



Radicado: 11001-03-15-000-2021-04034-00  
Demandante: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional  
y Contribuciones Parafiscales de la protección -UGPP

**CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN QUINTA**

**MAGISTRADA PONENTE: ROCÍO ARAÚJO OÑATE**

Bogotá D.C., seis (6) de julio de dos mil veintiuno (2021)

**Referencia:** ACCIÓN DE TUTELA  
**Radicación:** 11001-03-15-000-2021-04034-00  
**Demandante:** UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN  
PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA  
PROTECCIÓN -UGPP  
**Demandados:** TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CHOCÓ Y OTRO  
**Temas:** Tutela contra providencia judicial - cumplimiento de los requisitos  
para la admisión de la demanda – Procedencia de la medida  
provisional – Ausencia de prueba

**AUTO ADMISORIO**

---

**I. ANTECEDENTES**

**1.1. Solicitud de amparo**

1. Con escrito enviado el 25 de junio de 2021<sup>1</sup> al buzón web de la Secretaría General de esta Corporación, actuando por intermedio de apoderado judicial<sup>2</sup>, ejerció acción de tutela contra el Tribunal Administrativo del Chocó y el Juzgado Primero Administrativo de Quibdó, con el fin de que le sean amparados sus *derechos fundamentales de debido proceso, en conexidad con el principio de sostenibilidad financiera del sistema pensional*.

2. La entidad accionante consideró vulneradas las referidas garantías constitucionales con ocasión de la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Chocó, el 18 de septiembre de 2020, mediante la cual confirmó y modificó la decisión de primera instancia, dictada por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito Judicial de Quibdó el 12 de febrero de 2018, que accedió a las pretensiones de la demanda instaurada en el ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, promovido por el señor Rubén Darío Machado Rentería contra la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social-UGPP, identificada con radicación 27001-33-33-001- 2013-00309-00.

<sup>1</sup> El expediente pasó al despacho el 28 de junio de 2021.

<sup>2</sup> Folio 2 del expediente digital de tutela.





3. Con base en lo anterior, la parte actora solicitó el amparo de los derechos fundamentales invocados y, en consecuencia, pidió:

**“PRETENSIONES**

**PRINCIPALES**

*Primero. AMPARAR: los derechos fundamentales deprecados por la UGPP vulnerados por el JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO DE QUIBDÓ y el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CHOCÓ por el evidente detrimento del erario público que se genera con el reconocimiento de la pensión de vejez ordenada.*

*Segundo. Como consecuencia de lo anterior:*

- a. *DEJAR sin efectos los fallos del 12 de febrero de 2018 y del 18 de septiembre de 2020, emitidos por el JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO DE QUIBDÓ y el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CHOCÓ, con el proceso de Nulidad y Restablecimiento No. 27001-33-33-001-2013-00309-00, que ordenaron el reconocimiento de la pensión de vejez amparados bajo el artículo 12 del Acuerdo 049 de 1990, aprobado por el Decreto 758 de 1990<sup>3</sup>, acuerdo este que no regula la situación prestacional del solicitante, ni le es posible aplicar a la UGPP, en los términos suficientemente expuestos en esta demanda.*
- b. *Se ordena al TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CHOCÓ dictar nueva sentencia ajustada a derecho, esto es, revocando el fallo del 12 de febrero de 2020 dictado por el JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO DE QUIBDÓ, por ordenar un reconocimiento pensional con fundamento en una norma que no le es aplicable a la UGPP.*

**SUBSIDIARIAS**

*En caso que esa H. Magistratura no acceda a lo anterior en razón al no estar superado el requisito de subsidiariedad solicitamos:*

*Primero: Sean amparados **TRANSITORIAMENTE** los derechos fundamentales deprecados por la UGPP y vulnerados por el JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO DE QUIBDÓ y el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CHOCÓ en sus providencias del 12 de febrero de 2018 y del 18 de septiembre de 2020 respectivamente.*

*Segundo. Como consecuencia de lo anterior, se **SUSPENDA** de manera transitoria los fallos del día 12 de febrero de 2018 y del 18 de septiembre de 2020, emitidos dentro del proceso de Nulidad y Restablecimiento del Derecho No. 2013-00309, hasta tanto se resuelva el recurso extraordinario de revisión que se iniciaría en virtud de su orden tutela”.*

## 1.2. Solicitud de medida provisional

4. Por otra parte, el accionante pidió:

*“Conforme a la gravedad de la situación que se pone de presente ante su Despacho solicitamos se **SUSPENDA** la ejecución de las sentencias del 12 de febrero de 2018 y del*

<sup>3</sup> La norma citada establece: “**ARTÍCULO 12. REQUISITOS DE LA PENSION POR VEJEZ.** Tendrán derecho a la pensión de vejez las personas que reúnan los siguientes requisitos:

a) Sesenta (60) o más años de edad si se es varón o cincuenta y cinco (55) o más años de edad, si se es mujer y,  
b) Un mínimo de quinientas (500) semanas de cotización pagadas durante los últimos veinte (20) años anteriores al cumplimiento de las edades mínimas, o haber acreditado un número de un mil (1.000) semanas de cotización, sufragadas en cualquier tiempo”.



18 de septiembre de 2020, dictadas dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho Rad. 27001-33-33-001-2013-00309-00, mientras se resuelve esta acción de tutela, ello para evitar pagar mes a mes una pensión a la que no tiene derecho el peticionario ni el retroactivo generando por ese reconocimiento prestacional”.

## II. CONSIDERACIONES

### 2.1. Cuestión previa

5. Con ocasión del contagio a gran escala de la pandemia del Covid-19 y el aumento de ocupación en las unidades de cuidado intensivo del país, el Consejo Superior de la Judicatura ha recomendado a los titulares de los despachos judiciales que implementen medidas que beneficien el trabajo en casa, a través de las plataformas tecnológicas institucionales, con el fin de preservar la salud e integridad de los funcionarios de la Rama Judicial, así como de los usuarios de la administración de justicia. En el Consejo de Estado se crearon correos electrónicos exclusivos para la interacción de los ciudadanos y se implementó el sistema de gestión judicial SAMAI<sup>4</sup>, lo que ha permitido que las funciones del máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo se sigan desarrollando de manera virtual.

### 2.2. Competencia

6. El Consejo de Estado es competente para conocer de la demanda presentada por Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 86 de la Constitución Política, 37<sup>5</sup> del Decreto Ley 2591 de 1991 y el numeral 5° del artículo 2.2.3.1.2.1.<sup>6</sup> del Decreto 1069 de 2015, modificado por los Decretos 1983 de 2017 y 333 de 2021.

7. Lo anterior, por cuanto la acción de tutela se dirige contra el Tribunal Administrativo del Chocó y le corresponde conocer como máximo Tribunal de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, por ser superior de aquel.

<sup>4</sup> “SAMAI es un aplicativo web producto de la innovación interna, que recoge las necesidades y las buenas prácticas de gestión judicial; permite gestionar y controlar un expediente judicial desde su inicio hasta su terminación; la incorporación de los antecedentes del expediente digitalizados; notificaciones electrónicas; la participación de sujetos procesales autorizados y el trámite de los expedientes dentro cada despacho; integra en una sola aplicación funcionalidades dispersas y brinda un tablero de control al servidor judicial para el seguimiento de su despacho. Integra otros sistemas internos como la gestión de personal y el sistema de relatoría (...)”

<sup>5</sup> “ARTÍCULO 37. PRIMERA INSTANCIA. Son competentes para conocer de la acción de tutela, a prevención, los jueces o tribunales con jurisdicción en el lugar donde ocurriere la violación o la amenaza que motivaren la presentación de la solicitud. El que interponga la acción de tutela deberá manifestar, bajo la gravedad del juramento, que no ha presentado otra respecto de los mismos hechos y derechos. Al recibir la solicitud, se le advertirá sobre las consecuencias penales del falso testimonio. <Inciso CONDICIONALMENTE exequible> De las acciones dirigidas contra la prensa y los demás medios de comunicación serán competentes los jueces de circuito del lugar”.

<sup>6</sup> “ARTÍCULO 2.2.3.1.2.1. Reparto de la acción de tutela. Para los efectos previstos en el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, conocerán de la acción de tutela, a prevención, los jueces con jurisdicción donde ocurriere la violación o la amenaza que motivare la presentación de la solicitud o donde se produjeren sus efectos, conforme a las siguientes reglas:  
(...)”

5. Las acciones de tutela dirigidas contra los Jueces o Tribunales serán repartidas, para su conocimiento en primera instancia, al respectivo superior funcional de la autoridad jurisdiccional accionada”.



8. Igualmente, este Despacho como integrante de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, es competente para pronunciarse sobre la admisión de la demanda de tutela, en virtud de lo dispuesto en el artículo 35<sup>7</sup> del Código General del Proceso, aplicable al trámite del vocativo de la referencia por la remisión establecida en el artículo 2.2.3.1.1.3.<sup>8</sup> del Decreto 1069 de 2015.

### 2.3. Marco normativo de las medidas provisionales en las acciones de tutela

9. Para resolver el caso concreto, el despacho debe tener en cuenta el artículo 7º del Decreto Ley 2591 de 1991 “Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política”.

10. La medida provisional de suspensión del acto que presuntamente vulnera un derecho fundamental, pretende evitar que la amenaza al derecho se concrete en violación o que ésta produzca un daño más gravoso que origine la ineficiencia del fallo de tutela, en caso de ser amparable el derecho.

11. El Juez de tutela podrá adoptar la medida provisional que estime pertinente para proteger el derecho, cuando lo considere necesario y urgente. Esta decisión debe ser razonada y proporcionada con la situación planteada.

### 2.4. De la solicitud de la medida provisional

12. Revisado el expediente, se observa que la parte accionante solicitó como medida provisional, que se suspenda la ejecución de las sentencias de 12 de febrero de 2018 y del 18 de septiembre de 2020, proferidas por el Juzgado Primero Administrativo de Quibdó y el Tribunal Administrativo del Chocó, acorde con las cuales se ordenó el reconocimiento y pago pensional al señor Rubén Darío Machado Rentería.

13. El artículo 7º del Decreto Ley 2591 de 1991 señala que, desde el momento de la presentación del requerimiento, el Juez que conoce de la acción de tutela, si expresamente lo considera necesario y urgente para proteger derechos fundamentales, puede suspender la aplicación del acto concreto. Así mismo, debe apreciarse fácilmente que existe una amenaza o vulneración de un derecho

<sup>7</sup> “ARTÍCULO 35. ATRIBUCIONES DE LAS SALAS DE DECISIÓN Y DEL MAGISTRADO SUSTANCIADOR. Corresponde a las salas de decisión dictar las sentencias y los autos que decidan la apelación contra el que rechace el incidente de liquidación de perjuicios de condena impuesta en abstracto o el que rechace la oposición a la diligencia de entrega o resuelva sobre ella. El magistrado sustanciador dictará los demás autos que no correspondan a la sala de decisión.

Los autos que resuelvan apelaciones, dictados por la sala o por el magistrado sustanciador, no admiten recurso.

A solicitud del magistrado sustanciador, la sala plena especializada o única podrá decidir los recursos de apelación interpuestos contra autos o sentencias, cuando se trate de asuntos de trascendencia nacional, o se requiera unificar la jurisprudencia o establecer un precedente judicial”.

<sup>8</sup> “ARTÍCULO 2.2.3.1.1.3 De los principios aplicables para interpretar el procedimiento previsto por el Decreto 2591 de 1991. Para la interpretación de las disposiciones sobre trámite de la acción de tutela previstas por el Decreto 2591 de 1991 se aplicarán los principios generales del Código General del Proceso, en todo aquello en que no sean contrarios a dicho Decreto. Cuando el juez considere necesario oír a aquél contra quien se haya hecho la solicitud de tutela, y dicha persona sea uno de los funcionarios que por ley rinde declaración por medio de certificación jurada, el juez solicitará la respectiva certificación”.



fundamental en razón de la aplicación de un acto y además que se adviertan serias posibilidades de que finalmente se acceda a la protección constitucional solicitada.

14. Al emplear estos presupuestos jurídicos en el caso concreto, con fundamento en la valoración de las razones jurídicas expuestas en la demanda de tutela, el despacho advierte que la medida provisional solicitada en esta sede no resulta probada, toda vez que no se encuentra en el expediente digital las sentencias que contienen los yerros señalados, de tal manera que no es posible establecer en esta instancia procesal si la decisión adoptada estuvo conforme a derecho, aunado a que tampoco se cuenta con el expediente pensional administrativo que permita determinar si la decisión del Tribunal Administrativo de Boyacá obedeció al derecho que le asistía al demandante del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, conforme con el régimen aplicable.

15. Lo anterior en cuanto, *prima facie*, no se puede realizar el análisis para determinar si i) la decisión judicial demandada contiene un error grave o manifiesto que contradiga el orden jurídico, en tanto *ab initio* se evidencia la ausencia de pruebas para determinar dicha circunstancia, así como tampoco se podría llegar a determinar en este momento si ii) la amenaza o vulneración se materializa en contra de los derechos fundamentales de la parte accionante, toda vez que solo se sabe que se optó por el reconocimiento y pago de la pensión de vejez al señor Rubén Darío Machado Rentería, en un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, del cual no se puede advertir, en dicha instancia, si el Tribunal accionado dio cumplimiento a los presupuestos, normativos y fácticos que obedece al reconocimiento de la pensión y; se torna imposible evidenciar que iii) el decreto de dicha medida cautelar, es con el objeto de evitar la consolidación de un perjuicio irremediable, en el entendido que sin los elementos probatorios del proceso, ni el conocimiento del régimen jurídico que se adecuó, no se cuenta con los elementos de juicio para proceder a la medida provisional solicitada.

16. En virtud de lo expuesto y al no contar este Juez Constitucional con algún medio de convicción que le permita establecer una relación de causalidad entre la decisión judicial controvertida y la supuesta vulneración de los derechos alegados por la parte actora, resulta abiertamente improcedente ordenar una medida provisional que implique la suspensión de una providencia judicial ejecutoriada, que en principio goza de presunción de legalidad.

17. En tal sentido, el término de diez días con el que cuenta el juez de tutela para proferir sentencia de primera instancia conduce a que, al no encontrarse demostrado en esa etapa procesal un perjuicio irremediable que ocasione una grave afectación a los derechos fundamentales, la parte actora deberá atenerse a la decisión que adopte el juez constitucional, sin que se vean comprometidas las garantías que invocó.



18. En conclusión, el Despacho considera que la medida provisional solicitada no resulta acreditada, puesto que no se aportaron los elementos probatorios para determinar que en este momento procesal exista una situación de vulneración o un daño gravoso, que esté afectando actualmente las garantías de la parte actora. En ese orden de ideas, el despacho se abstendrá de decretarla.

## 2.5. Admisión de la demanda

19. Por reunir los requisitos exigidos por el artículo 14 del Decreto Ley 2591 de 1991 y de conformidad con lo establecido en el artículo 2.2.3.1.2.1 del Decreto 1069 de 2015, modificado por el artículo 1° de los Decretos 1983 del 2017 y 333 de 2021, se dispone:

**PRIMERO: ADMITIR** la demanda incoada por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección -UGPP, en ejercicio de la acción de tutela.

**SEGUNDO: NEGAR** la medida provisional prevista en el artículo 7° del Decreto 2591 de 1991, solicitada por la parte accionante, en ejercicio de la acción de tutela, de conformidad con lo expuesto.

**TERCERO: NOTIFICAR** de la existencia de la presente acción a los magistrados del del Tribunal Administrativo del Chocó y al Juez Primero Administrativo del Chocó, como autoridades judiciales accionadas, para que dentro del término de tres (3) días, contados a partir de la fecha de su recibo, se refieran a sus fundamentos y puedan allegar las pruebas y rendir los informes que consideren pertinentes.

**CUARTO: VINCULAR** en calidad de tercero con interés jurídico legítimo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13 del Decreto Ley 2591 de 1991, al señor Rubén Darío Machado Rentería, toda vez que fungió como la parte actora del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho que se debate en este asunto.

Lo anterior, para que, si lo considera pertinente, en el término de tres (3) días, contados a partir de la fecha de su recibo, puedan intervenir en la actuación, por cuanto existe la posibilidad de resultar afectados con la decisión que se adopte.

**QUINTO: ORDENAR** a la Secretaría General de esta Corporación publicar el contenido de esta providencia y de la demanda de tutela, en la página web del Consejo de Estado, en aras de garantizar el conocimiento de la misma a todos los terceros interesados.

**SEXTO: ORDENAR** a la Secretaria General del Tribunal Administrativo del Chocó publicar el contenido de esta providencia y de la demanda de tutela, en la página



Radicado: 11001-03-15-000-2021-04034-00  
Demandante: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional  
y Contribuciones Parafiscales de la protección -UGPP

web de dicha corporación, con el fin de certificar la notificación de la misma de quienes tengan un interés legítimo en el presente trámite.

**SÉPTIMO: OFICIAR** al Tribunal Administrativo del Chocó y al Juzgado Primero Administrativo de Quibdó, para que alleguen copia íntegra, física o digital del expediente del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho con radicado 27001-33-33-001- 2013-00309-00, dentro del término de dos (2) días, contados a partir de la fecha de notificación de este proveído.

**OCTAVO: OFICIAR** a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección - UGPP para que remita el expediente administrativo pensional del accionante y deberá certificar el número de semanas cotizadas y la entidad beneficiaria de las cotizaciones.

**NOVENO: ADVERTIR** que, de no cumplirse con el requerimiento, se utilizarán por este despacho las potestades correccionales que le confiere el artículo 44 de la Ley 1564 de 2012.

**DÉCIMO: TENER** como pruebas, con el valor legal que les corresponda, los documentos relacionados y allegados con la demanda.

**DÉCIMO PRIMERO: NOTIFICAR** a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado en los términos y para los efectos previstos en el artículo 610 del Código General del Proceso.

**DÉCIMO SEGUNDO: NOTIFICAR** a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado -ANDE en los términos y para los efectos de la presente decisión.

**DÉCIMO TERCERO: RECONOCER** personería para actuar, al abogado Javier Andrés Sosa Pérez, en calidad de apoderado judicial de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección - UGPP, de conformidad con el nombramiento efectuado mediante Resolución 618 de 29 de julio de 2020<sup>9</sup> obrante en el expediente digital de tutela, allegado con la presentación de la demanda.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

**ROCÍO ARAÚJO OÑATE**  
**Magistrada**

<sup>9</sup> Nombrar con carácter ordinario, al doctor JAVIER ANDRÉS SOSA PEREZ, identificado con la cédula de ciudadanía No.80.792.308, en el cargo de Subdirector General 040 - 24, de libre nombramiento y remoción, en la planta de personal de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP.