

Sentencia T-031/07

ACCION DE TUTELA PARA CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS-Procedencia/DEBIDO PROCESO-Cumplimiento de sentencias/DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Cumplimiento de sentencias

ACCION DE TUTELA PARA CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS-Obligación de hacer

ACCION DE TUTELA-Improcedencia general para cumplimiento de fallos que generen obligaciones de dar/ACCION DE TUTELA-Procedencia excepcional para cumplimiento de sentencias que generen obligaciones de dar

ACCION DE TUTELA-Cumplimiento de sentencia que ordenó reliquidar pensión de invalidez

Referencia: expediente T-1450364

Acción de tutela instaurada por María del Carmen Montaña Ibarra contra la Caja Nacional de Previsión Social -CAJANAL.

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá, D.C., veintiséis (26) de enero dos mil siete (2007).

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados RODRIGO ESCOBAR GIL, MARCO GERARDO MONROY CABRA y JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión del fallo proferido por el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca, en el trámite de la acción de tutela instaurada por María del Carmen Montaña Ibarra contra la Caja Nacional de Previsión Social -CAJANAL.

I. ANTECEDENTES.

Los hechos motivo de la presente acción de tutela, se pueden sintetizar en los siguientes

puntos:

1. Manifiesta la señora María del Carmen Montaña Ibarra que luego de adelantar un proceso contencioso administrativo ante el Tribunal Contencioso del Valle del Cauca, dicha autoridad judicial, mediante sentencia No. 185 del 3 de noviembre de 2004 y posterior auto aclaratorio del 10 de febrero de 2006, se ordenó a la Caja Nacional de Previsión Social -CAJANAL- reliquidar la pensión de la accionante junto con todos los factores salariales, orden que no se ha cumplido. La providencia en comento ordenó lo siguiente:

2. “1) Declarar su INHIBICIÓN para conocer de su pretensión de nulidad de la Resolución No. 05748 del 30 de mayo de 1989, expedida por el Subdirector de Prestaciones Económicas de la caja Nacional de Previsión Social, por medio de la cual se reconoce y ordena el pago de una pensión mensual por invalidez, por cuanto no se tuvo en cuenta todos los Factores Salariales devengados por los empleados de la Contraloría General de la República.

“2) Declarar la nulidad del auto 11695 del 29 de octubre de 2002 por la cual la Subdirección General de Prestaciones Económicas, niega la reliquidación de la pensión de invalidez reconocida, mediante Resolución 05748 del 30 de mayo de 1998, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

“3) Declarase que la señora MARÍA DEL CARMEN MONTAÑO tiene derecho a que la Caja Nacional de Previsión le pague su pensión de jubilación a partir del 10 de abril de 1999 en una suma que resulte de la reliquidación de la misma, teniendo en cuenta para ello, el promedio de los factores salariales devengados en los últimos seis (6) meses de servicios.

“4) Igualmente la Caja Nacional debe pagar las diferencias de las mesadas con los reajustes de ley, lo que indica que debe ser desde la primera mesada ocurrida el 26 de noviembre de 1988, pero por STATUS fiscalmente se debe desde 10 de abril de 1999.

“5) Ordena, Ajustar los valores que resulten de la reliquidación para quedar debidamente actualizado el monto pensional entre la fecha del retiro y la fecha del Status hasta la ejecutoria de la providencia.

1. En tanto la sentencia No. 185 de noviembre 3 de 2004 fue notificada a las partes el 14 de marzo de 2006, para el 31 de mayo siguiente, la accionante remitió una carta a la Doctora Victoria Rosa López Colón, Gerente General de la Caja Nacional de Previsión Social en la cual solicitaba muy respetuosamente darle estricto cumplimiento a dicha sentencia. Sin embargo ante la anterior petición, no se ha recibido respuesta alguna.

1. De esta manera, y teniendo en cuenta que CAJANAL solo contaba con treinta días para dar cumplimiento a la sentencia ya relacionada, dicha entidad ha omitido su deber y con ello ha violado el derecho al debido proceso de la accionante.

1. Como se desprende de los hechos anteriores, el término dispuesto para dar cumplimiento a la orden judicial impartida por el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle ya se agotó, y en lo que respecta a la petición presentada por la accionante el pasado 1° de junio del presente año, en la que reclama de CAJANAL el cumplimiento de la decisión judicial fallada a su favor, tampoco ha obtenido respuesta alguna.

Por todo lo anterior, la accionante considera que CAJANAL le ha violado sus derechos fundamentales al debido proceso y de petición, por lo que solicita por esta vía judicial su protección. Para ello, pide como mecanismo transitorio o definitivo, se ordene a la Gerente General de Pensiones y a la Subdirectora General de Prestaciones Económicas de CAJANAL el inmediato cumplimiento de la orden judicial impartida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca en cuanto se refiere a la reliquidación de la pensión y actualización desde la primera mesada.

Para dar efectivo cumplimiento a dicha sentencia, se deberá igualmente incluir en nómina y pagar las mesadas atrasadas, debidamente actualizadas a partir del 10 de abril de 1999, pues el incumplimiento de dicho fallo ha generado los consecuentes perjuicios económicos personales y familiares, en tanto dicha pensión constituye la única fuente de ingresos económicos para su familia, afectándose en consecuencia su derecho al mínimo vital.

II. RESPUESTA DE LA ENTIDAD ACCIONADA.

La entidad accionada no intervino en el trámite de la presente acción de tutela.

III. DECISIÓN JUDICIAL OBJETO DE REVISIÓN.

En sentencia del 16 de agosto de 2006, el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca, negó el amparo solicitado. En breve decisión, dicho tribunal consideró que la presente acción de tutela es improcedente en el presente caso, pues la accionante cuenta con otra vía judicial para hacer valer sus derechos, como es demandar a través de una acción ejecutiva.

IV. PRUEBAS QUE OBRAN EN EL EXPEDIENTE.

* Folios 1 y 2, fotocopia de la petición de cumplimiento de la sentencia de reliquidación de la pensión de la señora María del Carmen Montaña Ibarra, suscrita por su abogado Aldemar Oliveros y que fuera dirigida a la Gerente General y a la Subgerente de Prestaciones Económicas de CAJANAL con sello de recibo junio de 2006.

* Folios 3 a 12, fotocopia de la sentencia No. 185, proferida el 3 de noviembre de 2004 por el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca para resolver la solicitud de nulidad y restablecimiento del derecho que promoviera la señora Montaña Ibarra contra CAJANAL.

* Folios 15 a 17, fotocopia del auto interlocutorio proferido el 10 de febrero del presente año por el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca, en el cual aclara la sentencia No. 185 de noviembre 3 de 2004.

V. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

1. Competencia.

Es competente esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional para proferir sentencia dentro de la acción de tutela de la referencia, con fundamento en los artículos 86 inciso 2 y 241 numeral 9 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto

2591 de 1991.

2. Problema Jurídico.

Procede esta Sala de Revisión a determinar si en el presente caso, la Caja Nacional de Previsión Social CAJANAL ha violado o no el derecho fundamental de petición y debido proceso de la señora María del Carmen Montaña Ibarra.

Para resolver el anterior problema jurídico, esta Sala de Revisión deberá acudir a la reiterada jurisprudencia que en materia de protección de los derechos de las personas que elevan peticiones para el reconocimiento de sus derechos pensionales.

3. Procedencia de la acción de tutela para ordenar el cumplimiento de fallos judiciales.

En reiteradas oportunidades esta Corporación ha señalado que mediante el cumplimiento de las decisiones judiciales por parte de las autoridades y de los particulares, se logra la plena garantía de los derechos fundamentales de quienes acceden a la administración de justicia, advirtiéndose que el acceso a la administración de justicia no se restringe a la mera posibilidad con que cuentan los particulares de acceder ante las autoridades judiciales, y exponer ante ellos sus pretensiones. En efecto, el derecho de acceso a la administración de justicia, impone igualmente que las reclamaciones hechas por los particulares ante los jueces sean resueltas por estos y que, de ser posible, igualmente se logre el efectivo cumplimiento de las órdenes impartidas por dicho operador jurídico.

En la Sentencia T-553 de 19951, la Corte se pronunció en un caso similar en el cual se reclamaba por esta vía excepcional el cumplimiento de una orden judicial. En su momento la Corte señaló lo siguiente:

“La observancia de las providencias ejecutoriadas, además de ser uno de los soportes del Estado Social de Derecho, hace parte del derecho de acceder a la administración de justicia - artículo 229 Superior-. Este se concreta no sólo en la posibilidad de acudir al juez para que decida la situación jurídica planteada, sino en la emisión de una orden y su efectivo cumplimiento; valga decir, en la aplicación de la normatividad al caso concreto.

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

última se han reconocido a quien invocó protección, sino que desacata una decisión que hizo tránsito a cosa juzgada. Si tales derechos son fundamentales, el desconocimiento de la sentencia que los ampara viola el Ordenamiento Superior, también por esa razón.”²

De la misma forma, la Corte ha dejado en claro que el incumplimiento de las providencias judiciales atenta contra el principio democrático y, además de vulnerar el derecho al acceso a la administración de justicia, desconoce el debido proceso. En la sentencia T-1686 de 2000, M.P. José Gregorio Hernández Galindo, anotó:

“La exactitud y oportunidad en el cumplimiento de los fallos judiciales resulta esencial para garantizar no solamente el cometido de la persona -que se constituye en su derecho fundamental- de acceder materialmente a la administración de justicia sino para sostener el principio democrático y los valores del Estado de Derecho.

“A no dudarlo, un signo inequívoco de decadencia institucional y de debilitamiento de la democracia es la pérdida del respeto y acatamiento a las determinaciones de los jueces, encargados de definir el Derecho y de suministrar a la sociedad, con arreglo a la Constitución y a las leyes, las fórmulas pacíficas de solución de los conflictos que surgen en su seno.

“La actitud de desacato a las providencias de los jueces, por lo que significa como forma de desestabilización del sistema jurídico, debe ser sancionada con severidad. Frente a ella, por supuesto, cabe la tutela para proteger los derechos fundamentales que, como consecuencia, puedan resultar afectados.

“(…)

“El cumplimiento de las sentencias judiciales es parte integrante de los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia, pues la circunstancia de una persona a cuyo favor se ha resuelto tiene derecho, garantizado por el Estado, a que lo judicialmente ordenado se cumpla con exactitud y oportunidad.”³

En consideración a la necesidad inaplazable del respeto efectivo de los principios democráticos y del estricto cumplimiento de las decisiones judiciales, es que la Corte ha aceptado la procedencia de la acción de tutela, en ciertos casos, como quiera que los fallos judiciales ya ejecutoriados son de obligatorio cumplimiento y han reconocido derechos a

favor de las personas.

En la Sentencia T- 1051 de 2002, M.P. Clara Inés Vargas Hernández, la Sala Novena de Revisión de Tutelas de esta Corporación aclaró lo siguiente:

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

“Fue ello lo reiterado también recientemente por esta Sala de Revisión, en la sentencia T-406 de 2002 al indicar que ‘...la acción de tutela es el mecanismo idóneo y eficaz para hacer cumplir la sentencia judicial dictada por la jurisdicción ordinaria laboral a favor del señor ROMERO CASTILLO, pues la procedencia del amparo no está supeditada a que el accionante demuestre la vulneración de su mínimo vital o el de su familia, en tanto el cumplimiento de sentencias judiciales es un derecho fundamental de carácter subjetivo que se deduce de los artículos 29 y 58 Superiores’.”

Sin embargo, cuando la Corte ha proferido sentencias de revisión de tutelas, en las que se han protegido derechos fundamentales que han sido vulnerados como consecuencia del incumplimiento de fallos judiciales, se ha tenido presente la obligación contenida en el fallo incumplido. Así, se ha establecido la diferencia entre una obligación de hacer y una de dar para efectos de determinar la viabilidad del amparo por vía de tutela.⁴ En la sentencia T-599 de 20045, la Corte señaló lo siguiente:

“En este sentido, se pronunció la Corte en la Sentencia T-403 de 19966:

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

“En cambio, cuando se trata del cumplimiento de obligaciones de dar, la ley ha previsto un mecanismo idóneo para lograr su cumplimiento, como es el proceso ejecutivo, cuya adecuada utilización garantiza el forzoso cumplimiento de la obligación que se pretende eludir, ya que pueden pedirse medidas cautelares, como el embargo y secuestro de los bienes del deudor y su posterior remate, para asegurar así el pago que se pretende evadir’.”⁷

En consecuencia, es evidente la procedencia de la acción de tutela respecto de obligaciones de hacer. Ahora bien, en cuanto a las obligaciones de dar, si bien se advierte que la tutela no resulta ser el mecanismo judicial apropiado, excepcionalmente, se ha aceptado su procedencia cuando quiera que la obligación contenida en el fallo incumplido afecte otros derechos fundamentales como el mínimo vital. En sentencia T-631 de 20038, esta Corporación aclaró lo siguiente:

“Con todo la Corte ha considerado procedente la acción de tutela en aquellos casos en los que se ha exigido el cumplimiento de sentencias que reconocen pensiones, como quiera que si el juez de tutela se abstiene de ordenar la inclusión en nómina de los peticionarios convalida la afectación del mínimo vital de los mismos⁹, lo cual constituye una excepción a la regla según la cual la tutela es improcedente si persigue el cumplimiento de sentencias que generan obligaciones de dar.”¹⁰

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

4. Caso concreto.

En el presente caso, se advierte que la señora María del Carmen Montaña Ibarra, reclamó de la Caja Nacional de Previsión Social -CAJANAL-, la reliquidación de su pensión de invalidez, pues al momento de la liquidación de la misma no fueron tenidos en cuenta todos los factores salariales. Así, mediante sentencia de noviembre 3 de 2004, el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca, falló a favor de sus intereses, y ordenó la reliquidación de

la mencionada pensión, manifestando que el cumplimiento de las órdenes impartidas en dicha providencia se debería cumplir en los términos de los artículos 177 y 178 del C.C.A. es decir, que se debería dar efectivo cumplimiento a dicho fallo en el lapso de treinta (30) días.

Si bien el 10 de febrero del año 2006, el mismo Tribunal Contencioso Administrativo del Valle, dictó un Auto Interlocutorio aclarando que la reliquidación de la pensión de invalidez de la accionante tenía que hacerse teniendo como fecha de iniciación de dicho reconocimiento el 10 de abril de 1999 y no el 26 de noviembre de 2000 como equivocadamente se indicó en la sentencia ya mencionada. No obstante, la entidad accionada no ha dado cumplimiento a dichas decisiones judiciales pues para el 1° de junio de este mismo año, mediante apoderado judicial, la accionante dirigió una petición a la Gerente General de CAJANAL y a la Subgerente de Prestaciones Económicas de esa misma entidad solicitándoles el cumplimiento estricto de la sentencia en cuestión, petición que hasta la fecha de interposición de esta acción de tutela, julio 5 del presente año, aún no había sido respondida.

Frente a esta situación y teniendo en cuenta que la pensión reconocida a la accionante es por invalidez, es claro entonces que la afectación de esta prestación por su indebida liquidación y el incumplimiento de CAJANAL en el pago correcto de la misma, atenta de manera directa en contra de los derechos fundamentales de la accionante, quien advierte igualmente que dicha pensión constituye el único ingreso económico para ella y su familia, razón por la cual su mínimo vital se encuentra igualmente comprometido.¹¹

Así, vistos los anteriores hechos, la Sala de Revisión en reiterada jurisprudencia constitucional ha indicado, que en los casos en los cuales el peticionario alega la afectación al mínimo vital y la carencia de recursos, la carga probatoria para demostrar que el peticionario pueda contar con otros ingresos económicos se invierte, y corresponde al demandado demostrarlo.¹² De esta manera, teniendo en cuenta que la accionante manifestó que el no pago de su pensión afecta su mínimo vital, y que dicha afirmación no fue controvertida por CAJANAL, entidad que ni siquiera intervino en la presente acción de tutela, permite a esta Sala dar por cierto lo afirmado por la actora en virtud de la presunción de veracidad prevista en el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991.¹³

Por otra parte, es necesario manifestar que, ciertamente la accionante no sólo agotó los trámites legales para que procediera la reliquidación de su pensión, sino que a su vez, fue

muy tolerante con la entidad accionada, al esperar más allá del término impuesto en la sentencia que ordenó dicha reliquidación para que se hiciera efectivo el pago de la misma, término que de todos modos fue incumplido por CAJANAL.

En consecuencia, teniendo en cuenta que CAJANAL no ha sido diligente en cumplimiento de las propias obligaciones como entidad encargada, ni de las providencias judiciales que le imponen el cumplimiento de una decisión, esta Sala de Revisión, procederá a revocar la sentencia proferida por el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca, que negó esta acción de tutela. En su lugar, se concederá la tutela de los derechos fundamentales del peticionario y ordenará a la Caja Nacional de Previsión Social- CAJANAL que, en un término no superior a quince (15) días contados a partir de la notificación de esta providencia, y si aún no lo hubiere hecho, dé cumplimiento a la decisión adoptada por el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca, en la cual le ordenó la reliquidación, inclusión en nómina y pago de la pensión de invalidez reconocida a la señora María del Carmen Montaña Ibarra.

VI. DECISIÓN.

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

RESUELVE:

Primero.- REVOCAR el fallo proferido por el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca del 16 de agosto de 2006. En, su lugar, CONCEDER la acción de tutela de los derechos de petición y mínimo vital de la señora María del Carmen Montaña Ibarra

Segundo. ORDENAR a la Caja Nacional de Previsión Social - CAJANAL que, en un término no superior a quince (15) días contados a partir de la notificación de esta providencia, y si aún no lo hubiere hecho, dé cumplimiento a la decisión adoptada por el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca, en la cual le ordenó la reliquidación, inclusión en nómina y pago de la pensión de invalidez reconocida a la señora María del Carmen Montaña Ibarra.

Tercero. Por Secretaría, líbrese la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y

cúmplase.

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Presidente de la Sala

Magistrado Ponente

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Magistrado Ponente Carlos Gaviria Díaz

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

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

4 Al respecto pueden consultarse entre otras las sentencias T-498 y T-720 de 2002 y T-631 y T-882 de 2003.

5 Magistrado Ponente Jaime Araújo Rentería.

6 Sentencia T-403/96, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

8 Magistrado Ponente Jaime Araújo Rentería.

9 Ver, en particular, la sentencias T-720/02 MP Alfredo Beltrán Sierra y T-498/02 MP Marco Gerardo Monroy Cabra.

10 En esta oportunidad la Corte negó la tutela de los derechos fundamentales de una señora que solicitaba por vía de tutela el cumplimiento de la decisión judicial que ordenaba el pago de una indemnización que, a su juicio, gozaba de prelación frente a otras acreencias, conforme al Artículo 36 de la Ley 50 de 1990. Consideró que conceder el amparo desconocería la jurisprudencia establecida, “conforme a la cual la acción de tutela es improcedente para obtener el cumplimiento de sentencias que generan obligaciones de dar, salvo cuando es necesaria para contrarrestar la vulneración del mínimo vital del peticionario, sino que, además, se observa que la actuación de la señora Liquidadora de la demandada fue coherente con la normatividad vigente sobre las consecuencias del proceso liquidatorio de entidades financieras, y con la interpretación que de la misma han realizado los órganos competentes, cuales son el Consejo de Estado y la Superintendencia Bancaria.”

11 Al respecto cabe recordar que el mínimo vital ha sido considerado por la jurisprudencia como el “mínimo de condiciones decorosas de vida (v.gr. vestido, alimentación, educación, salud, recreación), no va ligada sólo con una valoración numérica de las necesidades biológicas mínimas por satisfacer para subsistir(...)

12 Así lo ha considerado la Corte en sentencias en las cuales los ciudadanos han solicitado el pago de salarios o pensiones por vía de tutela a efectos de proteger su mínimo vital. Sentencias T-259 de 1999, T-818 de 2000 y T-960 de 2004, entre muchas otras.

13 “Artículo 20. Presunción de veracidad. Si el informe no fuere rendido dentro del plazo correspondiente, se tendrán por ciertos los hechos y se entrará a resolver de plano, salvo que el juez estime necesaria otra averiguación previa.”