

Sentencia T-261/18



Referencia: Expediente: T-6.567.043.

Asunto: Acción de tutela presentada por Ana Marlen Tinoco Beltrán contra la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP).

Magistrado Ponente:
LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Bogotá D.C., nueve (9) de julio de dos mil dieciocho (2018).

La Sala Tercera de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Alejandro Linares Cantillo, Antonio José Lizarazo Ocampo y Luis Guillermo Guerrero Pérez, quien la preside, en ejercicio de las facultades consagradas en la Constitución Política y el Decreto 2591 de 1991, procede a adoptar la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión del fallo de tutela proferido el 23 de noviembre de 2017 por la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que confirmó la decisión adoptada el 10 de octubre de 2017 por el Juzgado 52 Administrativo del Circuito de Bogotá, el cual declaró improcedente la acción de tutela instaurada por Ana Marlen Beltrán Tinoco contra la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP).

I. ANTECEDENTES

La accionante solicita la protección constitucional de los derechos al debido proceso, a la seguridad social y al acceso a la administración de justicia, los cuales estima vulnerados por la decisión de la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Parafiscales (en adelante UGPP), de abstenerse a acatar los fallos judiciales que le reconocieron el pago de la pensión gracia porque, en criterio de la entidad demandada, se configura un abuso de derecho. A continuación, se resumen los hechos relevantes de la causa:

1. Hechos relevantes

1.1. Ana Marlen Tinoco Beltrán nació el 12 de octubre de 1943, es decir que en la actualidad cuenta con 74 años de edad¹.

¹ Según copia del registro civil de nacimiento y de la cédula de ciudadanía de la accionante, aportadas al trámite de tutela (Cuaderno principal del expediente de tutela, folios 6 y 7).

1.2. De acuerdo con lo establecido en providencia judicial, la accionante trabajó como docente nacionalizada en el Departamento del Tolima por 18 años, 3 meses y 15 días, contabilizados desde el 11 de febrero de 1964, cuando se vinculó al cargo en propiedad, hasta el 1º de agosto de 1982, fecha en la que se dispuso su retiro, al completarse 180 días de licencia por enfermedad².

1.3. Desde esta última fecha le fue reconocida una pensión de invalidez por parte del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, tras ser calificada con una pérdida del 85% de la capacidad laboral³.

1.4. El 22 de abril de 2013, la demandante acudió ante la UGPP para solicitar el reconocimiento y pago de la pensión gracia, al estimar que le era aplicable el precedente del Consejo de Estado, según el cual, el requisito de los 20 años de servicio exigido en la Ley 91 de 1989⁴, debe flexibilizarse cuando la persona no lo cumpla debido a una situación de invalidez sobreviviente que se lo impida⁵.

1.5. Mediante la Resolución No. 028013 del 20 de junio de 2013, la UGPP decidió denegar la anterior solicitud tras considerar que *“la peticionaria no cuenta con los veinte años en docencia oficial de carácter departamental, distrital, municipal o nacionalizado”*⁶. Contra esta decisión, la actora presentó los recursos de reposición y apelación, los cuales fueron resueltos a través de las Resoluciones No. 033520 del 24 de julio de 2013 y 036374 del 12 de agosto de 2013, confirmando dicha determinación⁷.

A través de estas resoluciones, la entidad reiteró que *“la pensión gracia es un beneficio con cargo al Tesoro Público y pagado por la Caja Nacional de Previsión Social-Cajanal en Liquidación-, a la que tienen derecho los docentes de enseñanza primaria, así como los profesores de escuelas normales, inspectores de instrucción pública, secundaria y maestros de establecimientos de enseñanza secundaria, siempre y cuando se hayan cumplido cada uno de los requisitos establecidos en la normatividad”*⁸.

² De conformidad con los hechos probados en las Sentencias del 23 de julio de 2015 y 10 de febrero de 2017, que resolvieron la acción de nulidad y restablecimiento del derecho iniciada por la accionante (Cuaderno principal del expediente de tutela, folios 23-24 y 37-38)

³ *Ibidem*.

⁴ *“Por la cual se crea el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio”*. En esta normatividad, el Gobierno define el límite temporal para el reconocimiento de la pensión gracia, precisando que su obtención dependerá del cumplimiento de la totalidad de requisitos previstos en las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933, por medio de las cuales se crea y desarrolla esta prestación económica. Así las cosas, de acuerdo con las normas anteriormente citadas, para que una persona pueda acceder al reconocimiento de la pensión gracia requiere lo siguiente: 1) que haya cumplido 50 años de edad; 2) que hubiera prestado 20 años de servicio, continuos o discontinuos, en establecimientos de enseñanza primaria, secundaria, normalista o de inspección; 3) que su vinculación sea de carácter territorial o nacionalizada, hasta el 31 de diciembre de 1980; y, 4) que en los empleos se haya desempeñado con honradez, consagración y buena conducta.

⁵ *Ibidem* (Cuaderno principal del expediente de tutela, folio 34).

⁶ Cuaderno principal del expediente de tutela, folio 81.

⁷ Cuaderno principal del expediente de tutela, folios 82-85.

⁸ *Ibidem*.

1.6. Ante la negativa de la entidad, la actora presentó la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra la UGPP, pretendiendo además del reconocimiento de la pensión gracia de jubilación, el pago de las mesadas dejadas de percibir, con su correspondiente reliquidación y la entrega de intereses moratorios por la demora injustificada⁹.

1.7. En primera instancia, el asunto le correspondió al Juzgado 6º Administrativo Oral de Ibagué, que mediante Sentencia del 23 de julio de 2015, declaró la nulidad de las resoluciones proferidas por la UGPP. En su lugar, ordenó al ente demandado reconocer y pagar a la accionante la pensión gracia de jubilación a partir del 22 de abril de 2010. Para fundamentar su decisión, la autoridad judicial manifestó que, de conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado, resulta válido concederle la prestación económica a una docente que prestó sus servicios por más de dos terceras partes del tiempo legalmente exigido, dado que su retiro no puede imputársele a la beneficiaria, sino a una circunstancia derivada de su propia situación de invalidez¹⁰.

1.8. La parte demandada impugnó la decisión proferida por el *A quo*, insistiendo en que la peticionaria no cumplía con los requisitos previstos en la legislación y, por lo tanto, no estaba facultada para recibir esta prestación económica a cargo de la Nación¹¹.

1.9. Tras señalar el marco legal aplicable y la compatibilidad de esta prestación con la pensión de invalidez, el Tribunal Administrativo del Tolima, por medio de la Sentencia del 10 de febrero de 2017, confirmó el reconocimiento de la pensión gracia. En un sentido similar al expuesto por el *A quo*, la Corporación judicial acogió el criterio fijado por el Consejo de Estado que le exige a la persona haber trabajado mínimo dos terceras partes del tiempo legalmente exigido¹².

1.10. Con fundamento en las anteriores providencias judiciales, mediante oficios radicados el 27 de julio y 9 de agosto de 2017, la accionante le solicitó a la UGPP el pago de la pensión gracia¹³. Para tal fin, manifiesta que aportó copia autentica de las sentencias judiciales citadas, el edicto de notificación de la última providencia y la constancia de su ejecutoria¹⁴.

1.11. Sin embargo, mediante comunicación del 11 de septiembre de 2017, la UGPP informó que no adelantaría el trámite ordenado en las decisiones judiciales referidas, sino que analizaría *“la posibilidad de iniciar las acciones judiciales contra las sentencias proferidas por el Juzgado Sexto Administrativo Oral de Ibagué y confirmado por el Tribunal Administrativo*

⁹ Cuaderno principal del expediente de tutela, folio 16.

¹⁰ Cuaderno principal del expediente de tutela, folio 26.

¹¹ Cuaderno principal del expediente de tutela, folio 26.

¹² Cuaderno principal del expediente de tutela, folio 42.

¹³ Cuaderno principal del expediente de tutela, folio 51.

¹⁴ Cuaderno principal del expediente de tutela, folio 1.

del Tolima, que ordenó reconocer la pensión gracia sin cumplir con el tiempo de servicio requerido”¹⁵.

2. Fundamento de la acción de tutela

2.1. Al no lograr el cumplimiento de las providencias judiciales, el 28 de septiembre de 2017, por medio de su apoderada judicial, Ana Marlen Tinoco Beltrán presentó la acción de tutela que actualmente se examina, en defensa de sus derechos al debido proceso, a la seguridad social y al acceso a la administración de justicia. En ella, solicita que se ordene a la entidad accionada la emisión de un nuevo acto administrativo por medio cual cumpla los fallos judiciales y, en consecuencia, le reconozca el pago inmediato de la pensión gracia.

2.2. Para sustentar su petición, adujo que la UGPP se arrogó una competencia de la cual jurídicamente carece, pues su obligación era ejecutar las órdenes judiciales que le reconocieron la pensión gracia de jubilación y no entrar a interpretar los fallos, porque en su sentir fueron proferidas de forma presuntamente irregular.

2.3. De esta manera, sostuvo que la negativa de la entidad demandada desconoce: *i*) su derecho a la seguridad social (art. 48 CP), en la medida que no puede disfrutar de forma efectiva de la prestación que judicialmente le fue reconocida; *ii*) el principio de buena fe (art. 83 CP), ya que legítimamente esperaba que la autoridad demandada ejecutara los fallos sin dilaciones injustificadas y en los estrictos términos que se establecieron en las órdenes citadas; *iii*) el principio de cosa juzgada, al restársele efectividad a una orden judicial debidamente ejecutoriada y notificada, por razones de conveniencia de la parte vencida en el proceso administrativo (art. 29 CP) y, en último lugar, *iv*) el derecho a la administración de justicia, pues éste no se agota con el acceso a la jurisdicción, sino con que se cumpla lo previsto por la autoridad judicial competente (art. 229 CP).

3. Contestación de la parte demandada

3.1. La acción de tutela fue asignada al Juzgado 52 Administrativo del Circuito de Bogotá, que mediante Auto del 28 de septiembre de 2017, ordenó notificar a la UGPP de la demanda, como sujeto pasivo de la presente causa, para que ejerciera su derecho a la defensa y contradicción¹⁶.

3.2. Cumplido el término para tal efecto, la UGPP radicó escrito ante la autoridad judicial competente, solicitando se negaran las pretensiones de la demanda, puesto que su actuación estuvo de conformidad con la legislación vigente (Leyes 114 de 1993, 116 de 1928, 37 de 1933 y 91 de 1989). Hecha esta precisión, reiteró que la peticionaria no acreditó el tiempo legalmente exigido para gozar de esta prestación económica, por lo que no resulta

¹⁵ Cuaderno principal del expediente de tutela, folio 52.

¹⁶ Cuaderno principal del expediente de tutela, folio 57.

admisible su reconocimiento judicial. De esta manera, sostuvo que las decisiones adoptadas por el Consejo de Estado que le sirvieron de fundamento a los jueces ordinarios para proferir las órdenes judiciales analizadas contradicen abiertamente la legislación vigente, al flexibilizar hasta 2/3 partes el tiempo exigido por la normatividad, sin que este criterio jurisprudencial tenga un unívoco fundamento o, al menos, constituya una pauta unificada al interior de esa Alta Corporación.

3.3. En desarrollo de lo expuesto, concluyó que las providencias judiciales que le reconocieron la pensión gracia de jubilación a la actora constituyen un abuso del derecho, en los términos previstos por la Corte Constitucional en la Sentencia SU-427 de 2016, donde se señaló que *“a UGPP está legitimada para acudir ante la Corte Suprema o el Consejo de Estado, según corresponda, e interponer el recurso de revisión previsto en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, con el propósito de cuestionar las decisiones judiciales en las cuales se haya incurrido en un abuso del derecho”*.

4. Decisión de primera instancia

4.1. El Juzgado 52 Administrativo del Circuito de Bogotá, en Sentencia del 10 de octubre de 2017, declaró improcedente la acción de tutela, por considerar que la misma no cumplía con el requisito de subsidiariedad. En criterio del *A quo*, al no demostrarse la ocurrencia de un perjuicio irremediable, la demandante cuenta con el proceso ejecutivo previsto en los artículos 297 y subsiguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, para exigirle a la UGPP la entrega de la pensión reconocida judicialmente.

5. Impugnación

5.1. Dentro del término legal previsto para tal efecto, la accionante impugnó el fallo del juez de primera instancia, argumentando que el proceso ejecutivo, en su caso particular, no constituye un mecanismo judicial idóneo ni efectivo. Ello, teniendo en cuenta: *i*) la calidad de sujeto de especial protección constitucional, determinada por la situación de invalidez y la avanzada edad; además de que en su sentir *ii*) tal vía constituye una carga procesal desproporcionada que le implica acudir nuevamente a la jurisdicción para hacer efectivo un derecho que ya le fue reconocido por la autoridad judicial competente.

6. Decisión de segunda instancia

6.1. La Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por medio del fallo del 23 de noviembre de 2017, confirmó en su integridad la sentencia de primera instancia, reiterando que la accionante cuenta con el proceso ejecutivo previsto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, para exigirle judicialmente a la UGPP la entrega de sumas de dinero adeudadas. Además de lo anterior, concluyó que en el presente caso la accionante no demostró la ocurrencia de un perjuicio

irremediable, pues aun cuando pertenezca a un grupo de especial protección constitucional, no acreditó que su subsistencia dependiera de la pensión que reclama en sede de tutela.

7. Pruebas relevantes que obran en el expediente de tutela

7.1. Copia del poder otorgado por Ana Marlen Tinoco Beltrán a la abogada Nelly Díaz Bonilla para la presentación de la acción de tutela de la referencia¹⁷.

7.2. Copia de la cédula de ciudadanía y del registro civil de nacimiento de la accionante, en los que consta que nació el 12 de octubre de 1943 en el municipio de Armero, Tolima¹⁸.

7.3. Copia de la Comunicación emitida por la Caja de Previsión Social del Tolima en la que se indica que la accionante fue calificada con una pérdida del 85% de la capacidad laboral, a través del Concepto Médico No. 691 del 6 de junio de 1983¹⁹.

7.4. Copias de las solicitudes de cumplimiento de los fallos judiciales proferidos contra la UGPP²⁰.

7.5. Copia de la Sentencia emitida por el Juzgado 6º Administrativo Oral de Ibagué del 23 de julio de 2015, por medio de la cual se condenó a la UGPP a pagar la pensión gracia a la accionante²¹.

7.6. Copia del fallo proferido por el Tribunal Administrativo del Tolima el 10 de febrero de 2017, que confirmó el reconocimiento y pago de la prestación económica a favor de Ana Marlen Tinoco Beltrán²².

7.7. Copia de la Comunicación del 11 de septiembre de 2017, por medio de la cual la UGPP informa que no adelantaría los trámites administrativos para reconocer la entrega de la pensión gracia, por configurarse un presunto abuso de derecho²³.

8. Actuaciones adelantadas por la Corte Constitucional

8.1. Después de examinados los medios de prueba que obraban en el expediente, esta Sala de Revisión estimó pertinente solicitarle a las partes que allegaran nueva documentación con la cual respaldaran sus pretensiones o excepciones.

¹⁷ Cuaderno principal del expediente de tutela, folio 9.

¹⁸ Cuaderno principal del expediente de tutela, folios 10-11.

¹⁹ Cuaderno principal del expediente de tutela, folio 12.

²⁰ Cuaderno principal del expediente de tutela, folios 13-15.

²¹ Cuaderno principal del expediente de tutela, folios 16-32.

²² Cuaderno principal del expediente de tutela, folios 33-51

²³ Cuaderno principal del expediente de tutela, folios 52-53.

8.2. Por consiguiente, acorde con las facultades previstas en el Decreto 2591 de 1991 y el Acuerdo 02 de 2015, que modifica el Reglamento Interno de esta Corporación, mediante Auto del 24 de abril de 2018, esta Sala ofició al extremo demandante para que aportara todos los elementos de juicio que estimara pertinentes a fin de justificar la imposibilidad fáctica de acudir al proceso ejecutivo, así como las circunstancias que acreditaran la falta de capacidad económica. A la vez, se requirió a la UGPP para que informara a la Corte Constitucional si ante el presunto abuso de derecho que manifestó en la contestación de la demanda, interpuso los recursos judiciales previstos en el ordenamiento jurídico.

8.3. Mediante Comunicación del 9 de mayo de 2018, la UGPP informó a la Sala el desarrollo de una serie de actuaciones administrativas encaminadas a controvertir las decisiones judiciales que le reconocieron a la accionante el pago de la pensión gracia de jubilación. Trámites que culminaron con la radicación del recurso especial de revisión ante el Consejo de Estado, de conformidad con las facultades previstas en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003. A juicio de la entidad, *“en el presente caso se dan los defectos fáctico, material y de desconocimiento del precedente jurisprudencial (...) Por lo que solicita a esta Corte decrete su improcedencia, para que sea el juez natural, es decir, el Consejo de Estado, que en últimas dirima esta controversia”*.

8.4. El extremo demandante no allegó ante esta Corporación la documentación solicitada, ni tampoco informó de alguna circunstancia particular que le impidiera presentarla.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

1.1. Con fundamento en lo previsto en los artículos 86 y 241 de la Constitución Política, esta Corporación es competente para revisar la acción de tutela de la referencia, escogida por la Sala de Selección Número Dos de la Corte Constitucional, a través del Auto fechado el 16 de febrero de 2018.

2. Planteamiento del caso y metodología de la decisión

2.1. En este caso la controversia constitucional surge porque la UGPP expidió un acto administrativo por medio del cual se abstuvo de darle cumplimiento a las órdenes judiciales que le reconocieron a la accionante el pago de la pensión gracia de jubilación, las mesadas dejadas de percibir y los intereses moratorios derivados del atraso en la entrega de esta asignación pensional.

2.2. Para la parte demandante la postura asumida por la UGPP ocasiona la vulneración de sus derechos al debido proceso, a la seguridad social y al acceso a la administración de justicia. Mientras que para la entidad encargada de administrar estos recursos públicos, su decisión se adoptó de conformidad con la legislación vigente, que niega el reconocimiento de la prestación

cuando se incumplen con la totalidad de los requisitos previstos en la ley. De esta manera, en criterio de la demandada, las providencias judiciales que le reconocieron la pensión gracia a la docente, bajo una interpretación flexible de la normatividad aplicable, incurrieron en un abuso de derecho que deberá ser definido por el Consejo de Estado en el curso de la acción de revisión instaurada.

2.3. Para los jueces de instancia no resulta admisible la acción de tutela, en la medida que el ordenamiento jurídico prevé el proceso ejecutivo para exigirle a la UGPP el cumplimiento de estas obligaciones económicas. Y, ante la presencia del mecanismo judicial ordinario, la parte actora no acreditó elementos de juicio relevantes que desestimaran la eficacia e idoneidad de esta vía o, en su defecto, la configuración de un perjuicio irremediable.

2.4. Observado el anterior contexto, estima la Sala que el problema jurídico deberá centrarse en determinar lo siguiente: ¿una entidad que administra fondos públicos (en este caso, la UGPP), vulnera los derechos al debido proceso, a la seguridad social y al acceso a la administración de justicia de una persona a la que judicialmente le fue reconocida la pensión gracia de jubilación, cuando se abstiene de tramitar las decisiones que ordenan su pago efectivo, porque en su criterio se configura un abuso de derecho?

2.5. Sin embargo, antes de entrar a considerar el fondo de la presente controversia, esta Sala deberá verificar que la demanda cumpla con los requisitos para su procedencia, previstos en la Constitución Política, el Decreto 2591 de 1991 y desarrollados por la jurisprudencia de esta Corporación.

Para ello, a continuación se realizará el estudio de los requisitos fijados por la Corte Constitucional para tal efecto, concentrándose en el examen de subsidiariedad, por constituir el centro del debate efectuado por los jueces de instancia.

3. Análisis de procedencia de la acción de tutela

3.1. Legitimación por activa

3.1.1. Con fundamento en los artículos 86 de la Constitución Política y 10° del Decreto 2591 de 1991, esta Corporación ha manifestado que se encuentra legitimado para presentar la acción de tutela: *i)* el titular de los derechos fundamentales, caso en el cual no se exige de mayores formalidades, pues bastará demostrar que es la persona directamente afectada por la vulneración o amenaza de tales prerrogativas. Simultáneamente, se ha sostenido que podrá formular la acción de amparo una tercera persona, quien actuará a nombre del titular, siempre que se acredite alguna de las siguientes calidades: *ii)* que actúa como su representante legal, en razón de la edad, discapacidad o estado de interdicción del actor; *iii)* por medio de la figura de la agencia oficiosa, pues el titular no está en condiciones físicas o psicológicas para promover la tutela de sus propios intereses; *iv)* en su papel de apoderado judicial, caso en cual

deberá ostentar la calidad de abogado titulado y anexar a la demanda el poder para actuar en la causa y, por último, v) la condición de Defensor del Pueblo o personero municipal en los eventos autorizados por la ley²⁴.

3.1.2. En el presente caso, la Sala concluye que Nelly Díaz Bonilla, en su condición de apoderada judicial, está legitimada para interponer la acción de tutela a nombre de Ana Marlen Tinoco Beltrán, en vista de que ésta última le otorgó poder especial el pasado 19 de septiembre de 2017 para que instaurara la presente actuación, a fin de asegurar el cumplimiento de los fallos judiciales que le reconocieron el pago de la pensión gracia de jubilación. Bajo este panorama, la Corte no advierte problemas de legitimación frente a la aquí accionante.

3.2. Legitimación por pasiva

3.2.1. La Corte Constitucional también ha indicado que, en virtud de los artículos 86 Superior y 42 del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela puede interponerse contra cualquier autoridad pública que amenace o vulnere la satisfacción de los derechos fundamentales, tanto por acción como por su omisión.

3.2.2. En esta ocasión, la legitimidad de la UGPP no genera mayor dificultad, pues acorde con el artículo 1º del Decreto 169 de 2008, *“por el cual se establecen las funciones de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP (...)”*, esta entidad tiene a su cargo el reconocimiento de la prestación económica que reclama la aquí accionante. Por ello, no cabe duda de que, en razón de sus funciones, constituye la parte pasiva de la presente causa.

3.3. Inmediatez

3.3.1. Por regla general, esta Corporación ha sostenido que la acción de tutela deberá promoverse en un plazo razonable, contado a partir del momento en que se produce la afectación o amenaza de los derechos fundamentales, sin que exista un término específico para declarar su improcedencia, pues ésta dependerá, en esencia, de las condiciones fácticas y jurídicas que exponga el actor. Aun así, esta Corte ha indicado que los seis meses siguientes al hecho generador de la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales, constituye un plazo razonable para la interposición de la acción de tutela, en la medida que termina siendo coherente con la finalidad del propio recurso de amparo, que busca la protección inmediata y urgente de las prerrogativas previstas en la Constitución. De esta manera, puede sostenerse que la jurisprudencia ha admitido una presunción de razonabilidad en los eventos que la parte actora radica la demanda durante este periodo, pues bastará dicha constatación para que el juez de tutela considere el cumplimiento del requisito de inmediatez. Pasado este plazo, de hecho, le corresponde al accionante

²⁴ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia T-122 de 2017.

acreditar los motivos que justifican su tardanza en acudir ante la jurisdicción constitucional²⁵.

3.3.2. Así las cosas, en la presente oportunidad, la Sala estima que el tiempo transcurrido entre la última decisión de la UGPP, que negó la solicitud de la accionante, y la presentación de la demanda de tutela, se presenta un plazo claramente razonable. Basta con indicar que desde la comunicación efectuada por la UGPP, donde se informó que no se daría trámite al reconocimiento de la pensión gracia (11 de septiembre de 2017), hasta el 28 de septiembre de la misma anualidad, cuando la accionante radicó la acción de tutela, pasó menos de un mes, lo que a todas luces satisface la presente condición.

4. Subsidiariedad

4.1. En el caso que examina la Sala, como ya se explicó, los jueces de instancia estimaron que la acción de tutela era improcedente, pues la accionante cuenta con el proceso ejecutivo previsto en los artículos 297 y subsiguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, para poder reclamar el pago de la pensión gracia reconocida judicialmente. Mecanismo frente al cual, resaltaron los juzgadores, no se desvirtuó su eficacia ni idoneidad, menos aún, la ocurrencia de un perjuicio irremediable que haga transitoriamente admisible la tutela.

Por ello, para analizar este tema, la Sala estima pertinente señalar las reglas jurisprudenciales en torno a la subsidiariedad de la acción de tutela cuando se debate el cumplimiento de providencias judiciales, para con posterioridad y, con soporte en tales criterios, examinar el caso concreto.

4.2. Subsidiariedad de la acción de tutela para reclamar el cumplimiento de providencias judiciales

4.2.1. Con fundamento en el artículo 86 de la Constitución y el Decreto 2591 de 1991, esta Corporación ha sostenido, de manera consistente, que *i*) la acción de tutela es improcedente cuando el ordenamiento jurídico establezca un mecanismo judicial ordinario que le permita al actor reclamar la protección de sus derechos fundamentales. Sin embargo, con base en el mismo Texto Constitucional, se ha considerado que la tutela procede excepcionalmente cuando *ii*) la vía ordinaria no asegure una respuesta idónea ni eficaz, de cara a las circunstancias particulares en que se encuentra el accionante o, precisamente por tales condiciones, *iii*) éste demande la tutela de sus derechos fundamentales para evitar la consumación de un perjuicio irremediable.

4.2.2. Bajo esta pauta jurisprudencial, debería entenderse que, en principio, cualquier pretensión relacionada con el cumplimiento de órdenes judiciales tendrá que declararse improcedente por parte del juez constitucional, pues la persona que estime afectados sus derechos con la inobservancia de la decisión cuenta con el proceso ejecutivo ante la jurisdicción ordinaria, de acuerdo con

²⁵ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia T-936 de 2013.

lo previsto en los artículos 422 al 445 del Código General del Proceso, como en el artículo 297 y subsiguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

A través de este mecanismo ordinario, la persona está facultada para reclamar el cumplimiento de cualquier obligación que emane de una providencia judicial, siempre que la condena se extraiga con claridad de las órdenes y la misma sea exigible frente a un particular o la autoridad pública responsable de la ejecución. Por lo que esta vía tendría prevalencia judicial y, por ende, al juez de tutela no le queda otra opción que declararse incompetente.

4.2.3. Sin embargo, en oportunidades anteriores, cuando a la Corte Constitucional le ha correspondido analizar este escenario jurídico en particular, ha considerado la procedencia excepcional de la acción de tutela para reclamar el cumplimiento de una providencia judicial, circunstancia que ha dependido, fundamentalmente, del tipo de obligación que el actor reclama, su repercusión en el goce efectivo de los derechos fundamentales amparados judicialmente y, por consiguiente, la posibilidad de hacerlos exigibles a través del proceso ejecutivo.

4.2.4. Por ello, en desarrollo de esta línea, la Corte ha distinguido entre obligaciones *de hacer* y *de dar*. Esta distinción no constituye una simple aclaración de la Corte o un criterio eventual para el juicio de procedibilidad, sino que se instituye como un límite a la actuación de juez constitucional, que deberá ceñirse a determinar la idoneidad y eficacia del medio ordinario, a partir del tipo de obligación que se exige constitucionalmente.

4.2.5. De esta manera, el Tribunal se ha encargado de desarrollar el alcance de las obligaciones de hacer, sosteniendo que es preciso sopesar la idoneidad del medio ordinario. Es decir, valorar la capacidad que realmente tiene el juez ordinario para exigirle a la parte vencida el desarrollo de una conducta específica ordenada judicialmente. Ello, por cuanto el proceso ejecutivo no propicia las mismas garantías respecto de esta clase de obligaciones que frente a otro tipo de condenas, como serían las monetarias. Ante esta circunstancia, la jurisprudencia constitucional ha establecido que la acción de tutela resulta procedente para exigir el acatamiento de obligaciones de hacer, en los casos que se solicita, por ejemplo: *i*) el reintegro del actor al cargo público que venía desempeñando²⁶, *ii*) la nivelación a un puesto equivalente o superior al momento del retiro injustificado²⁷ o, *iii*) el respeto de los derechos laborales fijados en un convención colectiva, que se decidió judicialmente su vigencia²⁸.

4.2.6. Contrario a lo anterior, la Corte ha puntualizado que el proceso ejecutivo sí constituye el mecanismo idóneo para reclamar obligaciones de dar, especialmente las de contenido económico, pues su naturaleza coactiva y el conjunto de medidas fijadas en la legislación, aseguran el cumplimiento de

²⁶ Cfr. Corte Constitucional, Sentencias T-329 de 1994, T-537 de 1994, T-478 de 1996, T-262 de 1997, T-084 de 1998 y T-1222 de 2003.

²⁷ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia T-553 de 1995.

²⁸ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia T-1686 de 2000.

este tipo de condenas, ya sea a cargo del demandado, a expensas de otro e, inclusive, por medio del secuestro y entrega de bienes. Por ello, esta Corporación se ha negado a declarar la procedencia de la acción de tutela en los eventos que el actor pretende: *i*) el pago de la indemnizaciones ordenadas por la autoridad judicial²⁹, *ii*) la entrega de intereses moratorios reconocidos judicialmente³⁰, *iii*) la cancelación de los salarios dejados de percibir³¹ y *iv*) sumas debidas a raíz del reajuste pensional³².

4.2.7. De la distinción entre las anteriores obligaciones, se desprende una consecuencia cierta: la procedencia de la acción de tutela para exigir el pago de obligaciones económicas deberá valorarse con un sentido más estricto que aquél efectuado sobre otro tipo de condenas, en atención a la idoneidad del proceso ejecutivo para asegurar el acatamiento efectivo de la decisión judicial.

4.2.8. Por consiguiente, cuando se pretenda el cumplimiento de una providencia judicial que contiene una obligación económica, deberá estudiarse, de manera estricta, la eficacia del proceso ejecutivo. De hecho, para la Corte, no basta con que la parte actora señale la afectación de un derecho fundamental, pues sería imposible que ante el incumplimiento de una decisión que, en principio le favorecía, no se produzca alguna afectación.

A juicio de esta Corporación, lo que debe demostrarse, de forma evidente, es que la inobservancia de la decisión judicial causa una afectación cualificada de los derechos al mínimo vital y vida en condiciones dignas del actor, que lo releva de acudir a la jurisdicción ordinaria, en vista de lo desproporcionado que sería que la persona, en las condiciones en que se encuentra, tenga que esperar la adopción de una nueva decisión judicial sobre una controversia ya decidida.

Solo bajo este entendido, la Corte Constitucional ha ordenado: *i*) la inclusión en nómina de personas a quienes judicialmente le reconocieron la pensión de vejez, invalidez o sobrevivientes, incluyendo las mesadas dejadas de percibir³³, así como *ii*) el reajuste o reliquidación de la pensión, ordenada por la autoridad judicial competente³⁴.

4.2.9. Respecto de la pensión gracia, en particular, por constituirse en un ingreso complementario en la mayoría de los casos, además, la Corte Constitucional ha examinado la procedencia de la tutela a partir de la demostración de una situación *crítica*, que haga fácticamente imposible esperar a la adopción de una nueva decisión.

Justamente, en las Sentencias T-704 de 2000, T-147 de 2016 y T-371 de 2016, donde se debatieron hechos similares a los aquí analizados, esta Corporación

²⁹ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia T-438 de 1993.

³⁰ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia T-553 de 1995.

³¹ Cfr. Corte Constitucional, Sentencias T-553 de 1995, T-478 de 1996, T-403 de 1996 y T-321 de 2003.

³² Cfr. Corte Constitucional, Sentencia T-342 de 2002.

³³ Cfr. Corte Constitucional, Sentencias T-342 de 2002, T-103 de 2007, T-631 de 2003, T-440 de 2010 y T-560A de 2014.

³⁴ Cfr. Corte Constitucional, Sentencias T-363 de 2005, T-031 de 2007 y T-628 de 2014.

decidió la procedencia o improcedencia a partir de las circunstancias específicas de los actores, algunos de los cuales acreditaron su situación límite, a partir de la demostración de la precariedad de ingresos económicos, las condiciones especiales de su núcleo familiar u obligaciones que erigían a la pensión gracia como su medio de sustento principal.

En la Sentencia T-704 de 2000, por ejemplo, aunque se declaró la improcedencia de la acción de tutela por la configuración de un hecho superado, en los fundamentos del fallo la Corte señaló que, en principio, se había estimado su procedencia porque “la pensión (...) se instituye como el medio de sustento que le permitirá sufragar una existencia digna”.

Con más detalle, en la Sentencia T-147 de 2016, la Corte analizó la situación de 18 docentes a los que la UGPP suspendió el pago de la pensión gracia, previamente reconocida por vía judicial o administrativa, al estimar que existían irregularidades en los certificados que sirvieron de soporte para tomar tales decisiones. En este momento, el Tribunal declaró la improcedencia de 9 casos, pues tales docentes contaban con otra prestación económica o, en su defecto, no allegaron prueba alguna que indicara una situación de vulnerabilidad o una afectación al mínimo vital móvil. Frente al resto indicó la carencia actual de objeto por hecho superado, exceptuando el caso de dos docentes, que a diferencia del resto de demandantes acreditaron una situación de alta vulnerabilidad.

Igualmente, en la Sentencia T-371 de 2016, al acreditarse que la negativa de la UGPP en reconocer el pago de la pensión gracia otorgada judicialmente, afectaba gravemente los derechos al mínimo vital y vida digna de la actora, la Corte ordenó la entrega de esta prestación económica. Circunstancia que no solo se acreditó con su edad y situación de invalidez, sino porque los recursos económicos que tenía la demandante eran claramente insuficientes para asegurar su subsistencia digna, así como la de su hija, quien tenía una enfermedad degenerativa que requería, de lo demostrado en el proceso, una atención médica especial.

4.2.10. En conclusión, la acción de tutela deberá declararse improcedente frente a pretensiones derivadas de fallos judiciales. Ello, no implica que en determinado trámite judicial la competencia del juez de tutela se habilite para resolver de fondo la controversia jurisdiccional. Tal circunstancia excepcional, sin embargo, dependerá del tipo de obligación y su repercusión en el goce efectivo de los derechos fundamentales. En el caso particular de las obligaciones económicas, además, la procedencia dependerá de que el conjunto de presupuestos fácticos del caso le permitan advertir al juez constitucional una manifiesta falta de capacidad económica que ponga en grave riesgo los derechos al mínimo vital y vida digna de la parte actora.

4.3. *La accionante no acreditó una afectación cualificada de los derechos al mínimo vital y vida digna que la exceptúe de la carga procesal de acudir ante la jurisdicción ordinaria*

4.3.1. En el presente caso, a pesar del esfuerzo probatorio adelantado en sede de revisión, no lograron establecerse las razones que condujeran a relevar a la accionante de la carga de demandar ejecutivamente el cumplimiento de las decisiones judiciales que le reconocieron el pago de la pensión gracia. Si bien, se presentan algunas circunstancias fácticas que, en principio, llevarían a considerar una posible afectación de las prerrogativas iusfundamentales, las condiciones particulares del caso, analizadas en su conjunto, no admiten la intervención excepcional del juez de tutela. Ello, al no acreditarse una situación límite que, desde la perspectiva constitucional, admita la procedencia de este mecanismo residual, a fin de evaluar si la UGPP, como parte pasiva de las prestaciones económicas reconocidas judicialmente, vulneró los derechos fundamentales invocados por la actora.

Como se expuso en las consideraciones de esta Sentencia, por regla general, la persona acreedora de obligaciones económicas a raíz de una orden judicial, podrá activar el proceso ejecutivo ante la jurisdicción ordinaria, en este caso ante el contencioso administrativo, con el objetivo de exigirle a la parte vencida la ejecución inmediata de una providencia judicial. Mecanismo que, tanto por su tiempo de resolución, como por las medidas que puede adoptar libremente el juez natural, reafirman su idoneidad. Y, solo de forma excepcional, será posible relevar a la peticionaria de esta carga procesal, cuando acredite la falta de capacidad económica para cubrir sus necesidades básicas, lo que podría afectar sus derechos fundamentales al mínimo vital y vida digna.

El orden de la regla, tal y como está, no es una simple sucesión de consideraciones, sino que tiene una razón de ser elemental: la naturaleza subsidiaria de la acción de tutela. Por ello, cuando se pretenda, vía tutela, obtener el pago de obligaciones económicas derivadas de una decisión judicial, deberá demostrarse el cumplimiento de los presupuestos que jurisprudencialmente fueron establecidos al respecto, los cuales se indicaron en los párrafos que anteceden.

4.3.2. En la presente oportunidad, sin embargo, no se encuentra acreditada la afectación cualificada de los derechos al mínimo vital y vida digna de la accionante que la exceptúe de la carga procesal de acudir ante la jurisdicción contenciosa administrativa, por las razones que a continuación se enuncian:

a) En primer lugar, aun cuando la edad y la situación de invalidez constituyen criterios relevantes para definir la procedencia de la acción de tutela, como lo alega la parte actora, en el caso particular, la Sala no puede ignorar que desde el año 1982, es decir, por cerca de cuatro décadas, la accionante ha contado con una pensión ordinaria de invalidez. La cual, por su finalidad, no solo sirve para resguardarle su calidad de sujeto de especial protección, sino que además ha debido asegurarle una subsistencia digna. De hecho, de la información consignada en el proceso, la Sala observa que le ha permitido contar con recursos económicos, tanto para sufragar sus necesidades básicas, como para contratar a una abogada de confianza durante todo el trámite del proceso administrativo y ante esta jurisdicción.

Y aunque este último hecho no sea indicativo, de forma inequívoca, de su capacidad económica, tampoco sería coherente presumir su falta de recursos para relevarla de presentar la demanda ejecutiva, cuando ella ha vivido por un largo periodo con una prestación económica, frente a la cual, ni siquiera manifestó en la demanda de tutela que le era insuficiente para solventar sus necesidades básicas o que, por ejemplo, en la actualidad se encontraba en una situación particular que le exigía contar con mayores ingresos mensuales.

b) Tampoco puede desconocerse que, en la presente oportunidad, la reclamación se efectúa sobre una prestación económica adicional. La pensión gracia constituye, de esta manera, un ingreso complementario a favor de la accionante que, ordenado judicialmente, le permite gozar de un doble emolumento a cargo de la Nación. Lo anterior, contrario a otros beneficios pensionales que tienen por objeto proteger a la población de las contingencias derivadas de la edad, la enfermedad y la situación familiar.

Por ello, la Sala estima que, en el presente caso, no bastaba con que la accionante señalara su condición de sujeto de especial protección para declarar la procedencia de la acción de tutela, como si se tratara de su pensión de invalidez, sino que era necesario acreditar que, aún con otra prestación económica a su favor, carecía de los medios económicos suficientes que le impedirían, indiscutiblemente, esperar la emisión de una nueva decisión.

c) Aunque la Sala se propuso contar con información suficiente para emitir un juicio certero sobre la capacidad económica de la accionante, debe resaltarse que la apoderada judicial no allegó la documentación requerida por esta Corporación en el Auto de fecha 24 de abril de 2018. De esta manera, no fue posible determinar los ingresos reales de la demandante o de su núcleo familiar. Tampoco pudo establecerse si requería la pensión para asegurar circunstancias especiales para ella o la de sus familiares, pues no se demostró la existencia de una condición particularmente grave que derivara en una situación crítica, a partir de la cual pudiese declararse la procedencia de este mecanismo constitucional.

Por consiguiente, al dejar de allegarse los medios de prueba requeridos, la Sala no puede concluir que la accionante está en una situación de debilidad manifiesta que, por las condiciones críticas en las que vive, lleve a esta Corporación a pronunciarse de fondo sobre las razones que fundamenta la UGPP para abstenerse de tramitar el reconocimiento de la pensión gracia a ella reconocida.

d) Por último, tampoco puede ignorarse que la UGPP radicó, en su oportunidad procesal, el recurso especial de revisión previsto en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, con el propósito, precisamente, de controvertir las órdenes judiciales aquí pretendidas. Por ello, aunque esta Sala considera que el debate acerca de la procedencia de la tutela solo debe efectuarse a la luz de la condición particular de la accionante, tampoco resultaría ajustado a la realidad procesal desconocer que, en uso de las facultades previstas en la

legislación y desarrolladas por esta misma Corporación en la Sentencia SU-427 de 2016, la Administración goza de la potestad para atacar los fallos que estima fueron proferidos de forma presuntamente irregular. Por lo que improcedencia de la tutela se reforzaría ante la falta de definición jurídica del presente caso por parte del Consejo de Estado.

Sin embargo, debe aclararse que esta última consideración, de ninguna manera, constituye una aceptación de la postura expresada por la UGPP. Al contrario, conviene precisar que, a juicio de esta Sala, en el momento que la accionante lo estime oportuno, cuenta con el proceso ejecutivo ante la jurisdicción administrativa para hacer las reclamaciones judiciales que considere pertinentes, en tanto constituye el mecanismo judicial idóneo y efectivo para asegurar el cumplimiento de las órdenes judiciales que le reconocieron el pago de la pensión gracia.

4.3.3. Por las anteriores razones, esta Sala concluye que en el presente caso no existe certeza sobre la debilidad manifiesta de la accionante que le haga imposible ventilar sus pretensiones ante la jurisdicción ordinaria, como tampoco consta que en su caso específico se configure la ocurrencia de un perjuicio irremediable. De esta manera, al considerar que las sentencias adoptadas por los jueces de instancia se profirieron de conformidad con la jurisprudencia constitucional, esta Corporación procederá a confirmar el sentido de las decisiones de tutela.

III. DECISIÓN

Se declara la improcedencia de la acción de tutela que tenga como propósito reclamar la entrega de obligaciones económicas derivadas de un fallo judicial, en especial si constituye un ingreso complementario para el actor, como sucede con el pago de la pensión gracia, cuando en el proceso de tutela no se acredite que la falta de capacidad económica represente, de forma cualificada, una afectación de los derechos al mínimo vital y vida digna del extremo demandante. En consecuencia, con fundamento en las consideraciones expuestas en la Sentencia, la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución

RESUELVE

PRIMERO.- CONFIRMAR la Sentencia proferida el 23 de noviembre de 2017 por la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que confirmó la decisión dictada por el Juzgado 52 Administrativo del Circuito de Bogotá el 10 de octubre de 2017, por medio de la cual se declaró improcedente la acción de tutela instaurada por Ana Marlen Beltrán Tinoco contra la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP).

SEGUNDO.- Por la Secretaría, líbrese la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese y cúmplase.

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General