

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA
Magistrado Ponente ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA

Ibagué, ocho (08) de octubre de dos mil veintiuno (2021)

Radicación: **73001-33-33-004-2021-00154-01**
Acción: **TUTELA**
Accionante: **BUENAVENTURA BELTRÁN RINCON**
Accionado: **LA NACIÓN, MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL - FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO “FOMAG”, FIDUPREVISORA S.A.**
Referencia: **IMPUGNACIÓN DE SENTENCIA**

Procede la Sala a decidir la impugnación del fallo de primera instancia, proferido por el Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Ibagué, mediante el cual se negó el amparo de los derechos fundamentales de petición, debido proceso y mínimo vital del señor Buenaventura Beltrán Rincón.

ANTECEDENTES

El señor Buenaventura Beltrán Rincón, por intermedio de apoderado, interpuso acción de tutela en contra de la NACIÓN, MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL - FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO “FOMAG” y FIDUPREVISORA S.A. por considerar vulnerados sus derechos fundamentales de petición, debido proceso, mínimo vital, igualdad, dignidad humana y acceso a la administración de justicia, basándose en los siguientes (fls 8 a 10, expediente digital):

HECHOS

Que el día 15 de enero de 2014 presentó demanda de nulidad y restablecimiento contra la NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO y la SECRETARIA DE EDUCACION DEL DEPARTAMENTO DEL TOLIMA, solicitando le fuera reconocida una sanción moratoria, por el pago tardío de unas cesantías que solicitó.

Que el 15 de agosto de 2014, el Tribunal Administrativo del Tolima mediante fallo de primera instancia, ordenó a la NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FOMAG- REGIONAL DEL TOLIMA a reconocer y pagar la sanción moratoria al señor Buenaventura Beltrán Rincón.

Que el 26 de octubre de 2017, la Subsección A de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado profirió sentencia modificando el ordinal tercero de la sentencia del 15 de agosto de 2014, en cuanto a los términos de causación de la sanción moratoria y los porcentajes de sanción moratoria que corresponden a cada uno de los periodos de tiempo allí determinados.

Acción: Tutela
Accionante: Buenaventura Beltrán Rincón
Accionada: Nación - Ministerio De Educación Nacional - Fondo Nacional De Prestaciones Sociales del Magisterio, Fiduprevisora S.A.
Radicado: 73001-33-33-004-2021-00154-01
Interno: 0263/21

2

Que el 28 de febrero de 2018 radicó con el No. 2018PQR4987 - 2018-CES-534070 ante la secretaria de Educación del Tolima la solicitud de reconocimiento y pago de la sanción moratoria a su favor en cumplimiento de los fallos judiciales proferidos.

Que han pasado más de 45 meses desde el fallo confirmatorio de primera instancia, sin que las entidades accionadas hubieren cumplido con los fallos judiciales debidamente ejecutoriados.

PETICIÓN

Con fundamento en los hechos expuestos, el accionante solicita el amparo de sus derechos fundamentales al debido proceso, de petición, a la igualdad, a una vida digna y al acceso a la administración de justicia para que, en consecuencia, se le ordene a la NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO y a la FIDUPREVISORA S.A dar cumplimiento a las sentencias proferidas el 15 de agosto de 2014 por el Tribunal Administrativo del Tolima, modificado por el Consejo de Estado el 26 de octubre de 2017 y por consiguiente se reconozca y pague la sanción moratoria.

CONTESTACIÓN ENTIDADES ACCIONADAS

FIDUPREVISORA S.A

En escrito de contestación del 19 de agosto de 2021, indica que el presente mecanismo constitucional se torna improcedente teniendo en cuenta que el accionante cuenta con otros medios ordinarios idóneos para lograr el cumplimiento del fallo judicial, toda vez que la tutela es un mecanismo subsidiario que no puede remplazar los procesos de ejecución (fls. 99 a 105 del expediente digital)

Señala también que la Secretaria de Educación es el ente competente para expedir actos administrativos de reconocimiento de prestaciones económicas de los docentes afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, pues la Fiduprevisora S.A se limita a aprobar el proyecto de acto administrativo remitido por la Secretaría de Educación con el fin de verificar el cumplimiento de los requisitos legales para el reconocimiento y pago de la sanción moratoria solicitada por el docente y una vez aprobado, la Secretaría de Educación expide la resolución correspondiente.

Por otro lado, señala que en el presente caso se evidencia que la naturaleza de la obligación que pretende hacer cumplir el accionante es una obligación de DAR, de manera que, de entrada se permite concluir que la acción de tutela resulta improcedente por existir otro mecanismo de defensa judicial como es el proceso ejecutivo ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL

Allegó contestación el 20 de agosto de 2021, en el que solicita la desvinculación de esa entidad por no existir vulneración de los derechos fundamentales del accionante por su parte, configurándose una falta de legitimación en la causa por pasiva (fls 108 – 117 del expediente digital).

Acción: Tutela
Accionante: Buenaventura Beltrán Rincón
Accionada: Nación - Ministerio De Educación Nacional - Fondo Nacional De Prestaciones Sociales del Magisterio, Fiduprevisora S.A.
Radicado: 73001-33-33-004-2021-00154-01
Interno: 0263/21

3

Indica que ese Ministerio no es el competente para atender solicitudes de reconocimiento y pago de prestaciones sociales a cargo de las Secretarías de Educación de los entes territoriales y del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

Adicionalmente señala que no se interpuso petición alguna ante esa entidad, tal como aparece probado en el expediente, por lo que solicita su desvinculación total, porque los supuestos de hecho que dan origen a este trámite tutelar son ajenos al accionar del Ministerio de Educación Nacional.

Concluye manifestando que se debe declarar improcedente la acción de tutela presentada por el señor Buenaventura Beltrán Rincón, por cuanto existe otro mecanismo judicial para hacer cumplir el fallo judicial, que resulta idóneo y eficaz para lo pretendido.

SENTENCIA IMPUGNADA

Mediante sentencia proferida el 31 de agosto de 2021, el Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Ibagué, negó el amparo de los derechos fundamentales incoados por el señor Buenaventura Beltrán Rincón, por considerar improcedente la acción de tutela emprendida (fls. 250 a 258, expediente digital).

Para arribar a dicha decisión, el A quo precisó que la acción de tutela resulta improcedente para lograr el cumplimiento de sentencias judiciales ejecutoriadas o el reconocimiento y pago de sanciones moratorias, pues el ordenamiento jurídico prevé medios ordinarios para lograr esos fines, por lo que el accionante debió acreditar el agotamiento de estos mecanismos o demostrar su ineficacia.

Manifestó que el derecho de petición interpuesto para solicitar el reconocimiento y pago de la sanción moratoria en cumplimiento del fallo judicial se radicó el 28 de febrero de 2018, esto es, hace más de 3 años, lo que evidencia que no se está ante una situación de necesidad extrema o de peligro inminente.

Refirió que hasta el 13 de abril de 2021, el apoderado judicial del accionante radicó ante el Tribunal Administrativo del Tolima el proceso ejecutivo correspondiente en contra de las entidades accionadas, por lo que, al existir un medio idóneo para lo pretendido y teniendo en cuenta el carácter subsidiario de la acción de tutela, el juez constitucional no puede pretermitir el debido proceso.

IMPUGNACIÓN

El señor Buenaventura Beltrán Rincón impugnó la sentencia proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Ibagué el 31 de agosto de 2021, buscando su revocatoria en esta instancia y que, en su lugar, se tutelén sus derechos fundamentales, ordenando a la NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO Y SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DEL DEPARTAMENTO DEL TOLIMA que den cumplimiento al fallo proferido por el Tribunal Administrativo del Tolima el 15 de agosto de 2014, modificado por el Consejo de Estado el 26 de octubre de 2017 (fls. 260 a 264, expediente digital).

Acción: Tutela
Accionante: Buenaventura Beltrán Rincón
Accionada: Nación - Ministerio De Educación Nacional - Fondo Nacional De Prestaciones Sociales del Magisterio, Fiduprevisora S.A.
Radicado: 73001-33-33-004-2021-00154-01
Interno: 0263/21

4

Señala que desde el 28 de febrero de 2018 ha elevado peticiones ante las accionadas buscando una respuesta clara y de fondo al asunto, por lo que el juez constitucional no puede basar su decisión en una sola petición, en tanto, las entidades accionadas no han tramitado las peticiones presentadas.

Manifiesta que la acción ejecutiva resulta ser un mecanismo jurídico ineficaz para obtener de manera inmediata el cumplimiento del fallo judicial, teniendo en cuenta que es un proceso prolongado, advirtiendo que, en el presente asunto, se encuentra implícitos derechos fundamentales que ameritan la intervención del juez constitucional.

Agrega que no hubo inactividad del accionante y por el contrario su conducta fue diligente en la gestión de las peticiones de adopción del fallo desde el año 2018 hasta la fecha, aunado a la solicitud del proceso ejecutivo ante el respectivo despacho en el Tribunal Administrativo del Tolima, asegurando que el actor se encuentra en una condición de debilidad manifiesta por su avanzada edad, lo que lo cataloga como sujeto de especial protección constitucional.

CONSIDERACIONES

COMPETENCIA

De conformidad con el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991, esta Sala es competente para conocer de la impugnación presentada por el apoderado del señor Buenaventura Beltrán Rincón, en contra de la sentencia proferida el 23 de agosto del 2021 por el Juzgado Cuarto Administrativo Oral de Ibagué, que negó el amparo de los derechos fundamentales incoados por el accionante por considerar improcedente la acción de tutela.

PROBLEMA JURÍDICO

Corresponde a esta Sala, determinar si se debe confirmar o no el fallo de primera instancia que declaró la improcedencia de este mecanismo constitucional para lograr el cumplimiento de un fallo judicial ejecutoriado o si por el contrario, las accionadas con su actuar vulneraron los derechos fundamentales a la igualdad, petición, debido proceso y al acceso a la administración de justicia del señor Buenaventura Beltrán Rincón, tal y como lo afirma la parte impugnante

Para resolver el problema jurídico planteado, la sala hará referencia a *i) El marco normativo de la acción de tutela ii) Principio de subsidiaridad de la acción de tutela iii) Procedencia excepcional de la acción de tutela para el cumplimiento de fallos judiciales iv) Caso concreto*

I. MARCO NORMATIVO

La acción de tutela establecida en el artículo 86 de la Constitución Política de Colombia, señala que toda persona dispone de este mecanismo para reclamar ante los jueces de la República, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento breve y sumario, por sí misma o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por cualquier autoridad o por particulares.

Acción: Tutela
Accionante: Buenaventura Beltrán Rincón
Accionada: Nación - Ministerio De Educación Nacional - Fondo Nacional De Prestaciones Sociales del Magisterio, Fiduprevisora S.A.
Radicado: 73001-33-33-004-2021-00154-01
Interno: 0263/21

5

Dicha acción es procedente como un mecanismo ágil y breve, siempre que el afectado no disponga con otro medio de defensa judicial, salvo que se esté en presencia de un perjuicio irremediable, evento en que se utiliza como mecanismo transitorio pues, su finalidad es la protección inmediata de los derechos fundamentales afectados de manera actual e inminente.

ii) Principio de subsidiaridad de la acción de tutela

Sea lo primero señalar que, el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, que desarrolló el artículo 86 de la Constitución Política, establece que, para que proceda la protección constitucional en sede de tutela, no es suficiente con que se alegue la vulneración o amenaza a uno o varios derechos fundamentales, sino que es indispensable que el accionante no cuente con otros medios de defensa judicial a los que pueda acudir para lograr la protección de sus derechos, salvo que se acuda a la tutela como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, lo cual debe estar debidamente acreditado.

En ese sentido, el análisis de procedencia de la acción de tutela exige que el juez constitucional verifique la inexistencia de otro medio de defensa judicial o la configuración de un perjuicio irremediable según las circunstancias fácticas del caso. Así lo ha reiterado la Corte Constitucional:

“Conforme al artículo 86 de la Carta, la acción de tutela está revestida de un carácter subsidiario, esto es, tal como lo ha expresado la Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia, que puede ser utilizada ante la vulneración o amenaza de derechos fundamentales cuando: a) no exista otro medio judicial a través del cual se pueda resolver un conflicto relacionado con la vulneración de un derecho fundamental, b) cuando existiendo otras acciones, éstas no resultan eficaces o idóneas para la protección del derecho de que se trate, o, c) cuando existiendo acciones ordinarias, resulte necesaria la intervención del juez de tutela para evitar que ocurra un perjuicio irremediable.

En este sentido, la subsidiariedad y excepcionalidad de la acción de tutela reconocen la eficacia de los medios ordinarios de protección judicial como mecanismos legítimos para la salvaguarda de los derechos. Al existir tales mecanismos, a ellos se debe acudir preferentemente, siempre que sean conducentes para conferir una eficaz protección constitucional a los derechos fundamentales de los individuos. De allí que quien alega la vulneración de sus derechos fundamentales por esta vía, debe haber agotado los medios de defensa disponibles para el efecto, exigencia que pretende asegurar que una acción tan expedita no sea considerada una instancia adicional en el trámite procesal, ni un mecanismo de defensa que reemplace aquellos diseñados por el legislador”¹

En efecto, la acción de tutela, por su naturaleza residual y subsidiaria, no está concebida para reemplazar las acciones o vías judiciales ordinarias con las que cuenta el ordenamiento jurídico para que la persona pueda hacer valer sus derechos. De ahí que, como mecanismo de protección inmediata de los derechos fundamentales, su

¹ Corte Constitucional. Sentencia T-045 del 10 de febrero de 2016. M.P Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

Acción: Tutela
Accionante: Buenaventura Beltrán Rincón
Accionada: Nación - Ministerio De Educación Nacional - Fondo Nacional De Prestaciones Sociales del Magisterio, Fiduprevisora S.A.
Radicado: 73001-33-33-004-2021-00154-01
Interno: 0263/21

6

procedencia resulta efectiva cuando no exista un medio o no resulte idóneo para proteger el derecho objeto de amenaza o vulneración.

Ahora bien, la naturaleza residual va ligada no solamente a la existencia del mecanismo judicial ordinario sino a la eficacia e idoneidad de este para proteger los derechos constitucionales de carácter fundamental, por lo tanto, se debe analizar la necesidad de proteger el derecho alegado de manera transitoria para evitar un perjuicio irremediable. Al respecto, la Corte Constitucional ha establecido los parámetros que se deben configurar para determinar la procedencia de la acción de tutela ante un perjuicio irremediable:

“En relación con este perjuicio, ha señalado la jurisprudencia constitucional que éste debe ser inminente, grave, urgente e impostergable, esto es, que el riesgo o amenaza de daño o perjuicio debe caracterizarse por tratarse de “... una amenaza que está por suceder prontamente; (ii) [porque] ... el daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona sea de gran intensidad; (iii) porque las medidas que se requieren para conjurar el perjuicio irremediable sean urgentes; y (iv) porque la acción de tutela sea impostergable a fin de garantizar que sea adecuada para restablecer el orden social justo en toda su integridad”

Se trata entonces, de un instrumento jurídico confiado por la Constitución Política a los jueces constitucionales, cuya procedencia debe ser objeto de estudio según las circunstancias específicas que se acrediten en cada caso.

iii) Procedencia excepcional de la acción de tutela para el cumplimiento de fallos judiciales

La Corte Constitucional, en múltiples pronunciamientos, ha determinado la procedencia excepcional de este mecanismo constitucional para ordenar el cumplimiento de sentencias judiciales, bajo la protección del núcleo esencial de la garantía iusfundamental de la tutela judicial efectiva. Por ello, a pesar de la connotación que reviste el cumplimiento de los fallos judiciales, ha señalado que, por regla general, la acción de tutela no es el mecanismo idóneo para materializar el fallo, porque existen múltiples recursos ordinarios en el ordenamiento jurídico para garantizar el cumplimiento de las decisiones judiciales. Así lo señaló esa Corte en Sentencia T-005 del 15 de enero de 2015 con ponencia del Magistrado Mauricio González Cuervo:

“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 este 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

Acción: Tutela
Accionante: Buenaventura Beltrán Rincón
Accionada: Nación - Ministerio De Educación Nacional - Fondo Nacional De Prestaciones Sociales del Magisterio, Fiduprevisora S.A.
Radicado: 73001-33-33-004-2021-00154-01
Interno: 0263/21

7

juez, quien las lleva adelante pese a la resistencia del demandado, en los casos y dentro de las reglas procesales pertinentes”.

De lo anterior se concluye que la procedencia de la acción de tutela para obtener el cumplimiento de una sentencia judicial está condicionada, en primera medida, al tipo de obligación que en ella se imponga. Sin embargo, como excepción a dicha regla, es menester la observancia de las particularidades del caso y la ineficacia de los medios ordinarios, que haga imperioso el amparo de tutela.

IV. CASO CONCRETO

En el sub examine, el accionante por vía de tutela pretende lograr el cumplimiento efectivo del fallo proferido el 15 de agosto de 2014 por el Tribunal Administrativo del Tolima, modificado el 26 de octubre de 2017 por el Consejo de Estado, en los que se ordenó a la Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio Regional Tolima reconocer y pagar una sanción moratoria al señor Buenaventura Beltrán Rincón.

Mediante sentencia del 31 de agosto de 2021, el Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Ibagué negó el amparo de los derechos fundamentales incoados por el accionante por considerar improcedente la acción de tutela, al no acreditarse los requisitos de subsidiariedad e inmediatez que caracterizan a este mecanismo, por cuanto, existe un medio ordinario idóneo y eficaz para lo pretendido, destacando que han transcurrido más de 3 años de inactividad en el asunto por parte del accionante.

Inconforme con la anterior decisión, el accionante impugnó el fallo solicitando su revocatoria, teniendo en cuenta que desde el año 2018 hasta la fecha ha presentado sendas peticiones ante la entidad accionada solicitando el cumplimiento de los fallos judiciales, sin que a la fecha haya obtenido respuesta clara y de fondo a lo solicitado, lo que, unido a su avanzada edad, hace que el proceso ejecutivo se torne extenso e ineficaz, lo cual vulnera sus derechos fundamentales.

En primer lugar se indica que, por regla general, la acción de tutela resulta improcedente para lograr el cumplimiento de sentencias judiciales teniendo en cuenta que el ordenamiento jurídico prevé el proceso ejecutivo para garantizar de forma coactiva el cumplimiento de obligaciones que provengan de un título ejecutivo, como lo es en este caso una sentencia judicial ejecutoriada, por lo que este resulta ser el medio idóneo para exigirlo. Así mismo, se recuerda que la reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional ha establecido los parámetros de procedencia excepcional de este mecanismo constitucional, en circunstancias específicas que no se advierten acreditadas en el presente asunto.

De igual manera, encuentra esta Sala que el accionante tuvo el tiempo suficiente para iniciar el proceso ejecutivo correspondiente, pero se observa que transcurrieron más de 3 años, esto es, desde la ejecución del fallo que se pretende hacer cumplir hasta el 9 de abril de 2021, para que el apoderado judicial del accionante iniciara el respectivo proceso ejecutivo ante el Tribunal Administrativo del Tolima.

Sumado a ello, no existen supuestos fácticos y jurídicos que acrediten la ineficacia del medio ordinario previsto en el ordenamiento jurídico y que ameriten la intervención

Acción: Tutela
Accionante: Buenaventura Beltrán Rincón
Accionada: Nación - Ministerio De Educación Nacional - Fondo Nacional De Prestaciones Sociales del Magisterio, Fiduprevisora S.A.
Radicado: 73001-33-33-004-2021-00154-01
Interno: 0263/21

8

excepcional del juez constitucional, pues se itera, no es dable inmiscuirse en sede de tutela en la órbita de los jueces naturales, máxime cuando no se acreditó una situación inminente, urgente, irremediable e impostergable.

Ahora, si bien en sede de impugnación el accionante manifestó que en el transcurso del tiempo elevó sendas peticiones ante la entidad solicitando el cumplimiento del fallo, dejando entrever que las misma nunca fueron resueltas, lo cierto es que no allegó prueba alguna al plenario que acreditara tal situación.

En ese orden ideas, esta Corporación considera que la acción de tutela no es el mecanismo judicial idóneo para ordenar el cumplimiento del fallo emitido el 15 de agosto de 2014 por el Tribunal Administrativo del Tolima, modificado el 26 de octubre de 2017 por el Consejo de Estado, como quiera que no se encontraron acreditadas las causales de procedencia excepcional de este mecanismo constitucional para el cumplimiento de fallos judiciales.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Tolima administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

RESUELVE

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia proferida el 23 de agosto de 2021, por el Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Ibagué, que negó por improcedencia la acción incoada por el señor Buenaventura Beltrán Rincón, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Notifíquese la presente decisión a las partes y remítase a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión.

En cumplimiento de las medidas de aislamiento preventivo decretadas por el Gobierno nacional para evitar la propagación del COVID 19, esta providencia fue estudiada y aprobada en Sala de decisión mediante la utilización de medios electrónicos.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados,



BELISARIO BELTRÁN BASTIDAS

LUIS EDUARDO COLLAZOS OLAYA

Ausente con permiso



ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA