

Sentencia T-005/15

(Bogotá D.C., Enero 15)

ACCION DE TUTELA PARA CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS JUDICIALES-Procedencia excepcional

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 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.

ACCION DE TUTELA PARA HACER CUMPLIR PROVIDENCIAS JUDICIALES EJECUTORIADAS-Distinción entre obligaciones de hacer y de dar

ACCION DE TUTELA PARA CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS JUDICIALES-Improcedencia por existir mecanismo judicial idóneo y no existir perjuicio irremediable

La acción de tutela es improcedente cuando, existiendo mecanismos judiciales ordinarios para ventilar lo pretendido mediante la demanda de tutela, no se acude a ellos sin justificación alguna y no se prueba la existencia de un perjuicio irremediable.

Referencia: Expediente T-4.426.042.

Fallos de tutela objeto de revisión: Sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección primera, del 10 de abril de 2014, que confirmó la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Santander del 16 de diciembre de 2013.

Accionante: Maruja González de Torres.

Accionados: Ministerio de la Protección Social; Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social- UGPP y; Fondo de Solidaridad y Garantía FOSYGA.

Magistrados de la Sala Segunda de Revisión: Mauricio González Cuervo, Luis Guillermo Guerrero Pérez y Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

Magistrado Ponente: MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO.

I. ANTECEDENTES.

1.1. Elementos y pretensión.

1.1.1. Derechos fundamentales invocados. Debido proceso y seguridad social.

1.1.2. Conducta que causa la vulneración. La negativa de las entidades accionadas de dar cumplimiento al fallo proferido por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito Judicial, que ordenó suspender los descuentos superiores al 5% realizados a la pensión gracia de la actora, por concepto de aportes en salud y la devolución de las sumas descontadas que excedieran el mencionado porcentaje.

1.1.3. Pretensión. Ordenar a las entidades accionadas que suspendan el descuento por concepto de salud en el porcentaje que exceda el 5% de la pensión gracia reconocida a la accionante.

1.2. Fundamentos de la pretensión.

1.2.1. La actora tiene 67 años de edad, prestó sus servicios como docente departamental y, mediante resolución No. 17536 del 09 de junio de 1998, le fue reconocida una pensión gracia.

1.2.2. En sentencia del 13 de octubre de 2009, el Juzgado Sexto Administrativo de Bucaramanga ordenó a CAJANAL abstenerse de continuar descontando un porcentaje mayor al 5% de la pensión gracia de la accionante, para cotizaciones en salud. De la misma forma, se ordenó el reintegro de las sumas descontadas superiores a este valor, por concepto de salud, desde la fecha en que iniciaron los descuentos, hasta la ejecutoria del fallo.

1.2.3. La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Parafiscales, en adelante UGPP, profirió dos resoluciones para dar cumplimiento a la sentencia referida y esta situación generó problemas administrativos al interior de la entidad. Por esta razón, a través de una

nueva resolución (RDP 018262) del 22 de abril de 2013 la entidad, acató las órdenes emitidas en el fallo del Juzgado Sexto Administrativo de Bucaramanga, ordenando suspender el descuento por concepto de salud en un porcentaje que exceda el 5% de la pensión gracia reconocida a la señora Maruja González de Torres.

1.2.4. Manifestó la actora que a octubre de 2013, la entidad no había dado cumplimiento al fallo, pese a existir las resoluciones anteriormente mencionadas, circunstancia que es evidenciable en los desprendibles de pago de la mesada pensional.

1.2.5. Por esta razón, solicita que se protejan sus derechos al debido proceso, seguridad social, dignidad humana e igualdad y se ordene el cumplimiento del fallo.

2. Respuesta de la entidad accionada.

2.1. Juzgado Sexto Administrativo de Bucaramanga².

Dijo que lo pretendido por la actora no versa sobre la decisión judicial, sino sobre el cumplimiento de la misma. Por esa razón, considera que de ninguna forma se está cuestionando la labor del Despacho y que la accionante debe acudir a la acción ejecutiva para solicitar el cumplimiento del fallo.

2.2 Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Parafiscales³.

Refiere que a través de la Resolución RDP 18262 del 22 de abril de 2013, se dio cumplimiento al fallo y en esa medida, no le asiste razón a la accionante al manifestar que la

entidad no ha acatado la providencia judicial proferida por el Juzgado Sexto Administrativo de Bucaramanga.

Adicionalmente, relata que a través de oficio No. 20135101370061 se le notificó el fallo al Consorcio SAYP Sistema de Administración y Pagos, quienes mediante radicado No. 20137221619642 informaron que, como no fueron vinculados a la acción judicial, no podían dar cumplimiento a la decisión.

2.3. Fondo de Pensiones Públicas de Nivel Nacional – FOPEP4.

En su calidad de administrador fiduciario se encuentra imposibilitado para atender favorablemente las peticiones de la actora y las órdenes de la UGPP, toda vez que el Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional está representado por el Ministerio del Trabajo, circunstancia que le impide tomar decisiones o acciones por su propia cuenta.

Adicionalmente, refiere que el fallo que origina las pretensiones de la señora González no profiere orden judicial alguna contra el FOPEP y que, al respecto, el Ministerio de Trabajo se ha pronunciado en diferentes oportunidades ordenando continuar con los descuentos.

2.4. Consorcio SAYP5.

La entidad no se encuentra legitimada para efectuar la suspensión y/o devolución de aportes a salud. Por esta razón consideró que el Consorcio debería ser desvinculado de la acción de tutela, y que la misma debería declararse improcedente.

2.5. Ministerio de Trabajo.6

Refirió la entidad que la sentencia del 13 de octubre de 2009, proferida por el Juzgado Sexto Administrativo de Bucaramanga no le ordenó al FOPEP abstenerse de efectuar los descuentos por concepto de aportes a salud, por lo que este Consorcio no puede incumplir lo ordenado por ley. En esta medida, el cumplimiento del fallo judicial corresponde única y exclusivamente a la entidad que fue vencida en juicio y el Consorcio FOPEP 2013, debe continuar realizando el descuento legalmente establecido con destino al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

3. Fallos de tutela objeto de revisión.

3.1. Primera instancia: Sentencia del Tribunal Administrativo de Santander, del 21 de enero de 20147.

Declaró improcedente la acción. Argumentó que la actora tiene otros medios para solicitar que se ordene el cumplimiento del fallo y que en el caso particular no se evidenció la existencia de un perjuicio irremediable, toda vez que el mínimo vital de la actora no se está viendo afectado por el comportamiento de las entidades accionadas.

3.2 Impugnación8.

La accionante impugnó el fallo argumentando que no hay justificación alguna para que después de cuatro años de proferida la sentencia, las entidades accionadas no hayan dado cumplimiento a lo ordenado.

Igualmente refirió que el proceso ejecutivo no es un mecanismo efectivo para obtener sus pretensiones y que, en caso de acudir a dicho instrumento, no tenía claro cuál entidad debía ser vinculada, toda vez que la UGPP en diversas ocasiones ha manifestado que únicamente podía dar cumplimiento al fallo judicial a través de la expedición de resoluciones, pero que no estaba legitimada para suspender ni modificar el recaudo de los aportes.

3.2. Segunda Instancia: Sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, del 10 de abril de 20149.

Revocó el fallo de primera instancia y, en su lugar, tuteló los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia de la demandante, ordenando a la UGPP, al FOPEP y al Ministerio de Trabajo que adelanten todas las gestiones necesarias para que se abstengan de seguir practicando un descuento del 12% sobre la pensión gracia de la accionante.

Lo anterior, teniendo en cuenta que existe precedente jurisprudencial que admite la posibilidad de presentar una acción de tutela para solicitar el cumplimiento de una decisión judicial que genere una obligación de hacer. Adicionalmente, refiere que en el caso concreto hay unas autoridades administrativas que, pese a haber reconocido en reiteradas ocasiones la obligación de actuar conforme a la resolución judicial, no consiguen ejecutar en debida forma la orden impartida; por esta razón, encontró el juez que hay una clara violación a los derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia.

I. FUNDAMENTOS.

1. Competencia.

La Corte Constitucional es competente para revisar la decisión judicial mencionada, con base en la Constitución Política -artículos 86 y 241 numeral 9- y las disposiciones del Decreto 2591 de 1991 -artículos 31 a 3610.

2. Procedencia de la demanda de tutela.

2.1. Alegación de afectación de un derecho fundamental. Se alega la vulneración a los derechos fundamentales al debido proceso y a la seguridad social (artículos 29 y 48 C.P.).

2.2. Legitimación activa. El artículo 8611 de la Carta Política establece que toda persona que considere que sus derechos fundamentales han sido vulnerados o se encuentran amenazados, podrá interponer acción de tutela en nombre propio o a través de un representante que actué en su nombre. La señora Maruja González de Torres presentó acción de tutela en nombre propio.

2.3. Legitimación pasiva. El artículo 5º del Decreto 2591 de 1991¹² establece que la acción de tutela procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas que vulnere o, pueda vulnerar, los derechos fundamentales.

Teniendo en cuenta que las entidades accionadas, el Ministerio de la Protección Social, la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social- UGPP y el Fondo de Solidaridad y Garantía FOSYGA, tienen carácter público y, por ende, se enmarcan en el supuesto normativo referido, se encuentra que la acción de tutela es procedente por legitimación pasiva.

2.4. Inmediatez. Respecto del requisito de inmediatez, creado por la jurisprudencia constitucional para asegurar la efectividad y la pertinencia de la interposición de la acción de tutela, se encuentra que la solicitud de amparo fue presentada el 16 de diciembre de 2013, fecha en la que, en desconocimiento a la providencia judicial proferida en el 2009, a la señora Maruja González de Torres le continuaban realizando los descuentos del 12% sobre la pensión gracia, por concepto de salud. Teniendo en cuenta que, a juicio de la actora, dicha conducta es la causante de la vulneración a sus derechos fundamentales, encuentra la sala que la acción constitucional fue presentada en un término razonable.

2.5. Subsidiariedad. En virtud del artículo 86 de la Constitución Política, la acción de tutela solo tiene cabida en aquellos casos en que no exista otro medio de defensa judicial, salvo que sea utilizado como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. Sin embargo, se ha reconocido que, aun existiendo los mecanismos judiciales, es procedente, de forma excepcional la interposición de la acción, cuando sea evidente que dichos medios no son idóneos para la defensa de los derechos fundamentales que se pretenden garantizar.

En el caso concreto se encuentra que la señora Maruja González de Torres presentó acción de tutela buscando la protección de sus derechos fundamentales a la seguridad social y al debido proceso, requiriendo en consecuencia, el cumplimiento de un fallo judicial proferido por el Juzgado Sexto Administrativo de Bucaramanga en el año 2009. El juez que conoció la acción en primera instancia, negó el amparo solicitado puesto que la accionante no había acudido al proceso ejecutivo para tramitar su pretensión y conseguir el cumplimiento del fallo.

Sobre el tema, la actora refirió que el proceso ejecutivo no es un mecanismo efectivo para obtener sus pretensiones y que, en caso de acudir al mismo, no tendría claro a cuál entidad podría demandar, toda vez que la UGPP en diversas ocasiones ha manifestado que

únicamente puede dar cumplimiento al fallo judicial a través de la expedición de resoluciones, pero que no puede suspender ni modificar el recaudo de los aportes.¹³

2.5.1. Procedencia de la acción de tutela para solicitar el cumplimiento de una sentencia judicial.

Uno de los pilares básicos de un Estado Social de Derecho es el acatamiento y cumplimiento oportuno de las sentencias judiciales por parte de los particulares y por supuesto, de las entidades públicas. Los derechos consagrados en los artículos 228 y 229 de la Constitución, además de garantizar el efectivo acceso a la administración de justicia, así lo exigen, pues admitir lo contrario, además de comprometer los derechos señalados, se atentaría contra el deber consagrado en el inciso final del artículo 4º¹⁴ de la Carta y el derecho al debido proceso (art. 29).

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”¹⁵.

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 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.

2.5.2. Caso concreto.

En el caso objeto de estudio, la señora Maruja González de Torres solicitó la protección a sus derechos al debido proceso y a la seguridad social, presuntamente vulnerados por las entidades accionadas que, a la fecha de la interposición de la acción de tutela, no le habían dado cumplimiento al fallo proferido por el Juzgado Sexto Administrativo de Bucaramanga.

Dicha providencia ordenó suspender los descuentos superiores al 5%, realizados sobre la pensión gracia de la actora por concepto de salud y devolver las sumas descontadas que hayan sido superiores al valor referido.

Debe proceder entonces la Sala a evaluar la procedencia de la acción de tutela para ordenar el cumplimiento de la orden judicial referida, de acuerdo a los parámetros jurisprudenciales anteriormente enunciados.

Respecto de la naturaleza de la orden judicial que se pretende hacer cumplir, es evidente que el caso que nos ocupa versa sobre obligaciones de no hacer y de dar en cabeza de la UGPP y del FOPEP, como entidades que asumieron las funciones de Cajanal.

El fallo del 13 de octubre de 2009, proferido por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito Judicial de Bucaramanga ordenó a Cajanal abstenerse de continuar descontando la pensión gracia de la señora Maruja y reintegrar a la demandante las sumas que fueron descontadas de la pensión gracia como cotización por concepto de salud, que excedan el porcentaje del 5% sobre la mesada pensional. Mandatos que, hasta la fecha, no se han materializado de forma apropiada por parte de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales y el Fondo de Pensiones Públicas de Nivel Nacional.

Teniendo en cuenta esta información, es claro que la acción constitucional en principio sería procedente para ordenar el cumplimiento de la obligación de no hacer, más no para la obligación de devolver las sumas correspondientes a los presuntos cobros excesivos realizados a la actora por concepto de aportes en salud. Lo anterior, toda vez que en el expediente no se evidencia el acaecimiento de un perjuicio irremediable o la vulneración del derecho al mínimo vital de la actora por la omisión en el pago de estas sumas.

Sin embargo, respecto de la obligación de hacer es menester evaluar también la vulneración de los derechos fundamentales alegados para, así mismo, determinar la procedencia de la acción de tutela. Esto teniendo en cuenta que, como ya fue referido, si bien la jurisprudencia ha admitido que la acción constitucional es procedente para ordenar el cumplimiento de obligaciones de hacer, no puede entenderse que la acción constitucional obra necesariamente como un mecanismo ordinario tendiente a tal fin; no puede olvidarse el carácter subsidiario de la tutela, ni su naturaleza de instrumento tendiente a garantizar derechos fundamentales.

Por esa razón es necesario estudiar si en el caso de la señora Maruja González de Torres, existe una vulneración considerable a los derechos al acceso a la administración de justicia, a la seguridad social y al mínimo vital, presuntamente afectados con la omisión de las entidades accionadas de dar cumplimiento al fallo proferido por el Juzgado Sexto Administrativo en el que se ordenó suspender los descuentos por conceptos de salud que superaran el porcentaje del 5% de la pensión gracia reconocida a la actora.

En primer lugar, encuentra la Sala que el fallo, cuyo cumplimiento se requiere, data del año 2009 y la resolución a través de la cual la UGPP dio cumplimiento al mismo, tuvo lugar en el 2012; es decir, que la acción de tutela fue presentada cinco años después del fallo judicial y dos años después de la última actuación de la entidad accionada. Esta circunstancia en ningún caso desvirtúa el requisito de inmediatez, toda vez que como fue expuesto anteriormente, a la accionante le continúan descontando un porcentaje del 12% sobre la pensión gracia que recibe, por concepto de aportes en salud; en consecuencia, la vulneración es actual. Sin embargo, este recuento temporal sí es relevante en la medida en que, pasados cinco años, la accionante no ha iniciado el proceso ejecutivo, aplicable a asuntos como el presente en virtud del artículo 87 del Decreto 01 de 1984 (norma vigente para la época), consagrado en el artículo 422 de la Ley 1564, de la siguiente forma,

Pueden demandarse ejecutivamente las obligaciones expresas, claras y exigibles que

consten en documentos que provengan del deudor o de su causante, y constituyan plena prueba contra él, o las que emanen de una sentencia de condena proferida por juez o tribunal de cualquier jurisdicción, o de otra providencia judicial, o de las providencias que en procesos de policía aprueben liquidación de costas o señalen honorarios de auxiliares de la justicia, y los demás documentos que señale la ley. La confesión hecha en el curso de un proceso no constituye título ejecutivo, pero sí la que conste en el interrogatorio previsto en el artículo 184.

Teniendo en cuenta que dicho trámite judicial pretende garantizar de forma coactiva el cumplimiento de obligaciones que provengan de un título ejecutivo o una sentencia judicial, no hay explicación alguna que justifique la inactividad de la accionante en este sentido. Esta circunstancia demuestra que no existe un perjuicio irremediable ni una afectación directa de los derechos al mínimo vital y a la seguridad social de la accionante quien, valga recordar, de acuerdo a la resolución No. 7953 del 22 de abril de 2003, proferida por Cajanal, recibe, desde el año 2003, una pensión equivalente a la suma de un millón ciento cuarenta mil novecientos cuarenta y seis pesos (\$1, 140,946).

Ahora bien, es evidente que con el incumplimiento de la sentencia necesariamente existe un desconocimiento al derecho al acceso a la administración de justicia; sin embargo también es claro que la actora contaba con los medios ordinarios procedentes para ordenar el cumplimiento de la sentencia y, en consecuencia, el proceso ejecutivo, que para el caso debe ser tramitado ante la jurisdicción contencioso administrativa, era la herramienta oportuna para exigir el cumplimiento del fallo y el pago de los dineros adeudados, así como la suspensión de los descuentos en la suma indicada en la providencia.

Si bien en el ejecutivo no existen medidas cautelares que puedan asegurar el cumplimiento de la obligación de no hacer, esta circunstancia no desvirtúa la actuación negligente de la accionante quien, sin agotar la vía ordinaria, pretende tramitar estas pretensiones por vía de acción de tutela pasado un término importante desde la emisión de la sentencia. Cabe

resalta nuevamente que si bien esta circunstancia no desvirtúa la superación del requisito de inmediatez, sí evidencia que no existe un perjuicio irremediable y que la acción de tutela no es el mecanismo pertinente para solicitar estas pretensiones, más cuando existe un conflicto respecto del cumplimiento; toda vez que es claro que la UGPP ha realizado actuaciones encaminadas a ordenar el cumplimiento, pero el FOPEP no ha encontrado el mecanismo para materializar las órdenes en razón a su calidad de administrador fiduciario adscrito al Ministerio de Trabajo.

I. CONCLUSIÓN

1. Síntesis del caso. La señora Maruja González de Torres solicitó la protección a sus derechos al debido proceso y a la seguridad social, presuntamente vulnerados por las entidades accionadas al no dar cumplimiento al fallo proferido por el Juzgado Sexto Administrativo de Bucaramanga que ordenó suspender los descuentos superiores al 5% realizados sobre la pensión gracia de la actora por concepto de salud.

1. Razón de la decisión. La acción de tutela es improcedente cuando, existiendo mecanismos judiciales ordinarios para ventilar lo pretendido mediante la demanda de tutela, no se acude a ellos sin justificación alguna y no se prueba la existencia de un perjuicio irremediable.

I. DECISIÓN

La Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO.- REVOCAR el fallo proferido por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, 10 de abril de 2014 que revocó la sentencia del Tribunal Administrativo de

Santander 21 de enero de 2014, concediendo el amparo. En su lugar DECLARAR improcedente la acción de tutela presentada por la señora Maruja González de Torres.

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

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

Con aclaración de voto

ANDRÉS MUTIS VANEGAS

Secretario General (E)

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

ACCION DE TUTELA PARA CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS JUDICIALES-Ejecución de las sentencias en la jurisdicción contencioso administrativa (Aclaración de voto)

Referencia: Expediente T-4.426-042

Acción de tutela instaurada Maruja González de Torres contra Ministerio de la Protección Social, Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la UGPP y Fondo de Solidaridad Pensional y Garantía FOSYGA.

Magistrado Ponente:

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Si bien comparto la decisión tomada por la Sala Tercera de Revisión al declarar improcedente la presente acción de tutela, teniendo en cuenta que en el proyecto se afirma que es la jurisdicción ordinaria civil la competente para conocer de la ejecución de la sentencia judicial¹⁶, sin explicar suficientemente la razón de ser de dicha consideración, no obstante que el proceso ejecutivo al que se alude, también podía corresponder al conocimiento de la jurisdicción contencioso administrativa, sin que se aduzcan o esgriman razones que descarten esa posibilidad. En otras palabras, a mi juicio, ha debido ahondarse en ese aspecto para aclararlo y así despejar cualquier duda al respecto.

De otra parte debo precisar que la jurisprudencia del Consejo de Estado¹⁷, Sección Segunda, ha precisado que el proceso ejecutivo es el medio judicial para lograr la ejecución de las sentencias judiciales. En Sentencia radicado 25000-23-25-000-2009-00060-01(0204-10), se estableció:

“Una vez empezaron a operar los Juzgados Administrativos -1º de agosto de 2006 - , el Consejo de Estado - Sección Tercera¹⁸ en ocasión del proceso ejecutivo en materia contenciosa administrativa, y en virtud de la entrada en vigencia de la Ley 954 de 2005 - que señaló los parámetros de implementación de la readecuación de competencias de la Ley 446 de 1998 -; tuvo la oportunidad de pronunciarse en el siguiente sentido:

“...En principio, el conocimiento de los procesos ejecutivos iniciados como consecuencia de una condena contencioso administrativa era de competencia de la jurisdicción ordinaria, tal y como se precisó en repetidas ocasiones por parte del Consejo Superior de la Judicatura - Sala Jurisdiccional Disciplinaria¹⁹, salvo que se tratara de condenas proferidas en el trámite de procesos contractuales, dado que, por expresa disposición del artículo 75 de la ley 80 de 1993²⁰, la ley radicó el conocimiento de dichos procesos ejecutivos a la propia jurisdicción

contencioso administrativa; así mismo, se ha reconocido que los procesos ejecutivos derivados del incumplimiento de actas de conciliación debidamente aprobadas corresponde a esta última jurisdicción.

Ahora bien, el artículo 42 de la ley 446 de 1998 adicionó el artículo 134B del C.C.A. para establecer los asuntos de competencia funcional en primera instancia de los jueces administrativos, disposición en la que el numeral 7 dispone:

“De los procesos ejecutivos originados en condenas impuestas por la jurisdicción contencioso administrativa, cuando la cuantía no exceda de mil quinientos (1500) salarios mínimos legales mensuales.”

Así mismo, el artículo 132 del C.C.A., modificado por el artículo 40 de la ley 446 de 1998 en el numeral 7, asigna competencia a los Tribunales Administrativos, en primera instancia, para conocer de procesos ejecutivos, en los siguientes términos:

“De los procesos ejecutivos derivados de condenas impuestas por la jurisdicción contencioso administrativa, cuando la cuantía exceda de mil quinientos (1500) salarios mínimos legales mensuales.”

De las normas antes transcritas, se colige que, con la entrada en vigencia de las disposiciones sobre competencia contenidas en la ley 446 de 1998, como consecuencia de la expedición de la ley 954 de 2005, a partir del 28 de abril de este último año, los tribunales administrativos empezaron a conocer de los asuntos señalados en el artículo 42 de la ley 446 de 1998 hasta tanto entren en funcionamiento los juzgados administrativos.

Por consiguiente, los procesos ejecutivos iniciados con fundamento en condenas impuestas por la propia jurisdicción contencioso administrativa, independientemente de la cuantía, deben ser asumidos en primera o en única instancia, por los distintos tribunales administrativos del país hasta el momento en que los jueces administrativos inicien actividades, fecha a partir de la que, todos aquellos procesos que no superen los 1500 salarios mínimos legales mensuales deberán ser asumidos por éstos en primera instancia.

En esos términos, dada la readecuación de competencias contenida en la ley 446 de 1998 y los parámetros de implementación señalados por la ley 954 de 2005, a partir de la entrada en vigencia de esta última ley, todos los procesos ejecutivos originados en providencias judiciales condenatorias proferidas por la justicia contencioso administrativa deberán ser ventiladas ante la misma jurisdicción, situación que contrasta diametralmente con la que se venía presentando hasta el 27 de abril de 2005. (Se subraya)."

Así las cosas, considero que siendo la sentencia del 13 de octubre de 2009, proferida por el Juzgado Sexto Administrativo de Bucaramanga, tanto la actual ley procesal administrativa²¹ como la anterior, permiten la ejecución de la sentencia ante la jurisdicción contencioso administrativa,

Fecha ut supra,

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

1 Acción de tutela presentada el dieciséis (16) de noviembre de 2013. (Folios 1-6).

2 Folio 59, cuaderno 2.

3 Folio 60, cuaderno 2.

4 Folio 156, cuaderno 2.

5 Folio 86, cuaderno 2.

6 Folio 145, cuaderno 2.

7 Folio 165, cuaderno 2.

8 Folio 176, cuaderno 2. Sustentación del recurso en el folio 184, cuaderno 2.

9 Folio 206, cuaderno 2.

10 En Auto del ocho (08) de septiembre de dos mil catorce (2014) la Sala de Selección Número Nueve de la Corte Constitucional, dispuso la revisión de la providencia en cuestión y procedió a su reparto.

11 Constitución Política, Artículo 86 “toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados

por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública”

12 De conformidad con el Artículo 5º del Decreto 2591 de 1991, “La acción de tutela procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas, que haya violado, viole o amenace violar cualquiera de los derechos de que trata el artículo 2o. de esta ley”. CP, art 86º; D 2591/91, art 1º.

13 Folio 184, cuaderno 2.

14 (...) Es deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades.

15 Sentencia T-329 de 1994.

16 La sentencia objeto de la acción de tutela es proferida por el Juez Sexto Administrativo de Bucaramanga y ordena abstenerse de efectuar los descuentos del 5% a la pensión gracia de la accionante

17 En sentencia Radicado 68001-23-33-000-2013-01043-01(1739-14), 25 de junio de 2014. Se reitera dicha competencia.

18 Auto de 3 de agosto de 2006, M.P. Dr. Alier Eduardo Hernández Enríquez, Exp. No. 32499 – Actor: RUBY MARIELA PRECIADO Y OTROS.

19 Consejo Superior de la Judicatura – Sala Jurisdiccional Disciplinaria sentencias de 11 de mayo de 2005 exp. 200500011 01; 21 de septiembre de 2001 exp. 20001698 A 86 y, 13 de diciembre de 2004 exp. 200402644 00/195.IV.04.

20 “ARTÍCULO 75. DEL JUEZ COMPETENTE. Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos anteriores, el juez competente para conocer de las controversias derivadas de los contratos estatales y de los procesos de ejecución o cumplimiento será el de la jurisdicción contencioso

administrativa.”

21 Ley 1437 de 2011 artículo 308.