Sentencia T-398/22

ACCION DE TUTELA CONTRA ACTO ADMINISTRATIVO-Improcedencia por no cumplir con el requisito de subsidiariedad por cuanto accionante contaba con el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho

Referencia: Expediente T-8.790.463

Acción de tutela interpuesta por Germán Puentes González en contra de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social

Magistrada ponente:

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Bogotá, D.C., once (11) de noviembre de dos mil veintidós (2022)

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por las magistradas Cristina Pardo Schlesinger y Paola Andrea Meneses Mosquera, quien la preside, así como por el magistrado (e) Hernán Correa Cardozo, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente

SENTENCIA

En el trámite de revisión del fallo de tutela de 21 de enero de 2022, proferido por la Sala de Decisión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, que confirmó la decisión de la Jueza 6 Laboral del Circuito de Bogotá, sobre la acción de tutela promovida por Germán Puentes González (en adelante, el accionante) en contra de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (en adelante, la UGPP o la accionada)1.

I. ANTECEDENTES

1. Síntesis del caso. El 4 de noviembre de 2021, el accionante interpuso acción de tutela en contra de la UGPP. En su escrito, señaló que esta entidad vulneró sus derechos fundamentales a “la seguridad jurídica de decisiones judiciales, seguridad social, dignidad humana, igualdad, libre acceso a la administración de justicia, entre otros”2, al presuntamente incumplir la sentencia de 26 de noviembre de 2020, proferida por la Sección Segunda del Consejo de Estado. Mediante esta decisión, el Consejo de Estado condenó a la accionada, entre otras, a “reliquidar la pensión de vejez (…) con la inclusión de la doceava de los gastos de representación y el ajuste de la bonificación por servicios, percibidos entre 1995 y 1996”3. Además, el accionante afirmó que la UGPP habría incurrido en arbitrariedad. Esto, al proferir las resoluciones No. RDP 010784 de 2021 y RDP 025788 de 2021, que versaron sobre la reliquidación pensional y que, en su criterio, habrían desconocido la decisión judicial cuyo cumplimiento reclama. Por tanto, le solicitó al juez de tutela que le ordene a la accionada dar “estricto cumplimiento al fallo de segunda instancia de 26 de noviembre de 2020”4.

1. Antecedentes administrativos y judiciales relevantes. Germán Puentes González, administrador público de 74 años de edad, es beneficiario de pensión de vejez a cargo de la UGPP. Por concepto de esta pensión, percibe ingresos netos de $6.028.293.38 pesos5. Mediante resolución No. 21518 de 2008, la Caja Nacional de Previsión Social E.I.C.E. (en adelante, CAJANAL) reconoció al accionante una pensión de vejez por la cuantía de $4.541.462.38 pesos6, que, para febrero de 2016, ascendía a $7.469.449.377. El 4 de marzo de 2016, el accionante solicitó la reliquidación de la referida pensión, “para el reconocimiento de la totalidad de los factores salariales que conforman el valor de la pensión”8, como “los gastos de representación y el reajuste por bonificación de servicios prestados”9. La UGPP, entidad que asumió las pensiones de CAJANAL, negó la solicitud por medio de la resolución RDP 20568 de 201610. El 31 de marzo de 2017, el accionante presentó demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de dicha decisión11. El 10 de abril de 2019, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca negó las pretensiones de la demanda12. El accionante presentó recurso de apelación, que fue resuelto por el Consejo de Estado mediante sentencia de 26 de noviembre de 2020. En esta providencia, decidió, entre otras, (i) revocar la sentencia de primera instancia y (ii) condenar a la UGPP a “reliquidar la pensión de vejez (…) con la inclusión de la doceava de los gastos de representación y el ajuste de la

bonificación por servicios, percibidos entre 1995 y 1996, además de los factores ya reconocidos por la entidad”13.

1. Resolución No. RDP 010784 de 29 de abril de 2021. Por medio de esta resolución, la UGPP declaró “la imposibilidad jurídica de dar cumplimiento al fallo”14. Lo anterior, por cuanto consideró que “no cuenta con los elementos de juicio necesarios para dar cumplimiento a la orden judicial”15, habida cuenta de que “no se tiene la totalidad de los documentos”16. Al respecto, resaltó que el deber de aportar las pruebas documentales “se encuentra en cabeza del titular del derecho, toda vez que es el único que posee la facultad de desvirtuar los hechos y/o documentos base de la decisión de la prestación solicitada”17. En concreto, la UGPP manifestó que (i) no se encuentran “los certificados de factores salariales del año 1994”; (ii) existen “inconsistencias en el certificado de factores de 19 de marzo de 2009”18, dado que “en la parte inicial de este se observa que las cotizaciones se efectuaron sobre un salario base que no coincide con la segunda parte del mismo certificado”19 y, por último, (ii) “se puede establecer que los montos sobre los cuales efectuó cotización, no coinciden con los reportados en el certificado de cetil”20. Por lo anterior, la accionada concluyó que “es necesario que el interesado allegue la certificación electrónica de tiempos laborados cetil, con el fin de darle cumplimiento al fallo judicial”21.

1. Recurso de apelación. El 4 de agosto de 2021, el accionante interpuso recurso de apelación en contra de dicha resolución. Entre otros argumentos, afirmó que la resolución recurrida “carece de veracidad”22, por cuanto la entidad cuenta con la información suficiente para cumplir la decisión del Consejo de Estado23. Asimismo, manifestó que adjuntaba “la certificación de los pagos efectuados por todo concepto durante el período de 1995 y 1996” en la Veeduría Distrital24, para que “se tenga como prueba y no se dilate más la ejecución de la decisión del fallo”25. En criterio del accionante, la entidad “no insistió ante la entidad estatal –Veeduría– para que dicha información se le remitiera”26. Con fundamento en lo anterior, solicitó que “se revoque la decisión adoptada para que en su lugar se lleve a cabo la reliquidación pensional ordenada, en la forma y términos dispuestos por el Consejo de Estado”27.

1. Resolución RDP 025788 de 28 de septiembre de 2021. Mediante esta resolución, la UGPP revocó la resolución No. RDP 010784 de 29 de abril de 2021. En su lugar, dispuso, entre otros, reliquidar la pensión de vejez del accionante, “en cumplimiento al fallo proferido por el Consejo de Estado (…) de fecha 26 de noviembre de 2020”28. Como consecuencia de esta decisión, la pensión que percibía el accionante se redujo de un valor neto de $8.947.365.95 pesos, en octubre de 2021, a $5.412.396.74 pesos, en diciembre de 202129. En esta oportunidad, la UGPP incluyó en “la base de liquidación los factores señalados en la sentencia proferida por el Consejo de Estado (…) y que concuerdan con los factores legales señalados en el Decreto 1158/94, tales como: a) La asignación básica mensual; b) Los gastos de representación; c) La prima técnica, cuando sea factor de salario [y] d) La bonificación por servicios prestados”30. Pese a lo anterior, la mesada pensional disminuyó, entre otros, “por cuanto la extinta CAJANAL determinó de manera errada el tiempo que le hacía falta al causante para adquirir el derecho desde la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, estableciendo dicho tiempo desde el 01 de abril de 1994 al 30 de diciembre de 1996 y no del 01 de abril de 1994 al 05 de diciembre de 2002, tal como determinó el fallador”31. Además, manifestó que no obraban en el expediente los certificados CETIL correspondientes a la ESAP32. En todo caso, advirtió que “el peticionario podrá allegar los respectivos certificados de factores salariales faltantes con el fin de ajustar la mesada pensional”33.

1. Solicitud de aclaración. El 21 de octubre de 2021, el accionante solicitó la aclaración de la resolución No. RDP 025788 de 28 de septiembre de 2021. En su criterio, la UGPP “incumple por segunda vez el acatamiento de la orden judicial emanada del Consejo de Estado, que consiste en determinar el quantum de los dos factores salariales en discusión y de manera indexada, adicionarlos al monto de la pensión que hoy se viene pagando”34. Para el accionante, “la reliquidación inventada por la entidad no era ni es el motivo de lo decidido por el honorable Consejo de Estado en el fallo de segunda instancia que dispuso adicionar a [su] pensión ya liquidada los factores de gastos de representación y bonificación por servicios y con estos factores hacer la reliquidación teniendo en cuenta la pensión que se [le] está pagando”35.

1. Solicitud de tutela. El 4 de noviembre de 2021, el accionante solicitó que “se disponga que la accionada dé estricto cumplimiento al fallo de segunda instancia”36 proferido por el Consejo de Estado. En su escrito de tutela, señaló que “la respuesta adoptada por la UGPP, en lo que toca con el cumplimiento (…) del fallo (…) [es] totalmente contraria a lo ordenado”37, con lo que habría incurrido en “vía de hecho administrativa”38 y vulnerado sus derechos fundamentales a “la seguridad jurídica de decisiones judiciales, seguridad social, dignidad humana, igualdad, libre acceso a la administración de justicia, entre otros”39. Esto, por dos razones principales. Primero, por presuntamente incumplir la sentencia de 26 de noviembre de 2020, proferida por la Sección Segunda del Consejo de Estado. Segundo, por proferir las resoluciones RDP 010784 de 2021 y RDP 025788 de 2021. En relación con la primera resolución, insistió en que “la entidad administrativa ha inventado motivos irracionales y carentes de veracidad, pues aduce para el efecto no contar con elementos de juicio necesarios para el cumplimiento”40. En relación con la segunda resolución, resaltó que, “en vez de darle cumplimiento al fallo aludido, se vale de un ardid artificioso y en clara vía de hecho, consistente en llevar a cabo una nueva y amañada reliquidación, contrariando el fallo del Consejo de Estado que tenía y tiene que cumplir”41. Por último, el accionante solicitó que, “de forma previa a la decisión definitiva, (…) se disponga la suspensión provisional” de la resolución RDP 025788 de 2021. Esta solicitud se fundó en que el accionante sufriría un “perjuicio inminente”, si se le rebaja “sin justificación alguna la pensión que se [le] determinó en época anterior”42.

1. Respuesta de la entidad accionada. Mediante escrito de 9 de noviembre de 2021, la UGPP solicitó declarar la improcedencia de la solicitud de amparo. Esto, por cuanto “no es el juez de tutela el encargado de dirimir el conflicto derivado de las sumas de dinero reconocidas en el acto administrativo con el cual se dio cumplimiento a unos fallos contenciosos, pues para ello existe el proceso ejecutivo”47. Al respecto, afirmó que la acción ejecutiva permite lograr “la satisfacción de los derechos reconocidos en dichas providencias, pues la misma se constituye en el mecanismo ordinario de defensa judicial”48, de conformidad con lo previsto

por los artículos 302 y ss. de la Ley 1564 de 2012 y 306 de la Ley 1437 de 2011. De igual forma, resaltó que “la pretensión de dar cumplimiento a los fallos judiciales que el accionante solicita sean cumplidos ya fue realizada”49. La UGPP insistió en que también es carga del accionante aportar los certificados que tiene en su poder, al señalar que “si la parte que hoy acciona tiene en su poder nuevos certificados cetil que no hubieran sido tenidos en cuenta en la reliquidación pensional, en los términos dados en los fallos judiciales, los pueda aportar para que la Unidad pueda reajustar la mesada que hoy es objeto de inconformismo por el accionante”50.

1. Sentencia de primera instancia. El 22 de noviembre de 2021, la Jueza 6 Laboral del Circuito de Bogotá “negó por improcedente” el amparo. Esto, porque el accionante “cuenta con otro medio de defensa judicial, como lo es el proceso ejecutivo ante la jurisdicción contenciosa administrativa para obtener el cumplimiento del fallo proferido el 26 de noviembre de 2020 por el Consejo de Estado”51. Asimismo, reiteró que “en el asunto de la referencia no se configura la existencia de un perjuicio irremediable que permita la intervención excepcional del juez constitucional, en el entendido de que el demandante a la fecha se encuentra percibiendo una asignación pensional, de lo que se infiere que la acción de tutela resulta improcedente”52.

1. Impugnación. El 29 de noviembre de 2021, el accionante impugnó la sentencia de primera instancia. Entre otras, el accionante formuló los siguientes siete argumentos. Primero, el juez ignoró que el proceso ejecutivo ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo “solo podr[á] adelantarla pasados 10 meses de la ejecutoria de la sentencia”53. Segundo, la sentencia “se abstiene de hacer mención a lo dispuesto en el fallo, en cuanto a su cumplimiento”, en los términos previstos por la sentencia T-628 de 201454. Tercero, la Juez no valoró que la nueva liquidación pensional disminuye el monto de su pensión en un 40.2%, lo que “configura la existencia de un perjuicio irremediable”55. Cuarto, la decisión “no se ajusta a los antecedentes que motivaron la tutela ni al derecho impetrado por error de hecho y de derecho en el examen y consideraciones a [su] petición”56. Quinto, la UGPP “se arroga la potestad de anular totalmente la Resolución No 21518 de 2008, la cual (…) no era el tema

de la discusión”57. Sexto, el accionante no tiene certeza del monto de su pensión, habida cuenta de que la entidad accionada insiste en que, “en la medida que se vayan aportando documentos, se variará el monto de la mesada pensional”58. Por último, resaltó que la tutela “también procede como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”59.

1. Sentencia de segunda instancia. El 21 de enero de 2022, la Sala de Decisión Laboral del Tribunal Superior de Bogotá confirmó la referida sentencia. Entre otras razones, la Sala Laboral fundó su decisión en que la jurisprudencia constitucional “ha sido enfática al señalar que la acción de tutela no procede para el cumplimiento de sentencias”60, toda vez que “tal operación envuelve una controversia de carácter jurídico que corresponde resolver a las autoridades competentes”61. En relación con las pretensiones de la tutela, afirmó que “fácil resulta concluir que las mismas son claramente improcedentes para hacer cumplir la referida orden judicial, pues debe tenerse en cuenta que por regla general, la persona acreedora de obligaciones económicas a raíz de una orden judicial, podrá activar el proceso ejecutivo (…), con el objetivo de exigirle a la parte vencida en ejecución, en este caso, la U.G.P.P., la ejecución inmediata de una providencia judicial”62. Por último, el Tribunal concluyó que no encontró “acreditada la afectación cualificada de los derechos al mínimo vital y vida digna del accionante, como para ser exceptuado de la carga procesal de acudir ante la jurisdicción contencioso administrativa”63.

1. Selección del expediente por la Corte Constitucional. Mediante auto de 29 de julio de 2022, la Sala de Selección de Tutelas Número Siete de la Corte Constitucional seleccionó el expediente T-8.790.463. Por sorteo, la revisión del mismo le correspondió a la magistrada Paola Andrea Meneses Mosquera.

1. Actuaciones en sede de revisión. Mediante el auto de 15 de septiembre de 2022, la magistrada sustanciadora decretó la práctica de pruebas, con el fin de allegar al proceso los elementos necesarios para decidir este caso. En particular, solicitó información relacionada con: (i) las condiciones socio-económicas del accionante64 y (ii) las acciones administrativas

y judiciales interpuestas en relación con el asunto sub judice65.

1. Respuestas al auto de pruebas. Mediante oficio de 5 de octubre de 2022, la Secretaría General de la Corte Constitucional comunicó al despacho de la magistrada sustanciadora que, vencido el término probatorio, se recibieron los informes solicitados al accionante y a la UGPP. Mediante estos informes presentaron, entre otros, los siguientes argumentos:

Respuesta del accionante66

1. Aportó la información referente a su situación socio-económica. Manifestó ser administrador público, con estudios superiores en Administración Pública, Economía Internacional y Sociología de Organizaciones Internacionales, y, además, afirmó no tener "ninguna relación laboral ni contractual desde 2016". En relación con sus ingresos, indicó que recibe "por concepto de pensión $6.025.000 netos". Afirma convivir con su esposa, con quien tiene una hija que no vive con ellos. Posee, junto con su esposa, dos bienes inmuebles –ubicados en la ciudad de Bogotá y en el municipio de La Vega (Cundinamarca)– y un vehículo. Por último, señaló que tenía gastos relacionados con, entre otros, el pago de (i) impuestos y seguros correspondientes a los inmuebles y el vehículo; (ii) sueldos y prestaciones de una empleada de servicios domésticos; (iii) gastos de administración y servicios públicos mensuales; (iv) gastos de mercado mensual; (v) gastos de transporte terrestre hasta Bogotá D.C. y, por último, (vi) gastos de vestuario y entretenimiento. Asimismo, aportó los soportes documentales correspondientes. El accionante reiteró que su pensión "fue disminuida por la UGPP en un 40% desde noviembre del 2021".

1. Manifestó que no ha "interpuesto acciones judiciales distintas a la acción de tutela". Entre otras, por las siguientes razones:

a. La reducción de su mesada pensional le ha causado "grave, real y cierto perjuicio -no inminente- (…) [a sus] condiciones de vida". Al respecto, reiteró que "el perjuicio que [le] está causando la actuación de la UGPP (…) es tan grande que (…) por cada mil pesos que

recibía hasta octubre del año pasado -2021- ahora recibo 598”.

b. La acción de tutela “no exige técnicas procesales ni requisitos formales propios de especialistas”. En ese sentido, “genera la confianza para acudir, como corresponde, a la solución de controversias, en la seguridad de que habrá estudio serio de la controversia y aplicación de los principios del derecho independientemente de la condición de los implicados”.

c. En su “reclamación para que se incluyeran los dos factores salariales, omitidos por CAJANAL, en ninguna instancia, ni la UGPP ni el Ministerio Público (…), hubo reparos ni presentó argumentos como los esgrimidos en la resolución de desacato al fallo de última instancia”.

d. Sus derechos fundamentales “están siendo vulnerados al esgrimir, por parte de la UGPP, criterios y principios distintos a los tenidos en cuenta por CAJANAL hace trece años cuando [le] reconocieron [su] pensión de vejez”.

Respuesta de la accionada

1. Precisó que el accionante tiene una pensión en la actualidad. En particular, el accionante “goza con una mesada pensional equivalente a $6,850,393.38”67. Asimismo, precisó que la resolución RDP 25788 del 28 de septiembre del 2021 fue modificada mediante resolución No. RDP 33598 del 10 de diciembre del 2021, en el sentido de “establecer que la cuantía quedará en $2.864.068 efectiva a partir del 5 de diciembre del 2002 con efectos fiscales a partir del 4 de marzo del 2013 por prescripción trienal”.

2. Indicó que el accionante presentó la certificación CETIL correspondiente a los tiempos laborados en la ESAP. En efecto, el día 26 de noviembre de 2021, “el accionante aportó a esta Unidad certificación electrónica de tiempos laborados CETIL proferidos de la Escuela Superior de Administración Pública correspondiente a los periodos del 30 de diciembre de 1991 al 21 de septiembre de 1994; tiempos que se tuvieron en cuenta en la emisión de la resolución RDP 33598 del 10 de diciembre del 2021”.

3. Señaló que no existen procesos administrativos o judiciales en curso relacionados con la pensión del accionante. Esto, porque “el único proceso que se evidencia en las bases de

datos dispuestas por la Unidad es el que cursó en primera instancia en el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Segunda -Subsección C y en segunda instancia en el Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda".

1. Respuestas al traslado de las pruebas recaudadas. Mediante oficio de 5 de octubre de 2022, la Secretaría General de la Corte Constitucional comunicó al despacho de la magistrada sustanciadora que, vencido el término respectivo, se recibieron escritos del accionante y de la UGPP. Entre otros, las partes presentaron los siguientes argumentos:

Respuesta del accionante

Reiteró sus argumentos en relación con la actuación de la UGPP. En su opinión, "lo que verdaderamente ha hecho es una especie de revocatoria directa, sin cumplir con los requisitos legales para ello, valiéndose de una frágil interpretación de la decisión del Consejo de Estado, como si se hubiera tratado de una demanda de sus propios actos y no el resultado de un litigio por un error inicial de CAJANAL de haber omitido en la cuantificación de la pensión, los factores salariales, objeto de la controversia". Además, insistió en que la resolución RDP 25788 de 2021 implica un detrimento a su mesada pensional del 37%. Al respecto, señaló que sus "obligaciones demandan un gasto mínimo que superan el nuevo monto de [su] pensión, disminuida de hecho por la UGPP".

Respuesta de la accionada

Insistió en la afectación a la sostenibilidad financiera del sistema pensional en el caso sub examine. Según resalta, "en el momento que se ordene reconocer la pensión de vejez como la venía percibiendo antes de existir un pronunciamiento del Juez Natural de la Causa", la UGPP pagaría "unos dineros de los cuales no existen recursos para el pago de dicha prestación, pues como se evidencia el accionante se benefició de unos pagos por muchos años sin tener derecho a ellos y se seguiría causando un grave perjuicio a las arcas del Estado".

I. CONSIDERACIONES

1. Competencia

1. La Sala Quinta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional es competente para revisar los fallos de tutela proferidos en el presente asunto, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política.

1. Delimitación del asunto, problema jurídico y metodología de la decisión

1. Delimitación del asunto. El accionante señaló que la UGPP vulneró sus derechos fundamentales al acceso a la administración de justicia, a la seguridad social, a la dignidad humana, a la igualdad y a "la seguridad jurídica de decisiones judiciales", entre otros68. Sin embargo, el accionante solo formuló argumentos que darían cuenta de la presunta vulneración de los derechos a la seguridad social, al acceso a la administración de justicia y al debido proceso. Dichos derechos, a juicio del accionante, habrían sido vulnerados por la UGPP al (i) incumplir con la sentencia de 26 de noviembre de 2020, proferida por el Consejo de Estado, mediante la cual condenó a la accionada, entre otras, a "reliquidar la pensión de vejez (…) con la inclusión de la doceava de los gastos de representación y el ajuste de la bonificación por servicios, percibidos entre 1995 y 1996"69 y (ii) proferir las resoluciones No. RDP 010784 y RDP 025788, ambas de 2021, que versaron sobre la reliquidación pensional y que, en su criterio, habrían desconocido la decisión judicial cuyo cumplimiento reclama. Por tanto, en el evento de ser procedente la solicitud sub examine, la Sala Quinta examinará la presunta vulneración de los referidos derechos fundamentales, a partir de los mencionados hechos generadores.

1. Problemas jurídicos. Corresponde a la Sala Quinta de Revisión resolver los siguientes problemas jurídicos:

1. ¿La acción de tutela sub examine cumple con los requisitos generales de procedencia?

1. ¿La UGPP vulneró los derechos fundamentales al acceso a la administración de justicia, a la seguridad social y al debido proceso del accionante, al (i) presuntamente incumplir la sentencia de 26 de noviembre de 2020, proferida por la Sección Segunda del Consejo de Estado y (ii) proferir las resoluciones No. RDP 010784 de 2021 y RDP 025788 de 2021?

1. Metodología de la decisión. Para resolver los problemas jurídicos, la Sala Quinta de Revisión examinará el cumplimiento de los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela. Solo en caso de ser procedente, la Sala (i) analizará la naturaleza y el contenido de los derechos al acceso a la administración de justicia, a la seguridad social y al debido proceso; (ii) reiterará su jurisprudencia sobre la acción de tutela para el cumplimiento de decisiones judiciales en materia de seguridad social, y, por último, (iii) resolverá el caso concreto.

1. Análisis de procedibilidad

1. La Sala analizará si la acción de tutela sub examine es procedente. Para tal efecto, examinará si esta solicitud satisface los requisitos de (i) legitimación en la causa por activa y por pasiva, (ii) inmediatez y (iii) subsidiariedad.

1. Legitimación en la causa

1. La acción de tutela cumple el requisito de legitimación en la causa. De un lado, satisface la

legitimación en la causa por activa, en la medida en que el accionante (i) es el titular de los derechos fundamentales que considera vulnerados por la conducta de la accionada; (ii) obró como demandante en el proceso judicial que culminó con la expedición de la sentencia de 26 de noviembre de 2020, proferida por la Sección Segunda del Consejo de Estado y, por último, (iii) es el titular de la pensión de vejez sobre la cual versaron las resoluciones No. RDP 010784 de 29 de abril de 2021 y No. RDP 025788 de 28 de septiembre de 2021. De otro lado, satisface la legitimación en la causa por pasiva, por cuanto la UGPP es la entidad de naturaleza pública (i) encargada del pago de la pensión de vejez del accionante, reconocida mediante Resolución 21518 del 16 de mayo de 2008 y (ii) condenada mediante la sentencia cuyo cumplimiento se solicita mediante la solicitud de amparo. Asimismo, es la entidad que profirió las resoluciones cuestionadas, mediante las cuales la UGPP (a) declaró "la imposibilidad jurídica de dar cumplimiento al fallo"70 y (b) reliquidó la pensión del demandante en cumplimiento de la sentencia71, respectivamente. Por consiguiente, satisface el requisito de legitimación en la causa.

1. Inmediatez

1. La acción de tutela cumple el requisito de inmediatez. La acción de tutela se interpuso dentro de un término razonable y proporcionado, pues transcurrió poco más de 1 mes desde que la UGPP profirió la resolución No. RDP 025788 de 28 de septiembre de 2021, mediante la cual reliquidó la pensión de vejez del accionante, "en cumplimiento al fallo proferido por el Consejo de Estado (…) de fecha 26 de noviembre de 2020"72 y la solicitud de amparo (4 de noviembre de 2021). Dicha resolución es, en opinión del accionante, la última que dio lugar al incumplimiento de la sentencia proferida por el Consejo de Estado, cuya ejecución solicita mediante la acción de tutela. Para la Sala Quinta de Revisión, este lapso resulta razonable y proporcionado, y, por tanto, la acción de tutela satisface el requisito de inmediatez.

1. Subsidiariedad

1. Requisito de subsidiariedad. Conforme al artículo 86 de la Constitución Política, la acción de tutela procede cuando los accionantes no dispongan de otros medios de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. Además de reiterar dicha regla, el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991 prevé que "la existencia de dichos medios será apreciada en concreto, atendiendo las circunstancias en las que se encuentre el solicitante". De existir mecanismos judiciales ordinarios, el juez constitucional está en la obligación de examinar, en cada caso, la idoneidad y la eficacia en concreto de los mismos, para determinar si la acción de tutela resulta procedente como mecanismo definitivo o transitorio73. Esto, por cuanto la protección de los derechos fundamentales no es un asunto reservado a la acción de tutela, sino que, por el contrario, los demás medios de defensa judicial son "los instrumentos preferentes a los que deben acudir las personas para lograr la protección de sus derechos"74.

1. Idoneidad y eficacia de los mecanismos judiciales. Un mecanismo judicial es idóneo cuando "es materialmente apto para producir el efecto protector de los derechos fundamentales"75 y es eficaz cuando "está diseñado para brindar una protección oportuna a los derechos amenazados o vulnerados"76. Es decir, la idoneidad del mecanismo judicial ordinario implica que "brinda un remedio integral para la protección de los derechos amenazados o vulnerados"77, mientras que su eficacia supone que dicho mecanismo "es lo suficientemente expedito para atender dicha situación"78. En términos generales, la Corte ha reiterado que "se entiende que el mecanismo ordinario previsto por el ordenamiento jurídico para resolver un asunto no es idóneo ni eficaz, cuando, por ejemplo, no permite solventar una controversia en su dimensión constitucional o no ofrece un remedio integral frente al derecho comprometido"79.

1. Condición de vulnerabilidad en el análisis de subsidiariedad. De conformidad con lo previsto por el inciso final del numeral 1 del artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, la Sala Quinta ha reiterado que el análisis de la subsidiariedad "se debe flexibilizar cuando el accionante sea una persona en situación de vulnerabilidad"80. En concreto, el examen

judicial de la vulnerabilidad implica verificar la acreditación de las siguientes tres condiciones, cada una de ellas necesarias y conjuntamente suficientes, en el accionante: (i) pertenecer a un grupo de especial protección constitucional, (ii) hallarse “en una situación de riesgo (condición subjetivo negativa)”81 y, por último, (iii) carecer de resiliencia, “esto es, capacidad para asumir sus necesidades hasta tanto agota la vía judicial ordinaria (condición subjetivo positiva)”82.

1. Subsidiariedad de la acción de tutela para reclamar el cumplimiento de sentencias judiciales. La jurisprudencia constitucional ha reiterado que, “en principio, cualquier pretensión relacionada con el cumplimiento de órdenes judiciales tendrá que declararse improcedente por parte del juez constitucional”83. Esto, por cuanto el accionante cuenta con el proceso ejecutivo, de conformidad con lo previsto por los artículos 422 a 445 de la Ley 1564 de 2012, así como 297 y siguientes de la Ley 1437 de 2011. Para el análisis de la subsidiariedad de este tipo de pretensiones, la Corte Constitucional ha precisado que el examen de la idoneidad y la eficacia en concreto de este mecanismo ordinario dependerá “del tipo de obligación que el actor reclama, su repercusión en el goce efectivo de los derechos fundamentales amparados judicialmente y, por consiguiente, la posibilidad de hacerlos exigibles a través del proceso ejecutivo”84.

1. Proceso ejecutivo como mecanismo idóneo y eficaz para exigir obligaciones de dar y hacer. De un lado, el proceso ejecutivo es idóneo para reclamar obligaciones de dar, “especialmente las de contenido económico, pues su naturaleza coactiva y el conjunto de medidas fijadas en la legislación, aseguran el cumplimiento de este tipo de condenas, ya sea a cargo del demandado, a expensas de otro e, inclusive, por medio del secuestro y entrega de bienes”85. De otro lado, el proceso ejecutivo es idóneo para reclamar las obligaciones de hacer. Sin embargo, en este caso, el juez deberá valorar “la capacidad que realmente tiene el juez ordinario para exigirle a la parte vencida el desarrollo de una conducta específica ordenada judicialmente”86, entre otras, al examinar si (i) la autoridad que debe cumplir lo ordenado “se niega a hacerlo, sin justificación razonable”87 y (ii) la omisión o renuencia “a cumplir la orden emanada de la decisión judicial quebranta directamente los derechos

fundamentales del peticionario, en consideración con las especiales circunstancias en las que se encuentra”88. Así las cosas, por medio del proceso ejecutivo, “la persona está facultada para reclamar el cumplimiento de cualquier obligación que emane de una providencia judicial, siempre que la condena se extraiga con claridad de las órdenes y la misma sea exigible frente a un particular o la autoridad pública responsable de la ejecución”89.

1. Improcedencia de la acción de tutela contra actos administrativos. La jurisprudencia constitucional ha reiterado que los actos administrativos de carácter particular y concreto “pueden ser controvertidos con otros mecanismos, tanto administrativos como judiciales, para conseguir la protección de los derechos fundamentales, principalmente al debido proceso”90. Por consiguiente, la Corte ha resaltado que, “conforme al carácter residual de la tutela, no es, en principio, este mecanismo el medio adecuado para controvertir las actuaciones administrativas”91. Esto, en atención a “i) los mecanismos judiciales ordinarios para controvertir las actuaciones de la administración establecidos en el ordenamiento jurídico; ii) la presunción de legalidad que las reviste; y, iii) la posibilidad de que, a través de las medidas cautelares, se adopten remedios idóneos y eficaces de protección de los derechos en ejercicio de los mecanismos ordinarios”92. Así las cosas, “la vía gubernativa o la vía judicial ordinaria constituyen medios idóneos para la defensa de los derechos fundamentales con ocasión de procedimientos administrativos, no así la acción de tutela”93. En consecuencia, “salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, la acción de tutela resulta improcedente contra este tipo de actos”94.

1. La acción de tutela no satisface el requisito de subsidiariedad. La Sala considera que el accionante dispone de mecanismos idóneos y eficaces para (i) reclamar el cumplimiento efectivo de la sentencia de 26 de noviembre de 2020, proferida por la Sección Segunda del Consejo de Estado, y (ii) controvertir la legalidad y la constitucionalidad de las resoluciones No. RDP 010784 de 29 de abril de 2021 y No. RDP 025788 de 28 de septiembre de 2021, proferidas por la UGPP. En efecto, el cumplimiento de la mencionada sentencia puede ser reclamado mediante el proceso ejecutivo y el control de las referidas resoluciones podía ser llevado a cabo mediante la nulidad y restablecimiento del derecho. Además, (iii) el

accionante no se encuentra en condición de vulnerabilidad.

1. El proceso ejecutivo está regulado por los artículos 422 y ss. de la Ley 1564 de 201295, así como en el artículo 297 y ss. de la Ley 1437 de 201196. De un lado, el artículo 422 dispone que “pueden demandarse ejecutivamente las obligaciones expresas, claras y exigibles” que “emanen de una sentencia de condena proferida por juez o tribunal de cualquier jurisdicción, o de otra providencia judicial”. Por medio de este proceso pueden hacerse efectivas las obligaciones de dar o hacer97. De otro lado, el artículo 297 dispone que constituyen título ejecutivo “las sentencias debidamente ejecutoriadas proferidas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, mediante las cuales se condene a una entidad pública al pago de sumas dinerarias”. Según lo prevé el artículo 298, “una vez transcurridos los términos previstos en el artículo 192 de este código, sin que se haya cumplido la condena impuesta por esta jurisdicción, el juez o magistrado competente, según el factor de conexidad, librará mandamiento ejecutivo”, de acuerdo con las reglas previstas en el CGP para la ejecución de providencias.

1. En el caso concreto, el demandante solicita el cumplimiento de la sentencia de 26 de noviembre de 2020, proferida por la Sección Segunda del Consejo de Estado. De conformidad con la “constancia de ejecutoria de providencias judiciales”98, esta providencia fue notificada el 1 de febrero de 2021 y quedó “debidamente ejecutoriada” el 4 de febrero de 2021. En esta providencia, el Consejo de Estado resolvió (i) revocar la sentencia proferida el 10 de abril de 2019 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y (ii) declarar la nulidad parcial de la resolución 21518 de 2008, así como de las resoluciones RDP 020568 de 2016, RDP 025965 de 2016 y RDP 027414 de 2016, que negaron la reliquidación de la pensión solicitada por el demandante. Además, impuso a la UGPP obligaciones de hacer y de dar. De un lado, las obligaciones de hacer impuestas fueron, entre otras: (i) reliquidar la pensión de vejez del accionante, “con la inclusión de la doceava de los gastos de representación y el ajuste de la bonificación por servicios, percibidos entre 1995 y 1996, además de los factores ya reconocidos por la entidad”, y (ii) ajustar las sumas a reconocer “según la fórmula

señalada en la parte considerativa de esta sentencia". De otro lado, la obligación de dar impuesta fue la relativa a "pagar al demandante el retroactivo sobre la diferencia que resulte entre las mesadas pensionales pagadas y el valor que surja de la reliquidación dispuesta en esta providencia".

1. En los términos señalados, la Sala Quinta considera que el proceso ejecutivo es idóneo y eficaz en concreto. El proceso ejecutivo es idóneo, en la medida en que le permite al accionante reclamar el cumplimiento de las órdenes de dar y hacer previstas por la sentencia de 26 de noviembre de 2020, proferida por la Sección Segunda del Consejo de Estado. En efecto, el accionante puede reclamar mediante el proceso ejecutivo el cumplimiento de las órdenes relativas a (i) reliquidar la pensión en los términos previstos por la sentencia, (ii) ajustar las sumas que haya lugar a reconocer y (iii) pagar el retroactivo correspondiente. Es eficaz, por cuanto mediante el procedimiento breve y expedito previsto por los artículos 422 y ss. de la Ley 1564 de 2012, así como en el artículo 297 y ss. de la Ley 1437 de 2011, el accionante puede solicitar que la autoridad judicial libre mandamiento ejecutivo en contra de la entidad demandada. Por lo demás, en el marco de dicho proceso, en principio el accionante cuenta con la posibilidad de solicitar medidas cautelares, en los términos previstos por los artículos 594 y 599 de la Ley 1564 de 2012. Así las cosas, el proceso ejecutivo resulta ser eficaz.

1. Por lo demás, la Sala advierte que, con posterioridad a su notificación, la entidad accionada adelantó múltiples gestiones "con el fin de dar correcto cumplimiento a la orden judicial"99. Entre otras, la UGPP solicitó las "certificaciones electrónicas CETIL" al Ministerio del Interior, al FOCINE, al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, a la Escuela Superior de Administración Pública y a la Fiscalía General de la Nación, todos antiguos empleadores del accionante100. Asimismo, profirió la resolución No. RDP 025788 de 2021, que dispuso, entre otros, reliquidar la pensión de vejez del accionante, "en cumplimiento al fallo proferido por el Consejo de Estado"101. Por último, en dicha resolución reiteró al demandante que podría "allegar los respectivos certificados de factores salariales faltantes con el fin de ajustar la mesada pensional"102, lo que solo efectuó hasta el 26 de

noviembre de 2021, con posterioridad a la interposición de la acción de tutela. En estos términos, la Sala constata que en este caso no hay prima facie una negativa injustificada para cumplir lo ordenado en la sentencia por parte de la UGPP 103. En todo caso, la Sala advierte que, durante dicho lapso, el accionante estaba en capacidad asumir sus necesidades hasta tanto agotara la vía judicial ordinaria, entre otras, por cuanto percibe ingresos mensuales netos de 6.028.293.38 pesos104, que, para el mes en el que presentó la acción de tutela –noviembre de 2021– ascendieron a $11.562.893.48 pesos105. Por consiguiente, la Sala considera que carece de fundamento empírico el presunto compromiso de su mínimo vital106.

i. El accionante contaba con el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho para demandar las resoluciones No. RDP 010784 de 2021 y No. RDP 025788 de 2021, proferidas por la UGPP

1. Los artículos 104 y 138 de la Ley 1437 de 2011 prevén, en su orden, la competencia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo para conocer de los "litigios originados en actos (…) en los que estén involucradas las entidades públicas", así como el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho para "toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica". En estos términos, el juez de lo contencioso administrativo es competente para declarar la nulidad total o parcial del acto administrativo de carácter particular que vulnere derechos subjetivos, y, por esta vía, garantizar "la efectividad de los derechos constitucionales y legales"107. Además, dicha autoridad judicial podrá reestablecer el derecho que se hubiere visto vulnerado y, de igual forma, reparar el daño que se hubiere causado.

1. A la luz de tales consideraciones, la Sala concluye que el accionante tuvo a su disposición el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho para solicitar la nulidad de las resoluciones No. RDP 010784 de 29 de abril de 2021 y No. RDP 025788 de 28 de septiembre de 2021, proferidas por la UGPP. Esto, por cuanto contra dichas resoluciones procede el

mecanismo de nulidad y restablecimiento del derecho, al ser actos administrativos proferidos por una entidad de naturaleza pública. Además, en el marco de dicho medio de control, el accionante no solo puede solicitar la nulidad de dichos actos, sino también el eventual restablecimiento de los derechos y la reparación del daño que el demandante alega le causaron dichas actuaciones. En este sentido, corresponderá al juez de lo contencioso administrativo la valoración fáctica y jurídica de los cuestionamientos relacionados con la legalidad y la constitucionalidad de los actos administrativos que profiera la UGPP para el cumplimiento del citado fallo y determinar si, con su expedición, la accionada desconoció los derechos fundamentales del accionante. Por lo demás, no existe elemento alguno que dé cuenta de imposibilidad u obstáculos para que el demandante hubiere promovido dicho medio de control.

1. Del mismo modo, el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho es eficaz, por cuanto ofrecía una protección oportuna en el caso concreto. En efecto, como lo ha resaltado la jurisprudencia constitucional, “en cualquier momento del trámite es posible solicitar medidas cautelares para proteger y garantizar el objeto del proceso”108, de conformidad con lo previsto por el artículo 229 de la Ley 1437 de 2011. Estas medidas “pueden consistir en la suspensión de efectos del acto administrativo cuestionado”109 y, además, “es posible que el juez imponga a la contraparte obligaciones de hacer”110, como aquellas cuyo cumplimiento reclama el demandante. Así las cosas, el accionante podría solicitar, en principio, tanto la suspensión provisional de la resolución No. RDP 025788 de 28 de septiembre de 2021, como (i) la reliquidación de la pensión en los términos previstos por la sentencia, (ii) el ajuste de las sumas que haya lugar a reconocer o (iii) el pago del retroactivo correspondiente, mientras se resuelve el asunto de fondo. Así, el accionante puede acudir al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho y, en consecuencia, la solicitud de amparo es improcedente.

1. En conclusión, la Sala advierte que el accionante cuenta con dos medios de defensa judicial idóneos y eficaces para formular sus pretensiones. De un lado, el proceso ejecutivo, mediante el cual puede formular pretensiones relacionadas con el cumplimiento del fallo. De

otro lado, el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, por medio del cual puede discutir la legalidad y la constitucionalidad de las resoluciones proferidas por la UGPP.

i. El accionante no se encuentra en condición de vulnerabilidad

1. La Sala Quinta advierte que el accionante no se encuentra en una condición de vulnerabilidad que permita superar el requisito de subsidiariedad. Esto es así, por cuanto (i) no se encuentra en una situación de riesgo que comprometa sus derechos fundamentales y, por el contrario, (ii) tiene capacidad para asumir sus necesidades hasta tanto agote las vías ordinarias.

1. Primero, no se encuentra en una situación de riesgo, en la medida en que (i) no ha superado el promedio nacional de esperanza de vida al nacer111; (ii) no se encuentra en situación de pobreza, en tanto no está en la base del Sisbén IV112; (iii) se encuentra afiliado a la EPS Compensar, como cotizante en el régimen contributivo113; (iv) no obra prueba en el expediente de que tenga graves afectaciones de salud o se encuentre en situación de discapacidad; (v) no se encuentra en situación de aislamiento geográfico, en la medida en que habita entre las ciudades de Bogotá D.C. y La Vega (Cundinamarca) y, por último; (vi) no es destinatario de políticas públicas multisectoriales, en tanto no confluyen en él factores interseccionales de vulnerabilidad114. Estas situaciones particulares, en relación directa con el petitum y con los hechos del caso, examinadas en su conjunto, no dan cuenta de una situación de riesgo que afecte, de forma irrazonable o desproporcionada, los derechos fundamentales del accionante.

1. Segundo, tiene capacidad para asumir sus necesidades hasta tanto agote la vía judicial ordinaria. En particular, el accionante (i) es beneficiario de pensión de vejez a cargo de la UGPP, por concepto de la cual percibe ingresos mensuales netos de 6.028.293.38 pesos115;

(ii) posee, junto con su esposa, dos bienes inmuebles –un apartamento en Bogotá D.C. y una cabaña en La Vega (Cundinamarca)– y un vehículo que, de acuerdo con el póliza de seguro allegada por el accionante, es un producto “AL-ALTA GAMA”116; (iii) tiene una hija que es titular del deber de solidaridad con sus progenitores y, por tanto, está llamada a cubrir las necesidades básicas de ellos117; y, además, (iv) cuenta con una empleada de servicios domésticos, quien los apoya a él y a su esposa118. Además, según se evidencia en la constancia de pagos del Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional (FOPEP), el accionante percibe, en los meses de junio y noviembre de cada año, una mesada adicional119.

1. El accionante manifestó que sus obligaciones económicas son, entre otras, el pago de (i) impuestos y seguros correspondientes a los inmuebles y el vehículo; (ii) sueldo y prestaciones de la empleada de servicios domésticos; (iii) gastos de administración y servicios públicos mensuales de los inmuebles; (iv) gastos de mercado mensual; (v) gastos de transporte terrestre desde el municipio de La Vega hasta Bogotá D.C. y, por último, (vi) gastos de vestuario y entretenimiento120. Sin embargo, los elementos que obran en el expediente no permiten acreditar, si quiera prima facie, una afectación de su mínimo vital121. Esto, por cuanto, si bien la disminución de los ingresos puede incidir en sus compromisos económicos y estilo de vida, no afecta de forma irrazonable o desproporcionada su capacidad para satisfacer sus propias necesidades básicas, en el corto y en el mediano plazo122. En efecto, en la actualidad tiene una pensión de vejez de $6.850.393.38 pesos, equivalente a 6.85 salarios mínimos mensuales vigentes. Al respecto, la Sala resalta que, de acuerdo con cifras del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, dicha suma es superior al ingreso laboral promedio de una persona considerada como clase alta en el 2021, el cual fue estimado en $6.461.310 pesos mensuales123.

1. Sobre el particular, la Sala insiste en que la reducción de su mesada pensional no es, por sí misma, un criterio para concluir dicha afectación, en tanto, como lo ha reconocido la jurisprudencia constitucional, el mínimo vital “se trata de una garantía superior que no comporta un carácter cuantitativo sino cualitativo, por lo que su protección no se sustenta en

la demostración de un determinado ingreso económico, sino que además, debe tener la virtualidad de producir efectos reales en la satisfacción de las condiciones mínimas de subsistencia de la persona”124. Dicho de otro modo, la Corte ha precisado que el mínimo vital es el derecho de todo individuo a “percibir un mínimo básico e indispensable para desarrollar su proyecto de vida”125. En el caso concreto, la Sala advierte que, a partir de la valoración de los elementos probatorios que obran en el expediente, dicho mínimo básico del accionante no ha sido afectado. Así las cosas, a la luz de sus condiciones particulares, valoradas en conjunto, la duración de los procesos ordinarios no resulta una carga irrazonable o desproporcionada para el accionante126.

1. En consecuencia, la acción de tutela no satisface el requisito de subsidiariedad.

1. Por lo demás, con base en lo dispuesto por la Corte en la sentencia SU-182 de 2019, la Sala Quinta no advierte prima facie que las decisiones de la UGPP sean manifiestamente arbitrarias127. Lo anterior, con fundamento en cuatro razones. Primera, a diferencia del supuesto de hecho de la sentencia de unificación, el caso sub examine no versa sobre la revocatoria directa del acto administrativo que reconoció la mesada pensional. Esto porque, en este caso, la UGPP expidió la resolución RDP 025788 de 2021, mediante el cual incluyó en “la base de liquidación los factores señalados en la sentencia proferida por el Consejo de Estado”128, en cumplimiento de la orden judicial de 26 de noviembre de 2021129. Segunda, la accionada profirió dicha decisión en el marco de un trámite en el que ha garantizado el debido proceso del accionante, en tanto no solo le ha permitido aportar pruebas documentales que soporten sus pretensiones, sino que ha adelantado gestiones orientadas a obtener los elementos necesarios para cumplir con la orden judicial130. Tercera, la UGPP advirtió que la reliquidación tuvo por efecto la disminución de la mesada pensional porque, en cumplimiento de sus deberes, verificó, entre otros, que “la extinta CAJANAL determinó de manera errada el tiempo que le hacía falta al causante para adquirir el derecho desde la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, estableciendo dicho tiempo desde el 01 de abril de 1994 al 30 de diciembre de 1996 y no del 01 de abril de 1994 al 05 de diciembre de 2002, tal como determinó el fallador”131. Cuarta, la UGPP no suspendió el pago de la mesada

pensional del accionante, razón por la cual continúa percibiendo dicho ingreso según el monto reliquidado.

1. En estos términos, la Sala advierte que la actuación de la UGPP no es manifiestamente arbitraria. Esto, por cuanto (i) profirió la resolución RDP 025788 de 2021 en cumplimiento de la sentencia de 26 de noviembre de 2020; (ii) garantizó el debido proceso del accionante; (iii) advirtió que la reliquidación tuvo por efecto la disminución de la mesada pensional, habida cuenta del presunto error en el que habría incurrido CAJANAL al calcular de manera errada el tiempo que le hacía falta al accionante para adquirir el derecho desde la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, y (iv) no suspendió el pago de la mesada pensional del accionante, sino que, en su lugar, mantuvo dicha prestación por la suma equivalente a $6.850.393.38 pesos. Todo lo anterior, sin perjuicio de lo que, en el marco del proceso al que haya lugar, concluyan los jueces ordinarios –quienes son, además, jueces constitucionales– tras examinar de fondo las pretensiones y los debates legales del litigio que plantea el accionante.

1. Examen de procedibilidad de la acción de tutela como mecanismo transitorio

1. Procedibilidad de la acción de tutela como mecanismo transitorio. El artículo 6.1 del Decreto 2591 de 1991 dispone que la acción de tutela no procederá cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, “salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”132. En este sentido, la jurisprudencia constitucional ha reiterado que esta hipótesis “tiene el propósito de conjurar o evitar una afectación inminente o grave a un derecho fundamental, por lo que la protección es temporal, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 10º del Decreto 2591 de 1991”133. En particular, la concesión del amparo como mecanismo transitorio exige la acreditación de cuatro condiciones134: (i) la “afectación inminente del derecho –elemento temporal respecto al daño–”; (ii) la urgencia de “las medidas para remediar o prevenir la afectación”; (iii) la gravedad del perjuicio “–grado o impacto de la afectación del derecho–” y, por último, (iv) el carácter impostergable de “los remedios para la efectiva protección de los derechos en

riesgo”.

1. Por lo demás, la UGPP advirtió que “el peticionario podrá allegar los respectivos certificados de factores salariales faltantes con el fin de ajustar la mesada pensional”137, con lo cual podrá, en cualquier momento, allegar los certificados para ajustar su mesada pensional, como en efecto lo hizo el 26 de noviembre del 2022138. Por estas razones, el accionante no logró acreditar el riesgo de acaecimiento de un perjuicio irremediable y, por consiguiente, la acción de tutela no procede como mecanismo transitorio. Por último, la Sala señala que, aun cuando no es un mecanismo ordinario idóneo y eficaz para satisfacer sus pretensiones, a la luz del principio de última ratio del derecho penal139, el accionante cuenta con la posibilidad de iniciar, si lo estima pertinente, las acciones penales a que hubiere lugar.

1. En estos términos, la Sala concluye que la solicitud de amparo sub examine no satisface los requisitos de procedibilidad y, en consecuencia, confirmará las decisiones que declararon la improcedencia de la acción de tutela.

6. Síntesis

1. El 4 de noviembre de 2021, Germán Puentes González interpuso acción de tutela en contra de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social. De acuerdo con el accionante, esta entidad vulneró sus derechos fundamentales al presuntamente incumplir la sentencia de 26 de noviembre de 2020, proferida por la Sección Segunda del Consejo de Estado. Además, el accionante afirmó que la UGPP habría incurrido en arbitrariedad. Esto, al proferir las resoluciones No. RDP 010784 de 2021 y RDP 025788 de 2021, que versaron sobre la reliquidación pensional y que, en su criterio, habrían desconocido la decisión judicial cuyo cumplimiento reclama. Por tanto, le solicitó al juez de tutela que le ordene a la accionada dar “estricto cumplimiento al fallo de

segunda instancia de 26 de noviembre de 2020”. Los jueces de instancia declararon la improcedencia de la acción, por cuanto no superaba el requisito de subsidiariedad.

1. La Sala Quinta de Revisión de Tutelas confirmó las decisiones de instancia. Esto, por cuanto concluyó que la acción de tutela no satisfacía el requisito de subsidiariedad. En concreto, verificó que el accionante dispone de mecanismos idóneos y eficaces para (i) reclamar el cumplimiento efectivo de la sentencia de 26 de noviembre de 2020, proferida por la Sección Segunda del Consejo de Estado y (ii) discutir la legalidad de las resoluciones No. RDP 010784 de 29 de abril de 2021 y No. RDP 025788 de 28 de septiembre de 2021, proferidas por la UGPP. Además, (iii) el accionante no se encuentra en condición de vulnerabilidad. Por último, la Sala advirtió que el accionante no logró acreditar la existencia de un perjuicio irremediable, razón por la cual la acción de tutela tampoco procedía como mecanismo transitorio.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Quinta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Primero.- CONFIRMAR la sentencia de 21 de enero de 2022, proferida por la Sala Segunda de Decisión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, de conformidad con lo expuesto en esta providencia.

Segundo.- LIBRAR, por la Secretaría General de la Corte Constitucional, la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Comuníquese y cúmplase,

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

Con salvamento de voto

HERNÁN CORREA CARDOZO

Magistrado (E)

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Este expediente fue seleccionado por los magistrados Natalia Ángel Cabo y Alejandro Linares Cantillo, quienes integraron la Sala de Selección Número Siete.

2 Escrito de tutela, fl. 1.

3 Sentencia de 26 de noviembre de 2020, proferida por la Sección Segunda del Consejo de Estado.

4 Escrito de tutela, fl. 1.

5 Cupón de pago No. 99443, correspondiente al mes de septiembre de 2022. Antes de los descuentos correspondientes a la cotización al Sistema General de Seguridad Social en Salud, el accionante percibe ingresos brutos de $6.850.393.38 pesos por concepto de su pensión de vejez. En el mismo sentido, la contestación del accionante de 2 de octubre de 2022.

6 Mediante la Resolución No. 54172 de 4 de noviembre de 2008, “CAJANAL aclara el precitado acto administrativo en el sentido de determinar que la efectividad seria del 5 de

diciembre del 2002 pero con efecto fiscales a partir del 12 de junio del 2003". Cfr. Contestación de la UGPP del 9 de noviembre de 2021.

7 Constancia de pagos del Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional (FOPEP), fl. 1.

8 Escrito de tutela, fl. 3.

9 Id.

10 Por medio de las resoluciones No. RDP 025965 y RDP 027414, ambas de 2016, la UGPP confirmó este acto administrativo, al resolver, respectivamente, los recursos de reposición y apelación interpuestos por el accionante.

11 Consulta de Procesos Nacional Unificada, Rad. 25000234200020170158500. Entre otras, el accionante solicitó que "se declare la nulidad parcial de la Resolución 21518 del 16 de mayo de 2008, por medio de la cual se le concedió la pensión de jubilación al actor, sin tener en cuenta todos los factores devengados en el último año de servicios. Igualmente, solicita la nulidad de la resolución RDP 020568 del 26 de mayo de 2016, por medio de la cual se negó la reliquidación de su pensión y de las resoluciones RDP 025965 del 14 de julio de 2016 y RDP 027414 del 27 de julio de 2016, que resolvieron los recursos de reposición y apelación interpuestos contra la anterior y la confirmaron en todas sus partes". Cfr. Sentencia del 10 de abril de 2019, proferida por la Subsección C de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, fl.1.

12 Id., fl. 15.

13 Sentencia de 26 de noviembre de 2020, proferida por la Sección Segunda del Consejo de Estado. En relación con las pretensiones del accionante, el Consejo de Estado determinó que "la pensión de jubilación de la parte demandante bajo el régimen de transición, debía ceñirse al período de liquidación y los factores sobre los cuales realizó aportes según el artículo 36, inciso 3, de la Ley 100 de 1993". Para el ad quem, "los actos administrativos demandados se encuentran parcialmente viciados de nulidad, pues aun cuando reconocieron al demandante como beneficiario de la Ley 33 de 1985 y determinaron el ingreso base de liquidación con el 75% de lo devengado en el tiempo que le hacía falta para adquirir el estatus pensional y con la inclusión de la asignación básica y la prima técnica, en los términos del artículo 36, inciso

3, de la Ley 100 de 1993; omitieron incluir los gastos de representación y el ajuste por la bonificación de servicios, emolumentos sobre los cuales se efectuaron las correspondientes cotizaciones al sistema de seguridad social en pensiones". Ver Id., fl. 6.

14 Resolución No. RDP 010784 de 29 de abril de 2021, artículo 1. El 24 de febrero de 2021, antes de la expedición de esta resolución, la UGPP le informó al accionante que solicitó a la entidad Bogotá – Distrito Capital "los certificados de información laboral y factores salariales del período 01/01/1995 al 31/12/1996". Cfr. Comunicación del 24 de febrero de 2021, enviada al accionante por la subdirectora de normalización de expedientes pensionales de la UGPP.

15 Id., fl. 6.

16 Id. Esto, de conformidad con "los lineamientos del comité de conciliación y defensa judicial de la Unidad, mediante Acta 1000 de febrero de 2016 y 1179 del 13 de julio de 2016".

17 Id. Lo anterior, según lo previsto por el artículo 306 de la Ley 1437 de 2011 y el artículo 167 de la Ley 1564 de 2012.

18 Id., fl. 4.

19 Id., fl. 5.

20 Id.

21 Id., fl. 6.

22 Recurso de apelación de la Resolución No. RDP 010784 de 29 de abril de 2021, interpuesta por el accionante, fl. 4.

23 Id.

24 Id., 7.

25 Id.

26 Id.

27 Id.

28 Resolución No. RDP 025788 de 28 de septiembre de 2021, artículo 2. Asimismo, la UGPP manifestó que “proceder[í]a a dar cumplimiento a la orden judicial citada en virtud de lo preceptuado por los artículos 189 y 192 del Código de Procedimiento Administrativo, el artículo 454 del Código Penal y los artículos 34 y 35 numeral primero respectivamente de la Ley 734 de 2002, que señalan la obligación del funcionario público de dar cumplimiento a las sentencias judiciales, siguiendo las recomendaciones efectuadas por la SUBDIRECCIÓN DE ASESORÍA Y CONCEPTUALIZACIÓN PENSIONAL”. Cfr. Id., fl. 16.

29 La UGPP dispuso reliquidar la pensión del accionante por la cuantía de $2.715.965 pesos, con fecha de efectividad a partir del 5 de diciembre de 2002 y con efectos fiscales a partir del 4 de marzo de 2013. Cfr. Constancia de pagos del Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional (FOPEP), fl. 1. En el mes de noviembre de 2021, el accionante percibió $11.562.893.48 pesos. En el mes de diciembre de 2021, $5.412.396.74 pesos. En el mes de enero de 2022, $6.953.862.84 pesos y, a partir de febrero de 2022, $6.028.293.38 pesos. Esto, con excepción de los meses en los que recibe una mesada adicional, en principio, junio y diciembre de cada año, según la información que consta en dicha certificación.

30 Id., fl. 11.

31 Id., fl. 16.

32 Id., fl. 14.

33 Id.

35 Id., fl. 8.

36 Escrito de tutela, fl. 1.

37 Id., fl. 7.

38 Id.

39 Id.

40 Id., fl. 7. Esto, en su criterio, “contraría la realidad, por cuanto todos los certificados (…) fueron aportados en el año 2006 a CAJANAL”. De igual forma, el accionante anota que la UGPP “declara la imposibilidad jurídica de darle cumplimiento al fallo del Consejo de Estado en razón a que no se encuentra los certificados salariales del año 1994, cuando estos no se solicitaron por la entidad estatal ni tampoco este período lo comprende el fallo del Consejo de Estado, pero además agrega que se presentan inconsistencias en el certificado de factores de 19 de marzo de 2009, aspecto que es absolutamente ajeno e irrelevante con el fallo proferido”. En su opinión, el titular del derecho “es ajeno al vínculo existente entre el empleador y el fondo pensional respecto a las obligaciones derivadas de los aportes pensionales y, contrario a lo que sostiene la UGPP riñendo con la realidad, quien debe solicitar al empleador, los documentos e información que se requieren como base de los aportes pensionales, así como para hacerlos efectivos, es la entidad pensional cuando el empleador no cumple con esta obligación”. Cfr. Id., fl. 11.

41 Id., fl. 8. Esto, con fundamento en que “el CETIL de la ESAP está incompleto, que para el año 1993 no tiene información y por ello la UGPP toma como monto salarial para ese año el [SMLV] para ese período”. El accionante considera que “se advierte la inseguridad jurídica que se soporta ahora con la excusa de la documentación incompleta por parte de la ESAP (…) autoridad en la que también trabaj[ó], cuyos soportes fueron entregados en el año 2006, para [el] reconocimiento pensional”.

42 Id., fl. 13.

43 Auto que admite la acción de tutela, fl. 1.

44 Id., fl. 2.

45 Id.

46 Id.

47 Contestación de la UGPP a la acción de tutela, fl. 23. Sobre el particular, resaltó que “la Corte Constitucional se ha pronunciado en reiteradas oportunidades respecto de la improcedencia de la acción de tutela para obtener el reconocimiento y/o pago de

prestaciones económicas". En todo caso, insistió en que "si se ordena a esta Unidad el reconocimiento de lo reclamado por el accionante, se iría en contra del principio constitucional de Sostenibilidad del Sistema, y se desconocerían principios generales de la seguridad social".

48 Id., fl. 22. La accionada señaló además que "las Resoluciones RDP 017084 del 29 de abril del 2021 y RDP 025788 del 28 de septiembre del presente año (…) gozan de presunción de legalidad, siendo sus efectos de carácter obligatorio".

49 Al respecto, la UGPP afirmó que no ha vulnerado los derechos del accionante, por cuanto "le explicó de manera amplia" que (i) "para la reliquidación pensional ordenada en los fallos judiciales se procedía a tener los factores salariales aportados bajo los siguientes CETILES"; (ii) "se estaba cumpliendo la orden judicial de reliquidación pensional en virtud de las pruebas obrantes en el expediente pensional y aplicando la orden judicial de reliquidación"; (iii) "la mesada pensional reliquidada era menor al valor fijado mediante la Resolución No. 21518 del 20 de mayo de 2008, por cuanto la extinta CAJANAL determinó de manera errada el tiempo que le hacía falta al causante para adquirir el derecho" y por último, (iv) "en cualquier momento puede allegar los respectivos certificados de factores salariales faltantes con el fin de ajustar la mesada pensional". Además, resaltó que, "con la expedición de la Resolución RDP 025788 (…) se profirió dentro de ese plazo de los 10 meses haciendo improcedente cualquier violación a los derechos de estirpe fundamental".

50 Id., fl. 28 y 29. Cfr. Id., fl. 26.

51 Sentencia de 22 de noviembre de 2021, proferida por la Jueza 6 Laboral del Circuito de Bogotá.

52 Id.

53 Escrito de impugnación, fl. 2.

54 Id.: "por cuanto que, según sentencia T-628 de 2 de septiembre de 2014, la Corte Constitucional dispone, 'los fallos judiciales ejecutoriados son de obligatorio cumplimiento y en ellos se reconocen derechos a favor de las personas, la Corte ha reconocido que en los eventos en que se niegue el cumplimiento de dichos pronunciamientos, procede la acción de

tutela como mecanismo que garantiza que una sentencia proferida en la jurisdicción ordinaria sea respetada y que los derechos fundamentales derivados de las mismas sean resguardados'"

55 Id., fl. 4: "El proceder de la UGPP, al cambiar de manera arbitraria y sorpresiva la orden del Juez de legalidad – H. Consejo de Estado, en un acto contrario a la ley me está causando un perjuicio irremediable, al afectar el monto de la mesada pensional que actualmente percibo, sin que haya posibilidad de protección alguna, más allá de la TUTELA, por lo apremiante, inminente y grave de las decisiones de la UGPP, cuyos efectos se inician con la mesada de este mes de noviembre del año en curso".

56 Id., fl. 5.

57 Id., fl. 8.

58 Id., fl. 10.

59 Id., fl. 11.

60 Sentencia de 21 de enero de 2022, proferida por la Sala de Decisión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, fl. 7.

61 Id.

62 Id., fl. 10. Al respecto, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá citó "lo dispuesto en sentencia T-261 de 2018, pronunciamiento en el cual la Corte Constitucional se ocupó de un caso de similares pretensiones al que hoy ocupa la atención de esta sala, pues en esa decisión la referida corporación resaltó, sobre el proceso ejecutivo, su idoneidad tanto por su tiempo de resolución, como por las medidas que puede adoptar libremente el juez natural, por lo que, únicamente en el caso que se acredite la falta de capacidad económica del accionante para cubrir sus necesidades básicas, situación que si podría afectar sus derechos fundamentales al mínimo vital y vida digna, será posible acudir al amparo constitucional".

63 Id.: "Lo anterior, por cuanto con las pruebas allegadas a la presente acción, se constató que al accionante, mediante Resolución no. 21518 de 2006, le fue reconocida una pensión vitalicia por vejez, por la extinta la extinta Caja de Previsión Social EICE, en cuantía de

$4.541.462.38, a partir del 5 de diciembre de 2002 (…) la cual ha debido asegurarle una subsistencia digna durante dicho lapso, y contar con recursos para sufragar sus necesidades básicas, e incluso contratar a abogados para que se encargara de los trámites relacionados con la reliquidación de su pensión, iniciara el proceso ante la jurisdicción contencioso administrativa, y radicara la presente acción constitucional, máxime cuando en el escrito de tutela ni siquiera mencionó que dicha prestación le resultara insuficiente para solventar sus necesidades básicas, o que se encontrara en una situación particular que le exigiera percibir mayores ingresos mensuales. Aunado a lo anterior, no puede desconocerse el hecho de que la pretensión del actor versa sobre la obtención de la reliquidación de la pensión de vejez, esto es, un incremento adicional en su mesada pensional, que representaría un ingreso complementario en su favor, y no el único para garantizar su subsistencia en condiciones dignas".

64 Por medio de la Secretaría General, la magistrada sustanciadora solicitó al accionante que informara "qué personas conforman su núcleo familiar. En particular, deberá indicar (i) las personas de quienes recibe apoyo económico y (ii) qué actividad productiva desarrollan, así como ¿Cuál es su profesión? ¿Qué ingresos percibe mensualmente? ¿Por qué conceptos? ¿Tiene algún vínculo laboral o contractual vigente? ¿Desde qué fecha? ¿Qué obligaciones económicas tiene a su cargo? y, por último, ¿Tiene bienes muebles o inmuebles a su nombre?".

65 Por medio de la Secretaría General, la magistrada sustanciadora preguntó al accionante si "interpuso acciones judiciales, distintas a esta acción de tutela, con el objetivo de que la UGPP "dé estricto cumplimiento al fallo de segunda instancia de 26 de noviembre de 2020, proferido por la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, del honorable Consejo de Estado". Asimismo, deberá informar las razones en que se fundó su decisión de interponer o no dichas acciones judiciales". Por su parte, solicitó a la UGPP informar si "Germán Puentes González goza, en la actualidad, de su pensión de vejez, así como cuál es la cuantía de la misma". De igual forma, si el accionante "ha presentado 'los respectivos certificados de factores salariales faltantes con el fin de ajustar la mesada pensional' y si existe algún proceso administrativo o judicial en curso relacionado con la pensión del accionante".

66 Asimismo, el accionante adjuntó el escrito ciudadano que presentó ante la Corte

Constitucional para solicitar la selección del expediente de tutela sub examine.

67 La UGPP adjuntó copia del histórico de pagos del consorcio FOPEP, en que constan los pagos efectuados al accionante.

68 Escrito de tutela, fl. 1.

69 Sentencia de 26 de noviembre de 2020, proferida por la Sección Segunda del Consejo de Estado.

70 Resolución No. RDP 010784 de 29 de abril de 2021, artículo 1.

71 Resolución No. RDP 025788 de 28 de septiembre de 2021, artículo 2.

72 Id.

73 Al respecto, ver las sentencias T-239 de 2022, T-138 de 2022, T-416 de 2021 y T-255 de 2021. Cfr. Sentencias T-696 de 2017 y T-672 de 2017, entre otras.

74 Sentencia T-672 de 2017.

75 Sentencia SU-379 de 2019.

76 Id.

77 Sentencia SU-132 de 2018. Cfr. Sentencia SU-961 de 1999.

78 Id.

79 Sentencia SU-081 de 2020.

80 Ver sentencias T-239 de 2022, T-138 de 2022, T-416 de 2021, T-255 de 2021, T-696 de 2017 y T-672 de 2017, entre otras. Como lo ha resaltado la jurisprudencia constitucional, “en esta hipótesis, la acción de tutela procede, por regla general, como mecanismo transitorio -siempre y cuando, además, se acredite la existencia de un perjuicio irremediable- para la garantía del derecho y, excepcionalmente, como mecanismo definitivo”.

81 Sentencias T-696 y T-672 de 2017: “La segunda condición, subjetivo negativa, supone la

constatación, a partir de la valoración de los elementos fácticos de la acción de tutela, que el accionante se encuentra en una situación de riesgo que exige el amparo constitucional. Esta situación implica que el tutelante está en una condición negativa o adversa, como consecuencia de, entre otras, además de su pertenencia a una de las categorías de especial protección constitucional, su situación personal de pobreza, analfabetismo, discapacidad física o mental, o una situación que es resultado de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales y humanitarias, o que deriva de causas relativas a la violencia política, ideológica o del conflicto armado interno. En todo caso, estas situaciones particulares deben siempre estar directamente relacionadas con el petitum y con los hechos del caso".

83 Sentencia T-261 de 2018. En el mismo sentido, la sentencia T-404 de 2018: "Sin embargo, ante el incumplimiento, se deben iniciar los mecanismos judiciales dispuestos por el legislador para el efecto. En este escenario, existen obligaciones de hacer y de dar. En principio, el proceso ejecutivo es el mecanismo de defensa judicial idóneo y efectivo para lograr su cumplimiento según el artículo 426 de la Ley 1564 de 2012 (Código General del Proceso). Este razonamiento parte de reconocer que dicho proceso establecido en el artículo 305 de la Ley 1564 de 2012, es una herramienta judicial óptima para proteger las garantías fundamentales puesto que, en general, su utilización exige el cumplimiento forzoso de la obligación que se pretende eludir. Así, para el pago de lo ordenado por medio de la sentencia judicial, el interesado puede solicitar medidas cautelares, entre estas el embargo y el secuestro y las sanciones que se pueden imponer en caso de que persista el incumplimiento (artículos 599 y 44 de la Ley 1564 de 2012 y en los artículos 58 a 60A de la Ley 270 de 1996)".

84 Id.

85 Id.

86 Id.

87 Sentencia T-404 de 2018. Cfr. Sentencias T-712 de 2016 y T-560A de 2014: La ausencia de idoneidad y eficacia del proceso ejecutivo "se presenta cuando, a pesar de los requerimientos judiciales la parte obligada a acatar la orden se abstiene de hacerlo y el juez no aplica las sanciones correspondientes, o las impone y aun así no se logra hacer efectivo el derecho"87. En estos eventos "se denota que los mecanismos de coacción se tornan inanes

y, por consiguiente, se puede activar la acción de tutela”87. Por último, cuando se solicita el cumplimiento de sentencias que reconocen pensiones, “la Corte ha considerado que resulta procedente la tutela si está de por medio la amenaza y vulneración del mínimo vital y, con este, la dignidad humana”.

88 Id.

89 Sentencia T-261 de 2018.

90 Sentencia T-264 de 2018.

91 Sentencia T-030 de 2015.

92 Sentencia T-146 de 2019.

93 Sentencia T-264 de 2018.

94 Id.

95 En relación con la ejecución de las providencias judiciales, ver también los artículos 305 y siguientes del CGP. Cfr. Artículo 306. Ejecución. “Cuando la sentencia condene al pago de una suma de dinero, a la entrega de cosas muebles que no hayan sido secuestradas en el mismo proceso, o al cumplimiento de una obligación de hacer, el acreedor, sin necesidad de formular demanda, deberá solicitar la ejecución con base en la sentencia, ante el juez del conocimiento, para que se adelante el proceso ejecutivo a continuación y dentro del mismo expediente en que fue dictada. Formulada la solicitud el juez librará mandamiento ejecutivo de acuerdo con lo señalado en la parte resolutiva de la sentencia y, de ser el caso, por las costas aprobadas, sin que sea necesario, para iniciar la ejecución, esperar a que se surta el trámite anterior (…)”.

96 Ver también sentencia T-371 de 2016. El artículo 306 del CPACA dispone, además, que “en los aspectos no contemplados en este Código se seguirá el Código de Procedimiento Civil en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo”. Ver también artículo 162 del CPACA.

97 Artículo 426 del CGP. Ejecución por obligación de dar o hacer. “Si la obligación es de dar

una especie mueble o bienes de género distinto de dinero, el demandante podrá pedir, conjuntamente con la entrega, que la ejecución se extienda a los perjuicios moratorios desde que la obligación se hizo exigible hasta que la entrega se efectúe, para lo cual estimará bajo juramento su valor mensual, si no figura en el título ejecutivo. De la misma manera se procederá si demanda una obligación de hacer y pide perjuicios por la demora en la ejecución del hecho".

98 Constancia de ejecutoria de providencias judiciales de 20 de abril de 2021, suscrita por Myriam Cecilia Viracacha Sandoval, secretaria de la Sección Segunda del Consejo de Estado.

99 Resolución No. RDP 025788 de 28 de septiembre de 2021, proferida por la UGPP, fl. 13.

100 Id.

101 Resolución No. RDP 025788 de 28 de septiembre de 2021, artículo 2.

102 Id., fl. 14.

103 Sentencia T-404 de 2018. Cfr. Sentencias T-712 de 2016 y T-560A de 2014.

104 Cupón de pago No. 99443, correspondiente al mes de septiembre de 2022. Antes de los descuentos correspondientes a la cotización al Sistema General de Seguridad Social en Salud, el accionante percibe ingresos brutos de $6.850.393.38 pesos por concepto de su pensión de vejez.

105 Constancia de pagos del Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional (FOPEP), fl. 1.

106 Sentencia T-404 de 2018. Cfr. Sentencias T-712 de 2016 y T-560A de 2014.

107 Sentencia T-554 de 2019.

108 Id.

109 Id.

110 Id. Artículo 230.5 del CPACA: "Contenido y alcance de las medidas cautelares. Las

medidas cautelares podrán ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, y deberán tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda. Para el efecto, el Juez o Magistrado Ponente podrá decretar una o varias de las siguientes medidas: 5. Impartir órdenes o imponerle a cualquiera de las partes del proceso obligaciones de hacer o no hacer".

111 De acuerdo con el Banco Mundial, la esperanza de vida al nacer en Colombia es, en promedio, de 77 años. Ver https://datos.bancomundial.org/indicator/SP.DYN.LE00.IN?locations=CO. De igual forma, de acuerdo con la proyección del cambio demográfico del DANE, la esperanza de vida al nacer para la totalidad de la población en Colombia era, para el 2021 (fecha de interposición de la acción de tutela), de 76,79 años. Ver https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/estimaciones-del-cambio-demografico. Cfr. Sentencia T-015 de 2019: "para efecto de precisar a qué edad una persona puede catalogarse en la tercera edad, esta Corporación ha acudido a la esperanza de vida certificada por el DANE. Ha asumido que la tercera edad inicia cuando la persona supera la expectativa de vida fijada por aquel organismo público, misma que varía periódicamente. A esta se le conoce como la tesis de la vida probable". En el mismo sentido, las sentencias T-013 de 2020, T-034 y T-219, ambas de 2021, han coincidido en que la edad promedio debe analizarse sin distinguir entre hombres y mujeres.

112 Consulta de la categoría en la base de datos del SISBÉN.

113 Información de Afiliados en la Base de Datos Única de Afiliados al Sistema de Seguridad Social en Salud, Adres.

114 Sentencia T-124 de 2020.

115 Cupón de pago No. 99443, correspondiente al mes de septiembre de 2022. Antes de los descuentos correspondientes a la cotización al Sistema General de Seguridad Social en Salud, el accionante percibe ingresos brutos de $6.850.393.38 pesos por concepto de su pensión de vejez.

116 Póliza de Liberty Seguros No. 401102.

118 Contestación del accionante al auto de pruebas, fl. 1.

119 Así, por ejemplo, en junio de 2022, el accionante percibió $12.878.686.76 pesos. En noviembre de 2021, $11.562.893.48 pesos. En junio de 2021, $19.128.931.90 pesos. En noviembre de 2020, $18.825.819.28 pesos.

120 Contestación del accionante al auto de pruebas, fl. 1 y 2.

121 Sentencia T-146 de 2019.

122 Sentencia T-678 de 2019.

123 DANE. Pobreza monetaria y grupos de ingreso en Colombia. Ingreso laboral promedio de la población ocupada según clases sociales. Total nacional (2019-2021).

124 Sentencia T-146 de 2019.

125 Sentencia T-426 de 2014. Cfr. T-146 de 2019.

126 De acuerdo con el Consejo Superior de la Judicatura, la primera instancia de un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho tarda, en promedio, 330 días hábiles (549 días corrientes). Por su parte, la primera instancia de un proceso ejecutivo tarda, en promedio, 228 días hábiles. Ver Consejo Superior de la Judicatura & Corporación Excelencia en la Justicia. (2016). Resultado del estudio de tiempos procesales. Tomo I.

127 En esta sentencia, la Corte precisó que (i) solo son dignos de protección aquellos derechos que han sido adquiridos con justo título; (ii) la verificación oficiosa del cumplimiento de los requisitos pensionales es un deber de las administradoras de pensiones; (iii) solo motivos reales, objetivos, trascendentes, y verificables, que pudieran enmarcarse en un comportamiento criminal justifican la revocatoria, sin el consentimiento del afectado; (iv) no es necesario aportar una sentencia penal para desvirtuar la buena fe del beneficiario de la pensión; (v) tampoco hace falta que el afiliado sea el que haya concertado o inducido en error a la administración, pues el ordenamiento jurídico sanciona a quién se aprovecha de estos escenarios; (vi) la administración o autoridad competente no puede suspender un derecho pensional, sin antes haber agotado un debido proceso que garantice al afectado su defensa; (vii) tanto el empleador como las administradoras de pensiones son las principales

responsables de velar por la correcta expedición y custodia de los certificados que den cuenta fielmente de la trayectoria laboral de una persona; (viii) el procedimiento administrativo de revocatoria no debe entenderse como un escenario puramente adversarial; (ix) la revocatoria directa solo tiene efectos hacia el futuro y, por último, (v) la revocatoria unilateral es un mecanismo de control excepcional promovido por la propia administración, por lo que tanto la administración como los particulares podrán acudir ante el juez competente para resolver de forma definitiva las diferencias que surjan en torno a un reconocimiento pensional.

128 En el caso examinado mediante la sentencia SU-182 de 2019, Colpensiones revocó el reconocimiento de la pensión de vejez del entonces accionante, al concluir la investigación administrativa especial que desplegó en su contra por la modificación fraudulenta de la historia laboral. Esto, de conformidad con el trámite dispuesto en la Resolución No. 555 de 2015. Así, los problemas jurídicos allí resueltos fueron: "(i) ¿Viola Colpensiones los derechos fundamentales a la seguridad social, al debido proceso y al "habeas data", cuando revoca unilateralmente una pensión, luego de detectar adiciones no justificadas en la historia laboral de un afiliado, pese a que no exista sentencia condenatoria por estas presuntas irregularidades? (ii) ¿Debe la Corte Constitucional flexibilizar el principio de cosa juzgada constitucional, para modificar el alcance de fallos de tutela ejecutoriados que pudieron haber protegido la obtención de derechos prestacionales, sin el cumplimiento de los requisitos de ley?".

129 Id., fl. 11.

130 Id. Como resaltó la Sala, la UGPP solicitó las "certificaciones electrónicas CETIL" al Ministerio del Interior, al FOCINE, al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, a la Escuela Superior de Administración Pública y a la Fiscalía General de la Nación. Esto, de conformidad con el concepto de la Subdirección de Asesoría y Conceptualización Pensional.

131 Id., fl. 16.

132 Artículo 6.1 del Decreto 2591 de 1991.

133 Sentencia T-146 de 2019.

134 Id.

135 Sentencia T-146 de 2019.

136 Id., fl. 2.

137 Resolución No. RDP 025788 de 28 de septiembre de 2021.

138 Respuesta de la accionada al auto de pruebas.

139 Sentencia T-121 de 2018.