

T-371-16

Sentencia T-371/16

La acción de tutela es el mecanismo idóneo y eficaz para proteger los derechos fundamentales de acceso a la administración de justicia, debido proceso, mínimo vital y seguridad social de la accionante, disponiendo el cumplimiento de la sentencia administrativa y ordenando que se le pague la prestación que le fue reconocida, lo cual comprende la inclusión en nómina y la cancelación de las mesadas pensionales no vencidas y las que en lo sucesivo se causen.

AUTORIDADES PUBLICAS Y PARTICULARES-Cumplimiento de fallos judiciales

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Reiteración de jurisprudencia sobre procedencia excepcional

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Requisitos generales y especiales de procedibilidad

DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA Y AL CUMPLIMIENTO DE FALLOS JUDICIALES-Vulneración por negativa del pago de pensión gracia ordenado en fallo judicial

DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA Y AL CUMPLIMIENTO DE FALLOS JUDICIALES-Orden a la UGPP dar cumplimiento al fallo que reconocía derechos pensionales

Referencia: Expediente T-5481677

Acción de tutela presentada por Miguel Antonio Bahamón Esquivel en calidad de apoderado judicial de Gloria Cecilia Martínez Felix, quien actúa como curadora de Laura Victoria Martínez de Guevara, contra la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP

Magistrada Ponente:

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Bogotá, D.C., trece (13) de julio de dos mil dieciséis (2016).

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la magistrada María Victoria Calle Correa y los magistrados Alejandro Linares Cantillo y Luis Guillermo Guerrero Pérez, en ejercicio de sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión del fallo proferido, en primera instancia, por el Juzgado Cuarenta y Uno Administrativo Oral del Circuito Judicial de Bogotá - Sección Cuarta, el once (11) de diciembre de dos mil quince (2015), dentro de la acción de tutela promovida por Miguel Antonio Bahamón Esquivel en calidad de apoderado judicial de Gloria Cecilia Martínez Felix, quien actúa como curadora de Laura Victoria Martínez de Guevara, contra la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP.

El expediente de la referencia fue seleccionado para revisión por medio de auto del veintinueve (29) de abril de dos mil dieciséis (2016), proferido por la Sala de Selección Número Cuatro.

I. ANTECEDENTES

El veintisiete (27) de noviembre de dos mil quince (2015), la señora Laura Victoria Martínez de Guevara, representada legalmente por Gloria Cecilia Martínez Felix, presentó acción de tutela contra la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP-, con el fin de que se protejan sus derechos fundamentales al debido proceso, acceso a la administración de justicia, mínimo vital y seguridad social. Estos derechos se le habrían vulnerado, desde su óptica, al no cumplirse el fallo ordinario emitido por el Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión del Circuito Judicial de Villavicencio, Meta del veintiocho (28) de septiembre de dos mil doce (2012), en el cual se ordenó el reconocimiento y pago de una pensión gracia en su beneficio a partir del veintidós (22) de marzo de mil novecientos noventa y tres (1993).

Los hechos narrados en la tutela, conforme a las pruebas obrantes, son los siguientes:

Hechos procesales anteriores a la presente acción de tutela

La señora Laura Victoria es una persona que integra la categoría de adulto mayor pues tiene sesenta y seis (66) años[1]. Hace más de veinte (20) años padece una enfermedad mental que ha sido calificada como severa e incurable (trastorno funcional psicótico)[2]. La gravedad de la patología le ha originado una pérdida de la capacidad laboral significativa (61.55%), razón por la cual presenta a la fecha serias limitaciones para desenvolverse autónomamente en sociedad. Esta falta de fuerza laboral necesaria para interactuar en el mercado ha hecho que su disposición económica sea precaria e insuficiente para atender no solo sus necesidades básicas sino también las de su hija quien depende de ella y padece esquizofrenia residual[3].

A. Reclamación Administrativa

1. La señora Martínez de Guevara prestó sus servicios como docente nacionalizado en diferentes planteles oficiales del Departamento del Meta en nivel de básica primaria desde el seis (6) de febrero de mil novecientos sesenta y nueve (1969) hasta el veintidós (22) de marzo de mil novecientos noventa y tres (1993)[4].

2. En esta última fecha le fue reconocida una pensión de invalidez por parte del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio[5], tras ser calificada con una pérdida de la capacidad laboral del 61.55% causada por un trastorno funcional psicótico[6]. Por concepto de dicha prestación percibe aproximadamente ochocientos mil pesos (\$800.000) mensuales[7].

3. Al reunir los requisitos dispuestos en la Ley 114 de 1913[8] para adquirir el derecho a obtener una pensión gracia, solicitó su reconocimiento ante la Caja Nacional de Previsión Social, en adelante Cajanal en liquidación. La entidad, mediante Resolución No. 004638 del cuatro (4) de marzo de mil novecientos noventa y ocho (1998), decidió negar la prestación tras estimar que “para poder acceder a la pensión gracia el docente debe acreditar que no se encuentra gozando de otra pensión o recompensa de carácter nacional, requerimiento que no cumple la accionante como quiera que goza de una pensión de invalidez la cual le es cancelada a través del Fondo Nacional de prestaciones Sociales del Magisterio”[9].

4. Contra la citada decisión se presentaron los recursos de reposición y apelación, los cuales fueron resueltos mediante la Resolución No. 027173 del veinte (20) de octubre de mil novecientos noventa y ocho (1998) y la Resolución No. 002738 del dieciocho (18) de junio de mil novecientos noventa y nueve (1999), respectivamente. En ellas, se confirmó la determinación impartida por considerar que “de conformidad con el artículo 4 de la Ley 114 de 1913, y Decreto No. 1848 de 1969, la prestación reclamada es incompatible con la pensión de invalidez que le es cancelada a través del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio”[10].

5. Después de este momento, la parte accionante acudió en varias oportunidades más ante la entidad solicitando el reconocimiento pensional[11]. A través de diversas resoluciones y autos[12], la prestación le fue negada porque, en criterio de Cajanal, en las nuevas peticiones no se aportaron elementos de prueba diferentes a los ya evaluados, que permitieran variar sustancialmente los argumentos para no acceder a la pensión. Contra dichos actos administrativos se presentó incluso solicitud de revocatoria directa[13], la que fue desestimada por medio de Resolución No. 0025726 del veintidós (22) de diciembre de dos mil tres (2003), argumentando que las decisiones se habían proferido conforme a la ley.

B. Demanda de Nulidad y Restablecimiento del Derecho

6. El once (11) de enero del año dos mil ocho (2008), la accionante presentó demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra Cajanal, entidad que en el término de contestación propuso como excepciones, entre otras, la prescripción trienal de las mesadas pensionales[14]. El conocimiento del asunto correspondió al Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión del Circuito Judicial de Villavicencio, Meta, que sostuvo que al ser la prescripción un medio exceptivo contra el fondo del asunto y que impactaba la prosperidad del petitum demandatorio esta sería resuelta de consuno con las pretensiones de la demanda[15]. Agotadas las etapas procesales correspondientes, mediante sentencia del veintiocho (28) de septiembre de dos mil doce (2012)[16] se declaró la nulidad de las decisiones que negaron la prestación y en su lugar se condenó al ente demandado a reconocer y pagar a favor de la señora Laura Victoria la pensión gracia de jubilación a partir del veintidós (22) de marzo de mil novecientos noventa y tres (1993)[17], fecha en la cual estimó que aquella reunió los requisitos normativamente previstos para adquirirla conforme

el artículo 4 de la Ley 114 de 1913[18]. La autoridad señaló que no había fundamento legal que permitiera concluir que respecto de la pensión gracia especial y la de invalidez existía incompatibilidad[19]. En la parte resolutive no se hizo pronunciamiento de fondo frente a la aplicación de la prescripción, toda vez que al prosperar las pretensiones de la actora el Despacho dispuso negar las demás solicitudes de la demanda, entre ellas las excepciones propuestas[20].

Contra este fallo, la entidad demandada presentó recurso de apelación. Según se desprende del expediente, previo a decidir sobre la concesión del mismo, la juez de la causa, en aplicación del inciso 4 del artículo 43 de la Ley 640 de 2001[21] adicionado por el artículo 70[22] de la Ley 1395 de 2010[23], llamó a las partes a una audiencia de conciliación, escenario procesal en el que Cajanal no se presentó pese a ser obligatoria su asistencia. Como consecuencia de lo anterior se dispuso mantener en firme el fallo de instancia y declarar desierto el recurso incoado[24].

C. Trámites para el cumplimiento del fallo administrativo

7. La citada providencia administrativa quedó ejecutoriada el veintiuno (21) de mayo de dos mil quince (2015). El siete (7) de septiembre de dicha anualidad[25], ante la liquidación de Cajanal y la competencia asumida por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social-UGPP-[26], se radicó solicitud invocando el cumplimiento de las órdenes judiciales proferidas. Para tal fin, se aportaron, entre otros, la primera copia de la sentencia proferida el veintiocho (28) de septiembre de dos mil doce (2012) y el edicto de notificación de la providencia al respaldo del cual obraba constancia de ser primera copia que prestó mérito ejecutivo[27]. Ambos documentos fueron emitidos por el Juzgado Sexto Administrativo de Descongestión del Circuito Judicial de Villavicencio, Meta, por cuanto el Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión del Circuito Judicial de Villavicencio fue suprimido.

8. Mediante comunicación del ocho (8) de octubre de dos mil quince (2015)[28], la UGPP informó que aunque se habían aportado algunos de los documentos para tramitar la solicitud, aún estaba pendiente por allegarse sentencia judicial en primera copia auténtica que prestara mérito ejecutivo, “toda vez que la notificación por edicto o constancia anexa a la petición en la cual se indica que la sentencia es primera copia que presta mérito ejecutivo

se evidencia en copia simple"[29].

9. El veintidós (22) de octubre de dos mil quince (2015), la parte accionante solicitó la expedición en copia auténtica de la sentencia y del edicto de notificación de la misma. Dicha petición se realizó ante el Juzgado Sexto Administrativo de Descongestión del Circuito Judicial de Villavicencio, Meta[30].

10. Considerando que el citado despacho también fue suprimido, la asignación del expediente y por consiguiente el conocimiento de la solicitud pasaron a la competencia del Juzgado Octavo Mixto del Circuito Judicial de Villavicencio, quien informó que el trámite de la petición tardaría mínimo veinte (20) días hábiles en resolverse en tanto era necesario realizar previamente un inventario de los expedientes recibidos. Transcurrido dicho término, se expidieron las copias requeridas y el veintitrés (23) de noviembre de dos mil quince (2015) se radicaron ante el ente accionado[31].

D. La acción de tutela que origina este proceso

11. Aportada la documentación exigida para lograr el acatamiento del fallo, la UGPP continuó sin materializar la prestación. Ante este hecho, la parte accionante presentó la acción de tutela que es objeto de estudio el veintisiete (27) de noviembre de dos mil quince (2015), en defensa de sus derechos fundamentales al debido proceso, acceso a la administración de justicia, mínimo vital y seguridad social. En ella se alegaba la dilación en el reconocimiento efectivo de un derecho ya declarado judicialmente tras largos años de debate y reclamaciones[32]. Sobre esta base, se advirtió que el otorgamiento de la pensión gracia era necesario para satisfacer con suficiencia las necesidades básicas de la señora Martínez de Guevara y las de su núcleo familiar integrado por su hija[33], quien además padecía de esquizofrenia residual[34].

12. Su conocimiento correspondió al Juzgado Cuarenta y Uno Administrativo Oral del Circuito Judicial de Bogotá -Sección Cuarta, que mediante auto del treinta (30) de noviembre de dos mil quince (2015) ordenó notificar a la entidad accionada para que ejerciera el derecho de defensa y contradicción[35]. En respuesta al requerimiento, la UGPP por medio de escrito del cuatro (4) de diciembre de dos mil quince (2015)[36] solicitó se declarara la improcedencia del amparo por estimar que la acción de tutela no era el mecanismo adecuado para solicitar el cumplimiento de una sentencia, pues para tal fin el

orden jurídico contemplaba el proceso ejecutivo. Sobre el caso concreto, señaló que para el reconocimiento y pago de pensiones, así como para el acatamiento de órdenes judiciales, era necesario aportar por cuenta del interesado la primera copia que prestara mérito ejecutivo de la sentencia que reconocía el derecho[37].

13. Mediante sentencia del once (11) de diciembre de dos mil quince (2015), la autoridad judicial tuteló los derechos fundamentales de petición, debido proceso, mínimo vital y seguridad social de la señora Laura Victoria Martínez de Guevara y en consecuencia le ordenó a la UGPP que en el término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación del fallo procediera a “expedir el respectivo acto administrativo que ordene dar estricto cumplimiento al fallo proferido por el Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión del Circuito Judicial de Villavicencio el 28 de septiembre de 2012”[38]. En criterio del Despacho, la acción de tutela presentada procedía para ordenar el cumplimiento de una providencia judicial que reconocía derechos pensionales, por cuanto se encontraban acreditadas (i) las condiciones de vulnerabilidad de la tutelante originadas en su estado de salud precario y avanzada edad; (ii) la grave afectación de garantías fundamentales, en especial del mínimo vital; (iii) el despliegue de actividad judicial tendiente a obtener la protección de derechos y (iv) la ausencia de un mecanismo ordinario de defensa expedito e idóneo para atender la urgencia del asunto.

E. Actuaciones posteriores a la presentación de la acción de tutela

14. Para dar cumplimiento a lo anterior, la Subdirección de Determinación de Derechos Pensionales de la UGPP expidió la Resolución No. RDP 053970 del dieciséis (16) de diciembre de dos mil quince (2015)[39]. En ella se reconoció a favor de la señora Laura Victoria Martínez de Guevara una pensión mensual vitalicia de jubilación gracia, en cuantía de ciento cuarenta y un mil quinientos quince pesos (\$141,515.00), efectiva a partir del veintidós (22) de marzo de mil novecientos noventa y tres (1993) pero con efectos fiscales a partir del once (11) de enero de dos mil cinco (2005) por prescripción trienal teniendo en cuenta que la demanda ordinaria fue presentada el once (11) de enero de dos mil ocho (2008)[40]. En virtud de lo anterior, por concepto de retroactivo, fue cancelada de acuerdo con la entidad, la suma de ciento cincuenta y siete millones novecientos cuarenta y un mil trescientos sesenta y nueve pesos (\$157, 941. 369).

15. Mediante Auto No. ADP 017416 del veintitrés (23) de diciembre de dos mil quince (2015), la entidad aclaró que se había dado cumplimiento al fallo de tutela y en esa medida solicitó se declarara la existencia de un hecho superado[41].

16. El trece (13) de enero de dos mil dieciséis (2016), la parte accionante solicitó iniciar un trámite incidental de desacato en contra de la UGPP, por cuanto, en su criterio, con la expedición de la Resolución No. RDP 053970 del dieciséis (16) de diciembre de dos mil quince (2015), la entidad demandada no dio cumplimiento integral a lo ordenado en el fallo de tutela del once (11) de diciembre de dos mil quince (2015). A su juicio, se abordaron asuntos ajenos a la controversia inicialmente planteada y se declaró una prescripción ya debatida en sede judicial.

17. El juzgado de conocimiento de la causa asumió competencia del asunto en primera instancia y mediante decisión del diecinueve (19) de febrero de dos mil dieciséis (2016) sancionó a la entidad accionada y le ordenó el inmediato cumplimiento del fallo de amparo. En su criterio, la aplicación de la prescripción trienal en la Resolución No. RDP 053970 del dieciséis (16) de diciembre de dos mil quince (2015) desconoció por completo el contenido de los fallos judiciales debidamente ejecutoriados tanto en sede administrativa como de tutela[42].

18. El cuatro (4) de marzo de dos mil dieciséis (2016), el incidente propuesto pasó al conocimiento del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, en grado de consulta. La autoridad confirmó el desacato impuesto a la entidad accionada y advirtió que no era de su potestad modificar el sentido de la sentencia ordinaria que ordenaba expresamente el reconocimiento y pago de una pensión gracia desde el veintidós (22) de marzo de mil novecientos noventa y tres (1993) y descartaba la aplicación de la prescripción[43].

19. Por virtud de la decisión anterior, mediante Resolución No. RDP 017547 del dos (2) de mayo de dos mil dieciséis (2016)[44], se modificó la Resolución No. RDP 053970 del dieciséis (16) de diciembre de dos mil quince (2015), en el sentido de “dar cumplimiento al fallo judicial proferido por el Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión del Circuito de Villavicencio el 28 de septiembre de 2012 y en consecuencia, reconocer y ordenar el pago a favor del (a) señor (a) Martínez de Guevara Laura Victoria, ya identificado (a),

representada legalmente por la señora Gloria Cecilia Martínez Felix, de una pensión mensual vitalicia de jubilación gracia, en cuantía de \$141.515.00 (ciento cuarenta y un mil quinientos quince pesos M/CTE), efectiva a partir del 22 de marzo de 1993, sin acreditar retiro por ser ramo docente"[45].

F. Actuaciones adicionales

20. El dieciocho (18) de mayo de dos mil dieciséis (2016), la entidad accionada presentó un escrito ante este Despacho, aclarando que la expedición de la citada resolución desconoció el principio de la sostenibilidad financiera que rige el sistema general de pensiones, por cuanto en ella no se dio aplicación a la figura de la prescripción, y en esa medida la efectividad del retroactivo debió calcularse desde el veintidós (22) de marzo de mil novecientos noventa y tres (1993) causando la suma de trescientos quince millones cuatrocientos cincuenta y ocho mil setenta y tres pesos (\$315,458.073) en beneficio de la titular del derecho pero en perjuicio del erario público. Preciso que los reconocimientos pensionales no podían efectuarse con desconocimiento de las normas vigentes en la materia[46].

21. Mediante escrito del veinticinco (25) de mayo de dos mil dieciséis (2016), el apoderado judicial de la parte accionante sostuvo que la sentencia proferida por el juez había quedado ejecutoriada, y por tanto constituía un título en el que se reconocía un derecho pensional y se ordenaba su materialización. A su juicio, no era posible reabrir un debate judicial en contravía del principio de la cosa juzgada y discutir a través de la acción de tutela asuntos ya dirimidos y descartados por el juez natural en su escenario respectivo[47].

ii. Consideraciones y fundamentos

1. Competencia

Esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar el fallo de tutela proferido dentro del trámite de la referencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86, inciso 3°, y 241, numeral 9°, de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Presentación del caso y problema jurídico

2.1. Conforme a las circunstancias fácticas que dieron lugar al ejercicio de la acción de tutela y la información obtenida en sede de revisión, el asunto analizado pone de presente la siguiente discusión constitucional. Desde mil novecientos noventa y ocho (1998) la señora Laura Victoria Martínez de Guevara viene desplegando cierta actividad administrativa tendiente a obtener el reconocimiento de una pensión gracia. En el año dos mil ocho (2008), un juez contencioso administrativo encontró que reunía los requisitos legales para acceder a la prestación y ordenó su reconocimiento y pago (28 de septiembre de 2012). Sin embargo, la ciudadana se ha enfrentado a una serie de obstáculos para lograr la ejecución efectiva del fallo judicial al punto de haber acudido al mecanismo constitucional en procura de obtener la salvaguarda de los derechos fundamentales al debido proceso, acceso a la administración de justicia, mínimo vital y seguridad social.

Con posterioridad a la sentencia de tutela que amparó sus derechos, surgieron algunas situaciones particulares que no pueden pasarse por alto. El juez de la causa le ordenó a la UGPP que cumpliera la sentencia emitida en la jurisdicción contencioso administrativa, y esa entidad, con fundamento en interpretaciones discrecionales, reconoció la prestación social ordenada aplicando la prescripción trienal, mediante Resolución No. RDP 053970 del dieciséis (16) de diciembre de dos mil quince (2015). En concepto de la actora, ese cumplimiento es parcial, porque el juez contencioso administrativo no dispuso la aplicación de la prescripción trienal. En esa medida, la parte accionante tramitó un incidente de desacato que culminó en sanciones pecuniarias para la entidad demandada y en la expedición de la Resolución No. RDP 017547 del dos (2) de mayo de dos mil dieciséis (2016), que dispuso el pago integral de la prestación en beneficio de la reclamante y en los términos precisos indicados por el juez natural. Por virtud de ello, a la fecha, la UGPP aunque en desacuerdo con lo anterior, ha cancelado en favor de la señora Martínez de Guevara, la suma de doscientos ochenta y cuatro millones seiscientos cuatro mil cincuenta y cinco pesos con ochenta y nueve centavos (\$284,604,055.89), faltando por pagar un monto equivalente a cuarenta y tres millones cuatrocientos veintiún mil seiscientos cuarenta y cinco pesos con veintiún centavos (\$ 43,421,645.21) por concepto de intereses[48].

2.2. Bajo esta premisa, corresponde entonces resolver el siguiente problema jurídico ¿una

entidad encargada de administrar fondos de pensiones (UGPP) vulnera los derechos fundamentales de acceso a la administración de justicia, debido proceso, mínimo vital y seguridad social de un sujeto de especial protección constitucional (Laura Victoria Martínez de Guevara, quien cuenta con 66 años de edad y padece una enfermedad mental severa), al abstenerse de dar cumplimiento a las órdenes dadas mediante un fallo judicial proferido en su contra por una autoridad competente que dispuso el reconocimiento y pago de una pensión gracia, alegando estar en desacuerdo con lo resuelto en dicho pronunciamiento, sin que se hubiesen interpuesto los recursos contra dicha providencia?

2.3. Esquema de la exposición: Para efectos de resolver el problema jurídico, la Sala de Revisión (i) analizará la procedencia del mecanismo de amparo en el caso concreto; (ii) reiterará la jurisprudencia relacionada con el cumplimiento de providencias judiciales que ordenan el pago de prestaciones sociales a través del ejercicio de la acción de tutela, como elemento constitutivo del derecho de acceso a la administración de justicia y al debido proceso y como medio para garantizar el mínimo vital de los ciudadanos. Sobre estas premisas, (iii) planteará la solución del caso concreto y el remedio constitucional adecuado conforme a los elementos materiales probatorios obrantes en el expediente. Finalmente, (iv) abordará algunas consideraciones adicionales.

3. Cuestión previa. La acción de tutela presentada en nombre de Laura Victoria Martínez de Guevara es procedente para buscar la protección de sus derechos fundamentales

3.1. Legitimación para actuar

3.1.1. Legitimación por activa. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 86 Superior, toda persona tiene derecho a interponer acción de tutela por sí misma o por quien actúe a su nombre[49]. El artículo 10 del Decreto 2591 de 1991[50], establece que la referida acción constitucional “podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquiera persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos. También se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa. Cuando tal circunstancia ocurra, deberá manifestarse en la solicitud. También podrá ejercerla el Defensor del Pueblo y los personeros municipales”.

De los artículos citados, se deriva la posibilidad de que la demanda de tutela sea instaurada

por quien, si bien no es el titular de los derechos amenazados o vulnerados, sí ostenta un interés legítimo para solicitar el amparo de los derechos de otra persona. En el caso objeto de revisión, la acción de tutela fue presentada por el señor Miguel Antonio Bahamón Esquivel en su condición de apoderado judicial de la señora Gloria Cecilia Martínez Felix, tal como se deriva del poder aportado al proceso[51]. Esta última manifestó explícitamente en el escrito de demanda que está actuando en nombre y representación legal de la señora Laura Victoria Martínez de Guevara, ciudadana respecto de quien se predica la vulneración de garantías fundamentales[52].

En el expediente está probado que mediante sentencia del diez (10) de marzo de mil novecientos noventa y siete (1997), el Juzgado Primero Promiscuo de Familia de Villavicencio, Meta, declaró en interdicción definitiva por incapacidad a la señora Laura Victoria Martínez de Guevara tras ser diagnosticada con una enfermedad mental crónica[53]. A través de providencia del diez (10) de mayo de dos mil once (2011), el Juzgado Primero de Familia de Villavicencio, dentro de un proceso de jurisdicción voluntaria, designó como guardadora legítima de la interdicta a su hermana Gloria Cecilia Martínez Felix, quien en adelante ostentaría la tenencia y la administración de los bienes de su pupila[54]. El siete (7) de octubre de dos mil once (2011) se posesionó la citada guardadora[55]. Esta condición la legitima para actuar y buscar la protección inmediata de los derechos e intereses fundamentales de un sujeto de especial protección constitucional.

3.1.2. Legitimación por pasiva. De conformidad con el artículo 5 del Decreto 2591 de 1991[56], “[l]a acción de tutela procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas, que haya violado, viole o amenace violar cualquiera de los derechos de que trata el artículo 2 de esta ley”. En este orden de ideas, la autoridad administrativa accionada está legitimada como parte pasiva en el proceso de tutela, al atribuírsele en su condición de entidad pública encargada del estudio de solicitudes, reconocimiento de los derechos pensionales y pago efectivo de prestaciones sociales la presunta vulneración de los derechos fundamentales cuyo amparo se demanda[57].

3.2. En el presente asunto se cumple con el requisito de subsidiariedad e inmediatez de la acción de tutela.

3.2.1. Inmediatez. La procedibilidad de la acción de tutela está, igualmente, supeditada al cumplimiento del requisito de inmediatez. Este exige que la acción sea interpuesta de manera oportuna en relación con el acto que generó la presunta vulneración de los derechos fundamentales. La inmediatez encuentra su razón de ser en la tensión existente entre el derecho constitucional a presentar una acción de tutela “en todo momento” y el deber de respetar la configuración de la acción como un medio de protección “inmediata” de los derechos fundamentales. Es decir que, pese a no contar con un término para efectuar la presentación, debe existir necesariamente una correspondencia entre la naturaleza expedita de la tutela y su interposición oportuna.

3.2.2. Subsidiariedad. En relación con el carácter residual y subsidiario de la acción de tutela, la Constitución Política establece que su procedencia está condicionada a que “el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial” (art. 86 C.P.). Sin embargo, esta Corporación ha señalado que no puede declararse la improcedencia de la tutela por la sola existencia en abstracto de un medio ordinario de defensa judicial. El juez constitucional debe analizar, en el marco de la situación fáctica particular, si la acción judicial dispuesta por el ordenamiento jurídico es idónea y eficaz en concreto para proteger los derechos fundamentales comprometidos, más aún cuando se trata de sujetos de especial protección constitucional[59]. En el evento en el que no lo sea, la acción de tutela procederá para provocar un juicio sobre el fondo[60].

3.2.2.1. Sobre este particular, la Sala considera que no le asiste la razón a la entidad accionada cuando estima improcedente la acción de amparo dada la existencia de otro medio judicial, en este caso la posibilidad de exigir el cumplimiento de la sentencia por vía ejecutiva ante la justicia ordinaria. Los artículos 192 al 195 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo[61] y 305 al 307 del Código General del Proceso[62] establecen claramente la posibilidad de exigir la ejecución de providencias judiciales ejecutoriadas impuestas a una entidad pública, incluidas aquéllas por obligaciones de dar, como sucede con la condena consistente en el pago de una suma de dinero.

Bajo esta premisa, en principio le correspondería al juez ordinario resolver la controversia que se presenta entre una entidad administradora de pensiones accionada y una persona beneficiaria de una pensión gracia en punto de la ejecutabilidad de las sumas de dinero ordenadas judicialmente por concepto de la prestación. Sin embargo, la Sala considera que

en concreto esta vía judicial no otorgaría una solución idónea y eficaz para aliviar la difícil situación en la que se encuentra la representada, sobre quien recaen unas condiciones especiales de vulnerabilidad que tornan desproporcionado e irrazonable exigirle acudir a este medio para asegurar la protección de su mínimo vital.

En oportunidades anteriores, esta Corporación se ha pronunciado respecto de la procedencia excepcional de la acción de tutela para obtener el cumplimiento de una providencia judicial. La jurisprudencia se ha ocupado de diferenciar, desde el punto de vista de la obligación que se impone, dos (2) ámbitos de acción: cuando se trata de una obligación de hacer o cuando versa sobre una obligación de dar. De manera pacífica se ha sostenido que en relación con la primera modalidad el mecanismo constitucional se erige en el medio adecuado para hacerla cumplir, habida cuenta que los demás instrumentos de defensa consagrados en el ordenamiento jurídico no siempre revisten la idoneidad adecuada para proteger los derechos fundamentales que puedan resultar afectados con el incumplimiento. A contrario sensu, ha indicado que cuando la orden emitida consiste en una obligación de dar el instrumento eficaz para alcanzar tal fin es en principio el proceso ejecutivo, toda vez que “su correcta utilización garantiza el forzoso cumplimiento de la obligación eludida, en la medida en que se pueden pedir medidas cautelares, como el embargo y secuestro de los bienes del deudor y su posterior remate con el fin de asegurar el pago”[63]. Sin embargo, la aplicación de esta regla no es absoluta. Cuando el incumplimiento de una obligación de dar, impuesta en una sentencia judicial ejecutoriada, se traduce en la vulneración de garantías constitucionales básicas, la acción de tutela será procedente porque se considera que “la vía ejecutiva no cuenta con la virtualidad de tener la misma efectividad del mecanismo constitucional”[64].

Estas consideraciones han sido especialmente empleadas en escenarios constitucionales específicos que involucran solicitudes de amparo cuya pretensión ha sido el cumplimiento de una providencia judicial que reconoce el pago de derechos pensionales (obligación de dar), tema clave de la sentencia objeto de revisión. Se ha sostenido que si el demandante ha acudido ante la jurisdicción ordinaria con el propósito de resolver las controversias originadas en torno al otorgamiento de su prestación, y dicha jurisdicción ha fallado favorablemente a sus intereses y pretensiones, resulta un imperativo del Estado Social de Derecho el acatamiento del pronunciamiento judicial y la materialización de los derechos allí reconocidos a través de la inmediata incorporación en la nómina de quien adquirió la

calidad de pensionado[65]. Para que el juez constitucional pueda ordenar directamente la ejecución de la sentencia condenatoria es necesario examinar si (i) la negativa de la entidad en relación con el cumplimiento del fallo conlleva a la violación de los derechos al mínimo vital y a la seguridad social del accionante y si (ii) las circunstancias específicas del caso objeto de estudio desvirtúan la eficacia del proceso ejecutivo, lo que justifica que no se acuda a éste para obtener su cumplimiento[66].

3.2.2.2. Conforme se desprende del expediente, la señora Laura Victoria Martínez de Guevara desde el momento en que obtuvo un fallo favorable en sede administrativa asumió una actitud activa y diligente en defensa de sus derechos solicitando directamente el cumplimiento de la providencia judicial, surtiendo las cargas propias de un trámite de esta naturaleza y agotando las constantes exigencias de la UGPP para proceder en forma positiva. Pese a satisfacerlas por entender que con ello se generarían expectativas legítimas y fundadas respecto de la entrega efectiva de la prestación, la entidad continuó omitiendo su deber y prolongando el goce de una pensión ya reconocida judicialmente a una persona situada dentro de la categoría de especial protección constitucional.

La accionante en la actualidad cuenta con sesenta y seis (66) años de edad[67], es decir se encuentra en una edad avanzada de la vida. Padece una enfermedad mental crónica incurable (trastorno funcional psicótico)[68] que le causó una pérdida de la capacidad laboral del 61.55%. Por razón de este hecho, a la fecha percibe una pensión de invalidez cuya mesada asciende a un poco más de un salario mínimo legal mensual vigente, en concreto ochocientos mil pesos (\$800.000)[69]. Esta suma de dinero es destinada para vivir y satisfacer sus necesidades básicas como alimentación, vivienda y servicios de salud para el tratamiento de la patología que padece, lo que incluye medicamentos, citas médicas y controles psiquiátricos permanentes. También para los requerimientos esenciales de su hija Deisy Victoria que depende económicamente de ella y demanda cuidados y erogaciones adicionales[70] pues presenta un diagnóstico serio, esquizofrenia residual, conforme al informe pericial psiquiátrico forense emitido por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, que la obliga a permanecer recluida en un centro especializado[71]. Según los elementos de juicio, la representada es separada y no cuenta con ingresos mensuales adicionales a la suma causada con la prestación de invalidez ni recibe apoyo económico de un tercero[72].

Por razón de las anteriores circunstancias, la situación económica actual de la señora Martínez de Guevara y de su familia es bastante difícil porque los egresos de ese hogar, como quedó reseñado, son escasos, no son suntuarios y apenas si alcanzan para cubrir las necesidades propias de una vida digna[73]. Ello se refuerza si se tiene en cuenta el alto porcentaje de pérdida de capacidad laboral de la representada que necesariamente deviene en la imposibilidad de realizar cualquier actividad que le permita derivar el sustento propio. De ahí que no existan expectativas de recibir otros ingresos distintos a los que podría percibir con el otorgamiento de la pensión gracia para garantizar con suficiencia y dignidad su mínimo vital[74].

Estas condiciones referidas desvirtúan por sí sola la idoneidad del medio ordinario de defensa para lograr la ejecución de la providencia administrativa y en esa medida la protección de las garantías quebrantadas, siendo imperativo que se adopten por vía de tutela las acciones que resulten adecuadas para lograr su efectividad en forma preferente e inmediata. Resulta inaceptable y desproporcionado que quien se encuentra en un estado evidente de debilidad manifiesta deba acudir a un nuevo proceso (ejecutivo) en procura de obtener la materialización de una suma de dinero que justamente se requiere para garantizar con urgencia unas condiciones mínimas de subsistencia[75].

3.3. En suma, la Sala Primera de Revisión concluye que, debido al cumplimiento de los presupuestos formales de procedencia, la acción de tutela presentada en nombre y representación de Laura Victoria Martínez de Guevara contra la UGPP es procedente como mecanismo principal y definitivo. Superado el análisis de procedibilidad, la Sala pasa a analizar de fondo el caso concreto sobre la base de reiterada jurisprudencia en la materia objeto de análisis.

4. La UGPP vulneró los derechos fundamentales al debido proceso, acceso a la administración de justicia, mínimo vital y seguridad social de la señora Laura Victoria Martínez de Guevara al abstenerse de cumplir el fallo administrativo que ordenaba el reconocimiento y pago de una pensión gracia en su beneficio

4.1. Las autoridades públicas tienen el deber y la obligación de cumplir los fallos judiciales ejecutoriados como garantía del debido proceso y de acceso a la administración de justicia

4.1.1. Desde sus inicios, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que el debido proceso, consagrado en el artículo 29 del texto superior como derecho[76], es “el conjunto de garantías previstas en el ordenamiento jurídico, a través de las cuales se busca la protección del individuo incurso en una actuación judicial o administrativa, para que durante su trámite se respeten sus derechos y se logre la aplicación correcta de la justicia”[77]. Como garantía fundamental de regulación positiva, el preámbulo de la Constitución consagra la idea de asegurar, entre otros, el valor de la justicia al interior del ordenamiento jurídico. Para su consecución, el artículo 2 superior establece entre los fines esenciales del Estado el de asegurar “la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo”.

El respeto por el derecho fundamental al debido proceso en su dimensión de aplicación inmediata, le impone a quien asume la dirección de una actuación judicial o administrativa, la obligación de observar, en todos sus actos, el procedimiento previamente establecido en la ley o en los reglamentos, con el fin de preservar las garantías y las obligaciones de quienes se encuentran incurso en una relación jurídica, en todos aquellos casos en que la actividad conduzca por ejemplo a la creación de un derecho. En virtud de lo anterior, las autoridades estatales no pueden actuar en forma omnímoda ni deliberada, sino dentro del marco jurídico definido democráticamente, respetando las formas propias de cada juicio y asegurando la efectividad de aquellos mandatos que garantizan a las personas el ejercicio pleno de sus prerrogativas básicas[78].

Según lo ha destacado este Tribunal, el derecho al debido proceso debe entenderse como (i) el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa; (ii) que guarda relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal. Ha precisado al respecto, que con dicha garantía se busca (i) asegurar el ordenado y armónico funcionamiento de la administración; (ii) la validez de sus propias actuaciones y, (iii) el resguardo del derecho a la seguridad jurídica y la defensa de los administrados quienes confían que las expectativas puestas en conocimiento de la administración serán efectivamente satisfechas[79].

4.1.2. Con base en estos planteamientos, esta Corporación ha destacado de manera general que hace parte de las garantías del debido proceso el derecho a la jurisdicción, que a su

vez implica los derechos al libre e igualitario acceso ante los jueces y autoridades administrativas, a obtener soluciones y decisiones motivadas en un plazo razonable, a que estas puedan ser impugnadas ante las autoridades de jerarquía superior, y al cumplimiento efectivo de lo decidido en el fallo (artículos 87[80] y 89[81] superior)[82]. Estos presupuestos tienen sustento en los principios democráticos y los valores que guían la debida administración de justicia porque no solo los encargados de esta función tienen la responsabilidad de hacer todo aquello que corresponda para solucionar un litigio y restablecer los derechos conculcados, sino también todas aquellas autoridades que tienen a su alcance propender por el acceso, la práctica de pruebas y finalmente el cumplimiento de los fallos[83].

La ejecución de las sentencias no es otra cosa que la final sujeción de los ciudadanos y los poderes públicos a la Constitución. El incumplimiento de esta garantía por parte de uno de los órganos del poder público constituye un grave atentado al Estado de derecho. El sistema jurídico tiene previstos diversos mecanismos (CP arts. 86 a 89) para impedir su autodestrucción. Uno de ellos es justamente la consagración del derecho fundamental al cumplimiento de las providencias comprendido en el núcleo esencial de un debido proceso público sin dilaciones injustificadas previsto en el artículo 29 de la Constitución (CP. Preámbulo, arts. 1, 2, 6, 29 y 86) en estrecha relación con los principios constitucionales de celeridad, eficacia y prevalencia del derecho sustancial sobre las formalidades propias de cada proceso como presupuestos de la función judicial y administrativa[84].

Toda persona tiene derecho a que los trámites en que participe como demandante, demandado e incluso como tercero no se vean afectados por retrasos injustificados, pues ello equivaldría a una falta de tutela judicial efectiva. Debe existir una razonable dimensión temporal del procedimiento necesario para resolver y ejecutar lo resuelto. Esta razonabilidad es establecida, en principio, por el legislador al expedir las normas que regulan los plazos para el desarrollo de los diferentes procesos así como para la materialización de las decisiones adoptadas dentro de los mismos. De ahí que el debido proceso no pueda interpretarse como algo desligado del tiempo en que deban ser proferidas y acatadas las decisiones judiciales sino que ha de ser comprendido en el sentido de que se garantice su efectividad dentro de los términos fijados en la ley. Una interpretación en sentido contrario implicaría que cada uno de los funcionarios estatales podrían, a su leal saber y entender, emitir y cumplir en cualquier tiempo las providencias

judiciales, lo cual desconocería lo ordenado en el artículo 123 de la Carta Política en cuanto dispone que los servidores públicos, y dentro de esta categoría los empleados judiciales, deben ejercer sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley o el reglamento[85].

En esa medida, ninguna autoridad con funciones y competencias allí establecidas puede sustraerse al debido acatamiento de los fallos judiciales por decisión voluntaria o discrecional o atribuirles un carácter meramente dispositivo, sin que con ello deje de verse comprometida la responsabilidad estatal, además de la responsabilidad personal del servidor público (artículo 6 constitucional)[86]. Los derechos o intereses de las personas reconocidos o declarados en una sentencia no serían efectivos sin la obligación correlativa de la administración de cumplir las providencias judiciales[87]. En eso está fundamentado el principio de legalidad que orienta toda actividad administrativa, el cual protege a los asociados de decisiones arbitrarias que se apartan de la voluntad del legislador democráticamente elegido.

En la sentencia T-554 de 1992[88], la Sala Segunda de Revisión señaló puntualmente que el obligatorio cumplimiento de lo resuelto por los jueces y tribunales es una garantía institucional del Estado social y democrático de derecho y, al mismo tiempo, un derecho fundamental de carácter subjetivo que se deduce de los artículos 29[89], 95[90], 228[91] y 229[92] de la Constitución. Las entidades públicas, por razones de principio, se encuentran en el deber constitucional y legal de ejecutar las sentencias en firme “sin dilaciones injustificadas” para que estas produzcan todos los efectos a los que están destinadas[93]. Una actuación contraria implicaría restarle valor coercitivo a las normas jurídicas, convirtiendo las decisiones judiciales y la eficacia de los derechos en ellas reconocidos en formas vacías carentes de contenido.

A propósito de la efectividad de los derechos fundamentales, en la sentencia C-037 de 1996[94] se destacó que el acceso a la administración de justicia no es una garantía apenas formal que se satisface mediante la iniciación de un proceso sino que su contenido es sustancial y supone “la posibilidad de que cualquier persona solicite a los jueces competentes la protección o el restablecimiento de los derechos que consagran la Constitución y la ley. Sin embargo, la función en comento no se entiende concluida con la simple solicitud o el planteamiento de las pretensiones procesales ante las respectivas

instancias judiciales; por el contrario, el acceso a la administración de justicia debe ser efectivo, lo cual se logra cuando, dentro de determinadas circunstancias y con arreglo a la ley, el juez garantiza una igualdad a las partes, analiza las pruebas, llega a un libre convencimiento, aplica la Constitución y la ley y, si es el caso, proclama la vigencia y la realización de los derechos amenazados o vulnerados. Es dentro de este marco que la Corte Constitucional no ha vacilado en calificar al derecho a que hace alusión la norma que se revisa -que está contenido en los artículos 29 y 229 de la Carta Política- como uno de los derechos fundamentales, susceptible de protección jurídica inmediata a través de mecanismos como la acción de tutela prevista en el artículo 86 superior”.

Más adelante, en la sentencia T-431 de 2012[95] se señaló que la eficacia material de estos derechos se orienta justamente a que “las garantías procesales [no pierdan] toda su significación sustancial, ya que serían el desarrollo de actuaciones sin ninguna consecuencia en el aseguramiento de la protección y eficacia de otros derechos, convirtiéndose en una simple mise-en-scène desprovista de significado material dentro del ordenamiento jurídico, en cuanto inoperante para la protección real de los derechos fundamentales de las personas”.

4.1.3. Así entonces, la regla es que cuando una autoridad demandada se rehúsa o se abstiene de ejecutar lo dispuesto en una providencia judicial que le fue adversa no sólo vulnera los derechos fundamentales que a través de esa última se han reconocido a quien invocó la protección, sino que desacata una decisión que hizo tránsito a cosa juzgada, violándose por esta vía el ordenamiento jurídico superior[96]. No puede perderse de vista que “la misión de los jueces de administrar justicia mediante sentencias con carácter obligatorio exige de los entes ejecutivos una conducta de estricta diligencia en el cumplimiento de las mismas, con el fin de mantener vigente el Estado de Derecho, actuar en concordancia con sus fines esenciales e inculcar en la población una conciencia institucional de respeto y sujeción al ordenamiento jurídico. La legitimidad de cualquier Estado se vería resquebrajada si los mismos órganos del poder público, ya por su inactividad ora por su indolencia, estimulan el desacato de las decisiones de los jueces y la práctica de hacer caso omiso del imperativo constitucional de colaborar armónicamente para la realización de los fines del Estado (CP art. 113)”[97].

Ahora bien, esta regla comprende un elemento adicional. La obligación constitucional no

reside exclusivamente en el cumplimiento expreso de las sentencias judiciales por parte de las autoridades encargadas de su ejecución sino en el mandato de proceder a su acatamiento conforme lo ordenado en la parte resolutive de ellas[98]. Las órdenes de los jueces deben ser interpretadas y cumplidas razonablemente de conformidad con la parte motiva de la sentencia y los postulados superiores, so pena de generar y continuar la vulneración de derechos fundamentales. Esto hace parte del contenido propio de los principios de buena fe (artículo 83 superior)[99], racionalidad de la actuación administrativa y seguridad jurídica. El primero integra al mundo jurídico el valor ético de la confianza, al tiempo que el segundo permite al Estado brindar legitimidad mediante la justificación adecuada y suficiente de sus decisiones[100]. El tercero apunta a la previsibilidad, estabilidad y consistencia de las determinaciones judiciales. La persona favorecida con una sentencia ejecutoriada que obliga a la administración al cumplimiento de una prestación “espera y confía legítimamente que la autoridad respectiva ejecute, sin dilaciones y en sus estrictos términos, lo ordenado por la decisión judicial. Los privilegios que protegen a la administración no la sitúan por fuera del ordenamiento jurídico, ni la eximen de dar cumplimiento a lo ordenado por los jueces”[101].

4.2. El juez constitucional puede ordenar a través de la acción de tutela, el cumplimiento de un fallo proferido por el juez natural que reconoce derechos pensionales para garantizar el debido proceso, acceso efectivo a la administración de justicia, mínimo vital y seguridad social de la señora Laura Victoria Martínez de Guevara

4.2.1. La señora Gloria Cecilia Martínez, en nombre de Laura Victoria Martínez de Guevara, estima justamente que el mandato imperativo de las decisiones judiciales está siendo desconocido en este caso particular ya que, a pesar de encontrarse debidamente ejecutoriada la providencia proferida por el Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión del Circuito Judicial de Villavicencio del veintiocho (28) de septiembre de dos mil doce (2012) que ordena el reconocimiento y pago de una pensión gracia, la UGPP no ha dado cumplimiento a la misma, afectándose gravemente el mínimo vital y demás derechos de su representada.

(i) La señora Martínez de Guevara es una persona que lleva más de diecisiete (17) años buscando el reconocimiento de una prestación económica que asegure una vida digna. Desde mil novecientos noventa y ocho (1998) ha adelantado en forma diligente pero

infructuosa trámites y reclamaciones administrativas para obtener su materialización. En el año dos mil ocho (2008) desplegó actividad judicial tendiente a obtener la protección de sus derechos hasta obtener finalmente pronunciamiento favorable mediante sentencia proferida por el Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión del Circuito Judicial de Villavicencio, el veintiocho (28) de septiembre de dos mil doce (2012).

(ii) Ejecutoriada dicha providencia (21 de mayo de 2015) y existiendo entonces la obligación para la UGPP de pagar oportunamente y bajo parámetros de celeridad el monto de dinero derivado del reconocimiento de la prestación social a un sujeto de especial protección constitucional, esta no lo hizo. Fue incluso necesario que la accionante acudiera al mecanismo constitucional (27 de noviembre de 2015) para procurar su salvaguarda, pues ni siquiera se había procedido a la inclusión en nómina tras dos (2) meses de solicitarlo y por ende no se le habían pagado las mesadas pensionales, aun cuando había adquirido su status de pensionada desde el año de mil novecientos noventa y tres (1993). No siendo suficiente, tras concederse el amparo y después de haber sido explícito el mandamiento del juez de tutela en el sentido de que debía cumplirse integralmente el fallo administrativo, la entidad acató la orden a partir de una interpretación discrecional que se hizo de los efectos de su contenido.

En su criterio, el cumplimiento de la decisión implicaba la aplicación de la figura de la prescripción trienal sobre las mesadas pensionales, a pesar de que tal consideración, en ejercicio de la autonomía e independencia judicial así como del debido proceso, no prosperó ante el juez natural como excepción ni fue declarada por el funcionario ordinario al momento de reconocer el derecho. Ante este hecho, la entidad demandada no demostró inconformidad alguna, pues aunque presentó recurso de apelación contra el fallo que resultó adverso a sus intereses, decidió no acudir a la audiencia de conciliación desatada por la juez del proceso para escuchar los argumentos de las partes y gestionar la solución directa y pacífica de las diferencias suscitadas en torno al contenido de la providencia. De esta forma, se entiende, desapareció su interés de participar en un asunto que aparentemente lo afectaba. Tampoco se desprende del expediente que haya ejercido en su momento las acciones o medios de impugnación que tenía a su alcance para provocar una decisión favorable a sus prerrogativas y cuestionar por esta vía la legalidad de la sentencia proferida por no haber ordenado la prescripción y en consecuencia haber incurrido en algún defecto o irregularidad que vulneraba considerablemente su derecho al debido

proceso[102].

(iii) Este entendimiento errado de la UGPP llevó no solo a la iniciación de un incidente de desacato sino también al proferimiento de dos (2) resoluciones sucesivas[103] cuya expedición diferida en el tiempo terminó por perpetuar las condiciones de vulnerabilidad de la peticionaria, quien consideró que se había cumplido integralmente una decisión judicial que, además de haber hecho tránsito a cosa juzgada, amparaba sus derechos y garantizaba el acceso a su pensión. Sin embargo, la realidad procesal no permitía extraer esa conclusión.

Por respeto a una administración de justicia efectiva y al principio de la cosa juzgada era entonces obligación de la Unidad Administrativa no solo proceder al cumplimiento inmediato del fallo condenatorio, sino a hacerlo en los términos señalados en su parte motiva y resolutive[104]. Al no proceder de esta manera, mantuvo en suspenso el reconocimiento de un derecho pensional ya consolidado en contravía del principio de seguridad jurídica. La jurisprudencia ha señalado que la firmeza de las decisiones es una condición necesaria para la efectividad de la seguridad jurídica. Si los litigios concluyen definitivamente un día, y tanto las partes implicadas en él como el resto de la comunidad tienen certeza de que a partir de ese momento la decisión judicial es inalterable y debe cumplirse obligatoriamente en su sentido y alcances establecidos, el proceso cumple un papel eficaz en la solución de los conflictos. Esta es la trascendencia de la cosa juzgada, en relación con la cual la Corte ha reconocido que hace parte de las garantías del debido proceso consagradas en el artículo 29 de la Constitución y está implícita en el concepto de administrar justicia[105].

En la sentencia C-522 de 2009[106] se abordó ampliamente la materia, sosteniéndose en detalle lo siguiente: “La cosa juzgada es una cualidad inherente a las sentencias ejecutoriadas, por la cual aquéllas resultan inmutables, inimpugnables y obligatorias, lo que hace que el asunto sobre el cual ellas deciden no pueda volver a debatirse en el futuro, ni dentro del mismo proceso, ni dentro de otro entre las mismas partes y que persiga igual objeto. Como institución, la cosa juzgada responde a la necesidad social y política de asegurar que las controversias llevadas a conocimiento de un juez tengan un punto final y definitivo, a partir del cual la sociedad pueda asumir sin sobresaltos la decisión así alcanzada, destacándose la sustancial importancia para la convivencia social al brindar

seguridad jurídica, y para el logro y mantenimiento de un orden justo, que pese a su innegable conveniencia y gran trascendencia social no tiene carácter absoluto”.

(iv) Esta dilación en el cumplimiento de una decisión judicial en firme[107] ha generado que la condición económica actual de la accionante representada se agrave en el tiempo y por ende que surja una grave afectación de su mínimo vital[108]. Ello resulta especialmente evidente en este contexto en el cual quien reclama la prestación, (1) además de tener una edad avanzada (66 años)[109]; (2) presenta graves problemas de salud con deterioro constante y (3) padece limitaciones severas tanto físicas como mentales para desenvolverse en sociedad y realizar cualquier actividad que le permita valerse autónomamente. Por ello, su único ingreso fijo a la fecha se deriva del pago de una pensión de invalidez, cuya mesada no asciende de ochocientos mil pesos (\$800.000)[110]. De ahí que la pensión que se reclama constituye el único recurso probable con que cuenta para satisfacer con suficiencia sus necesidades básicas y las de su hija que depende de ella y padece una enfermedad mental severa que genera erogaciones adicionales.

4.2.3. En oportunidades anteriores, algunas Salas de Revisión de esta Corporación, en especial la Séptima, han seguido la línea de protección expuesta. En sus providencias, se les ha ordenado a las entidades accionadas cumplir los fallos judiciales, procediendo a la inclusión en nómina de los pensionados así como al pago de las mesadas en aras de garantizar los derechos fundamentales al mínimo vital y seguridad social de los accionantes perjudicados[111]. El fundamento constitucional es que “el derecho pensional no se encuentra satisfecho con el mero reconocimiento, sino que es necesaria la inclusión en nómina y que el pago efectivamente empiece a realizarse, pues de lo contrario, será el pensionado quien además de adelantar todos los trámites dispendiosos para obtener a su favor un reconocimiento, deberá soportar las continuas negligencias administrativas, o lo que es peor, otro largo proceso laboral para que su derecho se materialice”[112].

4.3. La acción de tutela es improcedente para solicitar la ejecución del fallo administrativo frente a las sumas de dinero reconocidas que no tengan por virtud proteger el derecho fundamental al mínimo vital de la señora Laura Victoria

4.3.1. Como quedó expuesto en el acápite anterior, la acción de tutela es procedente para obtener el cumplimiento de sentencias que generan obligaciones de dar, por ejemplo una

prestación económica en la medida en que resulte necesaria para contrarrestar la vulneración del mínimo vital y seguridad social de los peticionarios. Sin embargo, no es la vía adecuada para solicitar la ejecución de este tipo de fallos y obtener la entrega de sumas de dinero reconocidas que no tengan por virtud proteger estos derechos, pues para tal efecto existe el proceso ejecutivo. La jurisprudencia constitucional ha señalado que no es posible suplantar ni reemplazar los mecanismos ordinarios de defensa para obtener un reconocimiento económico que excede los contenidos básicos de una subsistencia digna, a menos que se requiera acudir a la acción constitucional para evitar un perjuicio irremediable[113].

Cuando se concede una acción de tutela como mecanismo transitorio para impedir un perjuicio irremediable, la protección concedida debe guardar proporción respecto del perjuicio que se busca evitar. De esta manera, “cuando no se ordena lo necesario para evitar el perjuicio, la tutela resulta ser ineficaz. Pero cuando se da una orden que excede lo requerido, tal como a todas luces sucede en el caso que se revisa, la acción de tutela pierde su naturaleza de mecanismo excepcional y expedito de protección de los derechos fundamentales -lo cual contraviene su consagración constitucional- para convertirse en una acción comodín para reconocer deudas, fijar su monto y luego cobrarlas, todo por la misma vía, sin reparar en que existen vías judiciales alternativas idóneas para ello”[114].

4.3.2. Mediante la orden de tutela de primera instancia proferida por el Juzgado Cuarenta y Uno Administrativo Oral del Circuito Judicial de Bogotá -Sección Cuarta se dispuso el estricto acatamiento de lo señalado en el fallo administrativo del veintiocho (28) de septiembre de dos mil doce (2012). En ejercicio de lo anterior, la UGPP procedió al pago de la prestación económica con todos los emolumentos de ley, esto es, la cancelación de la condena completa, incluidas las sumas de dinero por concepto de retroactivo. A través de escrito del dos (2) de junio de dos mil dieciséis (2016), el apoderado de la señora Laura Victoria Martínez de Guevara confirmó esta información. Indicó que mediante Resolución No. RDP 053970 del dieciséis (16) de diciembre de dos mil quince (2015)[115], la entidad canceló en beneficio de su representada la suma de ciento cuarenta y dos millones quinientos cuarenta y un mil trescientos cinco pesos con treinta y dos centavos (\$142,541,305.32). Más adelante, a través de la Resolución No. RDP 017547 del dos (2) de

mayo de dos mil dieciséis (2016)[116], se pagó un total de ciento cuarenta y dos millones sesenta y dos mil setecientos cincuenta pesos con cincuenta y siete centavos (\$142,062,750.57). Sin embargo, según se precisó y se constató a partir de los medios de prueba obrantes en el proceso, aún quedan por cancelar cuarenta y tres millones cuatrocientos veintiún mil seiscientos cuarenta y cinco pesos con veintiún centavos (\$43,421,645.21) por concepto de los intereses causados con el reconocimiento de la pensión gracia[117].

Para la Sala, el monto de los intereses que causara la suma correspondiente a la sentencia no puede ser objeto de protección por esta vía. Al respecto de esta cantidad debe iniciarse el proceso ejecutivo respectivo.

4.3.3. Atendiendo lo expuesto y siguiendo el precedente jurisprudencial en la materia, se emitirán las siguientes dos (2) órdenes: (i) se confirmará la sentencia de primera instancia proferida por el Juzgado Cuarenta y Uno Administrativo Oral del Circuito Judicial de Bogotá -Sección Cuarta en tanto concedió el amparo de los derechos fundamentales de la accionante, y (ii) considerando que de acuerdo con los artículos 192[118] y 195 numeral 4[119] de la Ley 1437 de 2011[120], las entidades públicas que han sido condenadas al pago de una suma de dinero están obligadas a liquidar los intereses moratorios, se le advertirá a la señora Laura Victoria Martínez de Guevara que si a la fecha existe alguna controversia relacionada con la cancelación de estos emolumentos derivados del incumplimiento de lo reconocido en la sentencia contenciosa administrativa, la UGPP es la primera autoridad llamada a su liquidación y pago. De persistir el conflicto al respecto, deberá acudir al proceso ejecutivo con el fin de que allí el juez natural resuelva en forma definitiva sobre su entrega.

5. Consideraciones Adicionales

5.1. Durante el periodo de revisión (que inició el 29 de abril de 2016), la UGPP advirtió al Despacho sobre las consecuencias patrimoniales adversas que generaba para el Sistema General de Seguridad Social el reconocimiento de esta pensión gracia. En esa línea, planteó una especie de cuestionamiento acerca de la legalidad del fallo emitido por el Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión del Circuito Judicial de Villavicencio, pues, en su

criterio, este había incurrido en una “flagrante irregularidad”[121] al reconocer la prestación social sin aplicar la prescripción[122].

Sin embargo, olvida la entidad que en el momento procesal oportuno no compareció a la audiencia de conciliación programada por el Juzgado en aplicación del numeral 4 del artículo 43 de la Ley 640 de 2001[123], dejando de exponer sus argumentos y facilitando que la sentencia quedará ejecutoriada. No puede ahora la UGPP tratar de revivir a través de la acción de tutela etapas del proceso que no se agotaron.

5.2. Como el amparo fue presentado por una ciudadana contra la UGPP, el estudio en sede de revisión se ha centrado en analizar la vulneración de derechos fundamentales por cuenta de dicha entidad. Una actuación contraria no solo desnaturalizaría la esencia de la acción de tutela, sino que también conllevaría a la pérdida de legitimidad jurídica de la justicia constitucional, pues defraudaría la confianza legítima de quienes acuden a ella con la expectativa de que cualquier decisión que se tome no puede ser más gravosa para el goce efectivo de sus derechos fundamentales. No puede perderse de vista que quien provoca la acción en procura de salvaguardar garantías fundamentales básicas es un sujeto de especial protección constitucional sobre quien recaen unas condiciones particulares de vulnerabilidad ampliamente reseñadas a lo largo del texto. Estas circunstancias obligan al juez constitucional a asumir una actitud más activa y oficiosa en la defensa de sus derechos, teniendo una carga de mayor diligencia, celeridad y eficiencia en el examen y la solución del asunto debatido, como quedó evidenciado en las consideraciones del proyecto.

Este momento procesal en el cual se discute el respeto de garantías iusfundamentales de un sujeto con protección reforzada no es el escenario propicio para alegar un tema de fondo de una sentencia judicial, pretendiendo sin más que se acceda a este tipo de prerrogativas en contravía de quien lleva largos años de actividad judicial diligente tendiente a lograr un escenario de vida digno. La Corte solo puede pronunciarse sobre providencias judiciales cuando se presenta una tutela contra estas en debida forma. Se ha dicho que, por respeto a las otras jurisdicciones y a los principios de la cosa juzgada[124], la seguridad jurídica[125] y la autonomía judicial[126], la tutela contra sentencias solo procede en algunas circunstancias específicas (causales de procedencia de tutela contra providencias judiciales). Una condición de procedencia general es que la parte interesada identifique

correctamente el fallo que ataca y los defectos en los que se incurrió, y para que eso se pueda establecer debe presentarse formalmente una acción contra ese fallo. En este caso, la UGPP pretende que el juez constitucional revise de fondo una decisión del juez contencioso administrativo sin presentar una solicitud de amparo contra la sentencia, circunstancia que impide evidenciar con claridad la eventual violación al debido proceso[127]. Incluso de la constatación de lo ocurrido puede deducirse que la entidad pública omitió sus deberes al dejar de comparecer a la audiencia de conciliación programada con posterioridad al fallo, lo cual ocasionó que la sentencia quedara ejecutoriada.

No podría entonces revivirse en la oportunidad equivocada un debate judicial que hizo tránsito a cosa juzgada y suplantar las oportunidades y términos expresos que contempla el ordenamiento jurídico para cuestionar la legalidad de un fallo.

6. Conclusiones

6.1. En este asunto, la actora permaneció diecisiete (17) años solicitando primero ante la autoridad administrativa competente el reconocimiento y pago de la pensión gracia a la que tenía derecho. Presentó su solicitud por primera vez en el año mil novecientos noventa y ocho (1998). Como la prestación le fue negada, interpuso los recursos de reposición y apelación. Al ser resueltos estos, se confirmó la decisión. Posteriormente, solicitó la revocatoria directa del acto administrativo en el que se le negaba su derecho, pero tampoco se atendieron sus razones. Además, presentó acción de nulidad y restablecimiento del derecho, debió esperar por espacio de cuatro (4) años para que se produjera el fallo de instancia en el que el juez natural se pronunció sobre la prosperidad de sus pretensiones. Dicha sentencia luego quedó ejecutoriada porque la UGPP no compareció a la audiencia de conciliación. Sin embargo, la entidad no atendió la decisión allí contenida por razones que debió esgrimir en el momento procesal correspondiente. En virtud de esta circunstancia, la actora debió recurrir al juez de tutela para que se ordenara cumplir el fallo y solo en ejercicio de lo anterior se atendió el pago dispuesto por la jurisdicción contenciosa.

6.2. En casos como este, la tutela es procedente de manera excepcional para hacer cumplir un fallo judicial del que se desprendan obligaciones de dar, como ocurre con el reconocimiento y pago de derechos pensionales, siempre que con su inobservancia se

evidencie una clara afectación de derechos fundamentales, en especial del mínimo vital y la seguridad social y se demuestre a partir de las circunstancias específicas del caso que los mecanismos judiciales alternativos no son lo suficientemente eficaces para la protección de estas garantías y la ejecución de la decisión.

6.3. Una entidad encargada de administrar fondos de pensiones, en concreto la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, vulnera los derechos fundamentales al debido proceso, acceso a la administración de justicia, mínimo vital y seguridad social de una persona de avanzada edad, que padece una enfermedad mental y no cuenta con recursos económicos suficientes al abstenerse de dar cumplimiento a un fallo judicial emitido en su contra por una autoridad competente que hizo tránsito a cosa juzgada y que le ordenó el reconocimiento y pago de una pensión gracia. En estos supuestos, es deber de la entidad accionada acatar la decisión judicial en su integridad, disponiendo en consecuencia y sin dilaciones injustificadas la ejecución del derecho debidamente reconocido, lo que se traduce en la inclusión en nómina de quien adquirió el estatus de pensionado y en la cancelación de las mesadas pensionales requeridas para garantizarle unas condiciones materiales y dignas de existencia.

V. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo, y por mandato de la Constitución Política,

RESUELVE

Primero.- CONFIRMAR la sentencia de primera instancia proferida por el Juzgado Cuarenta y Uno Administrativo Oral del Circuito Judicial de Bogotá- Sección Cuarta el once (11) de diciembre de dos mil quince (2015) en tanto amparó los derechos fundamentales al debido proceso, acceso a la administración de justicia, mínimo vital y seguridad social de la señora Laura Victoria Martínez de Guevara.

Segundo.- ADVERTIR a la señora Laura Victoria Martínez de Guevara que si a la fecha existe alguna controversia relacionada con el reconocimiento y pago de los intereses moratorios causados por el no cumplimiento oportuno de la sentencia, la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP es

la primera autoridad llamada a su liquidación y cancelación. De persistir el conflicto al respecto, deberá acudir al proceso ejecutivo con el fin de que allí el juez natural resuelva en forma definitiva sobre su entrega.

Tercero.- Por Secretaría General, LÍBRENSE las comunicaciones a que se refiere el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PEREZ

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MONCALEANO

Secretaria General

[1] La señora Laura Victoria Martínez de Guevara nació el veintisiete (27) de septiembre de mil novecientos cuarenta y nueve (1949), según fotocopia de la cédula de ciudadanía aportada al proceso (folio 89 del cuaderno de Revisión). En adelante, cuando se cite un folio, debe entenderse que hace parte del cuaderno principal, a menos que se diga expresamente otra cosa.

[2] Folio 29.

[3] La hija de la señora Laura Victoria Martínez de Guevara, Deisy Victoria Guevara Martínez, está afectada también por una grave enfermedad mental. Obra informe pericial psiquiátrico forense del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses del treinta (30) de septiembre de dos mil quince (2015), allegado dentro del proceso de interdicción,

según el cual “la examinada Deisy Victoria Guevara Martínez, presenta una Esquizofrenia Residual, la que puede ser entendida como una discapacidad mental absoluta, permanente e irreversible, por lo que no está en la capacidad para manejar sus bienes y disponer de ellos”. Por razón de este diagnóstico, que además le impide realizar actividades comerciales, laborales y sociales autónomamente, el tratamiento que requiere es de carácter permanente y consiste en controles periódicos por psiquiatría con manejo farmacológico que el médico tratante recomiende. En la actualidad, permanece recluida en una institución para pacientes mentales en la ciudad de Villavicencio. Desde que presenta la enfermedad, esto es, desde los dieciocho (18) años, ha sido atendida en diversos centros de salud del país (folio 5 y folios 44 al 47).

[4] Obra en el expediente certificado emitido el veinticinco (25) de marzo de dos mil cuatro (2004) por la señora Yolima Pedreros Cárdenas, Jefe de la Oficina de Personal Docente de la Secretaría de Educación del Meta, donde consta que la señora Laura Victoria Martínez de Guevara, identificada con cédula de ciudadanía No. 21.224.551, prestó sus servicios al Departamento del Meta como docente grado 8 (folio 46 del cuaderno de Revisión). También se extrae de los elementos de juicio obrantes en el proceso que la citada ciudadana prestó dichos servicios desde el seis (6) de febrero de mil novecientos sesenta y nueve (1969) hasta el veintidós (22) de marzo de mil novecientos noventa y tres (1993) (folio 70 del cuaderno de Revisión).

[5] La pensión de invalidez le fue reconocida mediante Resolución No. 1094 del veintidós (22) de marzo de mil novecientos noventa y tres (1993).

[6] Según informe de fecha diecisiete (17) de junio de mil novecientos noventa y siete (1997), suscrito por el señor Nelson Morales Huertas, Jefe de División de Salud Ocupacional de Cajanal: “La División de Salud Ocupacional revisó la documentación enviada por la Seccional del Meta a través de oficio DSO 720 del 18 de octubre de 1994 y documentos enviados por la referencia; con base en ello y en el Decreto 692 /95 conceptúa que Laura Victoria Martínez de Guevara, presenta una deficiencia global de 35%, una discapacidad del 8.3% y una minusvalía del 18.25%, para una incapacidad laboral de sesenta y uno punto cincuenta y cinco por ciento (61.55%), causado por trastorno funcional psicótico clase III que acorde con el artículo 38 de la ley 100 la convierte en inválido. Requiere curador. El 61.55% dado por el decreto 692/95 equivale a 80.50% a la luz del decreto 3135 y 1848

vigentes para el magisterio” (folios 2 y 5 y folio 45 del cuaderno de Revisión).

[7] Folios 32 y 33.

[8] “Que crea pensiones de jubilación a favor de los Maestros de Escuela”.

[9] Folio 17.

[10] Folio 19.

[11] Se desprende del expediente que la parte accionante solicitó el pago de la prestación social en tres (3) ocasiones más: el veinticinco (25) de octubre de mil novecientos noventa y nueve (1999), el dieciséis (16) de mayo de dos mil dos (2002) y el veintisiete (27) de febrero de dos mil siete (2007).

[12] Auto No. 106621 del trece (13) de septiembre de dos mil (2000), Auto No. 114738 del veintiséis (26) de noviembre de dos mil dos (2002) y la Resolución No. 45820 del veintisiete (27) de septiembre de dos mil siete (2007).

[13] El once (11) de junio de dos mil tres (2003).

[14] La entidad solicitó que en caso de accederse a las pretensiones de la demanda, se declarara la prescripción de las mesadas causadas con tres (3) años de anterioridad a la fecha de radicación de la demanda (folio 17).

[15] Folio 21.

[16] Folios 15 al 25.

[17] Esta fecha es confirmada por la entidad accionada en la Resolución No. RDP 053970 del dieciséis (16) de diciembre de dos mil quince (2015) (folio 71 del cuaderno de Revisión).

[18] Además de lo anterior, se dispuso lo siguiente: “Tercero: Condenar a la Caja Nacional de Previsión Social-Cajanal a dar cumplimiento a esta sentencia según lo dispuesto en los artículos 176 a 178 del Código Contencioso Administrativo. Cuarto: Negar las demás pretensiones de la demanda” (folio 25).

[19] Los argumentos de la autoridad judicial se resumen a continuación: “El régimen pensional de los docentes en este aspecto es especial y si no hay prohibición para percibir pensión ordinaria justamente con la pensión gracia, como le acontece a los demás servidores públicos en virtud del mandato consagrado en el Decreto 3135 de 1968, no existe fundamento legal que permita concluir que respecto de la pensión gracia especial y la de invalidez exista incompatibilidad. Por el contrario, tal aseveración contraría el régimen de seguridad social y la protección del trabajador consagrados por la Carta Superior en los artículos 48 y 53, dado que ante la ocurrencia de una disminución física que determine la pensión de invalidez no podría verse truncada la posibilidad del reconocimiento de un derecho pensional especial y exclusivo, que no rige legalmente con el régimen ordinario”. Agrega: “El análisis probatorio que obra en el proceso permite concluir que la demandante reúne los requisitos exigidos para tener derecho a la pensión gracia en los términos del artículo 4 de la Ley 114 de 1913” (folio 24).

[20] Folio 25.

[21] “Por la cual se modifican normas relativas a la conciliación y se dictan otras disposiciones”.

[23] “Por la cual se adoptan medidas en materia de descongestión judicial”.

[24] De acuerdo con los elementos de juicio aportados al proceso, el Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión del Circuito Judicial de Villavicencio, mediante auto de fecha diecinueve (19) de diciembre de dos mil doce (2012), citó a las partes a una audiencia de conciliación de conformidad con lo previsto en el inciso 4 del artículo 43 de la Ley 640 de 2001, adicionado por el artículo 70 de la Ley 1395 de 2010. El día siete (7) de febrero de dos mil trece (2013) se instaló el Despacho en audiencia para llevar a cabo la citada diligencia en la ciudad de Villavicencio, Meta. Sin embargo, la misma fue declarada fallida ante la no comparecencia de la apoderada judicial de la entidad demandada y apelante en esta causa. En razón de lo anterior, la citada autoridad judicial dispuso en detalle lo siguiente: “Primero: Declarar desierto el recurso de apelación interpuesto por la apoderada judicial de la parte demandada, contra la sentencia de 28 de septiembre de 2012; de conformidad con lo previsto en el párrafo del inciso 4 del artículo 43 de la Ley 640 de 2001, adicionado por el artículo 70 de la Ley 1395 de 2010. Segundo: Ejecutoriada la

presente providencia, por secretaria désele cumplimiento a la sentencia recurrida” (folios 92 al 96 del cuaderno de Revisión).

[25] Folios 48 y 49.

[26] Por medio del Decreto 2196 de 2009 proferido por los Ministros de Hacienda y Crédito Público, de la Protección Social y la Directora del Departamento Administrativo de la Función Pública, se ordenó la supresión y liquidación de CAJANAL EICE, en un plazo de dos (2) años, pero el Decreto 877 de 2013 prorrogó dicho plazo hasta el once (11) de junio de dos mil trece (2013). En el año dos mil siete (2007) se creó la UGPP, y el mismo Decreto 2196 de 2009 en su artículo 22, modificado por el artículo 2 del Decreto 2040 de 2011, señaló que la función de la defensa jurídica sería trasladada a la UGPP desde el cierre de la liquidación, el cual se surtió efectivamente el once (11) de junio de dos mil trece (2013). Por lo anterior se entiende que a partir del once (11) de junio de dos mil trece (2013), entre CAJANAL EICE y la UGPP ocurrió el fenómeno jurídico de la sucesión procesal.

[27] A la solicitud también se aportaron los siguientes documentos: (i) declaración juramentada de no haber iniciado proceso ejecutivo; (ii) certificado de factores salariales del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio; (iii) copia autentica de la sentencia No. 175 del diez (10) de mayo de dos mil once (2011) proferida por el Juzgado Primero de Familia de Villavicencio, Meta mediante la cual se designa a la señora Gloria Cecilia Martínez Felix, como guardadora-curadora de Laura Victoria Martínez de Guevara; (iv) acta de posesión de guardadora legítima; (v) constancia de autenticidad tanto de la sentencia No. 175 del diez (10) de mayo de dos mil once (2011) como del acta de posesión de guardadora legítima; (vi) poder para actuar ante la UGPP (folios 3 y 49).

[28] Folios 41 y 42.

[29] Textualmente la entidad sostuvo lo siguiente: “En relación con su solicitud del asunto, me permito manifestarle que una vez estudiada la misma, se evidenció que los documentos anexos para el trámite de la solicitud prestacional se encuentran incompletos, razón por la cual, dando aplicación al artículo 17 del Código Contencioso Administrativo vigente, Ley 1437 de 2011, me permito solicitar allegue los siguientes documentos con el fin de continuar con el trámite de su solicitud: Sentencia judicial en primera copia CC 21224551 Fallo Judicial en primera copia que presta mérito ejecutivo. Nota: Allegar primera copia que

preste mérito ejecutivo de la sentencia proferida por el Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión del Circuito de Villavicencio de fecha 28 de septiembre de 2012 en el proceso 2008-00005 Demandante Laura Victoria Martínez de Guevara Demandado Caja Nacional de Previsión Social- Cajanal- en liquidación; toda vez que la notificación por edicto o constancia anexa a la petición en la cual se indica que la sentencia es primera copia que presta mérito ejecutivo se evidencia en copia simple” (folio 41).

[30] Folios 14 y 43.

[31] Folio 56.

[32] En palabras del apoderado judicial: “Han sido más de 7 años de proceso judicial y más de 15 años de reclamaciones administrativas para obtener el reconocimiento al que siempre han tenido derecho y que en consideración de las especiales condiciones de invalidez de mi poderdante e hija requieren contar con estos recursos urgente y prontamente” (folios 5 y 6).

[33] Según se desprende del expediente: “Los ingresos de mi poderdante, que devienen de la pensión de invalidez, son mínimos y requiere con urgencia de mayores recursos, a los cuales tiene derecho, no sólo para el tratamiento de su afectación, sino también para el de su hija, que es más grave” (folio 5).

[34] Sobre el particular consultar el pie de página 3.

[35] Folios 52 y 53.

[36] Folios 56 al 59.

[37] Aclaró que dicha exigencia hacía parte de un requisito legal que apuntaba a la necesidad de proteger los recursos del Estado, tener plena certeza sobre la existencia y autenticidad del derecho en orden a que este no fuera reconocido en favor de quien no tuviera titularidad sobre el mismo y evitar cancelaciones dobles de la misma obligación. Para sustentar estos argumentos, señaló que: (i) el requisito de la exigencia de la primera copia que presta mérito ejecutivo para el pago de créditos judiciales, a cargo de la Nación y de las demás entidades estatales, ha prevalecido en el ordenamiento jurídico y en el precedente jurisprudencial vinculante fijado por el Consejo de Estado- Sala de lo

Contencioso Administrativo- Sección Primera, desde la sentencia del ocho (8) de junio de dos mil seis (2006), radicado 11001-03-24-000-2003-00493-01, al resolver sobre la demanda de nulidad presentada contra el artículo 2 del Decreto 818 de 1994, “Por el cual se modifica y adiciona el Decreto 768 del 23 de abril de 1993” en tanto que modificó el artículo 3 del Decreto 768 de 1993, “Por el cual se reglamentan los artículos 2°, literal f), del Decreto 2112 de 1992, los artículos 176 y 177 del Código Contencioso Administrativo, y el artículo 16 de la Ley 38 de 1989”, la cual incorporó la exigencia de la primera copia autentica de la respectiva sentencia con la constancia de notificación y fecha de ejecutoria, como requisito a la solicitud del pago de créditos judiciales. (ii) En vigencia del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), que derogó el anterior Código Contencioso Administrativo (Decreto Ley 01 de 1984) en lo que respecta al trámite para el pago de condenas o conciliaciones por parte de las entidades públicas, el artículo 195 dispuso que “La ordenación del gasto y la verificación de requisitos de los beneficiarios, radica exclusivamente en cada una de las entidades, sin que implique responsabilidad alguna para las demás entidades que participan en el proceso de pago de las sentencias o conciliaciones, ni para el Fondo de Contingencias”. (iii) A la parte beneficiada de una condena judicial se le debe expedir, por la autoridad jurisdiccional correspondiente, una primera copia de la sentencia para efectos de hacerla efectiva, bien sea extrajudicial o judicialmente, lo cual evita- esa primera copia- que la obligación se exija en varias oportunidades. (iv) En la sentencia T-665 de 2012 (MP. Adriana María Guillén Arango) se estableció que “la reclamación en sede administrativa de un crédito judicialmente reconocido en contra del Estado demanda la entrega de la primera copia de la sentencia que presta mérito ejecutivo”.

[38] Folio 109.

[39] “Por la cual se reconoce una Pensión de Jubilación Gracia en cumplimiento de un fallo judicial proferido por el Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión del Circuito de Villavicencio del Sr. (a) Martínez de Guevara Laura Victoria, con CC No. 21, 224, 551” (folios 67 al 78 del cuaderno de Revisión).

[40] La entidad accionada basó su determinación en lo dispuesto en el artículo 102 del Decreto 1848 de 1969, reglamentario del Decreto 3135 de 1968 conforme el cual: “1. Las acciones que emanan de los derechos consagrados en el Decreto 3135 de 1968 y en este

Decreto, prescriben en tres (3) años, contados a partir de la fecha en que la respectiva obligación se haya hecho exigible. 2. El simple reclamo escrito del empleado oficial formulado ante la entidad o empresa obligada, sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpe la prescripción, pero solo por un lapso igual”.

[41] Folio 80 del cuaderno de Revisión.

[42] En esta oportunidad, se ordenó textualmente lo siguiente: “Primero: Sancionar por desacato a Clara Janeth Silva Villamil, y/o quien haga sus veces como Subdirectora de Determinación de Derechos Pensionales, con multa equivalente a dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes, suma que deberá ser consignada a órdenes de la Tesorería General de la Nación en cualquier Banco Agrario de la ciudad, con la advertencia que deberá dar cumplimiento a la sentencia de tutela, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia. Segundo. Requiérase a la entidad demandada para que de manera urgente e inmediata proceda a dar cumplimiento al fallo de tutela proferido por este despacho” (folios 47 al 52 del cuaderno de Revisión).

[43] En concreto, se dispuso lo siguiente: “Primero: Confirmase los numerales primero y segundo del auto proferido el diecinueve (19) de febrero de 2016 por el Juzgado Cuarenta y Uno Administrativo del Circuito de Bogotá, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia. Segundo. Adiciónese la siguiente orden a la parte resolutive de la providencia consultada: “La multa deberá consignarla de su propio peculio dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación de la presente providencia en el Banco Agrario de Colombia, cuenta número 3-0070-000030-4- Cuenta DTN MULTAS Y CAUCIONES EFECTIVAS- a favor de la Nación- Consejo Superior de la Judicatura. De no cancelarse oportunamente, se procederá a su cobro coactivo”. Tercero. Conminase a la Doctora Gloria Inés Cortés Arango, Directora General de la UGPP para que en el término de cinco días siguientes a la comunicación de esta providencia, dé cumplimiento al fallo de tutela proferido el once (11) de diciembre de dos mil quince (2015), proferido por el Juzgado Cuarenta y Uno Administrativo del Circuito de Bogotá” (folios 53 al 66 del cuaderno de Revisión).

[44] Folios 82 al 88 del cuaderno de Revisión.

[45] Folio 87 del cuaderno de Revisión.

[46] Folios 19 al 32 del cuaderno de Revisión.

[47] Folios 37 al 43 del cuaderno de Revisión.

[48] Esta información fue aportada por el señor Miguel Antonio Bahamón Esquivel, apoderado judicial de la parte accionante durante el trámite de revisión (folio 90 del cuaderno de Revisión).

[49] Constitución Política, artículo 86. “Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública”.

[50] “Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política”.

[51] Folio 12.

[52] Folio 1.

[53] Folio 29.

[54] Folios 29 al 36.

[55] Folio 37.

[56] “Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política”.

[57] Según el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007, que creó la UGPP, y el Decreto 0575 de 2013, que modifica su estructura; la UGPP es una entidad administrativa del orden nacional que tiene personería jurídica, goza de autonomía administrativa, está adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y su patrimonio es independiente, el cual se encuentra constituido por los aportes del presupuesto general de la nación, los activos que le transfiera la nación y otras entidades públicas del orden nacional, y los demás ingresos que a cualquier título reciba. El artículo 1 literal A 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, y se armoniza el procedimiento de liquidación y cobro de las contribuciones parafiscales de la protección social”, dispone que dentro de sus funciones está la del reconocimiento de derechos pensionales y de prestaciones económicas.

[58] Si bien el término para interponer la acción de tutela no puede establecerse de antemano, el juez está en la obligación de verificar cuándo no se ha interpuesto de manera razonable para evitar que se convierta en un factor de inseguridad que lesione los derechos fundamentales de terceros o que desnaturalice la acción.

[59] Al respecto la sentencia T-222 de 2014 (MP Luis Ernesto Vargas Silva) señaló: “No puede predicarse idoneidad y eficacia de un recurso sin hacerse un análisis concreto. Ello implica que el juez constitucional despliegue una carga argumentativa a fin de determinar la procedencia de la tutela. No es dable en un Estado Social de Derecho que un juez constitucional niegue por improcedente un amparo constitucional sin si quiera analizar, paso a paso, el requisito de subsidiariedad”. En aquella oportunidad, la Sala Novena de Revisión estimó procedente una acción de tutela presentada por tres (3) ciudadanos contra compañías de seguros por cuanto, a pesar de existir un medio judicial de defensa para controvertir los asuntos contractuales en conflicto, este no era eficaz por la calidad de sujetos de especial protección constitucional de los accionantes quienes se encontraban en condición de discapacidad y carecían de recursos económicos. La jurisprudencia constitucional ha señalado que hay especiales condiciones que deben ser analizadas en cada caso concreto para determinar la procedencia de la acción, por ejemplo, que la persona interesada sea sujeto de especial protección constitucional, como sucede con las personas de la tercera edad o con quienes por sus condiciones de vulnerabilidad económica, de salud o familiares, no les sea exigible acudir a otra vía judicial para solicitar la protección de su derecho, habida cuenta del tratamiento preferencial que su condición exige, con lo cual el análisis de procedibilidad se flexibiliza haciéndose menos exigente.

[60] En ciertos casos, además, este puede ser un argumento para proveer una solución principal y definitiva. En ese sentido, la sentencia T-396 de 2009 (MP Humberto Antonio Sierra Porto) indicó: “[L]a acción de tutela procederá como mecanismo principal y definitivo en el evento en que el medio judicial previsto para este tipo de controversias no resulte

idóneo y/o eficaz en el caso concreto”. Esta posición ha sido reiterada por las sentencias T-820 de 2009 (MP Humberto Antonio Sierra Porto), T-354 de 2012 (MP Luis Ernesto Vargas Silva), T-140 de 2013 (MP Luis Ernesto Vargas Silva), T-491 de 2013 (MP Luis Guillermo Guerrero Pérez), T-327 de 2014 (MP María Victoria Calle Correa), T-471 de 2014 (MP Luis Guillermo Guerrero Pérez), entre muchas otras.

[61] Ley 1437 de 2011.

[62] Ley 1564 de 2012.

[63] Sentencia T-216 de 2015 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; AV Gloria Stella Ortiz Delgado), cuyo contenido será analizado en detalle más adelante.

[64] Sentencia T-216 de 2015 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; AV Gloria Stella Ortiz Delgado).

[65] A propósito de lo anterior, en la sentencia T-631 de 2003 (MP Jaime Araujo Rentería) la Sala Primera de Revisión advirtió lo siguiente: “La Corte ha considerado procedente la acción de tutela en aquellos casos en los que se ha exigido el cumplimiento de sentencias que reconocen pensiones, como quiera que si el juez de tutela se abstiene de ordenar la inclusión en nómina de los peticionarios convalida la afectación del mínimo vital de los mismos, lo cual constituye una excepción a la regla según la cual la tutela es improcedente si persigue el cumplimiento de sentencias que generan obligaciones de dar”. En esta ocasión se analizó la solicitud de amparo de un ciudadano que reclamaba la defensa de sus derechos ante la negativa de la entidad accionada a cumplir una decisión judicial que la condenaba al pago de una indemnización moratoria en su beneficio.

[66] Sentencia T-216 de 2015 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; AV Gloria Stella Ortiz Delgado). La posición fijada ha sido aplicada entre muchas otras, en las sentencias T-720 de 2002 (MP Alfredo Beltrán Sierra), T-498 de 2002 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra), T-882 de 2003 (MP Rodrigo Escobar Gil), T-151 de 2007 (MP Manuel José Cepeda Espinosa), T-103 de 2007 (MP Manuel José Cepeda Espinosa), T-345 de 2010 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), T-440 de 2010 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), T-657 de 2011 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; AV Humberto Antonio Sierra Porto), T-134 de 2012 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), T-441 de 2013 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), T-628 de 2014

(MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), T-560A de 2014 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado). En todas estas providencias, las diferentes Salas de Revisión han conocido de casos donde la pretensión principal de amparo es el cumplimiento de una decisión judicial en firme que ha ordenado, en beneficio de los accionantes, el reconocimiento y pago de derechos pensionales. El fundamento para conceder la tutela ha sido que para que el orden justo deje de ser una simple consagración teórica es necesario que las autoridades públicas cumplan los fallos ejecutoriados, lo que implica el respeto por ellos y su ejecución, que por regla general no puede realizarse a través de este mecanismo, pero excepcionalmente se admite para la protección de derechos fundamentales. Los beneficiarios de esta postura han sido en su mayoría sujetos de especial protección constitucional por su avanzada edad, condición de salud y precariedad económica.

[67] Diferentes Salas de Revisión de esta Corporación han reconocido la procedencia de la acción de tutela para ordenar el reconocimiento y pago de prestaciones sociales bajo la titularidad de personas de la tercera edad. En la sentencia T-809 de 2011 (MP Mauricio González Cuervo), la Sala Segunda de Revisión sostuvo que la tutela era “[...] el mecanismo idóneo” para pedir una indemnización sustitutiva de la pensión de vejez a CAPRECOM, conclusión a la cual arribó luego de sólo tener en cuenta que el tutelante tenía 69 años de edad y carecía “[...] de trabajo e ingresos”. También en la sentencia T-903 de 2012 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), la Sala Séptima de Revisión consideró que el mecanismo procedente para reclamar la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez era la tutela, en consideración a la edad -70 años- y a que carecía de “[...] capacidad de laborar, lo cual no le permite suplir sus necesidades básicas y poder llevar una vida digna”. En la misma línea, la sentencia T-087 de 2013 (MP Mauricio González Cuervo), en la que la Sala Segunda de Revisión estimó que varias tutelas -interpuestas por personas mayores de 65 años de edad- eran los instrumentos eficaces y procedentes para pedir una indemnización sustitutiva de la pensión de vejez, tras observar que eran “[...] personas de la tercera edad, y al considerar que no cuentan con otros medios de subsistencia distintos al derecho reclamado”. Estas sentencias son reiteraciones de una línea más amplia en casos similares, que se ha reiterado luego varias veces también.

[68] Folio 29.

[69] De acuerdo con el testimonio del señor Juan Manuel Martínez Felix, su hermana Laura

Victoria Martínez de Guevara, “vive sola en Cumaral, Meta, vive de la pensión que son \$800.000” (folio 32). Igualmente, según declaración de Álvaro Augusto Martínez Felix, su hermana “vive sola en Cumaral, Meta, recibe una pensión de \$800.000 mensuales, que los utiliza para sostenerse” (folio 32). La señora Gloria Cecilia Martínez Felix también señala que Laura Victoria “vive sola en Cumaral, Meta, tiene una hija pero desde los 18 años de edad es enferma mental, recibe \$800.000 de pensión” (folio 33).

[70] Este hecho surge de las afirmaciones realizadas por la accionante en su escrito de tutela y del informe pericial psiquiátrico emitido por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses del cual se desprenden las afectaciones a su estado de salud y la dependencia hacia terceras personas en varios aspectos de su vida, entre ellos el económico (folio 5 y folios 44 al 47).

[71] Folio 5 y folios 44 al 47.

[73] Folio 5.

[74] En sentencia SU-995 de 1999 (MP Carlos Gaviria Díaz; AV Eduardo Cifuentes Muñoz) se analizó el contenido del derecho fundamental al mínimo vital a propósito del caso de un grupo de profesores vinculados a la Secretaría de Educación del Departamento de Magdalena a quienes se les había dejado de pagar su salario y demás prestaciones sociales de las que dependían para procurar su subsistencia y bienestar por más de seis (6) meses. La Corte concedió el amparo tras considerar que no existía justificación constitucional que avalara la conducta de la entidad accionada, pues se desconocía flagrantemente el derecho a la mínima subsistencia de los accionantes, quienes no contaban con ingresos distintos al salario para sufragar sus necesidades básicas y las de su familia. Consideró que el Estado y la sociedad en su conjunto, de conformidad con los principios de la dignidad humana y de la solidaridad (CP. art.1), debían contribuir a garantizar a toda persona el mínimo vital para una existencia digna, de ahí que la idea de un mínimo de condiciones decorosas de vida (v.gr. vestido, alimentación, educación, salud, recreación) no iba ligada sólo con una valoración numérica de las necesidades biológicas mínimas por satisfacer para subsistir, sino con la apreciación material del valor de su trabajo, de las circunstancias propias de cada individuo, del respeto por sus particulares condiciones de vida, así como de sus necesidades básicas y el monto mensual al que ellas ascienden. Así, se concluyó que el

mínimo vital no se restringía a un concepto cuantitativo sino cualitativo que debía ser objeto de valoración en cada caso particular, de acuerdo con las condiciones específicas de quien solicitaba el amparo.

[75] La protección del mínimo vital abarca todas las medidas para que la persona no se vea reducida en su valor intrínseco, debido a que no cuenta, como ocurre en este caso, con los medios materiales para llevar una existencia digna.

[76] “Artículo 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio. En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable. Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho. Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso”.

[77] Sentencia C-980 de 2010 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo). En esta oportunidad, la Sala Plena de la Corporación declaró la exequibilidad de los incisos tercero y quinto del artículo 22 de la Ley 1383 de 2010 “Por la cual se reforma la Ley 769 de 2002 - Código Nacional de Tránsito, y se dictan otras disposiciones”.

[78] Sentencia C-980 de 2010 (MP. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), previamente analizada.

[79] Sentencia C-980 de 2010 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), previamente analizada.

[80] “Artículo 87. Toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo. En caso de prosperar la acción, la sentencia ordenará a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido”.

[81] “Artículo 89. Además de los consagrados en los artículos anteriores, la ley establecerá los demás recursos, las acciones, y los procedimientos necesarios para que puedan propugnar por la integridad del orden jurídico, y por la protección de sus derechos individuales, de grupo o colectivos, frente a la acción u omisión de las autoridades públicas”.

[82] Sentencia C-980 de 2010 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), previamente analizada.

[83] Sentencia T-295 de 2007 (MP Álvaro Tafur Galvis). En esta ocasión, la Sala Octava de Revisión, analizó el contenido del derecho fundamental de acceso efectivo a la administración de justicia, a propósito de una solicitud ciudadana en la que se invocaba la expedición de un documento en copia auténtica necesario para hacer posible el cobro de unas sumas de dinero previamente reconocidas.

[84] Sentencia T-554 de 1992 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz). En esta oportunidad, la Sala Segunda de Revisión estimó que se vulneraban los derechos fundamentales al trabajo, debido proceso y acceso a la administración de justicia del accionante y se desconocían los principios de la buena fe, racionalidad de la actuación administrativa y seguridad jurídica cuando una entidad oficial, en este caso el Ministerio de Educación Nacional, omitía dar cumplimiento a una sentencia ordinaria proferida por una autoridad administrativa que ordenaba la realización de una obligación de hacer (reintegro en el cargo de docente que desempeñaba o a otro de igual o superior categoría). En detalle se sostuvo lo siguiente: “Los derechos procesales fundamentales no restringen su efectividad a la existencia de un proceso. Ellos incluyen tanto el derecho a acceder a la justicia (CP art. 228) como el derecho a la ejecución de las sentencias en firme (CP arts. 1, 2 y 29)”.

[85] Sentencia T-030 de 2005 (MP Jaime Córdoba Triviño). En esta oportunidad, la Sala Cuarta de Revisión analizó si la decisión de un funcionario judicial de fijar fecha para llevar a cabo una audiencia de juzgamiento catorce (14) meses después de cerrado el debate probatorio dentro de un proceso ordinario laboral tendiente al reconocimiento de una pensión de jubilación de una persona de avanzada edad, vulneraba sus derechos constitucionales fundamentales al acceso a la administración de justicia y a un debido proceso sin dilaciones injustificadas.

[86] “Artículo 6. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones”.

[87] Sentencia T-554 de 1992 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz), previamente analizada.

[88] MP Eduardo Cifuentes Muñoz, previamente analizada.

[89] Sobre el particular, consultar el pie de página 75.

[90] “Artículo 95. La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades. Toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes”.

[91] “Artículo 228. La Administración de Justicia es función pública. Sus decisiones son independientes. Las actuaciones serán públicas y permanentes con las excepciones que establezca la ley y en ellas prevalecerá el derecho sustancial. Los términos procesales se observarán con diligencia y su incumplimiento será sancionado. Su funcionamiento será desconcentrado y autónomo”.

[92] “Artículo 229. Se garantiza el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia. La ley indicará en qué casos podrá hacerlo sin la representación de abogado”. En la sentencia T-329 de 1994 (MP José Gregorio Hernández Galindo) se indicó que “el acceso a la administración de justicia, garantizado en el artículo 229 Superior, no implica solamente la posibilidad de acudir ante el juez para demandar que deduzca de la normatividad vigente aquello que haga justicia en un evento determinado, sino que se concreta en la real y oportuna decisión judicial y, claro está, en la debida ejecución de ella. Esto, a la vez, representa una culminación del debido proceso, que no admite dilaciones injustificadas en el trámite de los asuntos puestos en conocimiento de los jueces ni, por supuesto, en el cabal y pleno desarrollo de lo que se decida en el curso de los juicios”. Más adelante en la sentencia T-553 de 1995 (MP Carlos Gaviria Díaz) se señaló la estrecha relación que existe entre el cumplimiento de los fallos ejecutoriados y el derecho a la administración de justicia. Lo hizo en los siguientes términos: “La observancia de las providencias ejecutoriadas, además de ser uno de los soportes del Estado Social de

Derecho, hace parte del derecho de acceder a la administración de justicia -artículo 229 superior-. Este se concreta no sólo en la posibilidad de acudir al juez para que decida la situación jurídica planteada, sino en la emisión de una orden y su efectivo cumplimiento: valga decir, en la aplicación de la normatividad al caso concreto”. En ambas providencias se analizaron acciones de tutela presentadas con la finalidad de obtener el cumplimiento de fallos judiciales ejecutoriados proferidos en sede administrativa.

[93] En la sentencia T-283 de 2013 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; SV Luis Ernesto Vargas Silva), la Sala Séptima de Revisión señaló que el derecho a la administración de justicia, además de expresarse “en el respeto a las garantías establecidas en el desarrollo de un proceso, se manifiesta en el hecho de que las decisiones que se tomen dentro del mismo tengan eficacia en el mundo jurídico y que la providencia que pone fin al proceso produzca todos los efectos a los que está destinada”. En esta oportunidad, se estimó que la autoridad judicial accionada había vulnerado los derechos fundamentales de los accionantes al mínimo vital, al acceso a la administración de justicia, a la seguridad social, a la igualdad, a la vida digna y al debido proceso al negarse a proferir mandamiento de pago contra el Departamento de Nariño, condenado al pago de unas prestaciones sociales en su beneficio.

[94] MP. Vladimiro Naranjo Mesa; AV. Eduardo Cifuentes Muñoz, José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara y Vladimiro Naranjo Mesa; SV. José Gregorio Hernández Galindo; SPV. José Gregorio Hernández Galindo, Alejandro Martínez Caballero, Hernando Herrera Vergara y Vladimiro Naranjo Mesa. En esta oportunidad, se adelantó la revisión constitucional del proyecto de ley número 58/94 Senado y 264/95 Cámara, “Estatutaria de la Administración de Justicia”.

[95] MP Humberto Antonio Sierra Porto. Aquí, la Sala Octava de Revisión, analizó si se configuraba una vulneración de los derechos de acceso a la justicia y debido proceso como consecuencia del incumplimiento de un fallo que ordenaba reconocer una pensión de invalidez.

[97] Sentencia T-554 de 1992 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz), previamente analizada.

[98] En el marco de la revisión, la autoridad judicial tiene también la obligación de analizar las órdenes contenidas en las sentencias, además de revisar si la conducta desplegada por

el destinatario de las mismas se ajusta a estas, para luego poder establecer mediante la comparación si cumplió o no con dichos mandatos. Todo esto para que en últimas se garantice la tutela efectiva de los derechos fundamentales.

[99] “Artículo 83. Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas”.

[100] Sentencia T-554 de 1992 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz), previamente analizada.

[101] Sentencia T-554 de 1992 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz), previamente analizada.

[102] En la sentencia T-151 de 2007 (MP Manuel José Cepeda Espinosa) se ampararon los derechos fundamentales de acceso a la administración de justicia, debido proceso, mínimo vital y seguridad social ordenándose dar cumplimiento a un fallo administrativo que disponía la reliquidación de una pensión de jubilación con aplicación del reajuste pensional en favor del accionante. Lo trascendental de la decisión es que se señaló que si la entidad demandada estimaba que la reliquidación de la pensión tenía vicios jurídicos, la vía para enmendarlos era la prevista en el ordenamiento jurídico y no el incumplimiento de lo resuelto por un juez, así le fuera desfavorable.

[103] La primera resolución se profirió el dieciséis (16) de diciembre de dos mil quince (2015) y la segunda el dos (2) de mayo de dos mil dieciséis (2016).

[104] En la sentencia T-670 de 1998 (MP Antonio Barrera Carbonell), se indicó que “el Estado de Derecho no puede operar si las providencias judiciales no son acatadas, si lo son según el ánimo y la voluntad de sus destinatarios. Estos, a juicio de la Corte, no pueden tener la potestad de resolver si reacogen o no a los mandatos del juez que conduce determinado proceso, independientemente de las razones que puedan esgrimir en contra, pues el camino para hacerlas valer no es la renuencia a ejecutar lo ordenado sino el ejercicio de los recursos que el sistema jurídico consagra”. En este caso, el actor reclamaba por conducto de este mecanismo excepcional, el cumplimiento por parte del Ministerio del Transporte y de Invias de una sentencia que ordenaba el pago de su pensión sanción. La Sala recordó que “el cumplimiento oportuno y voluntario de los fallos judiciales por la administración, aparte de garantizar adecuadamente el acceso a la justicia, se acompasa

con la exigencia de la observancia de los principios de moralidad, celeridad, eficacia e imparcialidad, consagrados en el art. 209 de la Constitución”.

[105] Sentencia C-522 de 2009 (MP Nilson Pinilla Pinilla quien presentó AV), previamente analizada. En aquella ocasión, se recordó que si bien no existe un precepto constitucional específico que de manera general consagre este principio, ello no significa que la cosa juzgada esté ausente o sea un concepto extraño dentro de nuestro sistema normativo superior. Por el contrario, resaltó que esta institución se deriva, y es consecuencia directa, de varias otras importantes disposiciones constitucionales, especialmente las que consagran la prevalencia del interés general (artículo 1), el debido proceso (artículo 29) y el acceso a la administración de justicia (artículo 229), todas las cuales podrían considerarse carentes de razón si los procesos iniciados y adelantados ante los jueces no tuvieran una previsible y definitiva culminación, y las sentencias resultantes no fueran de obligatorio acatamiento en su sentido y alcances establecidos.

[106] MP Nilson Pinilla Pinilla quien presentó AV.

[107] En la sentencia C-103 de 1994 (MP Jorge Arango Mejía), la Sala Plena señaló que “las autoridades a quienes corresponda la ejecución de una sentencia deben hacer cuanto esté a su alcance para cumplir las sentencias en el menor tiempo posible, sin tomarse el término de 18 meses a que se refiere el artículo 177. Esto, con el fin de evitar que se causen, en perjuicio del tesoro público, los intereses comerciales y de mora consagrados en el inciso final del mismo artículo 177. El dilatar injustificadamente el cumplimiento de esta clase de fallos no sólo perjudica a los beneficiarios de los mismos, sino que representa una carga exagerada para el erario, y, en últimas, para el contribuyente”. Vale aclarar que el término referido fue modificado por el artículo 192 de la Ley 1437 de 2011 “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo” que dispuso que “las condenas impuestas a entidades públicas consistentes en el pago o devolución de una suma de dinero serán cumplidas en un plazo máximo de diez (10) meses, contados a partir de la fecha de la ejecutoria de la sentencia. Para tal efecto, el beneficiario deberá presentar la solicitud de pago correspondiente a la entidad obligada”. En esta ocasión, la Sala Plena analizó la constitucionalidad de los artículos 74 de la Ley 46 de 1990; 16 (parcial) de la Ley 38 de 1989; I, 2 y 3 del Decreto 2980 de 1989; 6 y 7 del Decreto 768 de 1993; y 1, numerales 158 (parcial) y 272 (parcial) del artículo 1 del Decreto 2282 de 1989.

[108] Esta Corporación ha manifestado que el “mínimo vital de las personas de la tercera edad no sólo resulta vulnerado por la falta de pago de las mesadas pensionales sino, también, por el retraso injustificado en la cancelación de las mismas”. Al respecto puede verse la sentencia T-440 de 2010 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), cuyo análisis de fondo se efectuará más adelante.

[109] Folio 89 del cuaderno de Revisión.

[110] Folios 32 y 33.

[111] En la sentencia T-440 de 2010 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), el accionante presentó una petición para que se diera cumplimiento a un fallo ordinario laboral que había ordenado al ISS pagarle la pensión de vejez. La entidad se negó a hacerlo por lo que acudió al mecanismo de amparo en procura de obtener la protección de sus derechos fundamentales. Según los hechos de la tutela, el peticionario contaba con más de sesenta (60) años de edad, era padre cabeza de familia y se encontraba desempleado. A pesar de no haberse acudido previamente al proceso ejecutivo, la Sala Séptima de Revisión concedió el amparo y ordenó incluirlo en la nómina pensional y cancelarle la totalidad de las mesadas pensionales adeudadas. En su criterio, “en el caso bajo estudio, el derecho reconocido mediante sentencia judicial al accionante y su calidad como sujeto de especial protección –por ser adulto mayor- revelan la falta de idoneidad del mecanismo judicial antes mencionado, teniendo en cuenta que someterlo a un nuevo proceso, quebrantaría directamente su derecho fundamental al mínimo vital, puesto que por su avanzada edad, depende solamente del ingreso que le genera la mesada pensional que aún no logra disfrutar”. Más adelante, en la sentencia T-657 de 2011 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; AV Humberto Antonio Sierra Porto), la misma Sala de Revisión reiteró la postura de protección anterior. En esta ocasión se conoció de una solicitud de amparo donde se requería el cumplimiento de un fallo proferido al interior de un proceso ordinario laboral que reconocía a favor del accionante una pensión de invalidez. De acuerdo con la situación fáctica del caso, después de tres (3) meses de proferida la decisión el ISS no había procedido a su ejecución por lo que se presentó solicitud en tal sentido. Dicha petición no fue resuelta por la entidad accionada, acudiéndose entonces al mecanismo constitucional para la salvaguarda de los derechos fundamentales. En esta ocasión se encontró que aunque existían medios idóneos para hacer efectiva la providencia judicial, en el caso

concreto la acción de tutela se convertía en la vía adecuada para tal fin, pues (i) la autoridad competente había sido renuente a su cumplimiento; (ii) dicha actuación había comprometido el goce del debido proceso, acceso a la administración de justicia y mínimo vital del tutelante quien (iii) ya se había sometido a un proceso ordinario y desde el dos mil siete (2007) había cumplido los requisitos para acceder a la prestación. Por ello, exigirle acudir al proceso ejecutivo era una carga adicional que no debía soportar. Con fundamento en ello, se ordenó incluirlo en la nómina pensional y cancelarle la totalidad de las mesadas pensionales adeudadas. En la sentencia T-441 de 2013 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub) se analizaron varias acciones de tutela acumuladas, en las que entidades encargadas de administrar fondos de pensiones se negaban a dar cumplimiento a fallos judiciales que ordenaban en la mayoría de los casos el reconocimiento y pago de una pensión de vejez. Según los hechos de los casos, a pesar del requerimiento de los usuarios para que se hicieran efectivos los derechos reconocidos en las decisiones, las respuestas eran evasivas y negativas, circunstancia que afectaba las condiciones de existencia de los reclamantes, quienes eran personas de avanzada edad, en un estado de salud precario y sin recursos suficientes. Dentro de sus argumentos, la Sala Séptima recordó que el debido acatamiento de providencias judiciales constituía una de las principales garantías en un Estado Social de derecho, de ahí que su incumplimiento, en muchas ocasiones, por inconvenientes de carácter administrativo, afectaba de manera considerable el goce efectivo de la seguridad social y mínimo vital de los ciudadanos. Con fundamento en ello y tras constatar la omisión de las autoridades se ordenó el reconocimiento y pago de las prestaciones ordenadas judicialmente. Recientemente en la sentencia T-216 de 2015 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; AV Gloria Stella Ortiz Delgado), la Sala Cuarta de Revisión estudió el caso de una ciudadana que invocaba la protección de sus derechos fundamentales ante la negativa de Colpensiones a cumplir las órdenes dadas por un juez ordinario laboral en las que condenaba al reconocimiento y pago de una pensión de sobrevivientes. Según la accionante, había transcurrido más de un (1) año de proferirse la sentencia condenatoria y más de cuatro (4) meses de solicitar la inclusión en nómina, sin un resultado satisfactorio. Este hecho había afectado su condición económica actual, pues no contaba con recursos económicos suficientes, siendo la pensión que reclamaba su único ingreso probable. La Sala consideró que la acción constitucional era el mecanismo procedente para obtener el cumplimiento de la sentencia, pues estaban de por medio derechos fundamentales como el mínimo vital y la seguridad social de una persona que llevaba más de cinco (5) años

tratando de obtener el reconocimiento de una prestación social y había desplegado una actividad judicial diligente tendiente a ello. En razón de lo anterior, se le ordenó a la entidad accionada incluir en nómina a la tutelante y a su hija e iniciar el pago de las mesadas pensionales adeudadas desde marzo de dos mil catorce (2014). Para mayor información, consultar el pie de página 66.

[112] Sentencia T-720 de 2002 (MP Alfredo Beltrán Sierra). En esta ocasión, la Sala Segunda de Revisión consideró que el ISS vulneró el derecho fundamental al mínimo vital de la accionante por cuanto pese a haber sido reconocido mediante sentencia judicial el pago de su pensión de sobrevivientes, la entidad no hizo efectivo el derecho y no la incluyó en la nómina de pensionados.

[113] La jurisprudencia de esta Corporación ha señalado que la acción de tutela no es el mecanismo adecuado para reclamar el reconocimiento y pago efectivo de prestaciones u obligaciones dinerarias o patrimoniales cuantiosas, pues se estaría desnaturalizando por completo la razón de ser de la misma. El mecanismo de amparo, en tanto que institución de protección de los derechos fundamentales, no puede ser objeto de este tipo de pretensiones que son por su naturaleza materia del conocimiento de la jurisdicción ordinaria. El fundamento constitucional de esta postura es que el derecho de los ciudadanos de acceder a la administración de justicia, y en particular a acciones de especial naturaleza como la tutela, supone la obligación de hacer uso responsable de ella con fundamento en el artículo 95 superior. Así lo ha reiterado la Corte desde sus inicios en la sentencia T-001 de 1992 (MP José Gregorio Hernández Galindo) al señalar que: “la acción de tutela no ha sido consagrada para provocar la iniciación de procesos alternativos o sustitutivos de los ordinarios, o especiales, ni para modificar las reglas que fijan los diversos ámbitos de competencia de los jueces, ni para crear instancias adicionales a las existentes, ni para otorgar a los litigantes la opción de rescatar pleitos ya perdidos, sino que tiene el propósito claro y definido, estricto y específico, que el propio artículo 86 de la Constitución indica, que no es otro diferente que brindar a la persona protección inmediata y subsidiaria para asegurarle el respeto efectivo de los derechos fundamentales que la Carta reconoce”. Ahora bien, en algunos casos excepcionales ha procedido frente a estos supuestos el amparo como mecanismo transitorio no porque la tutela sea la vía adecuada para estos propósitos, sino porque en algunas ocasiones puede ser el único medio del que se dispone para evitar un perjuicio irremediable dada la clara vulneración o amenaza, no de cualquier derecho

fundamental, sino de los derechos del accionante relativos a su subsistencia digna, y no para el cobro de cualquier acreencia sino tan sólo de aquéllas que son claras, expresas y exigibles y fueron contraídas directamente por el peticionario. Sobre el particular pueden consultarse, entre muchas otras, las sentencias T-553 de 1995 (MP Carlos Gaviria Díaz), T-971 de 2001 (MP Manuel José Cepeda Espinosa), T-445 de 2003 (MP Clara Inés Vargas Hernández), T-052 de 2003 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra), T-310 de 2012 (MP Jorge Iván Palacio Palacio), T-544 de 2013 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), T-157 de 2014 (MP María Victoria Calle Correa).

[114] Sentencia T-971 de 2001 (MP Manuel José Cepeda Espinosa). En esta oportunidad, la Sala Tercera de Revisión consideró que la acción de tutela no era la vía procedente para exigir el pago de deudas derivadas de contratos, en este caso de cesión de créditos.

[115] Folios 67 al 78 del cuaderno de Revisión.

[116] Folios 82 al 88 del cuaderno de Revisión.

[117] Folio 90 del cuaderno de Revisión.

[118] “Artículo 192. Cumplimiento de sentencias o conciliaciones por parte de las entidades públicas. Las condenas impuestas a entidades públicas consistentes en el pago o devolución de una suma de dinero serán cumplidas en un plazo máximo de diez (10) meses, contados a partir de la fecha de la ejecutoria de la sentencia. Para tal efecto, el beneficiario deberá presentar la solicitud de pago correspondiente a la entidad obligada. Las cantidades líquidas reconocidas en providencias que impongan o liquiden una condena o que aprueben una conciliación devengarán intereses moratorios a partir de la ejecutoria de la respectiva sentencia o del auto, según lo previsto en este Código”.

[119] “Artículo 195. Trámite para el pago de condenas o conciliaciones. 4. Las sumas de dinero reconocidas en providencias que impongan o liquiden una condena o que aprueben una conciliación, devengarán intereses moratorios a una tasa equivalente al DTF desde su ejecutoria. No obstante, una vez vencido el término de los diez (10) meses de que trata el inciso segundo del artículo 192 de este Código o el de los cinco (5) días establecidos en el numeral anterior, lo que ocurra primero, sin que la entidad obligada hubiese realizado el pago efectivo del crédito judicialmente reconocido, las cantidades líquidas adeudadas

causarán un interés moratorio a la tasa comercial”.

[120] “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”.

[122] Con base en esta circunstancia, solicitó la intervención del juez constitucional a través de la selección para revisión del asunto.

[123] “Por la cual se modifican normas relativas a la conciliación y se dictan otras disposiciones”.

[124] Esta Corporación ha señalado que la cosa juzgada preserva la integridad de la Carta en el plano de los derechos y libertades sometidos a juicio, brinda seguridad a las relaciones jurídicas, a la realización de la justicia, a la convivencia social y da firmeza a las decisiones judiciales (C.P., Preámbulo y artículos 1, 2, 6, 13, 58 y 230). Sobre el particular, en la sentencia C-543 de 1992 (MP José Gregorio Hernández Galindo; SV Ciro Angarita Barón, Eduardo Cifuentes Muñoz y Alejandro Martínez Caballero) se indicó lo siguiente: “El fin primordial de este principio radica en impedir que la decisión en firme sea objeto de nueva revisión o debate, o de instancias adicionales a las ya cumplidas, o que se reabra el caso judicial dilucidado mediante el fallo que reviste ese carácter, con total independencia de su sentido y alcances, dotando de estabilidad y certeza las relaciones jurídicas y dejando espacio libre para que nuevos asuntos pasen a ser ventilados en los estrados judiciales”. En dicho fallo, se analizó la constitucionalidad de los artículos 11, 12 y 25 del Decreto 2591 de 1991, “Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política”. Más adelante en la sentencia C-522 de 2009 (MP Nilson Pinilla Pinilla, quien presentó AV) se destacó la importancia de la cosa juzgada. Se indicó que sin esta regla del derecho, recogida tanto en el preámbulo como en el artículo 2 de la Constitución Política, el Estado social carecería por completo del efecto pacificador y de ordenación social que usualmente se le atribuye, pues al no contar con una garantía clara de estabilidad de las decisiones adoptadas por los jueces los conflictos serían interminables e irresolubles. En esta providencia se declaró exequible el artículo 333 del Código de Procedimiento Civil (Decreto 1400 de 1970).

[125] La seguridad jurídica hace referencia al hecho de que las decisiones judiciales se funden en una interpretación uniforme y consistente del ordenamiento jurídico. A

propósito de la seguridad jurídica, explicó la Sala en la sentencia C-836 de 2001 (MP Rodrigo Escobar Gil; AV Manuel José Cepeda Espinosa y Marco Gerardo Monroy Cabra; SPV Clara Inés Vargas Hernández; SV Jaime Araujo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra y Álvaro Tafur Galvis): “La previsibilidad de las decisiones judiciales da certeza sobre el contenido material de los derechos y obligaciones de las personas y la única forma en que se tiene dicha certeza es cuando se sabe que, en principio, los jueces han interpretado y van a seguir interpretando el ordenamiento de manera estable y consistente. Esta certeza hace posible a las personas actuar libremente, conforme a lo que la práctica judicial les permite inferir que es un comportamiento protegido por la ley. La falta de seguridad jurídica de una comunidad conduce a la anarquía y al desorden social, porque los ciudadanos no pueden conocer el contenido de sus derechos y de sus obligaciones”. En esta ocasión, se declaró exequible el artículo 4 de la Ley 169 de 1896, “Sobre reformas judiciales”.

[126] La Corte ha protegido la autonomía e independencia de los jueces en sus providencias. En el marco de esas garantías, pueden adoptar las decisiones que a su juicio mejor aseguren el goce efectivo de los derechos fundamentales en juego. Esto supone la carga de decidir con fundamento en los hechos, de acuerdo con los imperativos del orden jurídico, sin designios anticipados ni prevenciones, presiones o influencias ilícitas. Sobre el particular puede consultarse la sentencia C-980 de 2010 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), previamente analizada.

[127] La Corte Constitucional, como intérprete autorizado de la Constitución Política y guardiana de la integridad del texto superior, ha desarrollado una doctrina bien definida sobre la procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales. Esta línea se basa en la búsqueda de un equilibrio adecuado entre dos (2) elementos fundamentales del orden constitucional: de un lado, la primacía de los derechos fundamentales y, de otro, el respeto por los principios de autonomía e independencia judicial. Para lograr este adecuado equilibrio, en primer lugar, la Corte ha partido de los principios generales de procedencia de la acción, subsidiariedad e inmediatez, haciéndolos particularmente exigentes en el caso de que se pretenda controvertir una providencia judicial; en segundo lugar, ha ido determinando los eventos en los cuales es posible que una providencia judicial vulnere los derechos fundamentales, con el fin de evitar acusaciones infundadas y mantener un nivel adecuado de coherencia y entendimiento entre los diversos jueces. Por último, ha acentuado constantemente que la acción de tutela solo procede

cuando se encuentre acreditada la amenaza o violación de un derecho fundamental. Bajo estas premisas, la Corporación ha entendido que al estudiar la procedencia de la acción el juez debe constatar que se cumplan los siguientes requisitos formales, que no son más que los requisitos generales de procedibilidad de la acción, adecuados a la especificidad de las providencias judiciales: (i) que el asunto sometido a estudio del juez de tutela tenga evidente relevancia constitucional; (ii) que el actor haya agotado los recursos judiciales ordinarios y extraordinarios, antes de acudir al juez de tutela; (iii) que la petición cumpla con el requisito de inmediatez, de acuerdo con criterios de razonabilidad y proporcionalidad; (iv) en caso de tratarse de una irregularidad procesal, que esta tenga incidencia directa en la decisión que resulta vulneratoria de los derechos fundamentales; (v) que el actor identifique, de forma razonable, los hechos que generan la violación y que esta haya sido alegada al interior del proceso judicial, en caso de haber sido posible, y (vi) que el fallo impugnado no sea de tutela. Además de la verificación de los requisitos generales, para que proceda la acción de tutela contra una decisión judicial es necesario acreditar la existencia de alguna o algunas de las causales de procedibilidad ampliamente elaboradas por la jurisprudencia constitucional, a saber: defecto orgánico, sustantivo, procedimental o fáctico; error inducido; decisión sin motivación; desconocimiento del precedente constitucional, y violación directa de la Constitución. Dada la excepcionalidad de la tutela como mecanismo judicial apropiado para rectificar las actuaciones judiciales equivocadas, es necesario que las alegadas causales de procedibilidad se aprecien de una manera tan evidente o protuberante, y que las mismas sean de tal magnitud, que puedan desvirtuar la juridicidad del pronunciamiento judicial objeto de cuestionamiento. Por esta razón, la Corte ha sido muy clara al señalar que no toda irregularidad procesal o diferencia interpretativa configura una causal de procedibilidad. Al respecto, ver las sentencias T-441 de 2003, T-462 de 2003, T-771 de 2003 y T-949 de 2003 (todas ellas del MP Eduardo Montealegre Lynett), C-590 de 2005 (MP Jaime Córdoba Triviño. Unánime) y T-018 de 2008 (MP Jaime Córdoba Triviño). Entre muchas otras, la posición fijada ha sido reiterada en las sentencias T-743 de 2008 (MP Manuel José Cepeda Espinosa), T-310 de 2009 (MP Luis Ernesto Vargas Silva), T-451 de 2012 (MP Luis Ernesto Vargas Silva) y T-587 de 2015 (MP María Victoria Calle Correa).