba como profesional universitario

código 219, grado 12 desde el 11 de julio de 2012, ya que fue designada en propiedad la señora Corina Ana María Nieves Quintero, quien se posesionó el 3 de mayo de 2021.

Como hechos relevantes refiere que, mediante acuerdo No. CNSC - 20191000000216 del 15 de enero de 2019, se convocó a concurso de méritos en la entidad accionada.

Que una vez se notificó la apertura del concurso de méritos, presentó derechos de petición fechados 27 de marzo de 2019, 23 de enero y 21 de agosto de 2020, a fin de exponer a la UAESP su calidad de prepensionada. No obstante, fue desvinculada de la entidad, desconociéndose las garantías exoradas y preceptos legales tales como los Decretos 3905 de 2009 y 648 de 2017, la Ley 909 de 2004, así como la circular 048 de 2018, entre otros.

Al no tener respuesta favorable de su condición de prepensionada, afirma, se presentó al concurso de méritos al empleo denominado profesional especializado, código 222, grado 26, identificado con OPEC No. 74601 del Sistema General de Carrera Administrativa de la planta de personal de la autoridad convocada, ocupó el tercer lugar para las dos vacantes ofertadas, siendo la siguiente en la lista de elegibles de conformidad con la Resolución No. 9107 del 17 de septiembre de 2020, situación que adujo también se puso de manifiesto ante su empleador, con miras a que se le “tuviera en cuenta” su participación en el concurso y “al ocupar este lugar en el listado de elegibles, y se informe si las personas que ocupan los dos (2) primero lugares tomaron posesión del cargo, y en caso de ser así, se tenga en cuenta mi lugar en el concurso para que en caso de existir una vacante definitiva en la entidad, (desiertas, no ofertadas, nuevas por cargos creados, o un cargo inferior al postulado) o su equivalente, antes que la entidad me

retire del servicio como provisional, se me otorgue la posibilidad de seguir vinculada a la UAESP, por mi experiencia profesional por más de 22 años, por mis conocimientos del sector público, por tener formación de abogada y profesional especializada, condiciones con las cuales considero cumplir con los requisitos para desempeñar con calidad un cargo en la planta de personal de la entidad”.

Finalmente, informó que cuenta con 57 años de edad; tiene 1745,85 semanas cotizadas al sistema de seguridad social; devengaba un salario mensual de \$ 4.585.878 y que el capital aportado a la cuenta de ahorro individual con solidaridad no permite recibir una pensión digna, pues al no lograr el ahorro suficiente le otorgarán un salario mínimo legal mensual vigente, lo que de hecho se encuentra debatido ante el juzgado 12 Laboral del Circuito de Bogotá, dada la nulidad en su afiliación al fondo privado de pensiones “Porvenir”.

Solicitó concretamente la protección de sus garantías fundamentales; se ordene la revocatoria de la Resolución 164 de 12 de abril de 2021 al vulnerar su estabilidad laboral reforzada y, contrario a ello, sea reintegrada al cargo que desempeñaba o uno de igual jerarquía, como también se ordene a la UAESP informar y verificar dentro del trámite que ya se surtió dentro de la Convocatoria No. 823 de 2018 - DISTRITO CAPITAL - CNSC, si existen listas de elegibles que se encuentren agotadas, para que aplique un perfil similar al cargo que ha desempeñado o un cargo al que por mérito tiene derecho por haber superado las pruebas del concurso en la OPEC 74601 como profesional especializado código 222, grado 26.

## **II. DEL FALLO DE PRIMERA INSTANCIA**

El juez de primer grado negó el amparo solicitado, luego de considerar que la acción tutelar era improcedente para entrar a solicitar el reintegro de empleos públicos o controvertir actos administrativos pues para ello se encontraban la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

De otra parte, a la vuelta de destacar la finalidad de la carrera administrativa exteriorizó que tratándose de sujetos de especial protección -como los prepensionados-, dicha condición “no define un derecho a una estabilidad indefinida hasta que se obtenga el derecho a la pensión, sino a obtener un trato preferencial, como acción afirmativa por parte del Estado y que se concreta en que sean los últimos en ser despedidos”.

Desde ese panorama, afirmó que la Unidad Administrativa Especial de Servicio Públicos una vez ofertado el cargo que ocupaba la actora mediante la Resolución No. 9036 de 2020 del 16 de septiembre de 2020, la desvinculación de la accionante se ejecutó por medio de la Resolución N. 164 del 12 de abril de 2021 en el marco de un concurso público, nombrándose a quien por mérito se encontraba en la lista de elegibles.

Asimismo, indicó que la señora Nohora Teresa Cruz Becerra para el momento de su desvinculación ya se había causado su derecho a pensión “pues contaba con la edad y la semanas mínimas requeridas y se evidencia por parte del empleador un trato preferencial, teniendo en cuenta que se narra que la convocatoria inicio sus efectos para el 19 de octubre de 2020 y su desvinculación se da 6 meses después. Aunado a ello, la accionada ha manifestado que si bien las

vacantes ofertadas fueron cinco, tres de ellas ya están debidamente ocupadas por miembros de la lista de elegibles y que las 2 restantes están ocupados por dos cargos en provisionalidad por dos funcionarios que acreditaron sus condiciones especiales”, luego no se verificaba en cabeza de la gestora la condición de prepensionada y el despido de la señora dio lugar a garantizar acciones afirmativas a su favor.

Finalmente, consideró el *a quo* que la accionante deberá “soportar el ingreso mermado que dice obtendrá de su pensión mientras legítimamente aspira a que el mismo aumente por cuenta de una demanda laboral” lo que “no puede ser óbice para su permanencia indefinida en el cargo, en la medida en que no se vislumbra con los hechos probados, que se hayan vulnerado sus derechos fundamentales, con el actuar de la administración”.

### **III. DE LA IMPUGNACIÓN**

Inconforme con lo resuelto, la señora Nohora Teresa Cruz Becerra impugnó la decisión, con sustento en los siguientes argumentos:

(i) El juez de primer grado yerra al considerar que la entidad accionada tuvo un trato preferencial en su caso, pues todo fue por circunstancias administrativas, donde la siguiente persona en lista, esto es, la señora Judy Angélica Español solicitó una prórroga de 60 días para su nombramiento y posteriormente declinara del mismo, luego no existió por la UAESP un trato preferencial, ni acciones afirmativas en casos donde las personas son sujetos de protección legal.

(ii) Si bien es cierto que los nombramientos en provisionalidad son de carácter excepcional y transitorio, para

aquellos casos donde no se encuentren empleados de carrera que cumplan con los requisitos para ser encargados y no exista lista de elegibles vigentes, estos deben ser provistos por aquellas personas que tienen condiciones especiales para su permanencia. Especialmente, si en el caso particular la entidad accionada informa que no existe lista vigente para agotar en el cargo que ocupaba la actora y se encuentran otros tales como Profesional Universitario Código 219 Grado 10, Profesional Especializado 222 Grado 24, Profesional Especializado 222 Grado 26.

(iii) Al participar en el concurso de méritos de la UAESP Convocatoria No. 823 de 2018 para el cargo OPEC 74601 y superar las pruebas, encontrándose en tercer lugar dentro de una lista de elegibles para las dos (2) vacantes ofertadas, solicita tener en cuenta esta condición para ser considerada la procedencia de verificar la existencia de vacantes que pueda ocupar por mérito.

(iv) el Régimen Individual con Solidaridad (RAIS), no se requiere tener la edad de 57 años y el mínimo de 1300 semanas de cotización para pensionarte, tan solo basta que se ahorre un capital en cualquier tiempo por tratarse de un régimen de capitalización o de ahorro individual.

Por tanto, lo relevante es que los dineros ahorrados y el rendimiento financieros generados o los abonos extraordinarios den para una pensión en condiciones de dignidad, pero en el caso particular, al no alcanzar esos ahorros luego de 33 años de vida laboral, se deja a merced a la tutelante, toda vez que no cuenta con ingresos para cubrir sus necesidades y su mínimo vital sería mente comprometido por su desvinculación laboral.

Aseveró que aún cursa un proceso de nulidad e ineficiencia del traslado de régimen ante el Juzgado 12 Laboral del Circuito de Bogotá y no puede pensionarse, por cuanto el estatus de pensionada resulta excluyente para el recurrir a la jurisdicción.

(v) La terminación de la relación laboral impide continuar cotizando al régimen de seguridad social en salud y pensión, como al acceso a la salud Prepagada. De ahí que se acuda a la jurisdicción laboral para propender la seguridad jurídica y transparencia, “siendo necesario que el legislador defina parámetros de protección al afiliado que pertenece al RAIS, por estar totalmente en desigualdad con el régimen de prima media, violando los principios de eficiencia, universalidad, solidaridad, integralidad, unidad y participación del sistema general de seguridad social.

#### **IV. CONSIDERACIONES**

1. La acción de tutela, consagrada en el artículo 86 de la Carta Fundamental, es el mecanismo constitucional efectivo que le permite a todo ciudadano reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de particulares en los casos expresos que señala el Decreto 2591 de 1991.

2. Se caracteriza por ser un mecanismo subsidiario o residual que procede, por regla general, cuando no se dispone de otro medio de defensa judicial, además de ser inmediato, porque su propósito es otorgar sin dilaciones la protección solicitada; sencillo o informal, porque no ofrece dificultades

para su ejercicio; sumario, porque es breve en sus formas y procedimientos; específico, porque se contrae a la protección exclusiva de los derechos fundamentales; eficaz, porque en todo caso exige del juez un pronunciamiento de fondo para conceder o negar el amparo del derecho y preferente, porque el juez lo tramitará con prelación a otros asuntos con plazos perentorios e improrrogables.

3. Dicho lo anterior, el fallo opugnado deberá ser refrendado, por cuanto verificados los reparos izados en conjunto con los medios probatorios acopiados por el juzgador de primer grado, conforme fue advertido en primera instancia *(i)* la acción sumaria no es la vía idónea para confutar actos administrativos; *(ii)* tampoco para pretender el reintegro en cargos públicos; *(iii)* la protección no luce inmediata y *(iv)* la condición de prepesionada y, por consiguiente, sujeto de especial protección no se logra verificar.

5. Como se logró enunciar en numerales anteriores, la acción de tutela no fue instruida por el constituyente como un medio alternativo o paralelo de cara a resolver problemas jurídicos que fueron designados estatutariamente a otros jueces, esto es, los ordinarios, quienes no pueden verse desplazados en sus competencias por los constitucionales, salvo, excepciones legales, como por ejemplo, la existencia de un perjuicio irremediable; una clara transgresión de derechos de primer orden; la existencia de una vía de hecho o se traten de sujetos de especial protección, como lo son los prepesionados; puntos sobre los cuales huelga señalar ni se llegó a invocar -salvo la última hipótesis- y que en todo caso, hecha la ponderación, se comprobó que la señora Nora teresa Cruz Becerra no goza de tal condición.

5.1. Precisamente, es por ello que desde vieja data e innumerable jurisprudencia de la Corte Constitucional, se haya sentado que el requisito de subsidiariedad constituye un factor diferenciador del genuino rol que cumple el juez constitucional, quien antes de entrar al examen del caso, debe confirmar que quien acude a la acción constitucional bien no cuente con mecanismo judiciales para defender sus derechos; no se busque reabrir debates procesales concluidos; fueran agotados todos los recursos disponibles, incluidos los medios de control en sede administrativa o en su defecto se acuda a las instancias judiciales pertinentes para refrendar los derechos presuntamente lesionados, ya que de lo contrario el amparo y sobre todo la función del juez constitucional se ve desdibujada.

5.2. Precisamente, en el presente evento era forzoso negar las pretensiones elevadas ya que de las piezas documentales no se logra extraer que la señora Cruz Becerra agotara los medios de control contra la Resolución 164 de 12 de abril de 2021, siendo menester agotar tal vía la considerar que sus garantías estaban siendo quebrantadas por la Unidad Administrativa Especial de Servicio Público luego de ser declarada insubsistente en el cargo de profesional universitario código 219, grado 12, el cual desempeñaba dese el 11 de julio de 2012.

Ningún medio demostrativo llegó a suministrar en tal sentido.

5.3. Igualmente deviene huérfano de prueba el hecho de que la activante acudiera ante la jurisdicción contenciosa administrativa para rebatir la legalidad del aludido acto administrativo, del cual pretende sea esta juzgadora quien asuma tal carga. Y es que de los mismos fundamentos fácticos

de la queja objeto de pronunciamiento se deja a merced explicaciones tales como ¿por qué no se atacó el acto en sede administrativa?, ¿los mecanismos ordinarios carecían de idoneidad para lograr un amparo como el compelido en esta instancia?

5.4. Si no fuera suficiente lo discurrido, también se encuentra sin medio demostrativo o mención alguna que permita concluir la ineficacia del mecanismo judicial *prima facie* procedente, esto es, el de nulidad y restablecimiento del derecho o se desvirtuara su celeridad para garantizar la protección aquí intimada.

5.5. En conclusión, basta con dar lectura al numeral 1° del artículo 6° del decreto 2591 de 1991 para establecer que la acción de tutela es improcedente “cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquellos se utilicen como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”, ya que aceptar lo contrario “sería admitir que el juez constitucional tomara el lugar de otras jurisdicciones, resultado que iría en contra del fin de la jurisdicción constitucional, cual es el de velar por la guarda e integridad de la Constitución, tarea que comprende también la de asegurar las competencias de otras jurisdicciones”<sup>1</sup>.

5.6. La Corte Constitucional ha sostenido que “(...) el carácter subsidiario de la acción de tutela impone **al interesado la obligación de desplegar todo su actuar dirigido a poner en marcha los medios ordinarios de defensa ofrecidos dentro del ordenamiento jurídico para la protección de sus derechos fundamentales**. Tal imperativo constitucional pone de relieve que para acudir a la acción de

---

<sup>1</sup> Corte Constitucional de Colombia, sentencia T-262 de 1998.

tutela el peticionario **debe haber actuado con diligencia en los procesos y procedimientos ordinarios, pero también que la falta injustificada de agotamiento de los recursos legales deviene en la improcedencia del mecanismo de amparo establecido en el artículo 86 superior.**

**Sobre este particular, ha precisado la jurisprudencia que si existiendo el medio judicial de defensa, el interesado deja de acudir a él y, además, pudiendo evitarlo, permite que éste caduque, no podrá posteriormente acudir a la acción de tutela en procura de obtener la protección de un derecho fundamental. En estas circunstancias, la acción de amparo constitucional no podría hacerse valer ni siquiera como mecanismo transitorio de protección, pues tal modalidad procesal se encuentra subordinada al ejercicio de un medio judicial ordinario en cuyo trámite se resuelva definitivamente acerca de la vulneración *iusfundamental* y a la diligencia del actor para hacer uso oportuno del mismo**<sup>2</sup> (subrayado y negrita fuera de texto).

6. Asimismo, debe destacarse que siendo la principal solicitud la de reintegro de la señora Nohora Teresa Cruz Becerra, la Corte Constitucional en sentencia unificada No. 691 de 2017 ha referido que la tutela no es el mecanismo adecuado, “pues para ello existen otras vías idóneas y oportunas como la acción de nulidad y restablecimiento del derecho”, insístase.

7. Adiciónese que la vulneración no se colige desde al expedición de la Resolución 164 de 12 de abril de 2021, sino de la misma convocatoria al concurso de méritos, la cual data del año 2018, donde se proyectó la oferta del cargo que ocupaba la gestora y solo hasta que se vio finiquitada la relación laboral

---

<sup>2</sup> Corte Constitucional de Colombia, sentencia T-480 de 2011.

con la UAESP, acudió a la tutela para rebatir todo el proceso que legalmente le correspondía instruir a esa entidad so pena de vulnerar prerrogativas de los ciudadanos que aplicaron al concurso abierto y para el cargo de profesional universitario código 219, grado 12.

8. En lo relativo a la condición de prepensionada de la señora Cruz, debe decirse que la naturaleza y alcance del derecho a la estabilidad laboral reforzada por tal circunstancia, como fue advertido por el *a quo*, no es garantía absoluta y menos opera en los términos señalados en el escrito inicial y la respectiva impugnación.

8.1. Como lo ha sostenido la doctrina especializada<sup>3</sup>, la estabilidad laboral tiene una doble finalidad.

Por una parte, permite refrendar el medio para el sustento vital y, por otra, garantizar la trascendencia del individuo en la sociedad, toda vez que en algunas situaciones resulta insuficiente el mero pago de la compensación por despido injustificado; de ahí que la Corte Constitucional, siguiendo esa línea, encuentre que la estabilidad en el trabajo es una “garantía que tiene todo trabajador a permanecer en el empleo y a obtener los correspondientes beneficios salariales y prestacionales, incluso contra la voluntad del patrono, si no existe una causa relevante que justifique el despido”<sup>4</sup>.

Entonces, el principio de estabilidad laboral es un empoderamiento de los trabajadores frente a decisiones arbitrarias de sus empleadores que, eludiendo garantías laborales, culminan la relación laboral sin razón válida,

---

3 GOYES MORENO, Isabel e HIDALGO OVIEDO, Mónica. ¿Los principios del derecho laboral y la seguridad social dinamizan la jurisprudencia constitucional en Colombia? En: Revista Entramado. Julio-diciembre, 2012. vol. 8 no. 2. p. 168.

4 Corte Constitucional de Colombia, sentencia T-638 de 2016.

constituyendo dicho principio un verdadero derecho jurídico de resistencia al despido.

8.2. Claro, no debe perderse de vista que no se trata de una prerrogativa que opere *ipso iure*. Tratándose de personas que se encuentran a portas de adquirir el estatus de pensionado, para ser considerado sujeto de especial protección, atendiendo que el derecho al trabajo, la igualdad, estabilidad en el empleo, remuneración mínima vital y móvil encuentran raigambre constitucional en los artículos 13, 42, 43, 44 y 48, deben satisfacer ciertas condiciones, en concreto, que se encuentre próximo a satisfacer los requisitos establecidos en la ley para acceder a la pensión.

En palabras del máximo órgano de lo constitucional:

“los mecanismos de protección de las expectativas legítimas de adquisición de derechos sociales se fundan en el reconocimiento de la calidad de los aspirantes. En efecto **se protegen las esperanzas de personas que ingresaron a trabajar con anticipación considerable, que han cotizado al sistema por lo menos la mitad de su vida laboral y han cifrado parte de su futuro en un retiro próximo, con el anhelo de disfrutar del mismo hasta una edad probable promedio**”<sup>5</sup>

8.3. En el régimen de ahorro individual con solidaridad, como se alega en el caso bajo examen, conforme a la jurisprudencia, son considerados aquellos que están próximos (dentro de los 3 años siguientes) a consolidar el capital necesario y obtener así su derecho a la pensión, puesto que “[...] en la jurisprudencia constitucional se ha entendido que las personas beneficiarias de la protección especial, es decir los prepensionados, serán aquellos servidores que cumplan con los requisitos para acceder a la pensión de jubilación o de vejez

---

<sup>5</sup> Corte Constitucional de Colombia, sentencia T-009 de 2008.

dentro de los tres años siguientes o, en otras palabras, aquellos a los que les falte tres años o menos para cumplir los requisitos que les permitirían acceder a la pensión de jubilación o vejez”<sup>6</sup>.

8.4. En tal sentido, de los medios aportados por la misma tutelante se encuentra que cuenta al 21 de abril de 2021 con 1745,85 semanas cotizadas al fondo de pensiones Protección, quien además tiene 57 años cumplidos, con un capital de \$175´220.232.00 y si bien no se puede colegir cual es la suma necesaria para una pensión en condiciones “dignas” y respetuosas de su “mínimo vital”, no menos es que a la sazón de los artículos 64 y 65 de la Ley 100 de 1993, puede acceder en el régimen escogido por la gestora a la pensión mínima, toda vez que cuenta con al edad y las semanas para tal fin, esto es, 1150.

8.5. En otros términos, al margen de que este debatido su traslado al de ahorro individual con solidaridad administrado por Protección, lo cierto es que no es prepensionada y cuenta con los criterios para el reconocimiento de la pensión por vejez.

9. Colofón de lo anterior, el fallo censurado será confirmado por las razones expuestas.

10. En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO CUARENTA Y CINCO CIVIL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ D.C.**, administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

#### **IV. RESUELVE:**

---

<sup>6</sup> Corte Constitucional de Colombia, sentencia SU-897 de 2012.

**PRIMERO: CONFIRMAR** el fallo proferido el 14 de mayo de 2021, por el Juzgado Catorce Civil Municipal de Bogotá.

**SEGUNDO: NOTIFICAR** esta decisión por el medio más expedito a las partes y al Juez Constitucional de primera instancia. Déjese la constancia de rigor.

**TERCERO: ENVIAR** el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión. Déjense las constancias pertinentes.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Mo.   
**CAMILA ANDREA CALDERÓN FONSECA**  
Jueza