

Sentencia T-411/16

PENSION GRACIA-Naturaleza jurídica

La pensión gracia es un derecho de carácter especial y autónomo frente al régimen pensional ordinario, concebida como una compensación o retribución a favor de los docentes territoriales que tenían una diferencia salarial frente a los maestros de carácter nacional. Por tanto, su reconocimiento es directo e independiente de cualquier otra situación ordinaria, la cual sólo es aplicable a los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980, siempre y cuando acrediten la totalidad de los requisitos señalados para su reconocimiento a cargo de la UGPP.

ACCION DE TUTELA PARA OBTENER EL CUMPLIMIENTO DE PROVIDENCIAS JUDICIALES-Procedencia cuando se está ante la posible vulneración de derechos fundamentales

La acción de tutela es procedente para hacer cumplir un fallo judicial cuando la inobservancia del mismo ha conllevado a la clara afectación de derechos fundamentales y los mecanismos judiciales alternativos no son lo suficientemente eficaces, de acuerdo con las circunstancias de cada caso. Ello implica que el juez de tutela está en la obligación de determinar si en el asunto que se somete a su consideración se hace necesario la protección por esta vía.

ACCION DE TUTELA PARA CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS-Obligación de hacer a cargo de una entidad pública

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

Referencia: expediente T-5.481.474

Acción de tutela instaurada por Genoveva Arbeláez Valencia en contra de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales –UGPP y la Caja Nacional de Previsión Social CAJANAL en liquidación.

Magistrado Ponente:

ALBERTO ROJAS RÍOS

Bogotá D.C., cinco (5) de agosto de dos mil dieciséis (2016)

La Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional integrada por la Magistrada María Victoria Calle Correa y los Magistrados Luis Ernesto Vargas Silva y Alberto Rojas Ríos, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución Política y en los artículos 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión del fallo proferido el veintiuno (21) de enero de dos mil dieciséis (2016) por la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá en segunda instancia y el fallo dictado el veinte (20) de noviembre de dos mil quince (2015) por el Juzgado 27 Penal del Circuito de Bogotá en primera instancia, en la acción de tutela incoada por Genoveva Arbeláez Valencia en contra de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales –UGPP y la Caja Nacional de Previsión Social

–CAJANAL en liquidación.

I. ANTECEDENTES

Genoveva Arbeláez Valencia promovió acción de tutela por intermedio de apoderada judicial para la protección de sus derechos fundamentales al acceso a la administración de justicia, al debido proceso y a la igualdad, en atención a los siguientes

1. Hechos

1.1 El 9 de abril de 2010 el señor Francisco Javier Marín, esposo de la accionante, solicitó a CAJANAL en liquidación el reconocimiento y pago de la pensión gracia al considerar que cumplía con los requisitos para ello.

1.2 CAJANAL en liquidación, negó la solicitud reclamada, a través de Resolución PAP 020721 del 21 de octubre de 2010.

Sobre la anterior decisión, se interpuso recurso de reposición, el cual fue resuelto mediante Acto Administrativo PAP 046891 del 4 de abril de 2011 confirmando en todas sus partes la resolución impugnada.

1.3 Ante dicha negativa, el esposo de la señora Genoveva Arbeláez Valencia, promovió demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, el 30 de noviembre de 2011, la cual fue conocida por el Juzgado Tercero Administrativo de Descongestión del Circuito de Armenia, Quindío, autoridad judicial que profirió sentencia en la que declaró la nulidad de los actos administrativos PAP 020721 del 21 de octubre de 2010 y PAP 046891 del 4 de abril de 2011 por medio de los cuales se negó la pensión gracia, y en consecuencia, ordenó a la UGPP al reconocimiento y pago de la pensión reclamada a favor del señor Francisco Javier Marín.

1.4 La UGPP interpuso recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia y el 23 de octubre de 2013 se envió el expediente al Tribunal Administrativo del Quindío para su conocimiento.

1.5 El 16 de julio de 2014 falleció el señor Francisco Javier Marín, y el 27 de febrero de 2015 el Tribunal Administrativo del Quindío profirió sentencia de segunda instancia que confirmó el fallo del aquo y reconoció como sucesora procesal a la señora Genoveva Arbeláez Valencia en calidad de cónyuge supérstite del causante.

1.6 El 25 de mayo de 2015, la señora Genoveva Arbeláez radicó memorial de cumplimiento de la sentencia del 27 de febrero de la misma anualidad ante la UGPP. Sin embargo, la entidad accionada expidió la Resolución RDP 025059 del 22 de junio de 2015 negando dicha solicitud aduciendo falta de documentos.

1.7 El 10 de julio de 2015, la peticionaria interpuso recurso de apelación aportando de nuevo todos los documentos exigidos, el cual fue resuelto por la UGPP mediante Resolución RDP 0400689 del 1 de octubre de 2015, manifestando incumplimiento de la sentencia judicial, en razón de la “objeción de legalidad e imposibilidad de cumplimiento de fallos de sentencia T-488 de 2014”.

1.8 Por lo anterior, la apoderada judicial de la señora Genoveva Arbeláez Valencia solicita se ordene a la accionada “el cumplimiento de la sentencia del 27 de febrero de 2015 proferida por el Tribunal Del Quindío donde se ordena el RECONOCIMIENTO Y PAGO DE LA PENSIÓN

GRACIA a favor de mi poderdante”.

2. Respuesta de las entidades demandadas

2.1 Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales –UGPP

El Subdirector Jurídico Pensional y apoderado de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –UGPP, solicitó declarar improcedente el amparo constitucional al argumentar que: i) no se cumplen con los requisitos mínimos establecidos para su procedencia pues la actora no demostró un perjuicio irremediable, por lo cual puede acudir a otros mecanismos para hacer valer sus derechos por la vía ordinaria y ii) subsidiariamente, manifestó que se debe dar aplicación a la sentencia T-488 de 2014 frente a la objeción de legalidad, teniendo en cuenta que el causante prestó sus servicios como docente del orden nacional y se requería que su vinculación fuera como profesor nacionalizado, departamental, municipal o distrital con anterioridad al 31 de diciembre de 1980. Concluyó que “el cumplimiento del fallo judicial, iría en contravía del principio de sostenibilidad financiera del sistema al pagar unos dineros que hacen parte del Sistema General de Seguridad Social sin cumplir con los requisitos para ello”.

2.2 Caja Nacional de Previsión Social CAJANAL en liquidación

La Caja Nacional de Previsión Social CAJANAL en liquidación, solicitó su desvinculación de la acción de tutela de la referencia, al sostener que no ha vulnerado ningún derecho fundamental a la actora, pues en virtud del artículo 64 del Decreto 4107 de 2011, a partir del 1º de diciembre de 2012 la UGPP asumió integralmente el proceso de atención a los pensionados, usuarios y peticionarios, así como la radicación de documentos, trámite de pensiones y prestaciones económicas independientemente de la fecha de presentación de las solicitudes, con lo cual la hoy extinta CAJANAL perdió la capacidad jurídica otorgada en el artículo 3º del Decreto 2196 de 2009 que ordenó la supresión y liquidación de la entidad.

3. SENTENCIAS OBJETO DE REVISIÓN

3.1. Primera Instancia

Mediante providencia del veinte (20) de noviembre de dos mil quince (2015), el Juzgado 27 Penal del Circuito de Bogotá, declaró la improcedencia de la protección de los derechos fundamentales alegados en la acción de tutela promovida por la señora Genoveva Arbeláez Valencia en contra de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales –UGPP y la Caja Nacional de Previsión Social –CAJANAL en liquidación, por no cumplirse el requisito de subsidiariedad. Advirtió que la accionante cuenta con el proceso ejecutivo, mecanismo idóneo para proteger los derechos fundamentales invocados. Por otro lado, observó que no se configura un perjuicio irremediable pues no se está ante una amenaza inminente y grave que requiera adoptar medidas urgentes e impostergables, toda vez que, aunque la actora pertenece a un grupo de especial protección por su avanzada edad no acreditó que su subsistencia dependiera exclusivamente de la sustitución pensional que reclama.

3.2. Segunda Instancia

En providencia proferida el veintiuno (21) de enero de dos mil dieciséis (2016), la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, revocó el fallo de primera instancia y decidió conceder la protección de los derechos fundamentales de acceso a la administración de justicia y

debido proceso, al argumentar que la falta de efectividad de lo dispuesto por un juez haría nugatoria la posibilidad material de realización de la justicia, por lo que la acción de tutela resultaba procedente. Que en el caso en concreto, es incoherente admitir que la accionante acudiendo a la justicia ordinaria haya esperado años en el desarrollo del trámite para obtener la decisión que favoreció sus intereses en donde la accionada participó activamente interponiendo recursos y cuya decisión hizo tránsito a cosa juzgada.

Aunado a lo anterior, como sucesora del causante está legitimada para acudir a esta vía judicial tratándose de una mujer mayor y con una condición coronaria riesgosa, por lo cual, resultaría desproporcionado someterla a un proceso ejecutivo que puede dilatarse años adicionales; máxime, si se recuerda que su esposo falleció antes de ser efectivizado su derecho y que lo mismo podría ocurrir con su esposa sobreviviente. En consecuencia, ordenó a la UGPP el cumplimiento de la sentencia proferida por el Juzgado Tercero Administrativo de Descongestión del Circuito de Armenia, el 21 de junio de 2013.

4. Solicitud de selección de la acción de tutela por parte de de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales –UGPP recibida durante el trámite de revisión.

El Subdirector Jurídico Pensional y apoderado de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –UGPP, presentó solicitud de selección de la acción de tutela de la referencia el 20 de junio de 2016, en la cual allegó al Despacho sustanciador copia de varias certificaciones laborales del señor Francisco Javier Marín con el fin de evitar “continuar con el perjuicio grave al Sistema General de la Seguridad Social” por desconocimiento de las normas que regulan el tema del reconocimiento de la pensión gracia, lo que afecta, según él, la viabilidad financiera de dicho sistema. Para sustentar lo anterior manifestó que un reconocimiento de esta naturaleza procede conforme a derecho, en concordancia con los soportes allegados a la entidad y los requisitos de ley sobre la prestación reclamada. En este sentido, adujo inconsistencias en las certificaciones presentadas por el causante, el señor Francisco Javier Marín Granada de los cargos ostentados por él, antes de 1980, de la siguiente manera: i) del 1 al 17 de septiembre de 1977 al 17 de septiembre de 1977 figura haber ejercido dos cargos oficiales, como maestro seccional urbano del municipio de Montenegro (del 18 de julio de 1977 hasta el 17 de septiembre de 1977), y como portero escribiente del Tribunal Administrativo del Quindío (del 1 de septiembre de 1977 al 16 de noviembre de 1989); ii) cuando fue nombrado como catedrático externo en el colegio Francisco de Paula Santander del municipio de Armenia (28 de mayo de 1987 al 30 de noviembre de 1987), a la vez estaba nombrado como portero escribiente por la misma gobernación del Quindío; y por último, mencionó que, de acuerdo a lo informado por la Gobernación del Quindío, no allegó información que haya laborado como docente antes del 31 de diciembre de 1980, sino a partir del 29 de mayo de 1990. En consecuencia, solicitó a esta Corporación su intervención, por tratarse de un asunto de relevancia constitucional de contenido económico, con el fin de que se revise el presente proceso para que “se emita una sentencia de unificación (SU) que impida que este tipo de reconocimientos se den con desconocimiento de las normas que regulan el tema, para que así se evite continuar con el perjuicio grave al Sistema General de la Seguridad Social”

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

La Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar el fallo proferido dentro de la acción de tutela de la referencia de conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 y 241, numeral 9o., de la Constitución Política y en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Procedibilidad de la acción de tutela

2.1. Legitimación activa

El artículo 86 de la Constitución Política establece que la acción de tutela es un mecanismo de defensa al que puede acudir cualquier persona para reclamar la protección inmediata de sus derechos fundamentales. En esta oportunidad, la señora Genoveva Arbeláez, a través de apoderada, solicita la defensa de sus derechos fundamentales, razón por la cual se encuentra legitimada para actuar como demandante.

2.2. Legitimación pasiva

La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP-, como entidad administrativa del orden nacional con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, adscrita al Ministerio de Hacienda, está legitimada en la causa como parte pasiva, en la medida en que se le atribuye la presunta vulneración de los derechos fundamentales cuyo amparo se demanda.

3. Problema jurídico

Conforme con la reseña fáctica y las decisiones adoptadas por los jueces de instancia en el trámite de la solicitud de amparo objeto de revisión, corresponde a la Sala establecer, si en el asunto planteado procede la acción de tutela para salvaguardar los derechos fundamentales de la demandante, presuntamente vulnerados por la entidad accionada, al abstenerse de dar cumplimiento a las órdenes proferidas mediante un fallo judicial en su contra, relacionadas con el pago de la pensión gracia post mortem que le correspondería a su cónyuge Francisco Javier Marín Granada antes de su fallecimiento y la sustitución de la misma.

Para resolver el problema planteado en este trámite, la Sala se pronunciará sobre: (i) la naturaleza jurídica de la pensión gracia; (ii) la procedencia de la acción de tutela para ordenar el cumplimiento de las providencias judiciales cuando se está ante una posible vulneración de derechos fundamentales; y, (iii) el análisis del caso concreto.

4. Naturaleza jurídica de la pensión gracia. Reiteración de jurisprudencia

La Ley 114 de 1913[1] creó la pensión gracia como una prestación especial en beneficio de: "Los maestros de Escuelas Primarias oficiales que hayan servido en el magisterio por un término no menor de veinte años..." (art. 1º). Igualmente, el artículo 3º de esta normativa determinó: "Los veinte años de servicio a que se refiere el artículo 1º, podrán contarse computando servicios prestados en diversas épocas, y se tendrán en cuenta los prestados en cualquier tiempo anterior a la presente ley." Admitiendo como válidos los servicios como maestros de escuelas primarias oficiales prestados en diversas épocas, aún antes de la vigencia de la referida ley.

El artículo 6 de la Ley 116 de 1928[2] amplió los beneficios a otros docentes; sin embargo, estableció ciertas limitaciones, a saber:

"Artículo 6º. Los empleados y profesores de las Escuelas Normales y los Inspectores de

Instrucción Pública tienen derecho a la jubilación en los términos que contemplan la Ley 114 de 1913 y demás que a esta complementan. Para el cómputo de los años de servicio se sumaran los prestados en diversas épocas, tanto en el campo de la

enseñanza primaria como en el de la normalista, pudiéndose contar en aquella la que implica la inspección."

A su vez, la Ley 37 de 1933[3] hizo extensiva esta prestación pensional a otro grupo de docentes y por otros servicios, así:

"Artículo 3°. Las pensiones de jubilación de los maestros de escuela, rebajadas por decreto de carácter legislativo, quedarán nuevamente en la cuantía señalada por las leyes.

Hácense extensivas estas pensiones a los maestros que hayan completado los años de servicios señalados por la ley, en establecimientos de enseñanza secundaria."

Posteriormente, el artículo 15 de la Ley 91 de 1989[4] estableció que a partir de la vigencia de la referida ley el personal docente nacional y nacionalizado y el que se vinculara con posterioridad al 1 de enero de 1990 se regiría por las siguientes disposiciones:

(i) Los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 que por mandato de las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933 y demás normas que las hubieren desarrollado o modificado, tuviesen o llegaren a tener derecho a la pensión gracia, se les reconocerá siempre y cuando cumplan con la totalidad de los requisitos. Esta prestación seguirá reconociéndose por la Caja Nacional de Previsión Social conforme al Decreto 081 de 1976 y será compatible con la mesada pensional ordinaria de jubilación, aún en el evento de estar ésta a cargo total o parcial de la Nación.

(ii) Para los docentes vinculados a partir del 1 de enero de 1981, nacionales y nacionalizados, y para aquellos que se nombren a partir del 1 de enero de 1990, cuando se cumplan los requisitos de ley, se reconocerá sólo una pensión de jubilación equivalente al 75% del salario mensual promedio del último año. Estos pensionados gozarán del régimen vigente para el sector público nacional y adicionalmente de una prima de medio año equivalente a una mesada pensional.

En Sentencia C-479 de 1998, la Sala Plena de esta Corporación se pronunció respecto a la pensión gracia, en los siguientes términos:

"4. La pensión de gracia

En la ley 114 de 1913, materia de impugnación parcial, se crea una "pensión de jubilación vitalicia" para los maestros de escuelas primarias oficiales, que hubiesen servido en el magisterio por un término no menor de veinte años, equivalente a la mitad del sueldo devengado en los dos últimos años de servicio, o el promedio de los salarios recibidos en caso de que éste hubiese sido variable, siempre y cuando cumpliesen con los requisitos exigidos en el artículo 4 de ese mismo ordenamiento, a saber: 1) haberse conducido con honradez y consagración en los empleos desempeñados; 2) carecer de medios de subsistencia en armonía con su posición social y costumbres; 3) no haber recibido ni recibir actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional. Lo cual no obsta para que un maestro pueda recibir a un mismo tiempo sendas pensiones como tal, concedidas por la Nación y por un Departamento; 4) haber observado buena conducta; 5) si es mujer, estar soltera o viuda ; 6) haber cumplido cincuenta años, o hallarse en incapacidad por enfermedad u otra causa, de ganar lo necesario para su sostenimiento.

Esta pensión fue concebida como una compensación o retribución en favor de los maestros de primaria del sector oficial que percibían una baja remuneración y, por consiguiente, tenían un poder adquisitivo precario y menor frente a aquellos educadores cuyas prestaciones estaban a cargo de la Nación. En efecto: en la ley 39 de 1903, que rigió la educación durante la mayor parte de este siglo, se estableció que la educación pública primaria estaría a cargo de los departamentos o municipios, y la secundaria de la Nación. En relación con la primera, la competencia de los entes territoriales era amplia pues, además de fijar los programas educativos debían atender con sus propios recursos el pago de los salarios y prestaciones de los empleados de este sector. Si bien en principio, tales atribuciones respondían a un ánimo claro de descentralización administrativa, en la práctica, y en especial para los maestros del orden territorial, tal sistema adolecía de múltiples fallas, pues los departamentos y municipios mostraron una progresiva debilidad financiera, que se reflejó, entre otras cosas, en los bajos salarios que percibían los docentes de ese nivel. El legislador, entonces, consciente de la situación desfavorable de los educadores de primaria oficiales, decidió crear en su favor la mencionada pensión de gracia, para reparar de algún modo la diferenciación existente entre los citados servidores públicos.

No obstante esta finalidad, la presión de algunos movimientos de trabajadores del Estado obligaron a la Nación a ampliar dicho beneficio a todos los docentes del sector oficial, como una forma de reconocer la importante labor que cumplían. Se expidieron entonces, las leyes 116 de 1928 "por la cual se aclaran y reforman varias disposiciones de la ley 102 de 1927" y la ley 37 de 1933 "por la cual se decreta el pago de una pensión a un servidor público y sobre jubilación de algunos empleados". La primera dispuso en el artículo 6 que "los empleados y profesores de las Escuelas Normales y los Inspectores de Instrucción Pública tienen derecho a la jubilación en los términos que contempla la ley 114 de 1913 y demás que a ésta complementan"; y la segunda, en el artículo 3, hizo extensiva la pensión de gracia "a los maestros que hayan completado los años de servicio señalados por la ley, en establecimientos de enseñanza secundaria".

Así pues, tanto los maestros de primaria como los de secundaria del sector oficial, podían acceder a la pensión de gracia, claro está, siempre y cuando reunieran los requisitos exigidos por la Ley.

Posteriormente, se expidió la ley 43 de 1975 "por la cual se nacionaliza la educación primaria que oficialmente vienen prestando los Departamentos, el Distrito Especial de Bogotá, los Municipios, las Intendencias y Comisarías; se redistribuye una participación, se ordenan obras en materia educativa y se dictan otras disposiciones" que acabó con el antiguo régimen de responsabilidades compartidas, en materia de educación, entre la Nación y los departamentos y municipios. En efecto, el artículo 1º de la mencionada ley dispuso que "La educación primaria y secundaria oficiales serán un servicio público a cargo de la Nación. En consecuencia, los gastos que ocasione y que hoy sufragan los Departamentos, Intendencias, Comisarías, el Distrito Especial de Bogotá y los Municipios, serán de cuenta de la Nación, en los términos de la presente Ley".

En esa oportunidad, la Corte consideró que si bien las Leyes 116 de 1928 y 37 de 1933, extendían el marco de aplicación de la pensión gracia a todos los maestros del sector oficial sin importar la fuente de su vinculación, el hecho de que el reconocimiento de esa prestación quedara supeditado a la exigencia de no recibir otra retribución de la Nación encontraba fundamento en (i) el principio de libre configuración legislativa, el cual le permite al Congreso de la República fijar los objetivos generales relacionados con el régimen prestacional de los

servidores públicos y (ii) en la razón o causa que inicialmente inspiró la consagración legal de la pensión gracia como un estímulo o retribución a favor de los maestros del nivel territorial cuyos salarios eran sustancialmente inferiores a los recibidos por los docentes nacionales.

Por su parte, en la Sentencia C-084 de 1999, indicó:

"3.2.1. De la propia evolución histórico- legislativa de la vinculación laboral de los "docentes oficiales", aparece claro que, en razón de la Ley 43 de 1975, tanto la educación primaria como la secundaria oficial constituyen "un servicio a cargo de la Nación", lo que significa que culminado el tránsito entre el régimen anterior y el establecido por dicha ley, el 31 de diciembre de 1980, no subsistió la antigua distinción entre docentes nacionales y territoriales, pues todos pasaron a ser pagados con dineros de la Nación, por conducto de los Fondos Educativos Regionales (FER), girados por concepto del situado Fiscal.

Por ello, con la expedición por el Congreso de la Ley 91 de 1989, en su artículo 15, numeral 2º, literal A, se dispuso que quienes venían vinculados como docentes oficiales hasta el 31 de diciembre de 1980 y por mandato de las leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933 y, para entonces "tuviesen o llegaren a tener derecho a la pensión gracia", continuarían con ese derecho, para que la misma le fuere reconocida con el lleno de los requisitos legales correspondientes.

De manera pues que, en cuanto a las situaciones jurídicas particulares y concretas, ya constituidas, ellas en nada resultan afectadas por la nueva normatividad.

3.2.2. Así mismo, se observa por la Corte que, antes de la "nacionalización" de la educación primaria y secundaria oficial decretada por la Ley 43 de 1975 para ser cumplida en un período de cinco años, es decir hasta el 31 de diciembre de 1980, existían dos categorías de docentes oficiales, a saber: los nacionales, vinculados laboralmente de manera directa al Ministerio de Educación Nacional; y los territoriales, vinculados laboralmente a los departamentos, en nada se oponía a la Constitución entonces en vigor, que existiera para éstos últimos la denominada "pensión gracia", de que trata la Ley 114 de 1913, posteriormente extendida a otros docentes por las leyes 116 de 1928 y 37 de 1933, como tampoco se opone la prolongación de sus efectos en el tiempo para quienes actualmente la disfrutaban, o reunieron los requisitos sustanciales para tener derecho a ella antes del 31 de diciembre de 1980, pues la diversidad del empleador (nación o departamento), permitía, conforme a la Carta, establecer un trato distinto y una excepción al principio general prohibitivo de devengar dos asignaciones del Tesoro Público, situación ésta que resulta igualmente acompasada con la Constitución Política de 1991, pues la norma acusada (artículo 4º, numeral 3º Ley 114 de 1913), en nada vulnera el principio de la igualdad consagrado por el artículo 13 de la Carta Magna, el cual prohíbe dispensar trato diferente y discriminado "por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica", nada de lo cual ocurre en este caso."

En Sentencia T-174 de 2005[5], la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional reiteró que la pensión gracia debía ser entendida como "una compensación o retribución en favor de los maestros de primaria del sector oficial que percibían una baja remuneración y, por consiguiente, tenían un poder adquisitivo precario y menor frente a aquellos educadores cuyas prestaciones estaban a cargo de la Nación."

Lo anterior, por cuanto el régimen de la pensión gracia es regulado por disposiciones propias, como la Ley 114 de 1913, la Ley 116 de 1928 y la Ley 37 de 1933, concluyendo que dicha prestación es compatible con la mesada pensional general.

En conclusión, la pensión gracia es un derecho de carácter especial y autónomo frente al régimen pensional ordinario, concebida como una compensación o retribución a favor de los docentes territoriales que tenían una diferencia salarial frente a los maestros de carácter nacional. Por tanto, su reconocimiento es directo e independiente de cualquier otra situación ordinaria, la cual sólo es aplicable a los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980, siempre y cuando acrediten la totalidad de los requisitos señalados para su reconocimiento a cargo de la UGPP.

5. Procedencia de la acción de tutela para ordenar el cumplimiento de las providencias judiciales cuando se está ante una posible vulneración de derechos fundamentales. Reiteración de jurisprudencia

La Corte Constitucional, de manera reiterada, ha concluido "que el cumplimiento por parte de las autoridades y particulares de las decisiones judiciales garantiza la efectividad de los derechos fundamentales de quienes acceden a la administración de justicia, al tiempo que se constituye en una manifestación valiosa del Estado Social de Derecho".[7] En este sentido, la jurisprudencia de esta Corporación señala que la materialización del derecho al acceso a la administración de justicia no sólo comporta la posibilidad que tienen los ciudadanos de acudir y plantear un problema ante las autoridades judiciales, sino que, resulta relevante que sea resuelto y que, si hay lugar a ello, se cumpla de manera efectiva lo ordenado por el operador jurídico.

En relación con el cumplimiento de una providencia judicial, en la Sentencia T-554 de 1992, la Corte sostuvo que la administración de justicia por parte de los jueces mediante sentencias con carácter obligatorio, exige de los entes ejecutivos una conducta de estricta diligencia en el cumplimiento de los fallos. En este sentido, esta Corporación concluyó que el obligado cumplimiento de lo resuelto por los jueces y tribunales es una garantía institucional del Estado de Derecho y, al mismo tiempo, un derecho fundamental de carácter subjetivo. En la referida oportunidad, la Sala Segunda de Revisión, indicó:

"Los derechos procesales fundamentales no restringen su efectividad a la existencia de un proceso. Ellos incluyen tanto el derecho a acceder a la justicia como el derecho a la ejecución de las sentencias en firme. Lo contrario llevaría a restarle toda fuerza coercitiva a las normas jurídicas, convirtiendo las decisiones judiciales y la eficacia de los derechos en ellas reconocidos, en formas huecas, carentes de contenido". Por lo anterior, "La persona favorecida con una sentencia ejecutoriada que obliga al Estado 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".

En la Sentencia T-553 de 1995, en cuya oportunidad se otorgó el amparo y se ordenó el cumplimiento de una decisión judicial, la Corte explicó:

"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 tal virtud, cuando la autoridad demandada se rehúsa a ejecutar lo dispuesto en la providencia judicial que le fue adversa, no sólo vulnera los derechos que a través de esta última se han

reconocido a quien invocó protección, sino que desacata una decisión que hizo tránsito a cosa juzgada. Si tales derechos son fundamentales, el desconocimiento de la sentencia que los ampara viola el Ordenamiento Superior, también por esa razón."[9] (Negrilla fuera del texto original).

Esta Corporación ha reiterado que el incumplimiento de las providencias judiciales por parte de una entidad pública o privada conlleva al quebrantamiento del principio democrático, vulnera el derecho al acceso a la administración de justicia y desconoce el debido proceso. Al respecto, en la Sentencia T-1686 de 2000, la Sala Quinta de Revisión sostuvo que la persona a cuyo favor se ha resuelto dentro de un proceso ordinario, tiene derecho a que el Estado le garantice que lo judicialmente ordenado se cumpla con exactitud y oportunidad, pues el cumplimiento de las sentencias judiciales es parte esencial en la protección de los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia.[10]

En ciertos casos, la Corte ha aceptado la procedencia de la acción de tutela como quiera que los fallos judiciales ya ejecutoriados que han reconocido derechos a favor de las personas son de obligatorio cumplimiento con el fin de garantizar la protección de prerrogativas fundamentales y en salvaguarda de los principios constitucionales. En la Sentencia T- 1051 de 2002, la Sala Novena de Revisión de Tutelas de esta Corporación aclaró lo siguiente:

"En tal virtud, cuando la autoridad demandada se rehúsa a ejecutar completamente lo dispuesto en una providencia judicial que le fue adversa, no sólo vulnera los derechos que a través de esta última se han reconocido a quien invocó protección, sino que desacata una decisión que hizo tránsito a cosa juzgada. Si tales derechos son fundamentales, el desconocimiento de la sentencia que los ampara viola el Ordenamiento Superior, también por esa razón.

Fue ello lo reiterado también recientemente por esta Sala de Revisión, en la sentencia T-406 de 2002 al indicar que "...la acción de tutela es el mecanismo idóneo y eficaz para hacer cumplir la sentencia judicial dictada por la jurisdicción ordinaria laboral a favor del señor ROMERO CASTILLO, pues la procedencia del amparo no está supeditada a que el accionante demuestre la vulneración de su mínimo vital o el de su familia, en tanto el cumplimiento de sentencias judiciales es un derecho fundamental de carácter subjetivo que se deduce de los artículos 29 y 58 Superiores."

No obstante lo anterior, para efectos de determinar la viabilidad del amparo por vía de tutela, la Corte indica que se debe tener presente si se trata de una obligación de hacer o una de dar que haga procedente la protección por medio de este mecanismo subsidiario de derechos fundamentales vulnerados como consecuencia del incumplimiento de un fallo judicial[11]. Al pronunciarse sobre un caso en el que se pretendía la inclusión en nómina del demandante como beneficiario de una pensión de invalidez reconocida mediante providencia judicial, la Corte, en Sentencia T-599 de 2004, sostuvo que:

"Ahora bien, en lo que hace a la obligación contenida en el fallo incumplido, la jurisprudencia ha distinguido entre una obligación de hacer y una de dar, para concluir que el mecanismo de la tutela puede ser instrumento para hacer cumplir las obligaciones de hacer, cuando se interpone en orden a garantizar la ejecución de una sentencia, pero que no es admisible frente a la ejecución de obligaciones de dar, porque para estos casos el instrumento idóneo de carácter ordinario es el proceso ejecutivo.

En este sentido, se pronunció la Corte en la Sentencia T-403 de 1996[12]:

“En lo que hace referencia al cumplimiento de sentencias judiciales por vía de tutela, esta Corte ha expresado que cuando lo ordenado en la providencia incumplida es una obligación de hacer, es viable lograr su cumplimiento por medio de la acción de tutela, pues los mecanismos consagrados en el ordenamiento jurídico no siempre tienen la idoneidad suficiente para proteger los derechos fundamentales que puedan verse afectados con el incumplimiento de una providencia”.

"En cambio, cuando se trata del cumplimiento de obligaciones de dar, la ley ha previsto un mecanismo idóneo para lograr su cumplimiento, como es el proceso ejecutivo, cuya adecuada utilización garantiza el forzoso cumplimiento de la obligación que se pretende eludir, ya que pueden pedirse medidas cautelares, como el embargo y secuestro de los bienes del deudor y su posterior remate, para asegurar así el pago que se pretende evadir."[13]

En esa oportunidad, la Sala Primera de Revisión, concluyó que:

"Aún en el evento en que sea pertinente el proceso ejecutivo para reclamar la satisfacción de una obligación de hacer cuyo origen sea una sentencia judicial ejecutoriada, la tutela será procedente si se observa que el incumplimiento conlleva la vulneración de derechos fundamentales y que la vía ejecutiva no tiene la misma efectividad que aquella, tal el caso del reintegro de un trabajador. Y, en esta línea de reflexión, 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".

Con relación al elemento de eficacia, la Sentencia T-431 de 2012, en particular señaló: "(...)las garantías procesales perderían 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."

Sobre el cumplimiento de las providencias judiciales cuando se está ante una posible vulneración de derechos fundamentales como el derecho a la administración de justicia, en la Sentencia T-283 de 2013, esta Corporación indicó que "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 el ámbito internacional, el cumplimiento de los fallos judiciales también se configura como un derecho fundamental. En este sentido, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos, en el caso **Baena Ricardo v. Panamá**, se pronunció sobre el carácter y alcances de este derecho, al sostener que:

"72. Una vez determinada la responsabilidad internacional del Estado por la violación de la Convención Americana, la Corte procede a ordenar las medidas destinadas a reparar dicha violación. La jurisdicción comprende la facultad de administrar justicia; no se limita a declarar el derecho, sino que también comprende la supervisión del cumplimiento de lo juzgado. Es por ello necesario establecer y poner en funcionamiento mecanismos o procedimientos para la

supervisión del cumplimiento de las decisiones judiciales, actividad que es inherente a la función jurisdiccional[14]. La supervisión del cumplimiento de las sentencias es uno de los elementos que componen la jurisdicción. Sostener lo contrario significaría afirmar que las sentencias emitidas por la Corte son meramente declarativas y no efectivas. El cumplimiento de las reparaciones ordenadas por el Tribunal en sus decisiones es la materialización de la justicia para el caso concreto y, por ende, de la jurisdicción; en caso contrario se estaría atentando contra la *raison d'être* de la operación del Tribunal.

"73. La efectividad de las sentencias depende de su ejecución. El proceso debe tender a la materialización de la protección del derecho reconocido en el pronunciamiento judicial mediante la aplicación idónea de dicho pronunciamiento.

(...)

"82. A la luz de lo anterior, este Tribunal estima que, para satisfacer el derecho de acceso a la justicia, no es suficiente con que en el respectivo proceso o recurso se emita una decisión definitiva[15], en la cual se declaren derechos y obligaciones o se proporcione la protección a las personas. Además, es preciso que existan mecanismos efectivos para ejecutar las decisiones o sentencias, de manera que se protejan efectivamente los derechos declarados. La ejecución de tales decisiones y sentencias debe ser considerada como parte integrante del derecho de acceso a la justicia, entendido éste en sentido amplio, que abarque también el cumplimiento pleno de la decisión respectiva. Lo contrario supone la negación misma de este derecho."[16] (Negrilla fuera del texto original).

La Corte Interamericana, ha establecido que "no basta con la existencia formal de los recursos y providencias judiciales, sino que éstos deben tener efectividad, es decir, deben dar resultados a las violaciones de derechos contemplados en la Convención[17]".

De esta forma reitera la Sala el carácter fundamental del derecho al cumplimiento del fallo, de su naturaleza de derecho subjetivo y de su participación en la concreción del derecho fundamental de acceso a la administración de justicia. De allí, la imperiosa obligación en cabeza de las autoridades y los particulares de cumplir las decisiones judiciales, toda vez que con ello se garantiza la efectividad de los derechos fundamentales de quienes acceden a la administración de justicia, al tiempo que se erige como una manifestación valiosa del Estado Social de Derecho[18].

De todo lo anterior se concluye que, la acción de tutela es procedente para hacer cumplir un fallo judicial cuando la inobservancia del mismo ha conllevado a la clara afectación de derechos fundamentales y los mecanismos judiciales alternativos no son lo suficientemente eficaces, de acuerdo con las circunstancias de cada caso. Ello implica que el juez de tutela está en la obligación de determinar si en el asunto que se somete a su consideración se hace necesario la protección por esta vía.

6. Análisis del caso concreto

De la información consignada en la acción de tutela y valoradas las pruebas que obran en el expediente, la Sala encuentra:

- Mediante Resolución No. PAP 020721 del 21 de octubre de 2010, CAJANAL en liquidación, negó a Francisco Javier Marín, esposo de la accionante, el reconocimiento de la pensión gracia. Sobre la anterior decisión, se interpuso recurso de reposición, el cual

fue resuelto mediante Acto Administrativo PAP 046891 del 4 de abril de 2011 confirmando en todas sus partes la resolución impugnada.

- Ante dicha negativa, el esposo de la señora Genoveva Arbeláez Valencia promovió demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, el 30 de noviembre de 2011, la cual fue conocida por el Juzgado Tercero Administrativo de Descongestión del Circuito de Armenia, Quindío, autoridad judicial que mediante sentencia judicial, proferida el 21 de junio de 2013, resolvió declarar la nulidad de los actos administrativos PAP 020721 del 21 de octubre de 2010 y PAP 046891 del 4 de abril de 2011 por medio de los cuales se negó la pensión gracia y en consecuencia ordenó a la UGPP al reconocimiento y pago de la pensión reclamada a favor del señor Francisco Javier Marín.
- La UGPP interpuso recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia dictada en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho. Razón por la cual el 23 de octubre de 2013 se envió el expediente al Tribunal Administrativo del Quindío para su conocimiento.
- El 16 de julio de 2014 falleció el señor Francisco Javier Marín, y el 27 de febrero de 2015 el Tribunal Administrativo del Quindío profirió sentencia de segunda instancia en la que se reconoce como sucesora procesal a la señora Genoveva Arbeláez Valencia en calidad de cónyuge supérstite del causante.
- El 25 de mayo de 2015, la señora Genoveva Arbeláez radicó memorial de cumplimiento de la sentencia del 27 de febrero de la misma anualidad ante la UGPP; sin embargo, la entidad accionada expidió Resolución RDP 025059 del 22 de junio de 2015 negando dicha solicitud aduciendo falta de documentos.
- El 10 de julio de 2015, la actora interpuso recurso de apelación aportando de nuevo todos los documentos exigidos, el cual fue resuelto por la UGPP en la Resolución RDP 0400689 del 1 de octubre de 2015, manifestando el no cumplimiento de la sentencia judicial en razón de la "objeción de legalidad e imposibilidad de cumplimiento de fallos de sentencia T-488 de 2014".
- Manifiesta la accionante que con la negativa de la UGPP al cumplimiento de la sentencia que ordenó el reconocimiento y pago de la pensión reclamada proferida por el Juzgado Tercero Administrativo de Descongestión del Circuito de Armenia el 21 de junio de 2013 y confirmada el 27 de febrero de 2015 por el Tribunal Administrativo del Quindío, se afecta gravemente sus derechos fundamentales a la protección de la tercera edad, al acceso a la administración de justicia, al debido proceso, y en especial, al mínimo vital, pues se trata de una persona de 66 años de edad en delicado estado de salud que padece una enfermedad del corazón y que requiere de ese ingreso para satisfacer sus necesidades más básicas. Afirmación que no fue controvertida por la entidad accionada.
- Por su parte, la UGPP se opone a las pretensiones de la demandante por estimar, por una parte, que el causante no generó derecho a la pensión gracia toda vez que no cumplió con el requisito de ley, pues prestó sus servicios como docente de orden nacional y se requería que su vinculación haya sido nacionalizado, departamental, municipal o distrital con anterioridad al 31 de diciembre de 1980; por otra parte, informó que el causante de la prestación reclamada desde el 1 al 17 de septiembre de 1977 ejerció dos cargos oficiales, pues el Director de Talento Humano de la Gobernación certificó que a partir del 1 de septiembre de 1977 el señor Francisco Javier Marín Granada fue nombrado como portero escribiente del Tribunal Administrativo del Quindío hasta el 16 de noviembre de 1989 y el 28 de mayo de 1987 fue nombrado como docente catedrático por la Gobernación del Quindío. Por lo anterior, afirmó que pagar una pensión gracia en estas circunstancias, iría en contravía del principio de sostenibilidad financiera del sistema al pagar unos dineros

que hacen parte del Sistema General de Seguridad Social sin cumplir con los requisitos para ello.

- El juez de primera instancia negó el amparo solicitado al considerar que la accionante cuenta con el proceso ejecutivo, el cual constituye un mecanismo idóneo para proteger los derechos fundamentales invocados, por otro lado, observó que no se configura un perjuicio irremediable pues no se está ante una amenaza inminente y grave que requiera adoptar medidas urgentes e impostergables, toda vez que, aunque la actora pertenece a un grupo de especial protección por su avanzada edad no acreditó que su subsistencia dependiera exclusivamente de la sustitución pensional que reclama.

Sin embargo, el juez de segunda instancia resolvió revocar la anterior decisión y conceder la protección de los derechos fundamentales al argumentar que la falta de efectividad de lo dispuesto por un juez haría nugatoria la posibilidad material de realización de la justicia, por lo que la acción de tutela es procedente. Sostuvo que en el caso en concreto, es incoherente admitir que la accionante acudiendo a la justicia ordinaria haya esperado años en el desarrollo del trámite para obtener la decisión que favoreció sus intereses en donde la accionada participó activamente interponiendo recursos y cuya decisión hizo tránsito a cosa juzgada; Aunado a lo anterior, manifestó que como sucesora del causante está legitimada para acudir a esta vía judicial tratándose de una mujer mayor y con una condición coronaria riesgosa, por lo cual, resultaría desproporcionado someterla a un proceso ejecutivo que puede dilatarse años adicionales; máxime, si se recuerda que su esposo falleció antes de ser efectivizado su derecho y que lo mismo podría ocurrir con su esposa sobreviviente.

Se observa que hasta el momento han transcurrido más de 3 años desde que el Juzgado Tercero Administrativo de Descongestión del Circuito de Armenia, Quindío ordenó el reconocimiento y pago de la pensión reclamada, decisión que fue confirmada en segunda instancia, sin que la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP haya dado cumplimiento al fallo judicial en mención, situación que como se advirtió en precedencia quebranta el derecho de acceso a la administración de justicia de la accionante.

Sobre la objeción de legalidad e imposibilidad de cumplimiento de fallos de sentencias planteada por la parte accionada, la Sala Octava de Revisión reitera que solo en casos excepcionales y con el objeto de asegurar "la vigencia de un orden justo" puede una entidad negarse a acatar una decisión judicial o hacerlo de forma parcial, siempre y cuando se compruebe la imposibilidad física o jurídica de llevar a cabo la orden original[19].

Analizado el material probatorio allegado al expediente de la referencia por parte de la UGPP, no encontró esta sala de revisión que la objeción de legalidad e imposibilidad de cumplimiento del fallo proferido el 27 de febrero de 2015 por el Tribunal Administrativo del Quindío invocada cumpla con los criterios de motivación, notoriedad, grave amenaza, facultad legal, oportunidad y contradicción establecidos por esta Corporación[20]. Por lo anterior, se reitera que no basta con alegar cualquier inconformidad o diferencia con la decisión judicial, sino de una auténtica imposibilidad de cumplimiento, sea fáctica o jurídica.

En principio podría considerarse que tratándose del cumplimiento de un fallo judicial que contiene una obligación de carácter patrimonial, la acción constitucional deviene improcedente por existir otro medio de defensa judicial, como lo sería el proceso ejecutivo, argumento expuesto por el juez que conoció en primera instancia el asunto de la referencia, destaca la Sala que, en el presente caso, el mismo no resulta ser idóneo o eficaz para la protección de los

derechos fundamentales invocados.

En este orden, la Sala Octava de Revisión, en el presente caso, se apartará de las consideraciones realizadas por el Juzgado 27 Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Bogotá, juez de primera instancia dentro del proceso de tutela, teniendo en cuenta las circunstancias particulares de la accionante, especialmente su condición de persona de la tercera edad, al tener 66 años y sus quebrantos de salud, manifestados por la apoderada de la señora Genoveva Arbeláez Valencia.

Para la Sala resulta desproporcionado y abiertamente contrario a los postulados constitucionales someter a la peticionaria nuevamente a un trámite judicial, específicamente al proceso ejecutivo, cuando en la jurisdicción contencioso administrativa ya le fue reconocido su derecho pensional, mediante un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho que duró más de tres (3) años, del cual el Estado está obligado a garantizar su efectividad. Adicionalmente, debe considerarse que el tiempo de resolución del proceso ejecutivo puede llegar a superar la expectativa de vida de la señora Genoveva Arbeláez Valencia, quien, se reitera, actualmente tiene 66 años de edad, por lo que se encuentra dentro del grupo de personas de especial protección constitucional y padece quebrantos de salud debido a una enfermedad coronaria.

Así las cosas, la Sala de Revisión considera que el comportamiento desplegado por la UGPP, en el sentido de intentar revivir un debate probatorio sobre la validez de las diversas certificaciones laborales que reposan en el expediente del pensionado constituye un incumplimiento de lo decidido por el Juez Tercero Administrativo de Descongestión del Circuito de Armenia y confirmado por el Tribunal Administrativo del Quindío, y por ende, configura una violación del derecho de acceso a la administración de justicia al negarse a expedir el acto administrativo mediante el cual se reconoce la pensión gracia post mortem del señor Francisco Javier Marín Granada y la posterior sustitución y pago de la misma a favor de la señora Genoveva Arbeláez Valencia, en calidad de cónyuge supérstite del causante, alegando inconsistencias probatorias.

En este orden, teniendo en cuenta la falta de eficacia de los medios ordinarios de defensa con los que cuenta la accionante para lograr el cumplimiento del fallo en mención, la acción de tutela resulta procedente como mecanismo excepcional para obtener la protección de su derecho de acceso a la administración de justicia. En consecuencia, esta Sala de Revisión confirmará el fallo proferido en segunda instancia por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá – Sala Penal el veintiuno (21) de enero de dos mil dieciséis (2016) que revocó la sentencia del veinte (20) de noviembre de dos mil quince (2015) proferida por el Juzgado 27 Penal del Circuito de Conocimiento de Bogotá que negó las pretensiones incoadas dentro de la acción de amparo promovida por Genoveva Arbeláez Valencia en contra de la UGPP; y en consecuencia, concedió la protección de los derechos fundamentales de acceso a la administración de justicia y debido proceso de la accionante y ordenó a la entidad accionada que en un plazo perentorio de quince (15) días hábiles siguientes a la notificación del referido fallo, emitiera un acto administrativo dando cumplimiento a lo ordenado por la jurisdicción contencioso administrativa en torno al reconocimiento y pago de la pensión gracia post mortem del señor Francisco Javier a sus sucesores.

La Sala estima pertinente aclarar que en casos excepcionales de falsedad o ausencia de documentación, en los cuales una persona obtiene indebidamente el reconocimiento y pago de una pensión gracia, la Administración podrá acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, a efectos de pretender dejar sin efectos el respectivo acto administrativo de reconocimiento y evitar que se configure un perjuicio grave al Sistema General de la Seguridad

Social.

8. Síntesis de la decisión.

La Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional al verificar lo alegado por la señora Genoveva Arbeláez Valencia para invocar la protección de los derechos fundamentales de acceso a la administración de justicia y debido proceso determina que el comportamiento desplegado por la UGPP, al negarse a expedir el acto administrativo mediante el cual se reconozca la pensión gracia post mortem del señor Francisco Javier Marín Granada y la posterior sustitución y pago de la misma a favor de la accionante en calidad de cónyuge supérstite, alegando inconsistencias probatorias, configura una violación de la garantía constitucional de acceso a la administración de justicia.

Concluye la Sala que intentar revivir un debate probatorio sobre la validez de las diversas certificaciones laborales que reposan en el expediente del pensionado constituye un incumplimiento de lo decidido en primera instancia por el Juez Tercero Administrativo de Descongestión del Circuito de Armenia y confirmado por el Tribunal Administrativo del Quindío dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho instaurado en contra de la entidad accionada.

Observa la Sala que hasta el momento del trámite de revisión de la acción de tutela de la referencia han transcurrido más de tres (3) años desde que el Juzgado Tercero Administrativo de Descongestión del Circuito de Armenia, Quindío, ordenó el reconocimiento y pago de la pensión reclamada, decisión que fue confirmada en segunda instancia, sin que la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP haya dado cumplimiento al fallo judicial en mención, situación que configura una vulneración al derecho de acceso a la administración de justicia de la accionante.

Por lo anterior, en el presente caso resulta desproporcionado y abiertamente contrario a las garantías constitucionales someter a la accionante nuevamente a un trámite judicial, específicamente al proceso ejecutivo, cuando en la jurisdicción contencioso administrativa ya le fue reconocido su derecho pensional, mediante un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho que duró más de tres (3) años, del cual el Estado está obligado a garantizar su efectividad. Adicional a que, el tiempo de resolución de un proceso ejecutivo puede llegar a superar la expectativa de vida de la señora Genoveva Arbeláez Valencia, quien se encuentra dentro del grupo de personas de especial protección constitucional por su avanzada edad y los quebrantos de salud, debido a una enfermedad coronaria que padece.

En atención a la falta de eficacia de los medios ordinarios de defensa con los que cuenta la accionante para lograr el cumplimiento del fallo en mención, la Sala Octava de Revisión considera que la acción de tutela resulta procedente como mecanismo excepcional para obtener la protección del derecho de acceso a la administración de justicia de la peticionaria. En consecuencia, decide confirmar el fallo proferido en segunda instancia por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá – Sala Penal el veintiuno (21) de enero de dos mil dieciséis (2016) que revocó la sentencia del veinte (20) de noviembre de dos mil quince (2015) proferida por el Juzgado 27 Penal del Circuito de Conocimiento de Bogotá que negó las pretensiones incoadas dentro de la acción de amparo promovida por Genoveva Arbeláez Valencia en contra de la UGPP; y en consecuencia, concedió la protección de los derechos fundamentales de acceso a la administración de justicia y debido proceso de la accionante

Así mismo, considera pertinente la Sala advertir que en casos excepcionales de falsedad o ausencia de documentación, en los cuales una persona obtiene indebidamente el reconocimiento y pago de una pensión gracia, la Administración podrá acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, a efectos de pretender dejar sin efectos el respectivo acto administrativo de reconocimiento y evitar que se configure un perjuicio grave al Sistema General de la Seguridad Social.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO.- CONFIRMAR el fallo del veintiuno (21) de enero de dos mil dieciséis (2016), proferido por Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá – Sala Penal, por el cual revocó la decisión del veinte (20) de noviembre de dos mil quince (2015) proferida por el Juzgado 27 Penal del Circuito de Conocimiento de Bogotá, que negó el amparo formulado por Genoveva Arbeláez Valencia en contra de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP, y en su lugar, concedió la protección de los derechos fundamentales de acceso a la administración de justicia y debido proceso de la accionante.

SEGUNDO.- Por Secretaría General líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese y cúmplase.

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] Ley 114 de 1913. "Que crea pensiones de jubilación a favor de los Maestros de Escuela." "Artículo 1º Los Maestros de Escuelas Primarias oficiales que hayan servido en el magisterio por un término no menor de veinte años, tienen derecho a una pensión de jubilación vitalicia, en conformidad con las prescripciones de la presente Ley. Artículo 15 Ley 91 de 1989 Artículo 19 Ley 4 de 1992 NOTA: El pago de dicha pensión continuará a cargo de Cajanal y del Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional (parágrafo del artículo 279 Ley 100 de 1993).

[2] Por la cual se aclaran y reforman varias disposiciones de la Ley 102 de 1927.

[3] Ley 37 de 1933. "Por la cual se decreta el pago de una pensión a un servidor público y sobre jubilación de algunos empleados." "Artículo 3. Las pensiones de jubilación de los maestros de escuela, rebajadas por decreto de carácter legislativo, quedaran nuevamente en la cuantía señalada por las leyes. Hácense extensivas estas pensiones a los maestros que hayan completado los años de servicios señalados por la ley, en establecimientos de enseñanza secundaria.

[4] Sobre el alcance del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, la Corte Constitucional en sentencia C-489 de 2000, expresó: "Es decir que la citada Ley 114 de 1913 y las que posteriormente las modificaron o adicionaron, o sea las Leyes 116 de 1928 y 37 de 1993 que ampliaron su radio de acción, fueron derogadas por el artículo 15 de la ley 91 de 1989, la cual regulo íntegramente la materia relativa a las prestaciones sociales del magisterio y creo para el efecto un fondo Nacional cuyo objeto es, precisamente, el atender lo relativo, entre otras cosas, al pago de pensiones de sector docente."

[5] Caso en el cual, la Corte Constitucional amparó los derechos fundamentales de una accionante que solicitaba la reliquidación de su pensión gracia la cual había sido aplicada con base en la Ley 33 y 62 de 1985.

[6] Corte Constitucional. Sentencia C-479 de 1998.

[7] Al respecto pueden consultarse, entre otras, las sentencias T-537 de 1994, T-553 de 1995, T-809 de 2000, T-510 de 2002, T- 1051 de 2002 y T-363 de 2005.

[8] Sentencia T-363 de 2005.

[9] Ver entre otras, las sentencias T-329 de 1994, T- 537 de 1994, T-809 de 2000, T- 406, T-510 y T- 1051 de 2002, T-321 de 2003.

[10] La Corte concedió la tutela invocada y ordenó a la empresa Panamco Indega S.A., "dar inmediato y estricto cumplimiento a la sentencia del Tribunal Superior de Bogotá, Sala Laboral, proferida el 18 de mayo de 1999 y mediante la cual se decidió el recurso de homologación interpuesto contra el Laudo Arbitral del 2 de diciembre de 1998".

[11] Al respecto pueden consultarse entre otras las sentencias T-498 y T-720 de 2002 y T-631, T-882 de 2003 y T-363 de 2005, entre otras.

[12] Sentencia T-403 de 1996.

[13] La Corte concedió el amparo a una persona que había logrado el reconocimiento judicial de su pensión de invalidez, pero cuyo pago aún estaba pendiente, y ordenó la inclusión en nómina del peticionario en un término no superior a 48 horas.

[14] Cfr. Caso Barrios Altos. Cumplimiento de sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 28 de noviembre de 2003, considerando primero; Caso "La Última Tentación de Cristo" (Olmedo Bustos y otros). Cumplimiento de sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 28 de noviembre de 2003, considerando primero; Caso Suárez Rosero. Cumplimiento de sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 27 de noviembre de 2003, considerando primero; Caso Caballero Delgado y Santana. Cumplimiento de sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 27 de noviembre de 2003, considerando primero; Caso Garrido y Baigorria. Cumplimiento de sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 27 de noviembre de 2003, considerando primero; Caso Blake. Cumplimiento de sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 27 de noviembre de

2003, considerando primero; Caso Benavides Cevallos. Cumplimiento de sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 27 de noviembre de 2003, considerando primero; Caso de los "Niños de la Calle" (Villagrán Morales y otros). Cumplimiento de sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 27 de noviembre de 2003, considerando primero; Caso Loayza Tamayo. Cumplimiento de sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 27 de noviembre de 2003, considerando primero; Caso Cantoral Benavides. Cumplimiento de sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 27 de noviembre de 2003, considerando primero; Caso Bámaca Velásquez. Cumplimiento de sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 27 de noviembre de 2003, considerando primero; Caso de la "Panel Blanca" (Paniagua Morales y otros). Cumplimiento de sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 27 de noviembre de 2003, considerando primero; Caso Castillo Páez. Cumplimiento de sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 27 de noviembre de 2003, considerando primero; Caso del Tribunal Constitucional. Cumplimiento de sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 27 de noviembre de 2003, considerando primero; y Caso Hilaire, Constantine y Benajmin y otros. Cumplimiento de sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 27 de noviembre de 2003, considerando primero.

[15] Cfr. Caso "Cinco Pensionistas", supra nota 32, párrs. 138 y 141; y Caso Cantos, supra nota 31, párr. 55.

[16] Caso Baena Ricardo v. Panamá, Sentencia (competencia) de 28 de noviembre de 2003.

[17] Sentencia T-431 de 2012.

[18] Sentencia T-363 de 2005.

[19] Sentencia T-216 de 2013.

[20] En la Sentencia T-488 de 2014, la Corte indicó que la valoración sobre la legitimidad o no del incumplimiento de un fallo judicial deberá hacerse en atención a los criterios de:

"i- Motivación: El funcionario o entidad pública tiene que presentar los argumentos por los cuales considera que le es imposible dar cumplimiento a la decisión judicial. Su inconformidad no puede permanecer en el fuero interno, sino ser debidamente comunicada a las personas interesadas.

ii- Notoriedad: La imposibilidad fáctica o jurídica de dar cumplimiento a la decisión judicial ha de ser notoria. Por ejemplo, porque la orden contradice manifiestamente una disposición constitucional.

iii- Grave amenaza: El servidor que objeta el cumplimiento de una providencia judicial debe explicar en qué medida la ejecución de la decisión acarrearía un inminente y grave daño al ordenamiento jurídico o a algún derecho fundamental en particular. De este modo, el simple desacuerdo moral, técnico o administrativo no justifica el incumplimiento.

iv- Facultad legal: El servidor debe canalizar su inconformidad a través de los recursos y mecanismos que la propia ley le ha otorgado. No es aceptable que los funcionarios públicos diseñen mecanismos ad-hoc para oponerse al cumplimiento de decisiones judiciales.

v- Oportunidad: La oposición al cumplimiento debe realizarse oportuna y ágilmente, de manera

tal que no sirva como excusa para justificar la desidia o la mora en el acatamiento de la orden judicial.

vi- Contradicción: El trámite de oposición debe respetar las garantías básicas del debido proceso, especialmente la participación de las personas o autoridades afectadas por el incumplimiento".



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones

ISSN 2256-1633

Última actualización: 5 de febrero de 2021 - Diario Oficial No. 51567 - Enero 24 de 2021

