

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO ONCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO
JUDICIAL DE TUNJA

Tunja, ocho (08) de agosto de dos mil diecisiete (2017)

ACCIONANTE: ANA LUCY SUÁREZ AMAYA

**ACCIONADO: DEPARTAMENTO DE BOYACÁ - SECRETARÍA
DE EDUCACIÓN DE BOYACÁ.**

RADICACIÓN: 15001 33 33 011 2017 00121 - 00

ACCIÓN DE TUTELA

ASUNTO A RESOLVER:

Decide el Despacho en primera instancia la acción de tutela instaurada por ANA LUCY SUÁREZ AMAYA en contra del DEPARTAMENTO DE BOYACÁ-SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DE BOYACÁ.

I. ANTECEDENTES:

1. La solicitud de amparo (fl. 1-2): La señora Ana Lucy Suárez Amaya presenta acción de tutela a través de apoderado, invocando la protección de los derechos fundamentales de debido proceso administrativo, mínimo vital, igualdad, dignidad humana, seguridad social y los que denominó "*moralidad administrativa, seguridad jurídica, y retén social-protección especial reforzada*" (fl. 2). En consecuencia, pide que se ordene a la accionada, suspender la vulneración de sus derechos fundamentales y expedir el acto administrativo por medio del cual se dé cumplimiento al fallo de fecha 12 de junio de 2015, expedido por el Juzgado Administrativo Sección Única Oral de Descongestión de Tunja, que fue confirmado por el Tribunal Administrativo de Boyacá el 12 de junio de 2015, por medio de los cuales se ordenó liquidar y pagar la bonificación especial del 15%, por haber laborado en una institución educativa de difícil acceso. Además, pide que se ordene el pago del retroactivo causado desde la fecha que lo ordenó el fallo judicial.

La accionante fundamenta sus pretensiones principalmente en los siguientes hechos:

- Que en el trámite del medio control identificado con el radicado 2014-0443, se profirió fallo de segunda instancia de fecha 12 de febrero de 2016, en el cual se ordenó liquidar y pagar la bonificación especial del 15%, por haber laborado en una

institución educativa de difícil acceso. Resalta que dicha sentencia cobró ejecutoria el 19 de febrero de 2016.

- Que el día 19 de julio de 2016, elevó solicitud de cumplimiento de la anterior sentencia, sin que a la fecha la entidad haya acatado el fallo.

2.- Trámite procesal surtido en primera instancia (fl. 46):

Mediante providencia de veintiséis (26) de julio de dos mil diecisiete (2017), el Despacho dispuso admitir la presente acción constitucional, para que en el término señalado la entidad accionada procediera a dar respuesta.

3. Respuesta de la entidad accionada - Departamento de Boyacá (fl. 51-55):

Explica que para el presente caso debe cumplirse con el trámite establecido en el Decreto Departamental No. 1392 de 12 de noviembre de 2010, en el cual se establecen los requisitos para el trámite y pago de sentencias judiciales y conciliaciones, conforme al Sistema Integrado de Gestión.

Señala que la demora en el cumplimiento del fallo judicial obedece a que el desembolso de los dineros para dar trámite a la solicitud, depende directamente del Ministerio de Educación Nacional, por cuanto el pago de la bonificación del 15%, se efectúa con recursos provenientes del Sistema General de Participaciones.

Frente al estado actual de la solicitud de cumplimiento del fallo, señaló que ya se realizó el proyecto de acto administrativo de pago de sentencia de fecha 12 de febrero de 2016, proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá; el cual fue remitido a la Oficina de Gestión Financiera para la correspondiente expedición del certificado de registro presupuestal. Precisa que en esta última dependencia se estancó el proceso durante seis (6) meses, por cuanto el Ministerio de Educación Nacional no efectuaba el giro de los recursos y señala que fue solo hasta *"...finales del mes de julio, se notificó de la disponibilidad y giro de recursos para el segundo semestre del presente año..."* (fl.52)

Precisa que el trámite que sigue es la actualización correspondiente de la Resolución con la firma del nuevo Secretario de Educación de Boyacá, y con posterioridad, se remitirá dicho documento a la Secretaría de Hacienda para su respectiva revisión legal y aprobación, para proceder luego a radicar el proyecto de acto administrativo en la oficina de Tesorería, a la cual le corresponde expedir el registro presupuestal.

Asegura que a través de oficio No.1.2.5.1.1-38 2017PQR36238 de 31 de julio de 2017, enviado por correo certificado, se le informó al apoderado de la tutelante, el estado actual del trámite del pago de sentencia proferida en el proceso 2014-0443.

Manifiesta que si bien existe un acuerdo con la Autoridad Central para disponibilidad y giro de recursos en el segundo semestre de 2017, no es posible establecer con exactitud la fecha de pago, pues no se encuentra en el marco de sus competencias; no obstante, refiere que "se está realizando toda la gestión administrativa posible" (fl.53), a fin de atender lo solicitado por la accionante.

Concluye que la tutela resulta ser improcedente, como quiera que la entidad no ha dado cumplimiento a la sentencia por las causas razonables que fueron expuestas, y además, la accionante no demuestra el estado de vulnerabilidad necesario para superar el examen de subsidiariedad en estos casos.

II. CONSIDERACIONES:

1. Problema jurídico:

Es del caso precisar que pese a que en la demanda no se hace mención de la vulneración del derecho de petición, atendiendo al caso concreto, el Juzgado considera necesario abordar su estudio.

Corresponde al Despacho establecer si los derechos fundamentales de petición, debido proceso administrativo, mínimo vital, igualdad, dignidad humana y seguridad social invocados por la accionante, señora ANA LUCY SUÁREZ AMAYA fueron vulnerados o amenazados por el DEPARTAMENTO DE BOYACÁ - SECRETARÍA DE EDUCACIÓN, con ocasión de la falta de respuesta de fondo a la petición presentada el día 19 de julio de 2016 en la que solicita el cumplimiento del fallo proferido el 12 de febrero de 2016 por el Tribunal Administrativo de Boyacá; y si es posible exigir el cumplimiento de una sentencia judicial a través del mecanismo constitucional de tutela.

Para desatar el problema jurídico, el Despacho abordará los siguientes aspectos:

2. Marco jurídico y jurisprudencial:

2.1.- Naturaleza de la acción de tutela.

La acción de tutela prevista en el artículo 86 de la Carta Política y reglamentada por los Decretos 2591 de 1991, 306 de 1992, 1382 de 2000 y 1834 de 2015, como mecanismo directo y expedito para la

protección de derechos fundamentales constitucionales, permite a las personas reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, la protección inmediata de los mismos, cuando quiera que resulten amenazados o vulnerados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares, siempre que no se disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que se trate de impedir un daño irremediable, en cuyo evento procede como mecanismo transitorio.

2.2. El carácter subsidiario y la procedencia excepcional de la acción de tutela para obtener el pago de sentencias judiciales proferidas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Sea lo primero, señalar que al tenor literal del artículo 86 de la Constitución Política, la acción de tutela "(...) *solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.*" En igual sentido lo expone el numeral 1 del artículo 6 del Decreto 2591 de 1991 en relación a las causales de improcedencia de dicha acción, norma a cuyo tenor literal señala que no procederá la acción de tutela "*Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante.*".

Tal regla de procedencia implica para el juez constitucional apreciar la configuración del perjuicio irremediable según las circunstancias fácticas del caso, y le impone evaluar que la posibilidad de acudir al medio ordinario sea cierta y eficaz.

En múltiples oportunidades se ha pronunciado la Corte Constitucional sobre **el carácter residual y subsidiario de la acción de tutela**, exponiendo lo siguiente:

"La naturaleza subsidiaria y residual que la Carta Política le atribuyó a la acción de tutela justifica que su procedibilidad se haya reservado a tres escenarios concretos: aquel en el que el ciudadano no cuenta con otro mecanismo de defensa judicial para obtener el amparo invocado, aquel en el que los medios judiciales disponibles son ineficaces o carecen de idoneidad para obtener tal protección y, por último, el que se presenta cuando el ciudadano se ve enfrentado a un perjuicio irremediable."¹

Así, en sentencia **T-389 de 2014** advirtió el Máximo Tribunal Constitucional que el principio de subsidiariedad propende porque la

¹ Corte Constitucional, Sentencia T 453 de 2012.

acción de tutela no sea utilizada como una vía paralela a las ordinarias, o que pretenda sustituirlas, sino que debe ser el mecanismo último al cual acudir para la protección de derechos fundamentales, cuando los demás medios de defensa judicial, se tornan ineficaces.

Por su parte, en lo que refiere a la procedencia excepcional del mecanismo de amparo para obtener el cumplimiento de sentencias judiciales ejecutoriadas, dicha Corporación² ha destacado que el cumplimiento de los fallos judiciales hace parte del núcleo esencial de garantías *ius* fundamentales como la tutela judicial efectiva, el debido proceso y el acceso a la administración de justicia. Sin embargo, a pesar de la connotación que reviste el cumplimiento de los fallos judiciales, de dicha circunstancia no se puede concluir que de manera automática proceda la acción de tutela para hacerlos efectivos. Sobre el particular, la jurisprudencia constitucional ha señalado que, por regla general, la acción de amparo no es el mecanismo idóneo para materializar su cumplimiento. Al respecto, en sentencia **T-005 de 2015** señaló:

"Respecto de la procedencia de la acción de tutela para solicitar el cumplimiento de las decisiones que finiquitan un proceso judicial, la Corte ha reconocido, a través de una amplia y constante línea jurisprudencial, que el mecanismo constitucional resulta procedente, de manera general, cuando se está en presencia de una obligación de hacer. El ejemplo característico de este tipo de obligación ocurre cuando la sentencia judicial ordena el reintegro de un trabajador.

Situación contraria ocurre cuando se encuentra incorporada una obligación de dar. La jurisprudencia constitucional ha afirmado que el ordenamiento jurídico contempla un mecanismo principal e idóneo para exigir el cumplimiento de éste tipo de obligaciones como lo son los procesos ejecutivos. Al respecto, la Corte ha señalado "que el proceso ejecutivo tiene la virtualidad de obtener el forzoso cumplimiento de aquello que se quiere eludir, mediante la aplicación de medidas que, como el embargo y posterior remate de los bienes del deudor, están en manos del juez, quien las lleva adelante pese a la resistencia del demandado, en los casos y dentro de las reglas procesales pertinentes"³.

De esta manera, se puede concluir que el primer estudio que debe llevar a cabo el juez constitucional cuando resuelva una tutela cuya pretensión principal radique en el cumplimiento de una providencia judicial, es determinar el tipo de obligación que consagra la orden del fallo.

Ahora bien, lo anterior no significa que la acción de tutela siempre proceda para ordenar el cumplimiento de una

² Corte Constitucional, Sentencias T-216 de 2013, T-005 de 2015, entre otras.

³ Sentencia T-329 de 1994.

sentencia que contiene una obligación de hacer; la naturaleza subsidiaria de la acción constitucional siempre prevalece y, por esa razón, además de la naturaleza de la obligación, debe constatarse que existe un riesgo cierto para los derechos fundamentales del accionante o el posible acaecimiento de un perjuicio irremediable.

Aceptar una tesis distinta implicaría admitir que la tutela opera como un mecanismo ordinario dentro de los procesos judiciales, desnaturalizando así la acción. Este postulado cobra mayor fuerza cuando la obligación de hacer que se pretende hacer cumplir, tiene un carácter netamente monetario; en estos casos la Corte no puede admitir la procedencia automática de la acción de tutela, toda vez que hacerlo desnaturalizaría la acción. En consecuencia, al igual que en cualquier otra circunstancia puesta en conocimiento del juez constitucional, es menester realizar un estudio para determinar la real afectación de los derechos.” (Negrita fuera de texto).⁴

Así, atendiendo a lo enseñado por la Corte Constitucional, **"en principio debe acudir a los procesos ordinarios para perseguir el cumplimiento del fallo. No obstante, si se demuestra que el mecanismo no es eficaz, tal como sucede en los casos de los sujetos de especial protección, la acción de amparo se convierte en la herramienta idónea para restablecer los derechos conculcados ante la renuencia de la autoridad pública condenada.”**⁵ (Negrita fuera de texto).

En suma, cuando se pretende que el Juez de tutela ordene el cumplimiento de lo dispuesto en una sentencia judicial ejecutoriada, debe distinguirse entre las obligaciones de hacer y de dar, pues por regla, el amparo procede cuando la obligación que surge de la sentencia es de hacer, es decir, de aquellas en que lo debido es un hecho o acción positiva, **y no cuando es de pagar una cantidad líquida de dinero**⁶. De igual manera, debe señalarse que si bien, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha definido que en principio la tutela no es el medio judicial apropiado para resolver de fondo conflictos de naturaleza ejecutiva, como quiera que la regla que desarrolla el principio de

⁴ En igual sentido, Corte Constitucional, Sentencias T-216 de 2015, T-047 de 2013 y T-134 de 2012.

⁵ Corte Constitucional. Sentencia T-047 de 2013. En igual sentido: Sentencias T-406 de 2002, T-440 de 2010 Y SU-389 de 2005.

⁶ Al respecto, Corte Constitucional, Sentencia T-631 de 2003 y **T-047 de 2013**: "(...) siguiendo la línea de argumentación de esta Corporación, en cuanto al tema de la procedencia o no de la acción de tutela cuando se pretende que el juez de tutela ordene el cumplimiento de lo dispuesto en una decisión judicial ejecutoriada, la Corte ha distinguido entre las obligaciones de hacer y de dar. Parte de que el amparo por regla general procede cuando la obligación que surge de la sentencia es de hacer, es decir, de aquellas en que lo debido es un hecho o acción positiva distinta a la entrega de la cosa, y no cuando es de dar, es decir, cuando el objeto de la obligación consiste en transferir el dominio o en constituir un derecho real sobre ella. (...) 3.2.4.11. No obstante, la Corte Constitucional ha considerado que: "si bien existe diferencia entre las obligaciones de hacer y de dar, por regla general la acción de tutela es improcedente para obtener el cumplimiento de las sentencias judiciales ejecutoriadas que genera una obligación de dar, ya que el proceso ejecutivo es el mecanismo judicial más idóneo para obtener el cumplimiento de este tipo de sentencias", pero, en algunos de sus pronunciamientos también ha dicho que: "cuando se están afectando otros derechos y principios fundamentales como la vida, la dignidad humana, la integridad física y moral es procedente que mediante este mecanismo residual y subsidiario se ordene que el derecho debidamente reconocido se ejecute (...). 3.2.4.12. Entonces, para que el orden justo deje de ser una simple consagración teórica, es necesario que las autoridades públicas y los particulares cumplan las decisiones judiciales, lo que implica el respeto y la ejecución de las sentencias, las cuales, por regla general no pueden cumplirse a través de la tutela, pero excepcionalmente sí se admite dicho mecanismo para la protección de derechos fundamentales. (...)"

subsidiariedad no es del todo absoluta, excepcionalmente aquella –la tutela- se muestra como el mecanismo apto para la protección inmediata de derechos fundamentales de sujetos que se encuentran en estado de debilidad manifiesta o en circunstancias de vulneración y que por ende se encuentren bajo la protección especial del Estado. De lo que se infiere la flexibilización del principio de subsidiariedad, tal y como lo interpreta la Corte al determinar que:

"El artículo 86 Superior debe interpretarse en concordancia con los artículos 13 y 47 constitucionales, ya que existen personas que por sus condiciones requieren una especial protección por parte del Estado. En relación con estas personas no es posible hacer el examen de subsidiariedad con la misma rigurosidad que para los demás.

Por ello, el requisito de subsidiariedad no puede dejar sin contenido al trato preferencial que reciben los sujetos de especial protección constitucional. Un análisis riguroso de este principio de cara a dicho grupo acentuaría su condición de debilidad, toda vez que el juez de tutela aplicaría los mismos criterios que al común de la sociedad. Es por eso que su valoración no debe ser exclusivamente normativa. La evaluación debe prever los aspectos subjetivos del caso. Por tanto, cuando de los elementos del caso se concluya que la persona que solicita el amparo es un sujeto de especial protección, el análisis se hace más flexible para el sujeto pero más riguroso para el juez, ya que debe considerar circunstancias adicionales a las que normalmente valora.

Mediante sentencia T-651 de 2009 este Tribunal expresó que en "relación con este requisito, de manera reiterada, la Corte ha considerado que la condición de sujeto de especial protección constitucional -especialmente en el caso de las personas de la tercera edad (Art. 46 C.P.), los discapacitados (Art. 47 C.P.) y las mujeres cabeza de familia (Art. 43 C.P.)-, así como la circunstancia de debilidad manifiesta en la que se encuentre el accionante, permiten presumir que los medios ordinarios de defensa judicial no son idóneos". En el mismo sentido, la sentencia T-589 de 2011 sostuvo que "el operador judicial debe examinar la situación fáctica que define el asunto sometido a su conocimiento, y las particularidades de quien reclama el amparo constitucional, pues, si se trata de sujetos de especial protección constitucional (personas de la tercera edad o en condición de discapacidad, etc.) o de personas que se encuentren en condiciones de debilidad manifiesta, el análisis de procedibilidad se flexibiliza haciéndose menos exigente".

*En conclusión, los medios de defensa con los que cuentan los sujetos de especial protección constitucional se presumen inidóneos. **Sin embargo, en cada caso, la condición de vulnerabilidad** (persona de la tercera edad, niño o niña, persona en situación de discapacidad, etc.), **debe ser analizada***

por el juez de tal forma que lo lleve a considerar que efectivamente, por sus características, en esa circunstancia en particular, se encuentra en imposibilidad de ejercer el medio de defensa en igualdad de condiciones. (Negrita fuera de texto).

Conforme a lo anterior, es dable predicar la procedencia excepcional de la acción de tutela en estos casos, siempre que se encuentre demostrada la existencia de un perjuicio irremediable, o que se trate de un sujeto de especial protección. En cuanto a éstos últimos, respecto de la edad, valga destacar que si bien es un factor a tener en cuenta frente a la procedencia de la acción, señala la Corte que aunque las personas de la tercera edad se encuentran en una posición de debilidad e indefensión, *"esa sola y única circunstancia no hace procedentes las acciones de tutela que versen sobre derechos pensionales, ya que es necesario acreditar que el daño causado al actor le está vulnerando sus derechos fundamentales o aquellos que lo son por conexidad, como el mínimo vital y la subsistencia digna."*⁷

2.3.- De la normatividad y reglas para el cumplimiento de sentencias judiciales ejecutoriadas

Las normas aplicables al cumplimiento de la sentencia que ordenó la reliquidación de la pensión de la accionante son las contenidas en el Decreto 01 de 1984 – en adelante CCA- como quiera que la demanda fuere interpuesta y tramitada bajo las reglas de dicha norma sustancial, de lo que resulta evidente que los acreedores de una condena impuesta en sentencia judicial, tienen el deber de solicitar su cumplimiento después de su ejecutoria con la respectiva cuenta de cobro, tal y como a continuación se expone.

Al tenor de lo consignado en el artículo 176⁸ del CCA *"Las autoridades a quienes corresponda la ejecución de una sentencia dictarán, dentro del término de treinta (30) días contados desde su comunicación, la resolución correspondiente, en la cual se adoptarán las medidas necesarias para su cumplimiento."* Lo que conlleva a que la entidad respectiva realice un procedimiento interno para satisfacer la condena impuesta. Así lo establece el artículo 1 del Decreto 768 de 1993 *"... una vez comunicada una sentencia al organismo que resultare condenado, éste dentro del término de (30) días previsto en el artículo 176 del Código Contencioso Administrativo, **procederá a expedir una resolución mediante la cual se adopten las medidas para su cumplimiento** entre las cuales dispondrá el envío de copia de la providencia debidamente autenticada por la Secretaría del Tribunal respectivo, a la Subsecretaría Jurídica del Ministerio de Hacienda y*

⁷ Corte Constitucional, Sentencias T-205 de 2012, T-1316 de 2001 y T-472 de 2008.

⁸ Reglamentado por el Decreto Nacional 768 de 1993.

Crédito Público, para efecto de la realización de los pagos a que hubiere". (Negrillas y Subrayas Fuera de Texto).

Adicionalmente, en el artículo 177 ibídem se determinó que las condenas serían ejecutables **dieciocho (18) meses** después de su ejecutoria, y en el inciso 6 se estableció que *"Cumplidos seis meses desde la ejecutoria de la providencia que imponga o liquide de una condena o de la que apruebe una conciliación, sin que los beneficiarios hayan acudido ante la entidad responsable para hacerla efectiva, acompañando la documentación exigida para el efecto, cesará la causación de intereses de todo tipo desde entonces hasta cuando se presentare la solicitud en legal forma."*

Lo expuesto, para significar que una obligación exigible, no siempre es ejecutable, pero una obligación ejecutable, de suyo debe ser plenamente exigible. En tanto, la obligación se hace ejecutable después de los referidos 18 meses, toda vez que el acreedor puede acudir ante la jurisdicción competente para pretender su cumplimiento en el curso del proceso ejecutivo correspondiente.

2.4. Del derecho fundamental de petición:

El derecho fundamental de petición encuentra su consagración expresa en el artículo 23 de la Constitución Política, en los siguientes términos:

"Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales".

En cuanto a los términos otorgados a las autoridades para proferir respuesta, la Ley 1755 del 30 de junio de 2015, por medio de la cual se regula el derecho fundamental de petición establece que los términos para resolver peticiones son:

Artículo 14. Términos para resolver las distintas modalidades de peticiones. *Salvo norma legal especial y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción. Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones:*

1. Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los diez (10) días siguientes a su recepción. Si en ese lapso no se ha dado respuesta al peticionario, se entenderá, para todos los efectos legales, que la respectiva solicitud ha sido aceptada y, por consiguiente, la administración ya no podrá negar la entrega de dichos documentos al peticionario, y

como consecuencia las copias se entregarán dentro de los tres (3) días siguientes.

2. Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción.

Parágrafo. Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad debe informar esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término señalado en la ley expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto.

Al respecto, la Sección Primera de Consejo de Estado, en sentencia del **04 de febrero de 2016, dentro del proceso radicado con el N°: 08001-23-33-000-2015-00150-01**, indicó en cuanto a derecho de petición en actuaciones administrativas lo siguiente:

*"(...) el derecho fundamental de petición se traduce en la facultad que tiene toda persona de elevar, ante las autoridades públicas y los particulares que presten un servicio público, solicitudes de carácter particular o general a fin de que éstas den respuesta en un término específico. La respuesta de la autoridad petitionada, puede o no satisfacer los intereses de quien ha elevado la solicitud, en el sentido de acceder o no a sus pretensiones, **pero siempre con una contestación que le permita al peticionario conocer cuál es la voluntad de la Administración frente al asunto planteado.***

En tal sentido, dicho derecho comprende los siguientes elementos: i) **La posibilidad cierta y efectiva de elevar solicitudes** ante las autoridades, sin que éstas se nieguen a recibirlas o se abstengan de tramitarlas; ii) **La respuesta oportuna, es decir, dentro de los términos establecidos en el ordenamiento jurídico;** iii) **La respuesta de fondo o contestación material**, lo que supone que la autoridad entre en la materia propia de la solicitud, sobre la base de su competencia, refiriéndose de manera completa a todos los asuntos planteados (plena correspondencia entre la petición y la respuesta), excluyendo fórmulas evasivas o elusivas; y iv) **La pronta comunicación de lo decidido al peticionario**, con independencia de que su sentido sea positivo o negativo (...)

De otro lado, resulta pertinente establecer que cuando se trate de una petición incoada dentro de una actuación administrativa, la jurisprudencia ha indicado que éstas deben ceñirse a los procedimientos, requisitos y términos que regulan la actuación bajo la cual se presentan."
(Negrilla fuera del texto original)

3. CASO CONCRETO:

Dentro del expediente se encuentran acreditados los siguientes hechos relevantes:

- La accionante presentó demanda de nulidad y restablecimiento del derecho que fue radicada con el No. 152383333752-2014-00443-00 y fallada en primera instancia por el Juzgado Administrativo Sección Única Oral de Descongestión de Duitama en sentencia del 12 de junio de 2015 (fl. 16-18).
- La anterior decisión fue confirmada en segunda instancia por el Tribunal Administrativo de Boyacá a través de la sentencia del 12 de febrero de 2016 (fl. 6-15).
- Conforme a la certificación suscrita por la Secretaria del Juzgado 2º Administrativo del Circuito Judicial de Duitama (fl. 37), las sentencias cobraron ejecutoria el 19 de febrero de 2016.
- El 19 de julio de 2016 la accionante a través de apoderado judicial solicitó ante la Secretaria de Educación el cumplimiento de la sentencia judicial antes señalada. (fl. 33-35)
- A través de oficio 1.2.11-38 2017-PQR36238 de 31 de julio de 2017, la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Secretaría de Educación de Boyacá, envió una comunicación al apoderado del accionante informando sobre el estado actual de su solicitud de pago de sentencia (fl.74-75), la cual fue enviada por correo certificado el mismo día (fl.76).

Es claro que a través de la presente acción se pretende lograr el pago del retroactivo reconocido en la sentencia judicial por concepto de bonificación especial del 15% por haber laborado en institución educativa ubicada en zona de difícil acceso, ante la presunta ineficacia del proceso ejecutivo para la protección de los derechos fundamentales del actor, quien sostiene que con los valores dejados de percibir se afecta su mínimo vital, por tanto advierte que los mecanismos ordinarios se presumen inidóneos.

Como atrás se expuso, con fundamento en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, para que vía acción de tutela pueda accederse al pago de sentencias judiciales, además de la condición de sujeto de especial protección (en este caso en razón de la edad), deben acreditarse la afectación al mínimo vital o el riesgo de un perjuicio irremediable que requiera ser conjurado⁹, correspondiéndole al Juez, de acuerdo a las

⁹ Al respecto, Corte Constitucional, Sentencias T 451 de 2010, T 956 de 2013, T 081 de 2013, entre otras.

particularidades de cada caso concreto, determinar la inminencia¹⁰ y gravedad¹¹ del perjuicio así como la impostergabilidad y urgencia¹² de tomar medidas de amparo.

En este punto, valga resaltar que la condición de tercera edad de una persona no la excusa *per se* de hacer uso de los mecanismos de defensa que por ley están creados para obtener la satisfacción de sus derechos e intereses jurídicos, puesto que se requiere que se corroboren otras situaciones particulares como la condición física, económica y mental, el grado de afectación al derecho fundamental, en particular al mínimo vital móvil, la existencia del derecho en cabeza del actor, la afectación al mismo y el despliegue de cierta actividad administrativa o procesal para obtener la protección del bien jurídico objeto de tutela.

Para establecer si una persona es de la tercera edad, debe aclararse que dicho grupo es diferente de los adultos mayores (mayores de 60 años), cuya clasificación se estableció para los efectos consignados en la Ley 1276 de 2009 "A través de la cual se modifica la Ley 687 del 15 de agosto de 2001 y se establecen nuevos criterios de atención integral del adulto mayor en los centros vida". Así lo expresó la Corte Constitucional en Sentencia T-138 de 2010:

*"... Esa distinción ha permitido a la Corte establecer que **el criterio para considerar a alguien de "la tercera edad", es que tenga una edad superior a la expectativa de vida oficialmente reconocida en Colombia.** Este criterio reconoce, por un lado, que la edad legalmente definida para efectos de pensión suele tener un rezago considerable frente a las realidades demográficas. Y por otro lado, introduce un parámetro de distinción objetivo y técnicamente definido, que le permite al juez constitucional, dentro del universo de quienes han llegado a la edad para hacerse acreedores a una pensión de vejez –regla general–, determinar a aquel subgrupo que amerita una especial protección constitucional y por lo tanto, quienes hacen parte de él podrían eventualmente, si concurren los demás requisitos de procedibilidad jurisprudencialmente establecidos, reclamar su pensión de vejez por la vía excepcional de la tutela. Se trata, en consecuencia de un criterio objetivo y que, a diferencia de los otros criterios posibles, permite una distinción que atiende el carácter excepcional de la tutela.*

De conformidad con el documento de Proyecciones de Población elaborado por el Departamento Nacional de Estadística, de

¹⁰. Corte Constitucional, Sentencia T-939 de 2012: *El perjuicio ha de ser inminente: 'que amenaza a está par suceder prantamente'. Con la anterior se diferencia de lo expectativo ante un posible daño o menoscabo, porque hay evidencias fácticas de su presencia real en un corto lapso, que justifica las medidas prudentes y oportunas para evitar algo probable y no una mero conjetura hipotética.*

¹¹. Corte Constitucional, Sentencia T-939 de 2012: *No basta cualquier perjuicio, se requiere que éste sea grave, lo que equivale a la gran intensidad del daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona. La gravedad obliga a basarse en la impartancia que el orden jurídico concede a determinadas bienes bajo su protección, de manera que la amenaza a uno de ellos es motivo de actuación oportuna y diligente por parte de las autoridades públicas.*

¹². Corte Constitucional, Sentencia T-939 de 2012: *La urgencia y la gravedad determinan que la acción de tutela sea impostergable, ya que tiene que ser adecuada para restablecer el orden social justa en todo su integridad. Si hoy postergabilidad de la acción, ésta corre el riesgo de ser ineficaz por inoportuna. Se requiere una acción en el momento de la inminencia, no cuando ya haya desenlace con efectos antijurídicos.*

Septiembre de 2007 -que constituye el documento oficial estatal vigente para efectos de determinar el indicador de expectativa de vida al nacer-, para el quinquenio 2010-2015, la esperanza de vida al nacer para hombres es de 72.1 años y para mujeres es de 78.5 años."

En igual sentido lo advirtió la Corte Constitucional en Sentencia T-938 de 2014:

"De esta forma, tal como fue presentado en la sentencia T-138 de 2010, la definición establecida por la Ley 1276 de 2009 no podría ser aplicada al presente caso, teniendo en cuenta que (i) fue concebida únicamente para efectos de dicha ley ; (ii) trasladar su interpretación al ámbito pensional, podría aumentar el alcance deseado por el Legislador; (iii) llegaría al absurdo de establecer una edad inferior a la edad pensional, pues desde el 1 de enero de 2014, la edad requerida para acceder a la pensión de vejez es de 57 años para mujeres y 62 años para hombres; (iv) además de contrariar el carácter excepcional de la acción de tutela como mecanismo de defensa de derechos humanos, y convertirlo en la regla general.

*De acuerdo a lo anterior, esta Sala de Revisión considera que así como la tarea de determinar la edad pensional resulta propia del Congreso, es dicha entidad quien deberá fijar desde cuando inicia la tercera edad para efectos de la procedencia de la acción de tutela. Por lo tanto, con el fin de proteger la naturaleza excepcional y subsidiaria de la misma, **en la presente sentencia será adoptada como criterio para establecer la tercera edad, la expectativa de vida de los colombianos certificada por el DANE correspondiente a los 74 años.** Así, la acción de tutela procederá como mecanismo definitivo para aquellas personas que alcancen la mencionada edad pues en estos casos la jurisdicción ordinaria no resulta ser lo suficientemente eficaz e idónea.*

No obstante, dicha regla no constituirá la única vía para la procedencia de la presente acción, pues si del escrito de tutela se evidencia que los accionantes se encuentran en una situación apremiante que torne inidóneo o ineficaz el mecanismo de defensa ordinario establecido, la acción de tutela de igual forma será procedente como mecanismo definitivo. Adicionalmente, cuando del caso se desprenda la inminencia de un perjuicio irremediable, el amparo tutelar procederá como mecanismo transitorio."

Con fundamento en lo anterior, concluye parcialmente el Despacho que, como quiera que la accionante tiene 55 años y no supera la expectativa de vida certificada por el DANE para el quinquenio 2010-2015, no se encuentra en circunstancia de debilidad manifiesta en razón a su edad.

En el presente caso, dentro del escrito de tutela, quien acciona no manifiesta que en la actualidad carezca de ingresos, tampoco se acredita que exista un perjuicio irremediable que permita determinar la urgencia del amparo ante la posible mora judicial e ineficacia de los

demás medios de defensa judicial que tiene a su alcance para la protección de sus derechos, así como tampoco se encuentra acreditada la vulneración de su mínimo vital, la cual debe presentarse de manera grave e intensa, y en el presente caso, no hay prueba de ello.

Finalmente, recalca el Despacho que el accionante cuenta con otro mecanismo de defensa judicial como lo es la acción ejecutiva prevista en la Ley 1437 de 2011 –CPACA- que le permite acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo para obtener el cumplimiento forzado de las condenas proferidas por ella misma, máxime si se tiene en cuenta que en la actualidad la sentencia base de recaudo es plenamente ejecutable en la medida en que ya ha culminado el plazo de los 10 meses de que trata el artículo 192 ibídem.

En este orden de ideas, el Despacho declarará la improcedencia de la acción de tutela, toda vez que el accionante no ostenta la calidad de sujeto de especial protección –en razón a su edad-, no se encuentra acreditada la configuración de un perjuicio irremediable, no se encuentra acreditada la vulneración de su mínimo vital y dignidad humana, y además, cuenta con otros mecanismos de defensa judicial, como el proceso ejecutivo correspondiente.

No obstante lo anterior, si bien la tutela en este caso no resulta procedente para lograr el cumplimiento de la sentencia judicial, el Despacho no puede desconocer que independientemente de la respuesta que asuma la entidad ante una solicitud, es obligación de esta comunicar el trámite y las gestiones que se han realizado para resolverla de manera clara, oportuna y de fondo. Al respecto la Corte Constitucional ha señalado lo siguiente: ***“se debe cumplir puntualmente con su obligación de informar al usuario sobre el estado del trámite de su solicitud. Considera del caso recalcar la Corte que esa información debe ser personalizada, esto es, incorporando las circunstancias concretas de cada solicitud, y precisa, en la medida en que dé cuenta de la situación de la solicitud, las razones por las cuales ha habido atraso en la respuesta y el tiempo estimado para una solución definitiva”***¹³ (Subrayado fuera del texto original)

Así es que el Despacho evidenció que ante el desconocimiento del actor frente al trámite que se le había dado a su solicitud de cumplimiento de sentencia presentada hace más de un año, podrían verse vulnerados sus derechos fundamentales de petición y debido proceso, y en tal sentido, la entidad debía emitir un pronunciamiento al respecto. Sin embargo, con las actuaciones desplegadas por la entidad territorial accionada, a saber, la respuesta en la que se informa a la parte actora sobre el estado actual de su solicitud de pago de sentencia, la cual fue notificada

¹³ Sentencia T-501 de 2011. M.P.: Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo

al actor estando en curso el trámite de la presente acción constitucional, y a la hora de proferir el fallo de instancia se evidencia que la misma satisface el núcleo esencial del derecho constitucional fundamental de petición consagrado en el Artículo 23 Superior, de conformidad con lo estipulado en el artículo 26 del Decreto 2591 de 1991, lo que conlleva que se declare la carencia actual de objeto por hecho superado, al haber desaparecido las circunstancias que vulneraban los derechos fundamentales antes citados. En consecuencia, se hace procedente declarar la carencia actual de objeto por hecho superado. Al respecto, el precitado Decreto 2591 de 1991 establece:

"ARTICULO 26.- Cesación de la actuación impugnada. Si, estando en curso la tutela, se dictare resolución, administrativa o judicial, que revoque, detenga o suspenda la actuación impugnada, se declarará fundada la solicitud únicamente para efectos de indemnización y de costas, si fueren procedentes. (...)".

En torno a los eventos en los cuales se configura la carencia de objeto se pronunció la Honorable Corte Constitucional en sentencia T-358-14, en los siguientes términos:

"La carencia actual de objeto por hecho superado se da cuando entre el momento de la interposición de la acción de tutela y el momento del fallo se satisface por completo la pretensión contenida en la demanda de amparo, razón por la cual cualquier orden judicial en tal sentido se torna innecesaria. En otras palabras, aquello que se pretendía lograr mediante la orden del juez de tutela ha acaecido antes de que el mismo diera orden alguna. Respecto a la carencia actual de objeto por hecho superado, la Corte ha indicado que el propósito de la acción de tutela se limita a la protección inmediata y actual de los derechos fundamentales, cuando éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de las autoridades públicas, o de los particulares en los casos expresamente consagrados en la ley. Sin embargo, cuando la situación de hecho que origina la supuesta amenaza o vulneración del derecho desaparece o se encuentra superada, la acción de tutela pierde su razón de ser, pues en estas condiciones no existiría una orden que impartir. Por otro lado, la carencia actual de objeto por daño consumado se presenta cuando la vulneración o amenaza del derecho fundamental ha producido el perjuicio que se pretendía evitar con la acción de tutela, de modo tal que ya no es posible hacer cesar la violación o impedir que se concrete el peligro, y lo único que procede es el resarcimiento del daño causado por la vulneración del derecho fundamental".

Resulta evidente, que cualquier orden tendiente a la protección de los derechos del actor, resultaría innecesaria, por cuanto se ha superado la vulneración de los derechos fundamentales de petición y debido proceso. En este orden de ideas, el Despacho **i)** declarará la carencia actual del objeto frente a la vulneración de los derechos de petición y

debido proceso de la actora y **ii)**. declarará la improcedencia de la acción de tutela en relación con la protección al mínimo vital y dignidad humana como quiera que no se encuentra acreditada tal vulneración, y además, la accionante cuenta con otros mecanismos de defensa judicial, como el proceso ejecutivo correspondiente.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO ONCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE TUNJA**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA:

PRIMERO: DECLARAR la carencia actual de objeto por hecho superado en relación con los derechos fundamentales de petición y debido proceso, conforme a los motivos expuestos.

SEGUNDO: NEGAR por improcedente la acción de tutela presentada por la actora **ANA LUCY SUÁREZ AMAYA** en lo que respecta a la protección al mínimo vital.

TERCERO: NEGAR las demás pretensiones de la acción de tutela.

CUARTO: NOTIFICAR a los interesados en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991 y en caso de no ser impugnada esta decisión, remítase el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, en los términos del artículo 31 del Decreto 2591 de 1991.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


ASTRID XIMENA SÁNCHEZ PÁEZ
Juez