

T-283-13

Sentencia T-283/13

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Evolución jurisprudencial

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Requisitos generales y especiales de procedibilidad

DERECHO FUNDAMENTAL DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Garantía

DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Concepto y contenido

El derecho a la administración de justicia ha sido definido por la jurisprudencia constitucional como la posibilidad reconocida a todas las personas residentes en Colombia de poder acudir en condiciones de igualdad ante los jueces y tribunales de justicia, para propugnar por la integridad del orden jurídico y por la debida protección o el restablecimiento de sus derechos e intereses legítimos, con estricta sujeción a los procedimientos previamente establecidos y con plena observancia de las garantías sustanciales y procedimentales previstas en las leyes. Aquella prerrogativa de la que gozan las personas, naturales o jurídicas, de exigir justicia, impone a las autoridades públicas, como titulares del poder coercitivo del Estado y garantes de todos los derechos ciudadanos, distintas obligaciones para que dicho servicio público y derecho sea real y efectivo. En general, las obligaciones que los estados tienen respecto de sus habitantes pueden dividirse en tres categorías, a saber: las obligaciones de respetar, de proteger y de realizar los derechos humanos. Con base en esta clasificación, a continuación se determinará el contenido del derecho fundamental a la administración de justicia. En primer lugar, la obligación de respetar el derecho a la administración de justicia implica el compromiso del Estado de abstenerse de adoptar medidas que tengan por resultado impedir o dificultar el acceso a la justicia o su realización. Asimismo, conlleva el deber de inhibirse de tomar medidas discriminatorias, basadas en criterios tales como el género, la nacionalidad y la casta. En segundo lugar, la obligación de proteger requiere que el Estado adopte medidas para impedir que terceros interfieran u obstaculicen el acceso a la administración de justicia del titular del derecho. En tercer lugar, la obligación de realizar implica el deber del Estado de (i) facilitar las condiciones para el disfrute del derecho y, (ii) hacer efectivo el goce del

derecho. Facilitar el derecho a la administración de justicia conlleva la adopción de normas y medidas que garanticen que todas las personas, sin distinción, tengan la posibilidad de ser parte en un proceso y de utilizar los instrumentos que la normativa proporciona para formular sus pretensiones.

DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA Y EFECTIVO CUMPLIMIENTO DE LAS PROVIDENCIAS JUDICIALES

La jurisprudencia constitucional ha reconocido que el cumplimiento de las decisiones judiciales hace parte de la obligación de realizar el derecho a la administración de justicia. Esta obligación y su derecho correlativo, tienen fundamento también en los artículos 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, los cuales hacen parte del bloque de constitucionalidad y, por tanto, conforman el ordenamiento interno, en concordancia con el artículo 93 de la Constitución Política. Por tanto, para satisfacer el derecho a la administración de justicia, no basta con que en los procesos se emitan decisiones definitivas en las cuales se resuelvan controversias y se ordene la protección a los derechos de las partes, ya que es preciso que existan mecanismos eficaces para ejecutar las decisiones o sentencias, y que se protejan efectivamente los derechos.

DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL-Consagración constitucional

PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE LA SEGURIDAD SOCIAL-Universalidad, eficiencia, solidaridad

DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL EN PENSIONES-Obligaciones del Estado/DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL EN PENSIONES-Ley 549 de 1999 constituye una garantía

Conforme al artículo 53 de la Carta Política, el Estado debe garantizar el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales. Este mandato constitucional lleva a que el poder público adopte las medidas adecuadas para que la obligación de pagar las mesadas pensionales de los jubilados se haga efectiva, lo cual implica la adopción de los correctivos necesarios para garantizar una continuidad permanente de los recursos económicos con este propósito. En desarrollo de la garantía irrenunciable de los trabajadores y pensionados a la seguridad social, el Congreso de la República promulgó la

Ley 549 de 1999 con la finalidad de crear los mecanismos institucionales, presupuestales y organizacionales para atender los gastos ocasionados por la seguridad social. Ante la grave crisis fiscal en materia pensional de las entidades territoriales, dado que los ingresos tributarios de los departamentos y de muchos municipios no eran suficientes para cubrir sus obligaciones en materia pensional, la norma desarrolló la obligación de la Nación de tomar las medidas necesarias para superar dicha crisis. La obligación de pagar las mesadas pensionales de los jubilados implica: (i) que al Estado, en sus diversos niveles territoriales, le corresponde desarrollar y tomar las medidas necesarias para garantizar los derechos prestacionales de los pensionados hacia el futuro y no afectar sus derechos adquiridos, a través de la adopción de medidas que garanticen una continuidad permanente de los recursos económicos con este propósito; y (ii) que la protección de los derechos prestacionales de los pensionados no admite distinciones, de manera que los derechos laborales reconocidos en pactos o en convenciones colectivas vigentes deben respetarse, en virtud de la condición de ser derechos adquiridos conforme a la Constitución.

DERECHOS FUNDAMENTALES-No pueden ser desconocidos por el criterio de sostenibilidad fiscal

LEY 550 DE 1990 SOBRE REACTIVACION EMPRESARIAL, APLICABLE A LAS ENTIDADES TERRITORIALES-Contenido y limitaciones/LEY 550 DE 1990-Finalidad

Con la creación de la Ley 550 de 1999 se concedió a las empresas que presentaran deficiencias en su capacidad de operación, la posibilidad de corregirlas mediante la celebración de un acuerdo de reestructuración con sus acreedores, que les permitiera atender sus obligaciones pecuniarias. Esta norma previó además la posibilidad de que las entidades territoriales, tanto en su sector central como en el descentralizado, entraran en procesos de reestructuración con el fin de asegurar la prestación de los servicios a su cargo. La ley de reactivación empresarial dio la oportunidad a las entidades territoriales de celebrar acuerdos que tuvieran como finalidad conciliar los intereses de todos los sectores sociales que pudieran verse afectados por las dificultades económicas que sufrió el país a finales de los años noventa. Particularmente, la norma reconoce que uno de los objetivos de los acuerdos de reestructuración de pasivos, es el de velar por los intereses de los pensionados.

ACUERDOS DE REESTRUCTURACION DE PASIVOS-Pago de mesadas pensionales de las entidades territoriales/ACUERDOS DE REESTRUCTURACION DE PASIVOS-Pago de acreencias posteriores a la celebración del acuerdo

El acuerdo de reestructuración de pasivos celebrado entre las entidades territoriales y sus acreedores no puede prever la exoneración del pago de las obligaciones pensionales futuras, es decir, surgidas con posterioridad a la negociación. En este orden de ideas, las prerrogativas consagradas en la Ley 550 de 1999 no pueden ser usadas para incluir disposiciones que desconozcan los derechos adquiridos de los pensionados que se constituyan en acreedores de la entidad territorial con posterioridad al acuerdo.

TITULO EJECUTIVO-Condicionales formales y sustanciales

TITULO EJECUTIVO SINGULAR/TITULO EJECUTIVO COMPLEJO

El título ejecutivo puede ser singular, esto es, estar contenido o constituido en un solo documento, o complejo, cuando está integrado por un conjunto de documentos que demuestran la existencia de una obligación. Las condiciones sustanciales exigen que el título ejecutivo contenga una prestación en beneficio de una persona. Es decir, que establezca que el obligado debe observar a favor de su acreedor una conducta de hacer, de dar, o de no hacer, que debe ser clara, expresa y exigible. Es clara la obligación que no da lugar a equívocos, es decir, en la que están identificados el deudor, el acreedor, la naturaleza de la obligación y los factores que la determinan. Que sea expresa implica que de la redacción misma del documento aparece nítida y manifiesta la obligación. Que sea exigible significa que su cumplimiento no está sujeto a un plazo o a una condición, es decir, que se trata de una obligación pura y simple y ya declarada.

SUCESION PROCESAL-Finalidad

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Defecto sustantivo por indebida aplicación del artículo 60 del C.P.C. que establece la figura de la sucesión procesal en proceso ejecutivo laboral

ACCION DE TUTELA CONTRA AUTO INTERLOCUTORIO-Defecto sustantivo por cuanto el juez hizo una indebida interpretación de la norma para excluir pensiones convencionales a cargo

del Departamento de Nariño

ACCION DE TUTELA CONTRA AUTO INTERLOCUTORIO-Juez incurrió en violación directa de la Constitución al omitir aplicar la excepción de inconstitucionalidad del Acta que excluyó las pensiones convencionales a cargo del Departamento de Nariño

DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL EN PENSIONES-Obligación del Estado de hacer efectivas las decisiones judiciales en materia pensional, de acuerdo al bloque de constitucionalidad

DERECHO AL DEBIDO PROCESO, A LA PENSION CONVENCIONAL DE JUBILACION Y MINIMO VITAL-Orden a Tribunal Superior profiera nueva sentencia en la que tenga en cuenta la pensión convencional a que tienen derecho los accionantes por la liquidación de la empresa Licorera de Nariño

Referencia: Expediente T- 3.567.368

Derechos Fundamentales invocados: mínimo vital, acceso a la administración de justicia, seguridad social, igualdad y vida digna.

Magistrado Ponente:

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Bogotá D.C., dieciséis (16) de mayo de dos mil trece (2013)

La Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados Jorge Ignacio Pretelt Chaljub -quien la preside-, Alberto Rojas Ríos y Luis Ernesto Vargas Silva, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, y específicamente de las previstas en los artículos 86 y 241, numeral 9°, de la Constitución Política, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el trámite de revisión del fallo adoptado por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, el 15 de mayo de 2012, en el proceso de tutela suscitado por los señores José Ignacio Romero Díaz, Brígida Natalia Benavides de Hidalgo, Bertha Cecilia Lagos Hidango, Omary del Socorro Ortega, Elsy Lidia Gorlato Arroyo, Alfredo Froilán Narvárez

y Erlinto Francisco Cerón Santacruz, contra la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pasto.

Conforme a lo consagrado en los artículos 86 de la Constitución Política y 33 del Decreto 2591 de 1991, la Sala de Selección Número Ocho de la Corte Constitucional eligió, para efectos de su revisión, el asunto de la referencia.

De acuerdo con el artículo 34 del Decreto 2591 de 1991, esta Sala de Revisión procede a dictar la sentencia correspondiente.

1. ANTECEDENTES

1.1. SOLICITUD

Los señores José Ignacio Romero Díaz, Brígida Natalia Benavides de Hidalgo, Bertha Cecilia Lagos Hidango, Omary del Socorro Ortega, Elsy Lidia Gorlato Arroyo, Alfredo Froilán Narvárez y Erlinto Francisco Cerón Santacruz presentaron acción de tutela contra la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pasto, por estimar vulnerados sus derechos fundamentales al mínimo vital, al acceso a la administración de justicia, a la seguridad social, a la igualdad y a la vida digna.

Por tal razón solicitan dejar sin efecto el auto proferido por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pasto, el 21 de marzo de 2012, que confirmó el auto proferido por el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Pasto, el 12 de abril de 2011. En consecuencia, piden que se ordene a la autoridad accionada proferir una nueva decisión en la que se libre mandamiento de pago contra el Fondo Territorial de Pensiones Públicas de Nariño, en cumplimiento de las sentencias judiciales que condenaron a la Licorera de Nariño, hoy liquidada, al pago de pensiones de jubilación convencionales a los actores.

1.2. HECHOS

1.2.1. Los tutelantes relatan que se desempeñaron como trabajadores oficiales de la Empresa Licorera de Nariño hasta el mes de septiembre de 2002, momento en el que, por decisión del departamento de Nariño, se dispuso la disolución y liquidación de la factoría.

1.2.2. Señalan que, como consecuencia de la disolución y liquidación de la Empresa

Licorera de Nariño, el empleador terminó sus contratos de trabajo de manera unilateral y sin justa causa.

1.2.3. Sostienen los siete accionantes que, mediante apoderado judicial, interpusieron demanda ordinaria laboral contra el departamento de Nariño y la Licorera de Nariño -en liquidación-, con el fin de que fueran condenadas solidariamente (i) a reintegrarlos y pagar los salarios y prestaciones sociales dejados de percibir durante la desvinculación o, (ii) en subsidio, a pagar la indemnización convencional por despido sin justa causa y la pensión convencional de jubilación, por considerar que cumplían a cabalidad con los requisitos establecidos en el literal b) del punto trigésimo quinto de la convención colectiva de trabajo, firmada en el año de 1980, entre el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Industria de las Bebidas Alcohólicas y la Empresa Licorera de Nariño[1].

1.2.4. En primera instancia, el 10 de diciembre de 2007, el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Pasto, de un lado, absolvió al departamento de Nariño de todas las pretensiones, pero de otro, con base en el literal b) del punto trigésimo quinto de la convención colectiva de trabajo firmada en el año de 1980, condenó a la Empresa Licorera de Nariño: (i) a pagar a los siete demandantes el saldo insoluto del valor de la indemnización convencional por despido sin justa causa, (ii) a reconocer y pagar a los señores Cerón Santacruz, Benavides de Hidalgo, Lagos Hidango, Ortega y Arroyo una pensión convencional de jubilación y, (iii) a pagar a estos últimos el retroactivo pensional correspondiente.

1.2.5. En segunda instancia, la Sala de Decisión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pasto, mediante sentencia del 24 de febrero de 2009, resolvió adicionar a la anterior decisión la orden dirigida a la Empresa Licorera de Nariño en Liquidación, de reconocer y pagar la pensión convencional de jubilación a los señores José Ignacio Rosero Díaz y Alfredo Froilán Narváez, y el retroactivo pensional correspondiente.

1.2.6. Los demandantes refieren que el 5 de noviembre de 2008, el Gerente Liquidador de la Empresa Licorera de Nariño presentó a la Junta Asesora un informe final en el proceso de liquidación, en el que omitió relacionar las obligaciones laborales y pensionales que estaban a cargo de la empresa y que, conforme a la Ordenanza No. 11 del 3 de abril de 2002, quedarían a cargo del departamento de Nariño, dentro de las cuales se encontraban las obligaciones reconocidas en la sentencia de primera instancia proferida por el Juzgado

Primero Laboral del Circuito de Pasto el 10 de diciembre de 2007. Aseveran que el Gerente Liquidador afirmó que los procesos judiciales en curso en los cuales la empresa era parte, se encontraban extintos en razón de su liquidación.

1.2.7. Argumentan que, mediante escrito del 2 de mayo de 2009, su apoderado solicitó al departamento de Nariño dar cumplimiento a las sentencias aludidas, pues sostuvo que, en razón de la liquidación de la Empresa Licorera de Nariño y conforme a los artículos 10, 11 y 16 de la Ordenanza 011 de 2002 de la Asamblea Departamental de Nariño y a los artículos 32 y 35 del Decreto 254 de 2000, corresponde al Fondo Territorial de Pensiones Públicas de Nariño el pago de sus pensiones.

1.2.8. Agregan que el día 12 de marzo de 2010, solicitaron a la Gobernación de Nariño dar cumplimiento a las sentencias del proceso laboral ordinario, a través del Fondo de Pensiones Públicas de Nariño, pero mediante oficio del 27 de mayo de 2010, el Gobernador de Nariño dio respuesta negativa a su solicitud.

1.2.9. Los accionantes relatan que en consecuencia, en marzo de 2011, promovieron proceso ejecutivo contra el Fondo de Pensiones Públicas de Nariño.

1.2.10. Indican que mediante auto del 12 de abril de 2011, el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Pasto[2] se negó a proferir mandamiento de pago, por considerar que el único título ejecutivo con el que cuentan los demandantes es la sentencia y en ésta sólo se condenó a la Licorera de Nariño, hoy liquidada, razón por la cual no existe posibilidad de involucrar al Fondo de Pensiones Públicas de Nariño.

1.2.11. La anterior decisión fue apelada por la parte ejecutante y mediante auto del 21 de marzo de 2012, la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pasto decidió confirmarla.

Relatan que la autoridad judicial señaló que no existe fundamento legal alguno para que el departamento de Nariño, a través del Fondo Territorial de Pensiones Públicas de Nariño, asuma el pago de las pensiones de jubilación convencionales que fueron reconocidas en el proceso ordinario laboral. La anterior decisión se sustentó en los argumentos que se exponen a continuación:

En primer lugar, el Tribunal adujo que, conforme al Decreto 351 de 1996, el Fondo Territorial de Pensiones Públicas de Nariño se creó para sustituir el pago de las pensiones legales a cargo de la Caja de Previsión Social de Nariño, concepto en el que no están incluidas las pensiones de origen convencional cuyo reconocimiento y solución estaba a cargo de entidades autónomas e independientes del departamento de Nariño, como la Empresa Licorera de Nariño (LICONAR).

En segundo lugar, sostuvo que el artículo 12 de la Ordenanza No. 011 de 2002, proferida por la Asamblea Departamental de Nariño, señala que el Fondo Territorial de Pensiones Públicas de Nariño está encargado de asumir los pagos de pensiones de origen legal, no convencional, de modo que las pensiones convencionales otorgadas por LICONAR sólo obligan a esa empresa.

En tercer lugar, argumentó que en el Acta No. 001 del 13 de junio de 2002, el Comité de Vigilancia del Acuerdo de Reestructuración de Pasivos determinó que (i) el departamento de Nariño sólo asumiría el pago de las pensiones de los pensionados de LICONAR que a esa fecha tuvieran tal estatus y, (ii) en adelante, sólo se haría cargo de las pensiones de origen legal y no de las convencionales otorgadas por LICONAR a sus trabajadores sindicalizados, pues el Comité consideró que estas últimas sólo obligan a esa empresa.

1.2.12. Contra la anterior decisión los siete pensionados presentan acción de tutela, por considerar que deja de lado las ordenanzas 010 y 011 de 2002 proferidas por la Asamblea de Nariño, y las sentencias que condenaron a la Empresa Licorera de Nariño, las cuales constituyen un título ejecutivo complejo para el cobro de las pensiones reconocidas judicialmente. Aducen que, al negarse a proferir mandamiento de pago, la autoridad judicial vulneró sus derechos fundamentales al acceso a la administración de justicia, a la igualdad, a la seguridad social, al mínimo vital y a la dignidad humana.

Asevera la parte actora que la tutela es procedente en el caso que se analiza, por cuanto, además de cumplir con los requisitos generales de procedencia de la tutela contra providencias judiciales, se presentan cuatro causales específicas de procedibilidad:

(i) Defecto procedimental absoluto: en tanto el Tribunal niega el mandamiento de pago solicitado por los actores, cuando es el procedimiento establecido en el procedimiento laboral para el cumplimiento de las sentencias de naturaleza ordinaria.

(ii) Defecto fáctico: el Tribunal presume que los actores no estuvieron afiliados a la CAJA DE PREVISIÓN SOCIAL DE NARIÑO y por eso les niega el mismo trato que a sus compañeros pensionados por el FONDO TERRITORIAL DE PENSIONES, sin que existiera en el expediente prueba de tal diferencia.

(iii) Error inducido: se presenta cuando el Tribunal considera que los actores no tienen derecho a ser pensionados por el FONDO TERRITORIAL DE PENSIONES DE NARIÑO por no haber cotizado aportes para pensión a la CAJA DEPARTAMENTAL DE PREVISIÓN SOCIAL DE NARIÑO, situación contraria a la verdad, pero que además no formó parte de debate del proceso ejecutivo motivo de la tutela.

(iv) Desconocimiento del precedente: el Tribunal desestimó por omisión en su decisión los precedentes sobre FUERO CIRCUNSTANCIAL, especialmente los que tiene [sic] génesis en la sentencia del 5 de octubre de 1.998 con ponencia del Doctor GERMAN VALDEZ SANCHEZ en el que se estableció la procedencia del reintegro cuando hay vulneración del FUERO CIRCUNSTANCIAL.

1.3. TRASLADO Y CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

Recibida la solicitud de tutela, la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, mediante auto del 7 de mayo de 2012, la admitió, ordenó vincular en calidad de autoridades accionadas a la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pasto, al Juzgado Primero Laboral del Circuito de Pasto y a las partes e intervinientes de los procesos controvertidos, para pronunciarse sobre los hechos relatados en la demanda.

1.3.1. Contestación de la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pasto

La magistrada de la Sala de Decisión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pasto, Doctora Elsy Alcira Segura Díaz, dio respuesta a la demanda de tutela señalando que es improcedente, por cuanto no se cumple con todos los requisitos de procedencia de la tutela contra providencias judiciales, ya que los accionantes cuentan con otros mecanismos de defensa distintos de la tutela.

En este orden de ideas, reconoció que la pensión convencional fue reconocida a favor de los actores en fallos emitidos por la jurisdicción ordinaria laboral y que el derecho a la

seguridad social en pensiones constituye un derecho fundamental que requiere la protección por parte del Estado.

Sin embargo, argumentó que, aunque la falta de inclusión de las acreencias reconocidas a favor de los actores en el acta final de liquidación que dio término a la existencia jurídica de la Licorera de Nariño constituye el incumplimiento de las obligaciones del liquidador de la empresa, la acción ejecutiva laboral en contra del Fondo de Pensiones de Nariño no es el mecanismo idóneo para remediar los errores en los que incurrió el liquidador. Lo anterior, por cuanto existen en el Código Contencioso Administrativo mecanismos adecuados para buscar la revocatoria de los actos administrativos que dieron lugar al término del proceso liquidatorio de la empresa LICORERA DE NARIÑO, lo cual daría paso a que las acreencias de los actores pudieran ser incluidas en el contenido del acuerdo de reestructuración de que trata el artículo 30 de la Ley 550 de 1990 [sic], y daría paso a la tutela efectiva de los derechos fundamentales requeridos por estos.

1.3.2. Contestación de la Gobernación de Nariño

Pedro Vicente Obando Ordóñez, Gobernador encargado del departamento de Nariño, dio respuesta a la tutela argumentando que las decisiones proferidas en el proceso ordinario laboral hicieron tránsito a cosa juzgada y absolvieron expresamente al departamento del pago de las pensiones de los demandantes. Por consiguiente, sostuvo que las decisiones proferidas en el proceso ejecutivo obedecen a una interpretación razonable de las normas que se aplican al caso y por tanto la tutela resulta improcedente.

1.4. DECISIONES JUDICIALES

1.4.1. Decisión única de instancia

En sentencia del 15 de mayo de 2012, la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia resolvió negar el amparo solicitado. La Sala consideró que no existió quebrantamiento del derecho alegado, por cuanto la SALA LABORAL DEL TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE PASTO, para confirmar la decisión del JUZGADO PRIMERO LABORAL DEL CIRCUITO de la misma ciudad, elaboró un juicioso estudio de la situación jurídica de los entes involucrados, con fundamento en el Decreto 351 del 16 de abril de 1996, por el cual se creó el FONDO TERRITORIAL DE PENSIONES PÚBLICAS DE

NARIÑO, y la Ordenanza No 011 del 3 de abril de 2002, por el cual se expidió "...el régimen para la liquidación de las entidades descentralizadas de orden departamental"; con esas normativas concluyó que el fondo solo acogió las pensiones de origen legal y las que la CAJA DE PREVISIÓN SOCIAL DE NARIÑO, hubiera reconocido, pero sin incluir las pensiones convencionales (...).

Adicionalmente, señaló que para efectos de trasladar la obligación en cabeza de la Empresa Licorera de Nariño -en Liquidación- al departamento de Nariño era necesario acreditar la existencia de una fuente formal que así lo dispusiera, para constituir, de esta manera, un título complejo.[3]

En consecuencia, concluyó que la decisión controvertida obedeció a la interpretación razonable del juzgador, y por tanto es preciso negar la protección de los derechos que los accionantes pretenden hacer valer.

1.5. PRUEBAS

1.5.1. Pruebas que obran en el expediente

1.5.1.1. Copia del fallo proferido por el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Pasto, el 10 de diciembre de 2007, en el proceso ordinario laboral.[4]

1.5.1.2. Copia del fallo dictado por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pasto, el 24 de febrero de 2009.[5]

1.5.1.3. Copia de la solicitud de cumplimiento de los fallos judiciales, del 20 de noviembre de 2009, dirigida al Gobernador de Nariño de la época, Antonio Navarro Wolf.[6]

1.5.1.4. Copia de la respuesta a la solicitud, suscrita por el doctor Antonio Navarro Wolf, en la que se indica que el departamento de Nariño no puede incluir en nómina a los ex trabajadores de la extinta Empresa Licorera de Nariño. Aduce que la entidad se acogió a un proceso de reestructuración de pasivos en el marco de la Ley 550 de 1999 y, en consecuencia, el 13 de junio de 2002 se firmó un acta del Comité de Vigilancia, en la que se determinó que el departamento solo acogerá a los pensionados que a la fecha (13 de junio de 2002) tengan el estatus de pensionados, aun [sic] en el caso de que la

pensión reconocida sea del orden convencional; pero en adelante el Departamento a través del Fondo Territorial de Pensiones Públicas de Nariño, solo reconocerá pensiones cuando reúna los requisitos legales, pues las convenciones firmadas por LICONAR con su sindicato de trabajadores SOLO OBLIGAN A ESTA EMPRESA.[7]

1.5.1.6. Copia de la Ordenanza 011 del 3 de abril de 2002, en la que la Asamblea Departamental de Nariño, en desarrollo de lo dispuesto por el parágrafo 2 del artículo 27 de la Ley 550 de 1999, expidió el régimen de liquidación de las entidades descentralizadas de orden departamental. La norma dispone el procedimiento a seguir para proteger los derechos de los trabajadores de la Empresa Licorera de Nariño, en los siguientes términos:[9]

Artículo 10. Cuando una entidad de orden departamental, que tenga a su cargo el reconocimiento y pago de pensiones inicie el proceso de liquidación, el liquidador deberá entregar el respectivo cálculo actuarial al Fondo de Pensiones Públicas de Nariño o a la entidad que se señale, el cual deberá estar elaborado teniendo en cuenta las instrucciones técnicas que para el efecto imparta el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, requiriendo para su validez la aprobación de este organismo.

Artículo 11. A partir del momento que señale la Asamblea Departamental, se trasladará al Fondo Territorial de Pensiones Públicas de Nariño, o a la entidad que ésta determine, el pago de las pensiones que estén a cargo del órgano que se ordene disolver o liquidar.

Para tal efecto, la entidad en liquidación deberá entregar al Fondo Territorial de Pensiones Públicas de Nariño, o a la entidad que señale el acto que ordene su liquidación, los documentos, archivos magnéticos, con los equipos correspondientes y demás información laboral que sirvió de fundamento al cálculo actuarial y que será el soporte para la creación de la base de datos necesaria para la elaboración de la nómina de pensionados.

En todo caso, será responsabilidad del Fondo Territorial de Pensiones Públicas de Nariño, o de la entidad que se determine, la elaboración de nóminas de pensionados y la ubicación oportuna de los recursos para su pago.

Parágrafo.- Mientras se surten los trámites pertinentes para que el Fondo Territorial de Pensiones asuma ese traslado, la entidad que tiene a su cargo el pago, deberá seguir

cumpliendo con dicha obligación.

Artículo 12. El Fondo Territorial de Pensiones Públicas de Nariño, o la entidad que se determine, asumirá los siguientes pagos:

- a) El de las pensiones causadas y reconocidas
- b) El de las pensiones cuyos requisitos estén satisfechos y se reconozcan con posterioridad a la fecha de disolución y liquidación.
- c) El de las pensiones de las personas que han cumplido tiempo de servicio pero no han llegado a la edad señalada para adquirir el derecho a la pensión, cuando previo cumplimiento del requisito de la edad, la pensión sea reconocida, siempre y cuando no se encuentre afiliado a ninguna administradora de pensiones.

Parágrafo.- Sólo se pagarán las obligaciones que figuren dentro del respectivo cálculo actuarial. Para que proceda el pago de otras obligaciones pensionales será necesario que los beneficiarios de las mismas acrediten su derecho a satisfacción del Fondo Territorial de Pensiones Públicas de Nariño, o la entidad que se determine. Lo anterior, sin perjuicio de la responsabilidad que corresponda por los errores u omisiones cometidos en el cálculo actuarial.

1.5.1.7. Copia del acta final de liquidación de la Empresa Licorera de Nariño, en la cual el Gerente Liquidador no precisa cuál será la entidad encargada de responder por las acreencias laborales y prestacionales de los accionantes.[10]

1.5.1.8. Copia de las resoluciones 2043 de 2002[11] y 2017 de 2002[12] a través de las cuales el departamento de Nariño -Fondo Territorial de Pensiones- reconoció a favor de dos ex trabajadores de la Empresa Licorera de Nariño la pensión convencional de jubilación.

1.5.1.9. Copia de la Resolución 727 de 2010, por medio de la cual el Fondo Territorial de Pensiones de Nariño reconoce la pensión de jubilación al señor Segfred Wolfrang López Guzmán por cumplir los requisitos establecidos en la Ordenanza 011 de 2011, dando cumplimiento a una decisión de tutela.[13]

1.5.1.10. Copia de la demanda ejecutiva.[14]

1.5.1.11. Copia del auto proferido el 21 de marzo de 2012 dentro del proceso ejecutivo laboral, por medio del cual la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pasto confirmó el auto proferido el 12 de diciembre de 2011, por el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Pasto.[15]

La Gobernación de Nariño allegó los siguientes documentos:

1.5.2.1. Copia del Acta No. 001 del 13 de junio de 2002[16], en la que consta que el Comité de Vigilancia del Acuerdo de Reestructuración de Pasivos del departamento de Nariño, escuchó a los representantes de los ex trabajadores de la Licorera de Nariño, quienes solicitaron que sus acreencias pensionales fueran tenidas en cuenta en la celebración del acuerdo por parte del departamento. Frente a tal solicitud, se decidió que (...) el Departamento sólo acogerá a los pensionados que a la fecha tengan el estatus de pensionados, aun en el caso de que la pensión reconocida sea del orden convencional, pero en adelante el Departamento, a través del Fondo Territorial de Pensiones Públicas de Nariño, sólo reconocerá pensiones cuando se reúnan [sic] los requisitos legales, pues las convenciones firmadas por LICONAR con su sindicato de trabajadores, solo [sic] obligan a esta empresa.

1.5.2.2. Copia de la Resolución No. 023 del 22 de noviembre de 2004[17], [p]or medio de la cual se establece la calificación y graduación de créditos de la Empresa Licorera de Nariño en Liquidación. En este documento consta que los señores Alfredo Froilán Narváez, Erlinto Francisco Cerón Santacruz, Omari del Socorro Ortega, Bertha Cecilia Lagos Hidango y Elsy Lidia Gorlato Arroyo sí presentaron objeciones por la exclusión de los derechos convencionales en el acuerdo. Al respecto, la decisión determina lo siguiente:

Sobre el particular ya se dieron todas las respuestas pertinentes en el trámite de los recursos interpuestos y que se encuentran debidamente ejecutoriados por cuya razón no hay lugar a revivir nuevos términos y por ende se despacha desfavorablemente la objeción.

1.5.2.3. Copia del Informe Final de Liquidación, suscrito por el Gerente Liquidador, con fecha del 5 de noviembre de 2008[18].

1.5.2.4. Copia del Acta de declaración de terminación del proceso liquidatorio, del 5 de noviembre de 2008[19].

1.5.2.5. Copia del Finiquito de la Empresa Licorera de Nariño.[20]

1.5.2.6. Copia de la Resolución No. 36 del 30 de octubre de 2008[21], [p]or medio de la cual se dictan disposiciones para efectos de la entrega del proceso liquidatorio de la Empresa Liconar en Liquidación, en la cual se establece:

ARTÍCULO OCTAVO: Con respecto a los procesos que se siguen en contra de la Empresa Licorera de Nariño, se procederá pese al finiquito, o incluso antes, a informar a los juzgados correspondientes, no solo de la extinción de las obligaciones que sustentan el proceso para efectos de que se termine el proceso, sino también de la extinción de la propia empresa. Con respecto, [sic] a los procesos propuestos por la empresa, pasarán directamente a manos del Departamento de Nariño, pues ya serían recursos sobrantes para el pago de obligaciones.

1.5.3. Pruebas decretadas por la Sala en sede de revisión

Con el fin de contar con mayores elementos de juicio, la Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, mediante autos del 18 de octubre y del 9 de noviembre de 2012, decretó las siguientes pruebas:

1.5.3.1.

Ordenó al Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales –FONPET- informar a esta Corporación: (i) si la entidad tiene a su cargo el pago de una pensión a favor de cualquiera de los siete demandantes de esta tutela, y (ii) si la entidad ha tenido a su cargo el pago de algún valor por concepto de bono pensional a favor de cualquiera de los siete demandantes de esta tutela.

1.5.3.2.

Adicionalmente, ordenó a Colpensiones informar a esta Corporación: (i) si la entidad tiene a su cargo el pago de una pensión a favor de cualquiera de los siete demandantes de esta tutela, y (ii) si la

entidad ha tenido a su cargo el pago de algún valor por concepto de bono pensional a favor de cualquiera de los siete demandantes de esta tutela.

1.5.3.3.

Asimismo, ordenó al Ministerio del Trabajo informar: (i) si la entidad tiene a conocimiento del pago de alguna pensión por parte de alguna entidad pública a favor de cualquiera de los siete tutelantes, y (ii) si la entidad tiene conocimiento de que se haya llevado a cabo el pago de algún valor por concepto de bono pensional a favor de cualquiera de los tutelantes con recursos de alguna entidad pública.

1.5.3.4.

Por otra parte, ordenó al Juzgado Primero Laboral del Circuito de Pasto remitir a esta Corporación copia del Proceso Ordinario Laboral No. 2005-0287.

1.5.3.5.

Además, ordenó a la Cámara de Comercio Pasto informar a esta Corporación si, conforme a los documentos que reposan en el archivo de la entidad, los señores José Ignacio Romero Díaz, Brígida Natalia Benavides de Hidalgo, Bertha Cecilia Lagos Hidango, Omary del Socorro Ortega, Elsy Lidia Gorlato Arroyo, Alfredo Froilán Narváez y Erlinto Francisco Cerón Santacruz, se hicieron parte en el proceso de liquidación de la Empresa Licorera de Nariño.

1.5.3.6.

También ordenó a los demandantes, remitir copia de sus documentos de identidad, e informar si se hicieron parte del proceso de liquidación de la Empresa Licorera de Nariño.

1.5.3.7.

Del mismo modo, ordenó (i) a la Cámara de Comercio Pasto, y (ii) a la Gobernación de Nariño, remitir los documentos en los que conste la lista de pasivos que fueron considerados en el proceso de liquidación de la Empresa Licorera de Nariño.

1.5.3.8.

Por último, ordenó al doctor Luis Fernando Villota Quiñones, promotor en el proceso de reestructuración de pasivo del departamento de Nariño, informar a esta Corporación cuáles fueron las consideraciones jurídicas y legales que se tuvieron en cuenta para la inclusión de la cláusula 26 -que consagra la restricción para la asunción de nuevos pasivos- en el Acuerdo de Reestructuración de Pasivos del departamento de Nariño.

1.5.4. Respuesta del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales –FONPET-

Mediante comunicación UG-2512 del 23 de octubre de 2012, el Consorcio FONPET informó que tal entidad no tiene la competencia para dar respuesta a lo requerido, pues es el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través de la Dirección de la Regulación Económica de la Seguridad Social, el que autoriza el retiro de recursos del FONPET. Por este motivo, corresponde a la Dirección de la Regulación Económica de la Seguridad Social dar respuesta a tales cuestionamientos.[22]

1.5.5. Respuesta de Colpensiones

La entidad informó que Colpensiones, como actual Administradora del Régimen de Prima Media con Prestación Definida, no ha tenido a su cargo el pago de ningún valor por concepto de bono pensional a favor de José Ignacio Romero Díaz, Brígida Natalia Benavides de Hidalgo, Bertha Cecilia Lagos Hidango, Omary del Socorro Ortega, Elsy Lidia Gorlato Arroyo, Alfredo Froilán Narváez y Erlinto Francisco Cerón Santacruz.[23]

El Ministerio de Trabajo informó que el Grupo de Administración Documental de la entidad no halló registros de las historias laborales de los señores José Ignacio Romero Díaz, Brígida Natalia Benavides de Hidalgo, Bertha Cecilia Lagos Hidango, Omary del Socorro Ortega, Elsy Lidia Gorlato Arroyo, Alfredo Froilán Narváez y Erlinto Francisco Cerón Santacruz.[24]

1.5.7. Respuesta de la Cámara de Comercio Pasto

Mediante comunicación recibida por la Secretaría General el 14 de noviembre de 2012, la

entidad informó que no reposa en el expediente de liquidación de la Licorera de Nariño, documento alguno en el que figuren los siete demandantes del expediente T-3.567.368.[25]

1.5.8. Respuesta de los Demandantes

Mediante escrito de octubre de 2012, suscrito por los 7 accionantes, se dio respuesta al requerimiento de esta Corporación informando:

(...) manifestamos bajo la gravedad de juramento, que hicimos parte del proceso de liquidación de la LICORERA DE NARIÑO en la que se nos pagó [sic] las prestaciones sociales, quedando pendiente la PENSIÓN DE JUBILACIÓN y la INDEMNIZACIÓN POR DESPIDO INJUSTO que fueron reconocidas dentro del proceso ordinario laboral que motiva esta tutela, sentencia ejecutoriada cuando ya se había liquidado de manera definitiva la empresa sin señalar quién pagaría las pensiones e indemnizaciones que estábamos reclamando en el proceso laboral.[26]

1.5.9. Respuesta del promotor en el proceso de reestructuración de pasivo del departamento de Nariño

El señor Luis Fernando Villota Quiñones[27], promotor en el proceso de reestructuración de pasivo del departamento de Nariño, dio respuesta al cuestionamiento formulado por esta Corporación y señaló que la cláusula 26 contenida en el Acuerdo de Reestructuración de Pasivos del departamento de Nariño, obedeció a dos razones legales.

En primer lugar, se debió a que el Departamento consideró dentro del marco legal existente, Ley 617 de 2000, al momento [sic] de la suscripción del acuerdo, abril de 2002, que al establecer unos límites de gasto para el funcionamiento de la entidad, el cual por disposición expresa del artículo 4 de la misma no se podía superar, la entidad territorial no tenía espacio fiscal para cumplir tanto con el pago de todas y cada una de las acreencias en las condiciones negociadas con sus acreedores como con el normal gasto de funcionamiento en las condiciones que la ley fijaba si asumía un gasto adicional; dicho de otra manera, si el Departamento a lo largo de la ejecución del acuerdo asumía pasivos que legalmente no le correspondían, no solamente incumplía los límites de gasto de funcionamiento que la Ley 617 señalaba, (con las consecuencias que ello implicaba), sino

que no podía cumplir con los pagos a sus acreedores, lo que llevaba a la inviabilidad financiera del Departamento.

En segundo lugar, señaló que con motivo del acuerdo, el Departamento se comprometió con sus acreedores a restringir la ayuda financiera a sus entidades descentralizadas. Agregó que es factible que la entidad territorial, de acuerdo con su situación financiera y sin poner en riesgo el éxito del Acuerdo de Reestructuración de Pasivos asuma dichos gastos, para lo cual se debe discutir tal posibilidad en el Comité de Vigilancia del Acuerdo.[28]

2. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

2.1. COMPETENCIA

Con base en las facultades conferidas por los artículos 86 y 241, numeral 9°, de la Constitución, la Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional es competente para revisar el fallo de tutela adoptado en el proceso de la referencia.

2.2. PROBLEMA JURÍDICO

En atención a lo expuesto, corresponde a la Corte Constitucional determinar si el auto proferido por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pasto el 21 de marzo de 2012, que confirmó el auto proferido por el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Pasto, el 12 de abril de 2011, que se negó a proferir mandamiento de pago contra el departamento de Nariño, vulneró los derechos fundamentales de los accionantes al mínimo vital, al acceso a la administración de justicia, a la seguridad social, a la igualdad, a la vida digna y al debido proceso.

Con el fin de dar solución a los problemas jurídicos planteados, la Sala entrará a estudiar los siguientes temas: primero, analizará la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre la procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales, en particular, contra autos interlocutorios; segundo, estudiará el contenido y la naturaleza jurídica del derecho a la administración de justicia y la obligación de dar cumplimiento a los fallos judiciales como uno de los contenidos derivados de dicho derecho; tercero, estudiará el contenido y la naturaleza jurídica del derecho a la seguridad social; cuarto, reseñará el contenido y la finalidad de la Ley 550 de 1999; y quinto, hará una breve referencia a los

títulos ejecutivos complejos. A la postre, se aplicarán los criterios señalados al caso concreto.

2.3. PROCEDENCIA EXCEPCIONAL DE LA TUTELA CONTRA DECISIONES JUDICIALES

2.3.1. De la vía de hecho a la doctrina de los requisitos generales y las causales específicas de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales

El artículo 86 de la Constitución señala que la acción de tutela procede contra toda acción o la omisión de cualquier autoridad pública. Las autoridades judiciales son autoridades públicas que en el ejercicio de sus funciones deben ajustarse a la Constitución y a la ley, y garantizar la efectividad de los principios, deberes y derechos fundamentales reconocidos en la Constitución. Por esta razón, la Corte Constitucional ha admitido la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales que infringen los derechos fundamentales de las partes, en particular el derecho al debido proceso, y que se apartan notablemente de los mandatos constitucionales. Sin embargo, esta Corporación ha precisado que la procedencia de la acción de tutela en estos casos debe ser excepcional, en atención a los principios de cosa juzgada, autonomía e independencia judicial, seguridad jurídica, y a la naturaleza subsidiaria de la acción de tutela.

En desarrollo del artículo 86 constitucional, el Decreto 2591 de 1991 previó la posibilidad de vulneración de derechos fundamentales por las autoridades judiciales en sus decisiones. La Corte Constitucional, mediante la sentencia C-543 de 1992, declaró inexecutable los artículos 11, 12 y 40 del decreto, los cuales se referían a la caducidad y la competencia especial de la tutela contra providencias judiciales. En aquel momento, la Corte consideró que la acción de tutela no había sido concebida para impugnar decisiones judiciales, y que permitir su ejercicio contra tales providencias, vulneraría los principios de cosa juzgada y seguridad jurídica, además de transgredir la autonomía e independencia judicial.

No obstante la declaración de inexecutable de los artículos 11, 12 y 40 del Decreto 2591 de 1991, la Corte mantuvo abierta la posibilidad de interponer acciones de tutela contra providencias judiciales cuando éstas constituyeran manifiestas vías de hecho. Así, a partir de 1992, esta Corporación comenzó a admitir la procedencia de la tutela contra decisiones judiciales que constituyen vías de hecho, es decir, decisiones manifiestamente arbitrarias porque, por ejemplo, (i) se basan en normas evidentemente inaplicables (defecto

sustantivo), (ii) son proferidas con carencia absoluta de competencia (defecto orgánico), (iii) se basan en una valoración arbitraria de las pruebas (defecto fáctico), o (iv) fueron proferidas en un trámite que se apartó ostensiblemente del procedimiento fijado por la normativa vigente (defecto procedimental). Con el paso del tiempo, el Alto Tribunal en su jurisprudencia fue identificando otros defectos constitutivos de vías de hecho[29].

Posteriormente, la Sala Plena de la Corte, en la sentencia C-590 de 2005[30], replanteó la doctrina de las vías de hecho y señaló que el desarrollo jurisprudencial ha conducido a diferenciar dos tipos de requisitos de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, los requisitos generales de procedencia y los requisitos específicos de procedibilidad. Los primeros tienen que ver con las condiciones fácticas y de procedimiento, que buscan hacer compatible el amparo con la eficacia de valores de estirpe constitucional y legal, relacionados con la seguridad jurídica, los efectos de la cosa juzgada, la independencia y autonomía del juez, al igual que la distribución jerárquica de competencias al interior de la rama jurisdiccional. Los segundos, de naturaleza sustantiva, se refieren a los defectos en que puede incurrir una decisión judicial y que la hacen incompatible con la Constitución.

En resumen, la acción de tutela contra este tipo de decisiones es un instrumento excepcional, que tiene como finalidad efectuar un juicio de validez constitucional ante una providencia judicial que incurre en graves falencias de relevancia constitucional, las cuales tornan la decisión incompatible con la Carta Política.[31]

Cabe aclarar que el término providencias judiciales comprende, tanto sentencias como autos proferidos por autoridades judiciales, de manera que la tutela procede excepcionalmente también contra autos interlocutorios[32].

2.3.2. Requisitos generales de procedencia

Según lo expuso la sentencia C-590 de 2005[33], los requisitos generales de procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales son los siguientes:

Que la cuestión que se discuta resulte de evidente relevancia constitucional. Para la Corte, el juez constitucional no puede estudiar cuestiones que no tienen una clara y marcada importancia constitucional so pena de involucrarse en asuntos que corresponde definir a

otras jurisdicciones. En consecuencia, el juez de tutela debe indicar con toda claridad y de forma expresa por qué la cuestión que entra a resolver es genuinamente una cuestión de relevancia constitucional que afecta los derechos fundamentales de las partes.

Que se hayan agotado todos los medios -ordinarios y extraordinarios-, de defensa judicial al alcance de la persona afectada, salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio iusfundamental irremediable. De allí que sea un deber del actor desplegar todos los mecanismos judiciales ordinarios que el sistema jurídico le otorga para la defensa de sus derechos. De no ser así, esto es, de asumirse la acción de tutela como un mecanismo de protección alternativo, se correría el riesgo de vaciar las competencias de las distintas autoridades judiciales, de concentrar en la jurisdicción constitucional todas las decisiones inherentes a ellas y de propiciar un desborde institucional en el cumplimiento de las funciones de esta última.

Que se cumpla el requisito de la inmediatez, es decir, que la tutela se hubiere interpuesto en un término razonable y proporcionado a partir del hecho que originó la vulneración. De lo contrario, esto es, permitir que la acción de tutela proceda meses o aún años después de proferida la decisión, comportaría sacrificar los principios de cosa juzgada y seguridad jurídica, ya que sobre todas las decisiones judiciales se cerniría una absoluta incertidumbre que las desdibujaría como mecanismos institucionales legítimos de resolución de conflictos.

Cuando se trate de una irregularidad procesal, debe quedar claro que la misma tiene un efecto decisivo o determinante en la sentencia que se impugna y que afecta los derechos fundamentales de la parte actora. No obstante, si la irregularidad comporta grave lesión de derechos fundamentales, tal como ocurre con los casos de pruebas ilícitas susceptibles de imputarse como crímenes de lesa humanidad, la protección de tales derechos se genera independientemente de la incidencia que tengan en el litigio y por ello hay lugar a la anulación del juicio correspondiente.

Que la parte actora identifique de manera razonable tanto los hechos que generaron la vulneración como los derechos vulnerados y que hubiere alegado tal vulneración en el proceso judicial siempre que esto hubiere sido posible. Esta exigencia es comprensible pues, sin que la acción de tutela llegue a rodearse de unas exigencias formales contrarias a

su naturaleza y no previstas por el constituyente, sí es menester que el actor tenga claridad en cuanto al fundamento de la afectación de derechos que imputa a la decisión judicial, que la haya planteado al interior del proceso y que dé cuenta de todo ello al momento de pretender la protección constitucional de sus derechos.

Que no se trate de sentencias de tutela. Esto por cuanto los debates sobre la protección de los derechos fundamentales no pueden prolongarse de manera indefinida, mucho más si todas las sentencias proferidas son sometidas a un riguroso proceso de selección ante esta Corporación, proceso en virtud del cual las sentencias no seleccionadas para revisión, por decisión de la Sala respectiva, se tornan definitivas.

2.3.3. Requisitos específicos de procedibilidad

Los requisitos específicos aluden a la concurrencia de defectos en el fallo atacado que, en razón de su gravedad, hacen que el mismo sea incompatible con los preceptos constitucionales. Estos defectos son los siguientes:

Defecto procedimental absoluto, falencia que se origina cuando el juez actuó completamente al margen del procedimiento establecido. Igual que en el caso anterior, la concurrencia del defecto fáctico tiene naturaleza cualificada, pues se exige que se esté ante un trámite judicial que se haya surtido bajo la plena inobservancia de las reglas de procedimiento que le eran aplicables, lo que ocasiona que la decisión adoptada responde únicamente al capricho y la arbitrariedad del funcionario judicial y, en consecuencia, desconoce el derecho fundamental al debido proceso.[34]

Defecto fáctico, que surge cuando el juez carece del apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión. Al respecto, debe recalcarse que este es uno de los supuestos más exigentes para su comprobación como causal de procedencia de la acción de tutela contra sentencias. Ello debido a que la valoración de las pruebas en el proceso es uno de los campos en que se expresa, en mayor medida, el ejercicio de la autonomía e independencia judicial. El ejercicio epistemológico que precede al fallo es una tarea que involucra, no solo la consideración acerca de las consecuencias jurídicas que, en materia probatoria, impone el ordenamiento jurídico positivo, sino también la valoración que de los hechos del caso realice el funcionario judicial, a partir de su propia experiencia y de su conocimiento sobre el área del derecho correspondiente, tópicos que

suelen reunirse bajo el concepto de sana crítica.

Defecto material o sustantivo, que se presenta cuando se decide con base en normas inexistentes, inconstitucionales o claramente inaplicables al caso concreto. Esta misma falencia concurre cuando se presenta una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión. Así, el defecto material o sustantivo apela a la necesidad de que la sentencia judicial tenga un soporte racional argumentativo mínimo, esto es, que (i) se soporte en las normas constitucionales y legales que resulten aplicables; (ii) acredite consonancia entre la motivación, que da cuenta del reconocimiento de esos preceptos de derecho positivo y su contraste con el material probatorio legal y debidamente recaudado durante el trámite, y la decisión que adopta el juez del conocimiento.[35]

Error inducido, tradicionalmente denominado como “vía de hecho por consecuencia” que se presenta cuando el Juez o Tribunal fue víctima de un engaño por parte de terceros y ese engaño lo condujo a la toma de una decisión que afecta derechos fundamentales.[36]

Sentencia sin motivación, que implica el incumplimiento de los servidores judiciales del deber de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones, pues precisamente en esa motivación reposa la legitimidad de su órbita funcional. Este tipo de falencia se distingue del defecto fáctico, en cuanto no se estructura a partir de la disconformidad entre la motivación de la sentencia y su parte resolutive, sino en la ausencia de razonamientos que sustenten lo decidido. Es evidente que una exigencia de racionalidad mínima de toda actuación judicial es que exprese los argumentos que hacen inferir la decisión correspondiente. Cuando este ineludible presupuesto no puede verificarse, la sentencia contradice aspectos que hacen parte del núcleo esencial del derecho fundamental al debido proceso.

Desconocimiento del precedente, hipótesis que se presenta, por ejemplo, cuando la Corte Constitucional establece el alcance de un derecho fundamental y el juez ordinario aplica una ley limitando sustancialmente dicho alcance. En estos casos la tutela procede como mecanismo para garantizar la eficacia jurídica del contenido constitucionalmente vinculante del derecho fundamental vulnerado.[37]

Violación directa de la Constitución, causal de procedencia de la acción de tutela que se estructura cuando el juez ordinario adopta una decisión que desconoce, de forma

específica, postulados de la Carta Política. A este respecto, debe insistirse en que el actual modelo de ordenamiento constitucional reconoce valor normativo a los preceptos superiores, de modo tal que contienen mandatos y previsiones de aplicación directa por las distintas autoridades y, en determinados eventos, por los particulares. Por ende, resulta plenamente factible que una decisión judicial pueda cuestionarse a través de la acción de tutela cuando desconoce o aplica indebida e irrazonablemente tales postulados.

2.4. EL DERECHO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

2.4.1. Consagración del derecho a la administración de justicia

El artículo 228 de la Carta Política define la administración de justicia como una función pública, e impone a todas las autoridades judiciales la responsabilidad de hacer realidad los propósitos que inspiran la Constitución en materia de justicia, y que se resumen en que el Estado debe asegurar su pronta y cumplida administración a todos los asociados[38]. En este orden de ideas, la administración de justicia conlleva la realización material de los fines del Estado Social de Derecho, pues a través de esta función pública, entre otras, el Estado garantiza un orden político, económico y social justo, promueve la convivencia pacífica, vela por el respeto a la legalidad y la dignidad humana, y asegura la protección de los asociados en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades públicas.[39]

En concordancia con la disposición anterior, los artículos 229 Superior y 2º de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia[40] consagran el derecho fundamental de toda persona a acceder a la justicia, cuyo contenido a continuación se analizará.

2.4.2. Contenido del derecho a la administración de justicia

El derecho a la administración de justicia ha sido definido por la jurisprudencia constitucional como la posibilidad reconocida a todas las personas residentes en Colombia de poder acudir en condiciones de igualdad ante los jueces y tribunales de justicia, para propugnar por la integridad del orden jurídico y por la debida protección o el restablecimiento de sus derechos e intereses legítimos, con estricta sujeción a los procedimientos previamente establecidos y con plena observancia de las garantías sustanciales y procedimentales previstas en las leyes.[41]

Aquella prerrogativa de la que gozan las personas, naturales o jurídicas, de exigir justicia, impone a las autoridades públicas, como titulares del poder coercitivo del Estado y garantes de todos los derechos ciudadanos, distintas obligaciones para que dicho servicio público y derecho sea real y efectivo.

En general, las obligaciones que los estados tienen respecto de sus habitantes pueden dividirse en tres categorías, a saber: las obligaciones de respetar, de proteger y de realizar los derechos humanos[42]. Con base en esta clasificación, a continuación se determinará el contenido del derecho fundamental a la administración de justicia.

En primer lugar, la obligación de respetar el derecho a la administración de justicia implica el compromiso del Estado de abstenerse de adoptar medidas que tengan por resultado impedir o dificultar el acceso a la justicia o su realización.[43] Asimismo, conlleva el deber de inhibirse de tomar medidas discriminatorias, basadas en criterios tales como el género, la nacionalidad y la casta.

En segundo lugar, la obligación de proteger requiere que el Estado adopte medidas para impedir que terceros interfieran u obstaculicen el acceso a la administración de justicia del titular del derecho.

En tercer lugar, la obligación de realizar[44] implica el deber del Estado de (i) facilitar las condiciones para el disfrute del derecho y, (ii) hacer efectivo el goce del derecho.

Facilitar el derecho a la administración de justicia conlleva la adopción de normas y medidas que garanticen que todas las personas, sin distinción, tengan la posibilidad de ser parte en un proceso y de utilizar los instrumentos que la normativa proporciona para formular sus pretensiones.

En cumplimiento del deber de regular, la Ley 270 de 1996 establece que, dentro de los principios que informan la administración de justicia, se encuentran el acceso a la justicia (artículo 2º), la celeridad (artículo 4º)[45], la eficiencia (artículo 7º)[46] y el respeto de los derechos (artículo 9º)[47], los cuales se constituyen en mandatos que deben ser observados por quienes administran justicia en cada caso particular.

También se facilita la administración de justicia cuando se adoptan normas que garanticen

(i) la existencia de procedimientos adecuados, idóneos[48] y efectivos para la definición de las pretensiones y excepciones debatidas[49]; (ii) que los procesos se desarrollen en un término razonable, sin dilaciones injustificadas y con observancia de las garantías propias del debido proceso; y (iii) que las decisiones que se adopten protejan los derechos conforme a la Constitución y demás normativa vigente.

Asimismo, el deber de tomar medidas implica la obligación de remover los obstáculos económicos para acceder a la justicia[50], crear la infraestructura necesaria para administrarla y asegurar la asequibilidad de los servicios del sistema de justicia a aquellos grupos de población en condiciones de vulnerabilidad[51].

Por otra parte, hacer efectivo el derecho a la administración de justicia conlleva garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva, que comprende: (i) la posibilidad de los ciudadanos de acudir y plantear un problema ante las autoridades judiciales, (ii) que éste sea resuelto y, (iii) que se cumpla de manera efectiva lo ordenado por el operador jurídico y se restablezcan los derechos lesionados[52].

2.4.2.1. El cumplimiento de las decisiones como uno de los derechos adscribibles a la administración de justicia

La jurisprudencia constitucional ha reconocido que el cumplimiento de las decisiones judiciales hace parte de la obligación de realizar el derecho a la administración de justicia. Esta obligación y su derecho correlativo, tienen fundamento también en los artículos 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos[53] y 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,[54] los cuales hacen parte del bloque de constitucionalidad y, por tanto, conforman el ordenamiento interno, en concordancia con el artículo 93 de la Constitución Política

El alcance de los anteriores preceptos ha sido determinado por Corte Interamericana de Derechos Humanos quien estableció que el artículo 25 de la Convención permite (...) identificar dos responsabilidades concretas del Estado. La primera, consagrar normativamente y asegurar la debida aplicación de recursos efectivos ante las autoridades competentes, que amparen a todas las personas bajo su jurisdicción contra actos que violen sus derechos fundamentales o que conlleven a la determinación de los derechos y obligaciones de éstas. La segunda, garantizar los medios para ejecutar las respectivas

decisiones y sentencias definitivas emitidas por tales autoridades competentes[55], de manera que se protejan efectivamente los derechos declarados o reconocidos.[56]

Por tanto, para satisfacer el derecho a la administración de justicia, no basta con que en los procesos se emitan decisiones definitivas en las cuales se resuelvan controversias y se ordene la protección a los derechos de las partes, ya que es preciso que existan mecanismos eficaces para ejecutar las decisiones o sentencias, y que se protejan efectivamente los derechos.[57]

Al respecto, la jurisprudencia[58] constitucional ha considerado que, sin el elemento de eficacia, (...) las garantías procesales perderían toda su significación sustancial, ya que serían el desarrollo de actuaciones sin ninguna consecuencia en el aseguramiento de la protección y eficacia de otros derechos, convirtiéndose en una simple mise-en-scène desprovista de significado material dentro del ordenamiento jurídico, en cuanto inoperante para la protección real de los derechos fundamentales de las personas.[59]

En la sentencia T-1051 de 2002[60], esta Corporación reconoció la procedencia excepcional de la acción de tutela, para obtener el cumplimiento de las decisiones judiciales, cuando se trata de fallos ya ejecutoriados que han reconocido derechos a favor de las personas y que comprometen derechos fundamentales. En la referida decisión se afirmó que (...) 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.

En sentencia T-363 de 2005,[61] la Corte conoció el caso de un ciudadano que presentó acción de tutela contra el Instituto de Seguro Social, por considerar que, al no cumplir el fallo que le ordenó liquidar correctamente su pensión de vejez, la entidad vulneraba sus derechos fundamentales a la vida, a la dignidad humana y al libre desarrollo de la personalidad. En aquella decisión la Corte determinó que (...) el cumplimiento por parte de las autoridades y particulares de las decisiones judiciales garantiza la efectividad de los derechos fundamentales de quienes acceden a la administración de justicia, al tiempo que se constituye en una manifestación valiosa del Estado Social de Derecho.

En síntesis, el derecho a la administración de justicia no se agota con la adopción de una decisión de fondo en la que se protejan los derechos de las partes; esta garantía se extiende al cumplimiento de las decisiones y la garantía efectiva de los derechos involucrados.

2.5. EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL

2.5.1. Consagración del derecho a la seguridad social

Dentro del marco constitucional, el artículo 48 consagra el derecho fundamental a la seguridad social y, en particular, refiere al derecho a la seguridad social en pensiones. Conforme a tal disposición, la seguridad social es (i) un servicio público de carácter obligatorio, cuya cobertura se debe ampliar progresivamente y se encuentra bajo la dirección, coordinación y control del Estado y, (ii) un derecho irrenunciable que se garantiza a todos los habitantes.

Mediante el Acto Legislativo 01 de 2005 se reformó el artículo mencionado y se agregó:

El Estado garantizará los derechos, la sostenibilidad financiera del Sistema Pensional, respetará los derechos adquiridos con arreglo a la ley y asumirá el pago de la deuda pensional que de acuerdo con la ley esté a su cargo. Las leyes en materia pensional que se expidan con posterioridad a la entrada en vigencia de este acto legislativo, deberán asegurar la sostenibilidad financiera de lo establecido en ellas.

Sin perjuicio de los descuentos, deducciones y embargos a pensiones ordenados de acuerdo con la ley, por ningún motivo podrá dejarse de pagar, congelarse o reducirse el valor de la mesada de las pensiones reconocidas conforme a derecho.

(...)

En materia pensional se respetarán todos los derechos adquiridos.

Además, el artículo 53 regula los principios mínimos fundamentales de la relación laboral, dentro de los cuales se encuentra la garantía a la seguridad social, prerrogativa que comprende la obligación del Estado de garantizar el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales. Asimismo, la norma Superior determina que [l]a ley, los

contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores.

Como máximo intérprete de la Constitución, esta Corporación se ha referido a los artículos citados y ha concluido que la seguridad social es un derecho fundamental cuyo desarrollo, si bien ha sido confiado a entidades específicas que participan en el sistema general de seguridad social, encuentra una configuración normativa preestablecida en el texto constitucional y en los tratados internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad, los cuales dan cuenta de una categoría iusfundamental íntimamente arraigada a la dignidad humana.[62]

En el ámbito internacional, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, y el Protocolo Adicional a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,[63] consagran el derecho a la seguridad social. Estos instrumentos hacen parte del bloque de constitucionalidad y, por tanto, conforman el ordenamiento interno, en concordancia con el artículo 93 de la Constitución Política.

También, el artículo 25 de este mismo cuerpo señala que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado, y con éste, a estar asegurado en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad. Las normas citadas dejan ver que el derecho a la seguridad social se encuentra estrechamente ligado a la dignidad humana y constituye un elemento del derecho de las personas a tener un nivel de vida adecuado.

Del mismo modo, el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales[64] establece que los Estados Partes (...) reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social.

Además, el artículo 9, numeral 1º, del Protocolo de San Salvador refiere al derecho a la seguridad social como un derecho del que gozan todas las personas a ser protegidas contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa.

Asimismo, en la Observación General No. 19, el Comité de Derechos Económicos Sociales y

Culturales[65] trazó el contenido de este derecho y determinó que éste incluye el derecho a obtener y mantener prestaciones sociales, ya sea en efectivo o en especie, sin discriminación, con el fin de obtener protección, en particular contra: a) la falta de ingresos procedentes del trabajo debido a enfermedad, invalidez, maternidad, accidente laboral, vejez o muerte de un familiar; b) gastos excesivos de atención de salud; c) apoyo familiar insuficiente, en particular para los hijos y los familiares a cargo.

De los anteriores preceptos puede concluirse que (i) la garantía del derecho fundamental a la seguridad social está estrechamente ligada al derecho a la vida digna, por cuanto asegura que, ante el acaecimiento de alguna contingencia que impida a la persona seguir trabajando, ésta reciba el dinero para su sostenimiento y, (ii) el Estado tiene la obligación de fijar las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y para ampliar su cobertura progresivamente.

2.5.2. Principios de la seguridad social

De conformidad con el artículo 48 Superior, el artículo 2 de la Ley 100 de 1993 establece que [e]l servicio público esencial de seguridad social se prestará con sujeción a los principios de eficiencia, universalidad, solidaridad, integralidad, unidad y participación.

El principio de universalidad consiste en garantizar la protección para todas las personas, sin ninguna discriminación y en todas las etapas de la vida. En la Observación General No. 19, el Comité DESC desarrolla el contenido de este derecho y establece que el sistema de seguridad social debe abarcar las siguientes nueve contingencias que se constituyen en las ramas principales de la seguridad social: asistencia en salud, enfermedad, vejez, desempleo, accidentes laborales, prestaciones familiares, discapacidad, maternidad, supervivencia y orfandad.

Adicionalmente, el Comité determina que, de conformidad con el principio de igualdad y no discriminación, los Estados Partes deben prestar especial atención a las personas y a los grupos que tradicionalmente han tenido dificultades para ejercer este derecho, en particular las mujeres, los desempleados, los trabajadores insuficientemente protegidos por la seguridad social, las personas que trabajan en el sector no estructurado, los trabajadores enfermos o lesionados, las personas con discapacidad, las personas de edad, los niños y adultos a cargo, los trabajadores domésticos, las personas que trabajan en su domicilio, los

refugiados, los solicitantes de asilo, los desplazados internos, los repatriados, los no nacionales, los presos y los detenidos.

En este contexto, el Sistema General de Pensiones tiene por objeto garantizar a la población, el amparo contra las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez y la muerte, mediante el reconocimiento de las pensiones y prestaciones, así como propender por la ampliación progresiva de cobertura a los segmentos de población no cubiertos con un sistema de pensiones.[66]

De otro lado, el principio de eficiencia implica la mejor utilización social y económica de los recursos administrativos, técnicos y financieros disponibles para que los beneficios a que da derecho la seguridad social sean prestados en forma adecuada, oportuna y suficiente. La jurisprudencia[67] de esta Corporación ha definido la eficiencia como la elección de los medios más adecuados para el cumplimiento de los objetivos, de manera que se maximicen los resultados y se obtenga más utilidad para aumentar el cubrimiento e incrementar el bienestar de las personas.

En la sentencia SU-1073 de 2012,[68] la Corte se pronunció sobre el principio de eficiencia en materia pensional y estableció:

(...) es el principio de eficiencia,[69] el sustento para que se tenga como criterio orientador la sostenibilidad financiera autónoma del sistema integral de seguridad social en pensiones, en aras de garantizar el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales, en los términos previstos en el artículo 53 del Texto Superior.

Conforme a tal criterio, las decisiones que afecten el sistema pensional se adoptan [sic] teniendo en cuenta que se dispone de recursos limitados que se distribuyen de acuerdo con las necesidades de la población, propendiendo por lograr su suficiencia, con el fin de que realmente se dé la efectividad del derecho.[70]

En el mismo sentido, la Corte Constitucional ha establecido que el principio de sostenibilidad financiera debe servir de guía a los sistemas de la seguridad social, en consecuencia, estos deben disponer de un flujo permanente de recursos que permita su mantenimiento para la oportuna y adecuada prestación de servicios.[71] Uno de los elementos fundamentales para la satisfacción del principio de manejo eficiente de los

recursos asignados al sistema pensional, radica en su articulación orientada a la consecución del fin propuesto por el Constituyente para garantizar a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la seguridad social. (Negrillas fuera del texto original)

Por otro lado, la solidaridad hace referencia a la práctica de la mutua ayuda entre las personas, las generaciones, los sectores económicos, las regiones y las comunidades, bajo el principio de cooperación del más fuerte hacia el más débil. Al respecto, el artículo 2 de la Ley 100 de 1993 establece que el Estado tiene la obligación de garantizar la solidaridad en el régimen de Seguridad Social mediante la participación, control y dirección del mismo. Además, determina que los recursos provenientes del erario público en el sistema se aplicarán siempre a los grupos de población más vulnerables.

De conformidad con el artículo 6 de la norma referida, uno de los objetivos del Sistema de Seguridad Social Integral consiste en garantizar la ampliación de cobertura hasta lograr que toda la población tenga acceso, mediante mecanismos que en desarrollo del principio constitucional de solidaridad, permitan que sectores sin la capacidad económica suficiente como campesinos, indígenas y trabajadores independientes, artistas, deportistas y madres comunitarias, accedan al sistema y a las prestaciones que otorga en forma integral.

Este principio también ha sido previsto en la observación general mencionada que determina que los Estados Partes tienen la obligación de hacer efectivo el derecho a la seguridad social en los casos en que las personas o los grupos no estén en condiciones, por motivos que se consideren razonablemente ajenos a su voluntad, de ejercer por sí mismos ese derecho con los medios a su disposición dentro del sistema de seguridad social existente. Para el efecto, los Estados Partes deberán adoptar planes no contributivos u otras medidas de asistencia social para prestar apoyo a las personas y los grupos que no puedan hacer suficientes cotizaciones para su propia protección.

Adicionalmente, el Comité señala que en el evento en que la responsabilidad de hacer efectivo el derecho a la seguridad social se haya delegado a organismos regionales o locales, el Estado Parte seguirá siendo responsable del cumplimiento de sus obligaciones y por lo tanto deberá tratar de que esos organismos tengan a su disposición suficientes recursos para mantener, ampliar y controlar los servicios y las infraestructuras de seguridad social necesarios, así como vigilar el funcionamiento efectivo del sistema. También, deberán

cerciorarse de que tales entidades no nieguen, directa o indirectamente, el acceso a los servicios y prestaciones sobre una base discriminatoria.

En síntesis, la solidaridad se cumple por dos vías: (i) la financiación de las pensiones de los menos favorecidos con recursos del Sistema General de Pensiones[72] y (ii) cuando el Estado concurre al financiamiento de las pensiones por medio de la transferencia de recursos al sistema[73].

2.5.3. Obligaciones estatales básicas

Además, el Comité identificó seis obligaciones correlativas a ese derecho, a saber: a) asegurar el acceso a un sistema de seguridad social que ofrezca a todas las personas y familias un nivel mínimo indispensable de prestaciones, b) asegurar el derecho de acceso a los sistemas o planes de seguridad social sin discriminación alguna, c) respetar y proteger los regímenes de seguridad social existentes de injerencias injustificadas, d) adoptar y aplicar una estrategia y un plan de acción nacionales en materia de seguridad social, e) adoptar medidas para aplicar planes de seguridad social, en particular los destinados a proteger a las personas y los grupos desfavorecidos y marginados, f) vigilar el ejercicio del derecho a la seguridad social.

Para el caso que ocupa a la Sala, resulta relevante la obligación de respetar y proteger los regímenes de seguridad social existentes de injerencias injustificadas. Para el efecto, los estados deben (i) abstenerse de interferir directa o indirectamente en el ejercicio del derecho a la seguridad social, es decir, de toda práctica que deniegue o restrinja el acceso en igualdad de condiciones a una seguridad social adecuada y, (ii) cuando los sistemas de seguridad social son administrados o controlados por terceros, asegurar que los agentes del sector privado no pongan en peligro un sistema de seguridad social en condiciones de igualdad, suficiente, al alcance de todos y accesible.

En distintas ocasiones esta Corporación se ha ocupado de analizar la constitucionalidad de normas que desarrollan el derecho a la seguridad social, en relación con la obligación de respetar y proteger los regímenes de injerencias injustificadas. Constituyen injerencias injustificadas, tanto las medidas que violan el principio de no discriminación, como las medidas contrarias al principio de progresividad.

El principio de no discriminación implica la prohibición de llevar a cabo diferenciaciones, exclusiones o restricciones injustificadas basadas directa o indirectamente en criterios irrazonables tales como la raza, el género, el origen étnico, la religión, la opinión política, el origen nacional o social, la propiedad u otra condición social, y que tienen la intención o el efecto de nulificar o vulnerar el reconocimiento, disfrute o ejercicio, en un plano de igualdad, de los derechos fundamentales.[74]

El principio de progresividad y prohibición de regresividad es el mandato que garantiza que los contenidos o estándares mínimos de satisfacción de un derecho no regresarán a una fase anterior de menor bienestar. [E]l mandato de progresividad implica que una vez alcanzado un determinado nivel de protección, la amplia libertad de configuración del legislador en materia de derechos sociales se ve menguada, al menos en un aspecto: todo retroceso frente al nivel de protección alcanzado debe presumirse en principio inconstitucional, y por ello está sometido a un control judicial estricto[75]. Para que pueda ser constitucional, las autoridades tienen que demostrar que existen imperiosas razones que hacen necesario ese paso regresivo en el desarrollo de un derecho social prestacional.[76] En este orden de ideas, una vez logrados ciertos avances en la concreción de los derechos fundamentales a través de medidas de carácter legislativo o reglamentario, las condiciones no pueden ser desmejoradas sin el cumplimiento de una rigurosa carga justificativa por las autoridades competentes.[77]

2.5.4. La Ley 549 de 1999 constituye una garantía del derecho a la seguridad social en pensiones

Conforme al artículo 53 de la Carta Política, el Estado debe garantizar el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales. Este mandato constitucional lleva a que el poder público adopte las medidas adecuadas para que la obligación de pagar las mesadas pensionales de los jubilados se haga efectiva, lo cual implica la adopción de los correctivos necesarios para garantizar una continuidad permanente de los recursos económicos con este propósito.

En desarrollo de la garantía irrenunciable de los trabajadores y pensionados a la seguridad social, el Congreso de la República promulgó la Ley 549 de 1999[78] con la finalidad de crear los mecanismos institucionales, presupuestales y organizacionales para atender los

gastos ocasionados por la seguridad social. Ante la grave crisis fiscal en materia pensional de las entidades territoriales, dado que los ingresos tributarios de los departamentos y de muchos municipios no eran suficientes para cubrir sus obligaciones en materia pensional, la norma desarrolló la obligación de la Nación de tomar las medidas necesarias para superar dicha crisis.

En efecto, se consagran distintos correctivos destinados a cubrir los pasivos pensionales de las entidades territoriales, los cuales deberán cumplirse en un término máximo de 30 años. Por ejemplo, se dispone que tanto la Nación como las entidades territoriales habrán de destinar distintos recursos para alcanzar ese propósito, los cuales serán administrados por un Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, Fonpet, que es creado por la misma ley. En este Fondo cada entidad territorial posee una cuenta destinada al pago de sus pasivos pensionales, que se sustenta con sus propios recursos y con una porción que le corresponde de los recursos que suministra la Nación. [79]

Al conocer de la demanda de inconstitucionalidad contra algunos artículos de esta ley, la Corte Constitucional, en sentencia C-1187 de 2000,[80] determinó que la protección al derecho a la seguridad social, tratándose de los jubilados, se extiende (...) a aquellas situaciones en las cuales la ausencia de una organización o de una infraestructura o procedimiento adecuado, para la continuación en la prestación de los servicios de la seguridad social, puedan degenerar o afectar el goce futuro de los derechos prestacionales; en este caso, estima la Corte que la protección que hace el legislador en la ley 549 de 1999, es más de prevención al obligar a las entidades territoriales a aportar de sus recursos económicos al Fondo Nacional de Pensiones Territoriales FONPET, cuestión que atañe al poder público, como una emanación propia y natural del Estado Social de Derecho, ya que el poder público, en sus diversos niveles territoriales, se constituye en un patrono público al cual le corresponde desarrollar y tomar las medidas necesarias para garantizar los derechos prestacionales de los pensionados hacia el futuro, y no afectarles sus derechos adquiridos con justo título y con arreglo a la ley. (Negrillas fuera del texto) Así las cosas, estimó la Corte que el Congreso de la República puede, a través de la ley, crear un Fondo Nacional de Pensiones de las entidades territoriales, con el propósito de garantizar una vida digna a los pensionados, que luego de llegar a la edad de retiro, accedan a una pensión.

En particular, esta Corporación se pronunció sobre la Constitucionalidad del artículo 3 de la

ley[81], pues en criterio del demandante, la creación del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales y la destinación de unos recursos nacionales para coadyuvar a la financiación del pasivo pensional, resultaban contrarias a los intereses patrimoniales y constitucionales de los departamentos y municipios, debido a que el legislador estaba desconociendo el destino del situado fiscal y de las transferencias intergubernamentales de la Nación a los municipios.

La Corte declaró la exequibilidad de la disposición mencionada, puesto que en todo caso, la responsabilidad por los pasivos pensionales territoriales corresponde a la respectiva entidad territorial. Por consiguiente, la creación del Fondo, la destinación de recursos, para coadyuvar a la financiación de tales pasivos para contribuir al pago de la carga pensional, implica obviamente que la Nación asuma la responsabilidad, no como un patrono público directo y como tal responsable de sus deudas en materia prestacional y laboral, sino como un complemento eficiente y eficaz en materia de seguridad social. La Corte estima que la norma no viola el ordenamiento superior, pues la responsabilidad por los pasivos pensionales territoriales corresponde a cada entidad, y como quiera que el objeto de la creación del FONPET es el de garantizar hacia el futuro el pago oportuno de las mesadas pensionales a sus titulares.

Por otra parte, en relación con las posibles restricciones a las pensiones convencionales, la Corte determinó que no es posible desconocer los derechos laborales ya reconocidos en pactos o en convenciones colectivas vigentes, porque estos deben respetarse en virtud de la condición de ser derechos adquiridos conforme a la Constitución y a las leyes, luego a quienes se les ha reconocido prestaciones sociales extralegales o convencionales tienen derecho a disfrutarlas mientras se encuentren vigentes, respetando claro está, la libertad de las partes, dentro de los procedimientos de la negociación colectiva para denunciarla de acuerdo con la ley.

Del análisis realizado se deriva que la obligación de pagar las mesadas pensionales de los jubilados implica: (i) que al Estado, en sus diversos niveles territoriales, le corresponde desarrollar y tomar las medidas necesarias para garantizar los derechos prestacionales de los pensionados hacia el futuro y no afectar sus derechos adquiridos, a través de la adopción de medidas que garanticen una continuidad permanente de los recursos económicos con este propósito; y (ii) que la protección de los derechos prestacionales de los

pensionados no admite distinciones, de manera que los derechos laborales reconocidos en pactos o en convenciones colectivas vigentes deben respetarse, en virtud de la condición de ser derechos adquiridos conforme a la Constitución.

2.6. CONTENIDO Y LIMITACIONES DE LA LEY 550 DE 1999, LEY DE REACTIVACIÓN EMPRESARIAL, APLICABLE A LAS ENTIDADES TERRITORIALES

Con la creación de la Ley 550 de 1999[82] se concedió a las empresas que presentaran deficiencias en su capacidad de operación, la posibilidad de corregirlas mediante la celebración de un acuerdo de reestructuración con sus acreedores, que les permitiera atender sus obligaciones pecuniarias. Esta norma previó además la posibilidad de que las entidades territoriales, tanto en su sector central como en el descentralizado, entraran en procesos de reestructuración con el fin de asegurar la prestación de los servicios a su cargo.[83]

2.6.1. Finalidad de la norma

Al discutir la aprobación de la norma ante la Cámara de Representantes, el entonces Ministro de Desarrollo Económico, Jaime Alberto Cabal Sanclemente, realizó una intervención[84] en la que explicó su finalidad, en los siguientes términos:

(...) además de fortalecer al sector productivo nacional, busca de alguna manera tenderle la mano a la recuperación de las finanzas de los entes territoriales, hoy en día tan menguadas por la actual crisis económica.

(...)

Busca, igualmente de alguna manera, que todos los factores o interesados en una empresa tengan la posibilidad de lograr salvar sus intereses, en otras palabras, una empresa con problemas financieros, amenaza con la estabilidad de la empresa y la actividad empresarial para el empresario, pero amenaza los intereses de los proveedores amenaza los intereses de los bancos, amenaza los intereses de los acreedores, amenaza los intereses de los trabajadores.

Lo que buscamos con la ley de la intervención es intereses convergentes, para que todos a través de la recuperación de la empresa puedan salvar sus intereses individuales. Pero

primero son los intereses colectivos, primero son los intereses generales de las empresas y luego sí los intereses particulares de cada uno de los actores. (Negrillas fuera del texto)

En la sentencia C-854 de 2005[85], la Corte Constitucional se ocupó de evaluar la constitucionalidad del artículo 29 de la Ley 550, que consagra el modo en que se celebran los acuerdos de reestructuración de pasivos. En dicha oportunidad esta Corporación señaló que, de conformidad con los mandatos contenidos en los artículos 334 y 335 de la Constitución Política, el legislador creó un régimen de reestructuración cuyo propósito fue el de lograr la reactivación de la economía y del empleo, fortalecer las empresas, aliviar su carga financiera y mejorar su productividad, a fin de que pudieran cumplir con la función social que como base del desarrollo les corresponde.

Entonces, el proceso de reestructuración contenido en esta ley de intervención en la economía, no sólo se encamina a hacer efectivas las obligaciones del deudor en estado de insolvencia, sino que sustituye (...) los intereses particulares para obtener a toda costa el pago de obligaciones insolutas, por otro de interés general, de contenido social, a fin de que la empresa supere dificultades transitorias de afugias económicas, y continúe con sus actividades, de las cuales no ha de beneficiarse únicamente el empresario sino la sociedad.[86]

Así pues, el artículo 2 de la Ley 550 de 1999 señala cuáles son los fines de la intervención del Estado en la economía a través de esta norma. La disposición mencionada contiene once numerales que consagran los objetivos que le sirven de guía, dentro de los cuales se encuentra el de [f]acilitar la garantía y el pago de los pasivos pensionales. [sic]

En síntesis, la ley de reactivación empresarial dio la oportunidad a las entidades territoriales de celebrar acuerdos que tuvieran como finalidad conciliar los intereses de todos los sectores sociales que pudieran verse afectados por las dificultades económicas que sufrió el país a finales de los años noventa. Particularmente, la norma reconoce que uno de los objetivos de los acuerdos de reestructuración de pasivos, es el de velar por los intereses de los pensionados.

2.6.2. El pago de las mesadas pensionales de las entidades territoriales

Al aprobarse el proyecto de ley de reactivación empresarial en la plenaria del Senado[87], el

entonces senador Carlos Augusto García Rodríguez intervino en el debate y señaló que tal normativa consagra (...) un orden de pagos, una orden de prelación de los pagos que deben tener esas entidades territoriales con el monitoreo del Ministerio de Hacienda, orden de pago que arranca obviamente con el pago de las obligaciones laborales para de ultimo [sic] quedar con el pago de las obligaciones financieras, de esa manera pues se va a proteger fundamentalmente al más necesitado, con ese orden de prelación se realiza. (Negrillas fuera del texto)

En efecto, el artículo 58 de la Ley 550 estableció que los acuerdos de reestructuración de las entidades territoriales, con el fin de asegurar la prestación de los servicios a su cargo y el desarrollo de las regiones, deberán sujetarse a unas reglas especiales, dentro de las cuales se encuentra la siguiente:

- a) Mesadas pensionales; [sic]
- b) Servicios personales;
- c) Transferencias de nómina;
- d) Gastos generales;
- e) Otras transferencias;
- f) Intereses de deuda;
- g) Amortizaciones de deuda;
- h) Financiación del déficit de vigencias anteriores;
- i) Inversión.

Para garantizar la prioridad y pago de estos gastos, el acuerdo puede prever que la entidad territorial constituya para el efecto una fiducia de recaudo, administración, pagos y garantía con los recursos que perciba. La determinación de los montos de gasto para cumplir con la prelación de pagos establecida, puede ser determinada para períodos anuales o semestrales en el acuerdo de reestructuración a fin de que pueda ser revisada en dichos períodos con el objeto de evaluar el grado de cumplimiento del acuerdo.

En conclusión, además de ser uno de los objetivos de la intervención del Estado en la economía, el pago de las acreencias pensionales ocupa el primer lugar en el orden de prioridad para los gastos corrientes de la entidad territorial en el acuerdo de reestructuración. De este modo, la norma expresamente consagró la preeminencia de los derechos de los pensionados sobre el resto de los acreedores de las entidades territoriales.

2.6.3. El pago de acreencias posteriores a la celebración del acuerdo

De conformidad con el artículo 34, numeral 9º, de la Ley 550 [l]os créditos causados con posterioridad a la fecha de iniciación de la negociación, al igual que la remuneración de los promotores y peritos causada durante la negociación, serán pagados de preferencia, en el orden que corresponda de conformidad con la prelación de créditos del Código Civil y demás normas concordantes, y no estarán sujetos al orden de pago que se establezca en el acuerdo. El incumplimiento en el pago de tales acreencias permitirá a los acreedores respectivos exigir coactivamente su cobro, y podrá dar lugar a la terminación de la negociación del acuerdo o del acuerdo mismo, a menos que el respectivo acreedor acepte una fórmula de pago según lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 35 de la presente ley. (Negrillas fuera del texto)

La Superintendencia de Sociedades se ha ocupado de fijar el alcance de la disposición mencionada en distintas oportunidades a través de conceptos. Específicamente en el Oficio 155-058285 del 21 de noviembre de 2002, la entidad determinó que las acreencias causadas con posterioridad a la fecha de iniciación de la negociación deben ser pagadas de manera preferente[88]. Lo anterior, por cuanto (...) los artículos 17 y 19 de la citada ley, distinguen las obligaciones de la empresa causadas con anterioridad a la fecha de iniciación de la negociación de aquellas que se originen en un momento posterior. Las primeras, deberán atenderse conforme a lo que se llegue a pactar en el acuerdo, al tiempo que las últimas gozan de preferencia, razón por la que el respectivo acreedor podrá exigir su pago por las vías que legalmente correspondan.

En este orden de ideas, la ley es muy clara en lo referente a la obligatoriedad de pagar las acreencias adquiridas con posterioridad al acuerdo de reestructuración de pasivos, al punto que si se incumplen los pagos, se sancionará a la empresa con la terminación de la

negociación o del acuerdo mismo.

2.6.4. Conclusiones

Las normas y decisiones reseñadas permiten arribar a las siguientes conclusiones: (i) uno de los objetivos de los acuerdos de reestructuración de pasivos, es el de velar por los intereses de los pensionados; (ii) en la negociación de pasivos de las entidades territoriales tienen preeminencia los derechos de los pensionados sobre los de los demás acreedores; (iii) el pago de las acreencias adquiridas con posterioridad al acuerdo de reestructuración de pasivos es obligatorio y preferente.

De las anteriores deducciones, se deriva que el acuerdo de reestructuración de pasivos celebrado entre las entidades territoriales y sus acreedores no puede prever la exoneración del pago de las obligaciones pensionales futuras, es decir, surgidas con posterioridad a la negociación. En este orden de ideas, las prerrogativas consagradas en la Ley 550 de 1999 no pueden ser usadas para incluir disposiciones que desconozcan los derechos adquiridos de los pensionados que se constituyan en acreedores de la entidad territorial con posterioridad al acuerdo.

2.7. SOBRE LOS TÍTULOS EJECUTIVOS COMPLEJOS

2.7.1. El artículo 488 del antiguo Código de Procedimiento Civil, vigente al momento de proferirse el auto que se demanda, establecía que [p]ueden 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 que tenga fuerza ejecutiva conforme a la ley, o de las providencias que en procesos contencioso - administrativos o de policía aprueben liquidación de costas o señalen honorarios de auxiliares de la justicia.

En el mismo sentido el artículo 422 del nuevo Código General del Proceso establece:

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.

De estas normas se deriva que los títulos ejecutivos deben gozar de dos tipos de condiciones: formales y sustanciales.

Las condiciones formales consisten en que el documento o conjunto de documentos que dan cuenta de la existencia de la obligación (i) sean auténticos y (ii) emanen del deudor o de su causante, de una sentencia de condena proferida por el juez o tribunal de cualquier jurisdicción, o de otra providencia judicial que tenga fuerza ejecutiva conforme a la ley, o de las providencias que en procesos contencioso administrativos o de policía aprueben liquidación de costas o señalen honorarios de auxiliares de la justicia, o de un acto administrativo en firme[89].

Desde esta perspectiva, el título ejecutivo puede ser singular, esto es, estar contenido o constituido en un solo documento, o complejo, cuando está integrado por un conjunto de documentos que demuestran la existencia de una obligación.

Las condiciones sustanciales exigen que el título ejecutivo contenga una prestación en beneficio de una persona. Es decir, que establezca que el obligado debe observar a favor de su acreedor una conducta de hacer, de dar, o de no hacer, que debe ser clara, expresa y exigible. Es clara la obligación que no da lugar a equívocos, es decir, en la que están identificados el deudor, el acreedor, la naturaleza de la obligación y los factores que la determinan. Que sea expresa implica que de la redacción misma del documento aparece nítida y manifiesta la obligación. Que sea exigible significa que su cumplimiento no está sujeto a un plazo o a una condición, es decir, que se trata de una obligación pura y simple y ya declarada.

En conclusión, nada impide que el título ejecutivo esté integrado por varios documentos que en su conjunto demuestren la existencia de la obligación con las características previstas en los artículos 488 del CPC y 422 del CGP, que permiten adelantar el proceso de ejecución, pues, tal como se señaló, lo importante es que del escrito o del conjunto de documentos

complementarios, surja una obligación clara, expresa y exigible. En este orden de ideas, toda obligación que se ajuste a los preceptos y requisitos generales de la norma presta mérito ejecutivo, razón por la cual en el trámite de un proceso ejecutivo, el juez simplemente se limita a determinar si en el caso que se somete a su consideración se dan los requisitos contenidos en la norma referida.

2.8. CASO CONCRETO

2.8.1. RESUMEN DE LOS HECHOS PROBADOS

De acuerdo con el material probatorio que obra en el expediente, la Sala observa que se encuentran probados los siguientes hechos:

2.8.1.1. En el año 2001, la empresa social y comercial del estado Empresa Licorera de Nariño intentó celebrar un acuerdo de reestructuración de pasivos consagrado en la Ley 550 de 1999[90]. Sin embargo, conforme al artículo 27 de esta norma, el acuerdo no se celebró y por tanto se procedió a la liquidación de la licorera. La disposición mencionada establece:

ARTICULO 27. PLAZO PARA LA CELEBRACION DE LOS ACUERDOS. Los acuerdos deberán celebrarse dentro de los cuatro (4) meses contados a partir de la fecha en que queden definidos los derechos de voto, mediante decisión del promotor o mediante la ejecutoria de la providencia de la Superintendencia de Sociedades que resuelva las objeciones que llegaren a presentarse.

Si el acuerdo no se celebra dentro del plazo antes indicado, o si fracasa la negociación, el promotor dará inmediato traslado a la autoridad competente para que inicie de oficio un proceso concursal de liquidación obligatoria o el procedimiento especial de intervención o liquidación que corresponda, sin perjuicio de las demás medidas que sean procedentes de conformidad con la ley.

(...)

PARAGRAFO 2. En el caso de las empresas públicas del orden nacional, se dará aplicación a lo dispuesto en el artículo 52 de la Ley 489 de 1989 <sic>; y en el caso de las empresas públicas que no sean del orden nacional, se dará aplicación a lo dispuesto en las respectivas

ordenanzas y acuerdos. (Negrillas fuera de texto)

De conformidad con el párrafo 2 del artículo 27 citado, la liquidación obligatoria prevista en la Ley 550 de 1999 varía dependiendo del tipo de empresa de que se trate, así: (i) si se trata de empresas públicas del orden nacional, para su liquidación debe aplicarse la Ley 489 de 1998 y, (ii) para el caso de las empresas del orden departamental, su liquidación se hará en consonancia con lo dispuesto en la ordenanza que disponga cómo se debe proceder a efectuar la liquidación.

En cumplimiento de la norma, la Asamblea Departamental de Nariño profirió la Ordenanza No. 010 de 2002, a través de la cual ordenó [a]catar la decisión de la Superintendencia Nacional de Salud[91], en el sentido de liquidar la Empresa Industrial y Comercial del Estado del Orden Departamental, denominada EMPRESA LICORERA DE NARIÑO 'LICONAR'.

En lo que tiene que ver con el pago de las acreencias pensionales a cargo de la Licorera de Nariño, la Ordenanza No. 011 dispone:

Artículo 10. Cuando una entidad de orden departamental, que tenga a su cargo el reconocimiento y pago de pensiones inicie el proceso de liquidación, el liquidador deberá entregar el respectivo cálculo actuarial al Fondo de Pensiones Públicas de Nariño o a la entidad que se señale, el cual deberá estar elaborado teniendo en cuenta las instrucciones técnicas que para el efecto imparta el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, requiriendo para su validez la aprobación de este organismo.

Artículo 11. A partir del momento que señale la Asamblea Departamental, se trasladará al Fondo Territorial de Pensiones Públicas de Nariño, o a la entidad que ésta determine, el pago de las pensiones que estén a cargo del órgano que se ordene disolver o liquidar.

Para tal efecto, la entidad en liquidación deberá entregar al Fondo Territorial de Pensiones Públicas de Nariño, o a la entidad que señale el acto que ordene su liquidación, los documentos, archivos magnéticos, con los equipos correspondientes y demás información laboral que sirvió de fundamento al cálculo actuarial y que será el soporte para la creación de la base de datos necesaria para la elaboración de la nómina de pensionados.

En todo caso, será responsabilidad del Fondo Territorial de Pensiones Públicas de Nariño, o de la entidad que se determine, la elaboración de nóminas de pensionados y la ubicación oportuna de los recursos para su pago.

Parágrafo.- Mientras se surten los trámites pertinentes para que el Fondo Territorial de Pensiones asuma ese traslado, la entidad que tiene a su cargo el pago, deberá seguir cumpliendo con dicha obligación.

Artículo 12. El Fondo Territorial de Pensiones Públicas de Nariño, o la entidad que se determine, asumirá los siguientes pagos:

d) El de las pensiones causadas y reconocidas

e) El de las pensiones cuyos requisitos estén satisfechos y se reconozcan con posterioridad a la fecha de disolución y liquidación.

f) El de las pensiones de las personas que han cumplido tiempo de servicio pero no han llegado a la edad señalada para adquirir el derecho a la pensión, cuando previo cumplimiento del requisito de la edad, la pensión sea reconocida, siempre y cuando no se encuentre afiliado a ninguna administradora de pensiones.

Parágrafo.- Sólo se pagarán las obligaciones que figuren dentro del respectivo cálculo actuarial. Para que proceda el pago de otras obligaciones pensionales será necesario que los beneficiarios de las mismas acrediten su derecho a satisfacción del Fondo Territorial de Pensiones Públicas de Nariño, o la entidad que se determine. Lo anterior, sin perjuicio de la responsabilidad que corresponda por los errores u omisiones cometidos en el cálculo actuarial. (Negrillas fuera del texto)

Por otra parte, en los documentos que formalizaron la liquidación de la Empresa Licorera de Nariño, no se precisa cuál será la entidad encargada de responder por las acreencias laborales y prestacionales reconocidas con posterioridad a la liquidación de la empresa. En efecto, el informe final presentado por el gerente liquidador de la empresa a la junta asesora de la liquidación, el 5 de noviembre de 2008, señala que los procesos judiciales que cursan contra el departamento tienen que extinguirse en razón a la terminación de la vida jurídica de la empresa. En la misma fecha, la Junta Asesora del

Proceso Liquidatorio profirió el acta de declaración de terminación del proceso, en la que se aprueba por unanimidad la liquidación de la Empresa Licorera de Nariño, sin hacer ninguna consideración sobre los procesos judiciales en curso.

En conclusión, el artículo 11 de la Ordenanza No. 011 de abril de 2002 señaló que sería responsabilidad del Fondo Territorial de Pensiones Públicas de Nariño, o de la entidad que se determine, la elaboración de nóminas de pensionados y la ubicación oportuna de los recursos para su pago en el caso de las empresas departamentales que se liquidaran. Sin embargo, los documentos de la liquidación de la Licorera no determinaron quién sería la entidad responsable del pago de las pensiones reconocidas con posterioridad a la liquidación de la empresa.

2.8.1.2. Los tutelantes se desempeñaron como trabajadores oficiales de la Empresa Licorera de Nariño hasta el mes de septiembre de 2002, momento en el que, en cumplimiento del artículo 27 de la Ley 550 de 1999, a través de la Ordenanza No. 010 de 2002, la Asamblea Departamental de Nariño dispuso la liquidación obligatoria de la factoría.

2.8.1.3. Como consecuencia de la disolución y liquidación de la Empresa Licorera de Nariño, el empleador terminó sus contratos de trabajo de manera unilateral.

2.8.1.4. Paralelamente, el departamento de Nariño se acogió a un proceso de reestructuración de pasivos en el marco de la Ley 550 de 1999 dentro del cual, el 13 de junio de 2002, se profirió el Acta No. 001 en la que consta que, tras escuchar a los representantes de los ex trabajadores de la Licorera de Nariño, se decidió que el departamento sólo acogería a los pensionados que a la fecha tuvieran tal estatus y en cuanto a las pensiones reconocidas con posterioridad a aquella decisión, el departamento, a través del Fondo Territorial de Pensiones Públicas de Nariño, no reconocería las pensiones originadas en las convenciones firmadas por LICONAR con su sindicato de trabajadores, pues se aseguró que éstas sólo obligan a dicha empresa.

2.8.1.5. Mediante apoderado judicial, el 13 de julio de 2005[93], los siete accionantes interpusieron demanda ordinaria laboral contra el departamento de Nariño y la Licorera de Nariño -en liquidación-, con el fin de que fueran condenadas solidariamente (i) a reintegrarlos o, (ii) en subsidio, a pagar la indemnización convencional por despido sin justa

causa y la pensión convencional de jubilación de conformidad con la convención colectiva de trabajo que los amparaba.

2.8.1.6. En primera instancia, el 10 de diciembre de 2007, el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Pasto absolvió al departamento de Nariño de todas las pretensiones y condenó a la Empresa Licorera de Nariño a pagar a los siete demandantes el saldo insoluto del valor de la indemnización convencional por despido sin justa causa y a reconocer y pagar a los señores Cerón Santacruz, Benavides de Hidalgo, Lagos Hidango, Ortega y Arroyo una pensión convencional de jubilación y el retroactivo pensional correspondiente.

Las partes apelaron tal decisión y mediante auto del 14 de enero de 2008, el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Pasto concedió en efecto suspensivo el recurso de apelación.[94]

2.8.1.7. Entre tanto, el 5 de noviembre de 2008, el Gerente Liquidador de la Empresa Licorera de Nariño presentó a la Junta Asesora el informe final en el proceso de liquidación, en el que no relacionó las obligaciones laborales y pensionales que estaban a cargo de la empresa. Con dicho documento se formalizó la liquidación de la empresa social y comercial del Estado.

2.8.1.8. En segunda instancia, la Sala de Decisión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pasto, mediante sentencia del 24 de febrero de 2009, resolvió adicionar a la anterior decisión la orden dirigida a la Empresa Licorera de Nariño en Liquidación, de reconocer y pagar la pensión convencional de jubilación a los señores José Ignacio Rosero Díaz y Alfredo Froilán Narváez, y el retroactivo pensional correspondiente.

2.8.1.10. En marzo de 2011, los accionantes promovieron proceso ejecutivo contra el Fondo de Pensiones Públicas de Nariño. Mediante auto del 12 de abril de 2011, el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Pasto se negó a proferir mandamiento de pago, por considerar que el único título ejecutivo con el que cuentan los demandantes es la sentencia y en ésta sólo se condenó a la Licorera de Nariño, hoy liquidada, razón por la cual no existe posibilidad de involucrar al Fondo de Pensiones Públicas de Nariño.

Posteriormente, la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pasto, en auto del 21 de marzo de 2012, resolvió el recurso de apelación presentado por los demandantes contra la anterior decisión, y decidió confirmarla, en consideración a que no existe fundamento legal alguno para que el departamento de Nariño, a través del Fondo Territorial de Pensiones Públicas de Nariño, asuma el pago de las pensiones de jubilación convencionales que fueron reconocidas en el proceso ordinario laboral.

La anterior decisión tuvo como fundamento los siguientes argumentos:

En primer lugar, conforme al Decreto 351 de 1996, el Fondo Territorial de Pensiones Públicas de Nariño se creó para sustituir el pago de las pensiones legales a cargo de la Caja de Previsión Social de Nariño, concepto en el que no están incluidas las pensiones de origen convencional cuyo reconocimiento y solución estaba a cargo de entidades autónomas e independientes del departamento de Nariño, como es la Empresa Licorera de Nariño (LICONAR).

En segundo lugar, el artículo 12 de la Ordenanza No. 011 de 2002, proferida por la Asamblea Departamental de Nariño, señala que el Fondo Territorial de Pensiones Públicas de Nariño está encargado de asumir los pagos de pensiones de origen legal, no convencional, de modo que las pensiones convencionales otorgadas por LICONAR sólo obligan a esa empresa.

En tercer lugar, existe una norma que excluye expresamente el pago de las pensiones convencionales de la Licorera de Nariño reconocidas con posterioridad al mes de junio de 2002. Se trata del Acta No. 001 del 13 de junio de 2002, en la que el Comité de Vigilancia del Acuerdo de Reestructuración de Pasivos del departamento de Nariño determinó que (i) el departamento de Nariño sólo asumiría el pago de las pensiones de los pensionados de LICONAR que a esa fecha tuvieran tal estatus y, (ii) en adelante, sólo se haría cargo de las pensiones de origen legal y no de las convencionales otorgadas por LICONAR a sus trabajadores sindicalizados, pues el Comité consideró que estas últimas sólo obligan a esa empresa.

2.8.1.11. Contra la anterior decisión los siete demandantes presentan acción de tutela, por considerar que deja de lado las ordenanzas 010 y 011 de 2002 proferidas por la Asamblea de Nariño, y las sentencias que condenaron a la Empresa Licorera de Nariño, las

cuales constituyen un título ejecutivo complejo para el cobro de las pensiones reconocidas judicialmente. Aducen que, al negarse a proferir mandamiento de pago, la decisión proferida por la autoridad judicial incurrió en cuatro causales específicas de procedibilidad, a saber: defecto procedimental absoluto, defecto fáctico, error inducido y desconocimiento del precedente. En consecuencia solicitan la protección de sus derechos fundamentales al acceso a la administración de justicia, a la igualdad, a la seguridad social en pensiones, al mínimo vital y a la dignidad humana.

2.8.1.12. La Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pasto dio respuesta a la demanda de tutela y señaló que es improcedente, por cuanto no se cumple con todos los requisitos de generales de procedencia de la tutela contra providencias judiciales, ya que los accionantes cuentan con otros medios de defensa distintos de la tutela. Lo anterior, por cuanto existen mecanismos adecuados para buscar la revocatoria de los actos administrativos que dieron lugar al término del proceso liquidatorio de la empresa LICORERA DE NARIÑO para que las acreencias de los actores pudieran ser incluidas en el contenido del acuerdo de reestructuración.

2.8.1.13. Por su parte, la Gobernación del departamento de Nariño argumenta que las decisiones proferidas en el proceso ordinario laboral hicieron tránsito a cosa juzgada y absolvieron expresamente al departamento del pago de las pensiones de los demandantes.

2.8.1.14. La decisión única de instancia, proferida por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, resolvió negar el amparo solicitado. Consideró que no existió quebrantamiento del derecho alegado, por cuanto la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pasto, que confirmó la decisión del Juzgado Primero Laboral del Circuito de la misma ciudad, elaboró un juicioso estudio de la situación jurídica de los entes involucrados para efectos de evaluar si era posible trasladar la obligación en cabeza de la Empresa Licorera de Nariño al departamento de Nariño, para lo cual era necesario acreditar la existencia de una fuente formal que así lo dispusiera, y así constituir un título complejo. En este orden de ideas, la decisión controvertida obedeció a la interpretación razonable del juzgador, quien concluyó que el fondo pensional del departamento solo acogió las pensiones de origen legal y las que la Caja de Previsión Social de Nariño hubiera reconocido, pero sin incluir las pensiones convencionales.

2.8.2. EXAMEN DE LOS REQUISITOS GENERALES DE PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES

Observa la Sala que en el presente caso se reúnen todos los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales que han sido fijados por la jurisprudencia de esta Corporación.

En primer lugar, la cuestión objeto de debate es de evidente relevancia constitucional. En el presente caso se encuentran involucrados los derechos fundamentales de los señores José Ignacio Romero Díaz, Brígida Natalia Benavides de Hidalgo, Bertha Cecilia Lagos Hidango, Omary del Socorro Ortega, Elsy Lidia Gorlato Arroyo, Alfredo Froilán Narváez y Erlinto Francisco Cerón Santacruz a la administración de justicia y a la seguridad social.

Esto ocurre porque el auto que se debate señala que el departamento de Nariño no está obligado a pagar las pensiones de los 7 accionantes, las cuales fueron reconocidas previamente por la jurisdicción ordinaria laboral. En este orden de ideas, aquella decisión conlleva la exoneración del departamento de efectuar el pago de las pensiones de origen convencional posteriores a la celebración del acuerdo de reestructuración de pasivos. En consecuencia, será imposible dar cumplimiento a la sentencia que reconoció el derecho a la pensión de los accionantes, pues si la entidad departamental no es la obligada a efectuar el pago de dichas acreencias, los demandantes no podrán exigir al departamento la obligación contenida en la decisión del proceso ordinario laboral.

En segundo lugar, los tutelantes han agotado todos los mecanismos judiciales de defensa a su disposición. Como consta en el expediente, en marzo de 2011 acudieron al proceso ejecutivo, que es el mecanismo idóneo para exigir el cumplimiento de la orden proferida por el juez ordinario laboral. Seguidamente, mediante auto del 12 de abril de 2011, el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Pasto se negó a proferir mandamiento de pago contra el Fondo de Pensiones Públicas de Nariño. Los peticionarios interpusieron dentro de la oportunidad debida recurso de apelación contra la anterior decisión. Finalmente, mediante auto del 21 de marzo de 2012, la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pasto decidió confirmarla.

También se debe señalar que la respuesta dada por la magistrada de la Sala de Decisión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pasto a la demanda de tutela, no es de

recibo. La magistrada afirma que los accionantes cuentan con otros mecanismos de defensa, distintos de la tutela, para conseguir la inclusión de sus acreencias en el acta final de liquidación que dio término a la existencia de la Licorera de Nariño. Además, alega que la acción ejecutiva laboral en contra del Fondo de Pensiones de Nariño no es el mecanismo idóneo para buscar la revocatoria de los actos administrativos que dieron lugar al término del proceso liquidatorio de la empresa, lo cual daría paso a que las acreencias de los actores pudieran ser incluidas en el contenido del acuerdo de reestructuración de que trata el artículo 30 de la Ley 550 de 1990 [sic], y daría paso a la tutela efectiva de los derechos fundamentales requeridos por estos. La respuesta reseñada merece los siguientes argumentos:

(i) La magistrada confunde el Acta 001 del 13 de junio de 2002, proferida en el marco del acuerdo de reestructuración de pasivos celebrado por el departamento de Nariño y el acta de declaración de terminación del proceso liquidatorio de la Empresa Licorera de Nariño. Sin embargo, la Sala aclara que a través de esta tutela no se pretenden controvertir tales decisiones. La acción de amparo ataca la interpretación que el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pasto hizo de aquellas normas para establecer que no existía la obligación de pagar sus pensiones a cargo del departamento. Por consiguiente, la decisión controvertida es un auto interlocutorio, proferido en un proceso ejecutivo, que decidió confirmar el auto de primera instancia que se negó a librar mandamiento de pago en contra del departamento de Nariño. De lo anterior se desprende que los accionantes presentaron los recursos pertinentes y que el auto que se revisa se encuentra ejecutoriado. Esto quiere decir que no existe ningún recurso procedente contra la decisión que se revisa.

(ii) Al momento de proferirse las decisiones aludidas por la magistrada -el Acta 001 de 2002, por medio de la cual se exoneró al departamento de Nariño de pagar las acreencias pensionales reconocidas con posterioridad al acuerdo de reestructuración de pasivos del departamento, y el acta de liquidación de la Licorera de Nariño, del 5 de noviembre de 2008- los 7 tutelantes no ostentaban la condición de pensionados. En efecto, cuando se profirió el Acta 001 de 2002, los peticionarios no habían sido despedidos de la Licorera de Nariño, y en 2008, cuando se suscribió el acta de declaración de terminación del proceso liquidatorio de la Empresa Licorera de Nariño, estaba pendiente de resolverse la apelación presentada por los demandantes contra la decisión de primera instancia del proceso ordinario laboral. Por esta razón, resulta irrazonable exigirles haber controvertido

los actos administrativos referidos, en el entendido que al momento de ser proferidos, los tutelantes no eran acreedores de pensiones de la Empresa Licorera de Nariño, ni del departamento.

(iii) Por último, cabe aclarar que en la actualidad los actores no pueden demandar el acta de liquidación de la Licorera de Nariño, ni el el Acta 001 de 2002, por cuanto la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, procedente contra estas decisiones de contenido particular y concreto, ha caducado y la acción de nulidad simple no es el mecanismo idóneo para obtener sus pretensiones, pues su interés no sólo es el de controvertir la legalidad de estos actos, sino también de resarcimiento[96]. Observa la Sala que los actores sólo tuvieron certeza del derecho a la pensión en el año 2009, de manera que la caducidad de estas acciones no les es imputable, pues en el momento en que pudieron controvertir los actos administrativos referidos, todavía no eran acreedores de la Licorera de Nariño ni del departamento.

En tercer lugar, la acción de tutela fue interpuesta en un término razonable después de que tuvieron lugar los hechos que los demandantes consideran vulneraron sus derechos fundamentales. En efecto, el auto proferido por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pasto tiene fecha del 21 de marzo de 2012, y la acción de tutela fue admitida el 7 de mayo siguiente, es decir, cerca de un mes y medio después.

En cuarto lugar, los demandantes identificaron de manera razonable los hechos que generaron la vulneración de sus derechos, así como las irregularidades que -estiman- hacen procedente la acción de tutela. Los hechos están claramente detallados en la demanda y debidamente soportados en las pruebas documentales aportadas. Adicionalmente, explicaron con claridad los defectos que atribuyen al auto del 21 de marzo de 2012, sustentaron sus argumentos en normas y jurisprudencia, y las irregularidades alegadas pueden tener un efecto decisivo en la decisión.

En quinto lugar, la acción de tutela no se dirige contra un fallo de tutela. Los siete demandantes acusan un auto interlocutorio dictado por la segunda instancia en un proceso ejecutivo.

2.8.3. EL AUTO INTERLOCUTORIO DEL TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE PASTO DEL 21 DE ABRIL DE 2012 INCURRIÓ EN UN DEFECTO SUSTANTIVO Y EN VIOLACIÓN

DIRECTA DE LA CONSTITUCIÓN

2.8.3.1. Contenido del auto controvertido

Con el fin de determinar si la decisión proferida por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pasto incurre en algún defecto que permita declarar la procedibilidad de la tutela contra dicha decisión, se resumirán los argumentos que sirvieron como fundamento de dicho auto.

En primer lugar, el Tribunal adujo que, conforme al Decreto 351 de 1996[97], el Fondo Territorial de Pensiones Públicas de Nariño se creó para sustituir el pago de las pensiones legales a cargo de la Caja de Previsión Social de Nariño, pues el fondo (...) únicamente acogió las pensiones de origen legal, lo que se deduce de la obligación de cancelar las pensiones que estaban única y exclusivamente a cargo de la Caja de Previsión social de Nariño, y aquellas que dicha entidad hubiese reconocido respecto de personas que hayan cumplido el requisito del tiempo de servicio y les falte únicamente cumplir el de la edad, sin que se hayan incluido en manera alguna pensiones de origen convencional cuyo reconocimiento y solución estaba a cargo de entidades autónomas e independientes del DEPARTAMENTO DE NARIÑO, como lo es la EMPRESA LICORERA DE NARIÑO "LICONAR".

En segundo lugar, sostuvo que de la interpretación del artículo 12[98] de la Ordenanza No. 011 de 2002, proferida por la Asamblea Departamental de Nariño, (...) también se concluye que el FONDO TERRITORIAL DE PENSIONES PÚBLICAS DE NARIÑO únicamente asume el pago de las pensiones de origen legal.

En tercer lugar, argumentó que en el Acta No. 001 del 13 de junio de 2002, el Comité de Vigilancia del Acuerdo de Reestructuración de Pasivos únicamente decidió acoger en la nómina de pensionados del Departamento de Nariño, a quienes para el 13 de junio de 2002 ya se les había reconocido la pensión de jubilación convencional por parte de "LICONAR", decisión que se adoptó por mera liberalidad, y en la que se hizo claridad expresa que con posterioridad a esta data el DEPARTAMENTO DE NARIÑO no asumirá pensiones convencionales, pues al ente territorial no NARIÑO [sic] se responsabilizara [sic] por las pensiones reclamadas (...).

En consecuencia, la decisión judicial se negó a declarar la existencia de un título ejecutivo

complejo y concluyó que no existe norma alguna que obligue al departamento de Nariño, a través del Fondo Territorial de Pensiones Públicas de Nariño, a asumir el pago de las pensiones de jubilación convencionales que fueron reconocidas en el proceso ordinario laboral sólo a cargo de la Empresa Licorera de Nariño.

2.8.3.2. Defectos alegados por la parte actora

(i) Defecto procedimental absoluto: en tanto el Tribunal niega el mandamiento de pago solicitado por los actores, cuando es el procedimiento establecido en el procedimiento laboral para el cumplimiento de las sentencias de naturaleza ordinaria.

(ii) Defecto fáctico: el Tribunal presume que los actores no estuvieron afiliados a la CAJA DE PREVISIÓN SOCIAL DE NARIÑO y por eso les niega el mismo trato que a sus compañeros pensionados por el FONDO TERRITORIAL DE PENSIONES, sin que existiera en el expediente prueba de tal diferencia.

(iii) Error inducido: se presenta cuando el Tribunal considera que los actores no tienen derecho a ser pensionados por el FONDO TERRITORIAL DE PENSIONES DE NARIÑO por no haber cotizado aportes para pensión a la CAJA DEPARTAMENTAL DE PREVISIÓN SOCIAL DE NARIÑO, situación contraria a la verdad, pero que además no formó parte de debate del proceso ejecutivo motivo de la tutela.

(iv) Desconocimiento del precedente: el Tribunal desestimó por omisión en su decisión los precedentes sobre FUERO CIRCUNSTANCIAL, especialmente los que tiene [sic] génesis en la sentencia del 5 de octubre de 1.998 con ponencia del Doctor GERMAN VALDEZ SANCHEZ en el que se estableció la procedencia del reintegro cuando hay vulneración del FUERO CIRCUNSTANCIAL.

La Sala observa que el auto controvertido por vía de tutela no adolece de dos defectos alegados por los accionantes. En cuanto al supuesto desconocimiento del precedente, la Sala considera que las razones que dieron sustento al auto que se controvierte por vía de tutela, no tienen relación con el tema del reintegro por gozar los accionantes de un supuesto fuero circunstancial. Tales argumentos no guardan relación con la ratio del auto y, por lo tanto, se descarta la existencia de este defecto. Por otra parte, no se encuentra probada la existencia de un defecto fáctico, pues, contrario a lo que alegan los

demandantes, el Tribunal no consideró que los actores hubieran omitido efectuar sus aportes a la Caja Departamental de Previsión Social de Nariño. El auto se sustenta en afirmar que el Fondo Territorial de Pensiones de Nariño no debe pagar sus pensiones porque la normativa así lo dispone, no porque los accionantes no hayan realizado sus aportes.

Por otra parte, en lo que tiene que ver con el defecto procedimental absoluto y el error inducido, se observa que los demandantes consideran que el auto objeto de controversia efectúa (i) una interpretación contraria al derecho a la igualdad -lo que llaman error inducido- y por tanto, (ii) descarta que exista un título ejecutivo complejo y se niega a librar mandamiento de pago, desconociendo que realmente tal título existe -a lo que se refieren como defecto procedimental absoluto-.

Aunque los demandantes alegan como causales específicas de procedencia el defecto procedimental absoluto y el error inducido, la Sala considera que las razones que exponen en realidad se clasifican en dos causales de procedibilidad distintas (i) en defecto sustantivo y (ii) en violación directa de la Constitución por haber omitido la aplicación de una excepción de inconstitucionalidad. A continuación la Sala examinará si se presentan tales causales.

2.8.3.3. Defecto sustantivo

Conforme a la jurisprudencia constitucional, una providencia judicial incurre en defecto sustantivo cuando su motivación contradice, de manera manifiesta, el régimen jurídico que debe aplicar. Esto sucede cuando: (i) se decide con base en normas inexistentes, inconstitucionales o que son claramente inaplicables al caso concreto[99]; (ii) existe una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión[100]; (iii) pese al amplio margen interpretativo que la Constitución reconoce a las autoridades judiciales, la aplicación final de la regla es inaceptable por tratarse de una interpretación contraevidente (interpretación contra legem) o claramente perjudicial para los intereses legítimos de una de las partes (irrazonable o desproporcionada).[101]

Por este motivo, cuando se está ante esta causal la actividad del juez constitucional se limita a verificar esa ruptura con el ordenamiento constitucional o legal, de manera que (...) la decisión de tutela no puede constituirse en un escenario para la evaluación acerca del grado de convencimiento que ofrecen los razonamientos elaborados por el juez ordinario,

sino que se restringe a identificar la incompatibilidad entre estos y las normas jurídicas que regulan la materia debatida en sede jurisdiccional.[102]

Descendiendo al caso bajo estudio, dos de los tres argumentos esgrimidos por el Tribunal en el auto demandado, consisten en: (i) que, de conformidad con el Decreto 351 de 1996, el Fondo Territorial de Pensiones Públicas de Nariño se creó para sustituir el pago de las pensiones legales a cargo de la Caja de Previsión Social de Nariño y no las pensiones de origen convencional, de manera que no existe obligación del departamento de Nariño de pagar estas mesadas y, (ii) que el artículo 12 de la Ordenanza No. 011 de 2002, proferida por la Asamblea Departamental de Nariño, señala que el Fondo Territorial de Pensiones Públicas de Nariño está encargado de asumir los pagos de pensiones de origen legal y no convencional.

Observa la Sala que, al interpretar el contenido de la Ordenanza No. 011 de 2002 y del Decreto 351 de 1996, el auto estudiado incurrió en defecto sustantivo por tres razones: primero, por hacer una interpretación irrazonable de la ley, segundo por aplicar una interpretación, que aunque plausible, resulta manifiestamente contraria a la Constitución y, tercero, por inaplicar una norma manifiestamente aplicable al caso.

2.8.3.3.1. Interpretación irrazonable de la ley

El auto bajo examen incurre en un defecto sustantivo por hacer una interpretación irrazonable de la ley. Esto ocurre porque, atendiendo a los criterios tradicionales de interpretación de las leyes, no es posible concluir que el artículo 11 de la Ordenanza No. 011 de 2002 y el Decreto 351 de 1996, exoneren al departamento de Nariño del pago de las pensiones convencionales reconocidas con posterioridad a la liquidación de la Licorera de Nariño.

Primero, una interpretación textual de la norma deja ver que, al tenor del artículo que el Tribunal toma como base para exonerar al departamento, en ningún momento se diferencia entre distintos tipos de pensiones. En efecto la norma indica que, en caso de que en el proceso de liquidación no se designe alguna entidad encargada del pago de pensiones, el Fondo Territorial de Pensiones Públicas de Nariño es el encargado de asumir sus pagos. Por ende, no se encuentra justificación alguna para que del texto de la norma, el intérprete haya derivado la exclusión del pago de las pensiones convencionales.

Segundo, según los criterios sistemático y teleológico de interpretación, las ordenanzas No. 010 y 011 de 2002 no pueden ser vistas como actos administrativos aislados, pues estos tuvieron su origen en un proceso de reestructuración de pasivos que no pudo llegar a su culminación. En este orden de ideas, es en cumplimiento del artículo 27 de la Ley 550 de 1999 que se profieren estos actos, y como se señaló en las consideraciones generales de esta sentencia, una de las finalidades de esta norma es la de velar por los intereses de los pensionados. En consecuencia, si el juez hubiera tenido en cuenta que las ordenanzas referidas fueron producto de la Ley 550, no habría hecho una interpretación que llevara a exonerar al departamento del pago de las pensiones de los tutelantes.

2.8.3.3.2. Interpretación de la ley manifiestamente contraria a la Constitución

La decisión además adolece de un defecto sustantivo, porque al interpretar la Ordenanza No. 11 de 2002 y el Decreto 351 de 1996, el juez de instancia efectuó una lectura aislada de la normativa, que resulta contraria a la Constitución.

En este sentido, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pasto realizó la interpretación menos favorable para los derechos de los pensionados y así desconoció el derecho fundamental a la seguridad social de los demandantes. Conforme a la Constitución y a la jurisprudencia constitucional, el intérprete de la norma debe dar aplicación al principio in dubio pro operario[103] que impone elegir, en caso de duda, la interpretación que más favorezca al trabajador[104], tal como lo precisó esta Corte en la sentencia T-001 de 1999[105]:

(...) el Constituyente consagró derechos mínimos de los trabajadores, es decir, derechos inalienables, que no pueden disminuirse, renunciarse, ni es factible transigir sobre ellos; que se imponen inclusive al legislador y desde luego a los jueces y a los funcionarios administrativos.

Entre tales derechos se encuentra el que surge de la aplicación del principio de favorabilidad, que la Constitución entiende como "...situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho...".

Siendo la ley una de esas fuentes, su interpretación, cuando se presenta la hipótesis de la cual parte la norma -la duda-, no puede ser ninguna diferente de la que más favorezca al

trabajador. Ella es obligatoria, preeminente e ineludible para el juez.

Allí la autonomía judicial para interpretar los mandatos legales pasa a ser muy relativa: el juez puede interpretar la ley que aplica, pero no le es dable hacerlo en contra del trabajador, esto es, seleccionando entre dos o más entendimientos posibles aquel que ostensiblemente lo desfavorece o perjudica. Es forzoso que el fallador entienda la norma de manera que la opción escogida sea la que beneficie en mejor forma y de manera más amplia al trabajador, por lo cual, de acuerdo con la Constitución, es su deber rechazar los sentidos que para el trabajador resulten desfavorables u odiosos. El juez no puede escoger con libertad entre las diversas opciones por cuanto ya la Constitución lo ha hecho por él y de manera imperativa y prevalente. (Subrayado en el texto, negrillas fuera del texto)

En el caso bajo estudio, la solución más favorable es entender que cuando la norma hace referencia al pago de pensiones, no distingue si aquellas tienen un origen legal o convencional[106]. Por este motivo, el auto demandado desconoce el mandato constitucional de la favorabilidad.

Adicionalmente, la decisión que se analiza desatiende un precepto fundamental para el ejercicio del derecho a la seguridad social en pensiones, que es el principio de no discriminación. Así pues, al declarar que conforme al artículo 12 de la Ordenanza No. 011 de 2002, el departamento de Nariño no está obligado al pago de las pensiones convencionales, pero sí al de las legales, el juez accionado quebranta el principio de no discriminación. En efecto, la decisión del juez hace una distinción entre las pensiones legales y las convencionales y de este modo viola la prohibición de llevar a cabo diferenciaciones injustificadas que se basen directa o indirectamente en criterios irrazonables. Por lo tanto, el auto que es objeto de controversia interpretó la norma -que además no consagra ninguna diferenciación en razón al origen de la prestación- y determinó que el departamento de Nariño no se encuentra obligado al pago las pensiones reconocidas en virtud del ejercicio de los derechos sindicales de los extrabajadores.

2.8.3.3.3. Inaplicación de una norma manifiestamente aplicable al caso

Por otro lado, el análisis de la decisión demandada permite ver que se dejó de aplicar una norma determinante para abordar el caso que el juez del proceso ejecutivo tuvo bajo su conocimiento. Se trata del artículo 60 del Código de Procedimiento Civil[107], el cual

consagra la figura de la sucesión procesal, que opera [s]i en el curso del proceso sobreviene la extinción de personas jurídicas o la fusión de una sociedad que figure como parte, [evento en el cual] los sucesores en el derecho debatido podrán comparecer para que se les reconozca tal carácter. En todo caso, la sentencia producirá efectos respecto de ellos aunque no concurren. (Negrillas fuera del texto original) En este orden de ideas, cuando en el curso de un proceso la persona jurídica que actúa como parte demandada o demandante, es suprimida, liquidada o disuelta por virtud de la ley, a la persona que debe sucederla le son trasladados los bienes, derechos y obligaciones de la primera[108].

Específicamente, en el caso que se analiza, el Tribunal omitió aplicar aquella norma, la cual era necesaria para efectuar una interpretación sistemática y así determinar quién era el titular de las obligaciones pensionales de los demandantes. En efecto, la aplicación armónica de los artículos 60 del CPC, y 11 y 12 de la Ordenanza No. 011 de 2002, llevan a concluir que desde que finalizó el proceso liquidatorio de la Empresa Licorera de Nariño, operó una sucesión procesal, en virtud de la cual el departamento de Nariño entró a reemplazar a la licorera como parte demandante. Al respecto, es preciso aclarar que la sucesión procesal opera de pleno derecho, motivo por el cual la entidad territorial pasó a ocupar la posición de parte demandada tras la extinción de la persona jurídica de Liconar, a pesar de no haber concurrido al proceso ordinario laboral tras la liquidación de la empresa.

Por consiguiente, la Sala observa que el auto objeto de análisis adolece también de un defecto sustantivo por haber omitido aplicar el artículo 60 del CPC, en virtud del cual el departamento de Nariño sucedió a la Empresa Licorera de Nariño en sus obligaciones pensionales y, por tanto, en el proceso ordinario laboral presentado por los 7 demandantes contra la licorera.

En este orden de ideas, la Sala encuentra que la interpretación que el juez hizo de la norma incurre en defecto sustantivo, pues (i) es irrazonable, de conformidad con los criterios tradicionales de interpretación de las normas, (ii) deja de tomar en cuenta contenidos superiores tales como los principios de irrenunciabilidad, universalidad y no discriminación de la seguridad social, los derechos adquiridos, el derecho a la dignidad humana y el derecho al pago oportuno de las pensiones. Observa la Sala que, a la luz del caso concreto, estos derechos y principios debieron guiar el proceso interpretativo del fallador, quien por

medio de su decisión incumplió la obligación estatal de respetar y proteger los regímenes de seguridad social existentes de injerencias injustificadas –en consonancia con el numeral 2.7.3. de esta sentencia- y, (iii) omite la aplicación de una norma que era manifiestamente aplicable al caso.

2.8.3.4. Violación directa de la Constitución por haber omitido la aplicación de una excepción de inconstitucionalidad

La violación directa de la Constitución es una causal específica de procedibilidad de la tutela contra providencias judiciales que se presenta (i) en los casos en los que se advierte una violación directa y flagrante de la Constitución que no se puede encuadrar dentro de otras causales genéricas de procedencia y, (ii) cuando se omite aplicar una excepción de inconstitucionalidad ante una violación manifiesta de la Constitución[109].

El artículo 4 Superior[110] prevé la excepción de inconstitucionalidad, conforme a la cual cuando para resolver un caso existan dos soluciones divergentes, una consagrada en la ley y la otra en la Constitución y, por tanto, la aplicación de la normativa de rango infraconstitucional resulte contraria a la Carta, el funcionario deberá inaplicar la primera para aplicar directamente la Carta.[111]

En este caso, la interpretación que el Tribunal hizo del Acta No. 001 del 13 de junio de 2002 en el auto que se demanda, incurrió en violación directa de la Constitución porque omitió aplicar una excepción de inconstitucionalidad. El acta mencionada, proferida por el Comité de Vigilancia del Acuerdo de Reestructuración de Pasivos del departamento de Nariño, determinó que, con posterioridad a la fecha del acuerdo, el departamento de Nariño sólo se haría cargo de las pensiones de origen legal y no de las convencionales otorgadas por LICONAR a sus trabajadores sindicalizados, pues el Comité consideró que estas últimas sólo obligan a esa empresa.

Según la respuesta del promotor en el proceso de reestructuración de pasivo del departamento de Nariño, la inclusión de la cláusula en el acta a la que hace alusión el juez en el auto demandado, obedeció a que el Departamento consideró que dentro del marco legal existente al momento de la suscripción del acuerdo, específicamente la Ley 617 de 2000, la entidad territorial no tenía espacio fiscal para cumplir, tanto con el pago de todas y cada una de las acreencias en las condiciones negociadas con sus acreedores, como con el

normal gasto de funcionamiento en las condiciones que la ley fijaba si asumía un gasto adicional.

Ahora bien, al decidir la apelación presentada frente al auto que se negó a librar mandamiento de pago contra el departamento de Nariño, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pasto tenía dos posibles soluciones: la primera consistente en aplicar la norma contenida en el acuerdo de reestructuración de pasivos del departamento, y la segunda, que implicaba aplicar directamente los derechos y principios de rango constitucional, en concordancia con la Ordenanza No. 11 de 2002 y el Decreto 351 de 1996, y en consecuencia inaplicar la cláusula contenida en el acta. A continuación se examinan las implicaciones de cada una de estas posibilidades:

En otras palabras, si la entidad departamental no es la obligada a efectuar el pago de tales acreencias, los demandantes verán cercenado su derecho a la administración de justicia en su dimensión de cumplimiento de los fallos, pues a falta del elemento de claridad en el título ejecutivo, será imposible hacer exigible el derecho a la pensión que ya les fue reconocido.

2.8.3.4.2. En segundo lugar, la aplicación de (i) los derechos a la administración de justicia, a la seguridad social, al pago de las mesadas pensionales, a la vida digna y a la igualdad y, (ii) los principios de favorabilidad laboral, irrenunciabilidad y universalidad de las pensiones, llevarían a inaplicar el artículo 26 del Acta No. 001 del 13 de junio de 2002 y a concluir que, en concordancia con el artículo 12 de la Ordenanza No. 011 de 2002, el departamento de Nariño sí es el obligado a pagar las pensiones de estos 7 extrabajadores. Esta segunda solución es la que se deriva de la aplicación de la Constitución, por las razones que a continuación se explican.

Primero, si se inaplica el artículo 26 del Acta No. 001 del 13 de junio de 2002, es posible acudir al artículo 11 de la Ordenanza No. 011 de 2002, que pone a cargo del departamento de Nariño el pago de las pensiones de los accionantes. Por consiguiente, esta interpretación lleva a concluir que el departamento de Nariño es el obligado a pagar dichas acreencias, de forma tal que la sentencia proferida dentro del proceso ordinario laboral puede cumplirse. En este orden de ideas, esta solución garantiza la efectividad del derecho a la administración de justicia, pues permite que la decisión del juez ordinario laboral se cumpla.

Además, esta interpretación se ajusta al alcance que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha dado al derecho a la protección judicial y a la propiedad, que debe guiar a esta Corporación de conformidad con el artículo 93 superior. Por ejemplo, en el caso Cinco Pensionistas contra Perú[112], la Corte Interamericana de Derechos Humanos se pronunció sobre el proceso de cinco exfuncionarios de la Administración Pública, que alegaban ser víctimas del Estado peruano, por cuanto, tras el reconocimiento de su derecho a recibir una pensión[113], a uno de ellos le fue suspendido el pago de las prestaciones y a los otros cuatro les fue reducido el monto de sus mesadas. En consecuencia, cada una de las víctimas interpuso acción de amparo contra la entidad encargada del pago de sus pensiones y durante el año 1994 todas fueron declaradas fundadas por la Sala de Derecho Constitucional y Social de la Corte Suprema de Justicia del Perú mediante sentencias definitivas. Posteriormente, los demandantes iniciaron procesos ejecutivos con el fin de exigir el cumplimiento de las decisiones anteriores, en los que se emitieron distintas resoluciones[114] a través de las cuales se ordenó a las entidades encargadas, cumplir con lo dispuesto en las sentencias definitivas que declararon fundadas las acciones de amparo.

Sin embargo, la entidad demandada -Superintendencia de Banca y Seguros- cumplió parcialmente las órdenes proferidas por las autoridades judiciales. Sobre los valores adeudados, la Superintendencia de Banca y Seguros atribuía la responsabilidad del pago al Ministerio de Economía y Finanzas y viceversa. Por consiguiente, algunas de las víctimas presentaron acciones de cumplimiento contra el Superintendente de Banca y Seguros, las cuales fueron resueltas por el Tribunal Constitucional del Perú, el cual ordenó a la entidad cumplir con lo dispuesto en sus resoluciones administrativas mencionadas. En el año 2002 la entidad pagó a los cinco pensionistas las cantidades correspondientes a los reintegros de los montos de las pensiones nivelables dejados de percibir desde noviembre de 1992 hasta febrero de 2002, pero omitió incluir el pago de intereses de los valores mencionados.

En aquella oportunidad, la Corte indicó que el Estado violó: (i) el artículo 21 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos (derecho a la propiedad), por haber cambiado arbitrariamente el monto de las pensiones que venían percibiendo las víctimas y por no haber dado cumplimiento a las sentencias judiciales emitidas con ocasión de las

acciones de garantía interpuestas por éstas y, (ii) el artículo 25 de la Convención (derecho a la protección judicial) dado que el Estado se apartó de dar cumplimiento a las decisiones proferidas en el proceso de amparo[115].

Por ende, una interpretación ajustada al bloque de constitucionalidad en el caso que se analiza, implica el cumplimiento de la obligación del Estado de hacer efectivas las decisiones judiciales en materia pensional. En este orden de ideas, el juez del proceso ejecutivo debe propender por hacer efectiva la justicia para los 7 pensionados, quienes accedieron a los mecanismos previstos en la ley y cuentan con un fallo a través de la cual les fueron reconocidos sus derechos fundamentales.

Segundo, este razonamiento lleva a que los 7 extrabajadores de la Licorera de Nariño, 7 años después de haber iniciado el proceso ordinario laboral para obtener la satisfacción de sus derechos, accedan al pago de sus mesadas pensionales. Así se garantiza el derecho a la seguridad social de los tutelantes, quienes serán amparados ante la contingencia de la vejez, mediante el pago de sus pensiones.

Tercero, esta línea de análisis garantiza los derechos fundamentales al mínimo vital y a la vida digna, que están estrechamente ligados al derecho irrenunciable a la seguridad social. Esto es así, por cuanto se asegura que, ante el acaecimiento de la contingencia de vejez, que impide a los accionantes seguir trabajando, estos recibirán el dinero para su sostenimiento. Adicionalmente, cobra relevancia el hecho de que dos de los accionantes - Brígida Natalia Benavides de Hidalgo, de 66 años y Alfredo Froilán Narváez, de 70 años- son adultos mayores, quienes conforme al artículo 46 de la Constitución, merecen especial protección por parte del Estado.

Cuarto, esta decisión supone la aplicación del principio de proporcionalidad, el cual exige la adecuación entre los medios utilizados y las necesidades que se tratan de satisfacer, y debe ser observado cuando esté de por medio la garantía del derecho fundamental al debido proceso.[116] En este sentido, al reconocer la existencia de un título ejecutivo complejo, los demandantes no tendrán que acudir a otros procesos para lograr la efectividad de la decisión que reconoció sus pensiones, las cuales reclaman desde el año 2005.

Quinto, si se deriva el elemento de claridad del título ejecutivo del artículo 11 de la

ordenanza, se da prevalencia a lo sustancial sobre lo formal. Al interpretar el contenido del artículo 228[117] de la Constitución, esta Corporación determinó que [e]l procedimiento no es, en principio, ni debe llegar a ser impedimento para la efectividad del derecho sustancial, sino que debe tender a la realización de los derechos sustanciales al suministrar una vía para la solución de controversias sobre los mismos. (...) Se debe tener siempre presente que la norma procesal se debe a la búsqueda de la garantía del derecho sustancial[118]. En este sentido, el respeto por los derechos sustanciales –en este caso, el acceso a la administración de justicia, la seguridad social y los derechos adquiridos- debe prevalecer sobre el artículo 26 del Acta 001 de 2002 que, de ser aplicado, conduciría a la negación de los mismos.

Sexto, con esta interpretación se garantizan los derechos adquiridos de los 7 tutelantes. Al respecto se debe señalar que, conforme a la jurisprudencia constitucional, las reglas que tienen por objeto el saneamiento fiscal, no pueden ser usadas para desconocer derechos adquiridos.

En este sentido, la Corte Constitucional, en sentencia C-288 de 2012,[119] determinó que el principio de Estado Social de Derecho impone la protección de los derechos constitucionales desde una perspectiva comprometida con la satisfacción de los intereses de los grupos sociales menos favorecidos.[120] Así pues, la relación entre los derechos fundamentales y sociales, y el criterio de sostenibilidad fiscal, tiene que darse a partir de un enfoque de derechos, y no al contrario. Por ello, no encuentra asidero constitucional que se parta de un análisis de Sostenibilidad Fiscal para determinar el grado de garantía de los derechos, sino al revés, debe partirse del mandato constitucional de garantía de los derechos para adecuar a dicha exigencia la Sostenibilidad Fiscal[121].

De este modo, conforme a la jurisprudencia de la Corte, el principio de sostenibilidad fiscal no puede llevar a desconocer los derechos fundamentales de las personas, como el derecho a la seguridad social en pensiones. Específicamente, la jurisprudencia constitucional se ha pronunciado sobre la prohibición de desconocer los derechos adquiridos en materia pensional, con fundamento en las leyes de saneamiento fiscal.

Por ejemplo, en sentencia T-133 de 2005, la Corte Constitucional revisó una tutela en la que un pensionado consideraba que se vulneraban sus derechos fundamentales, por cuanto

no recibía las mesadas a las que tenía derecho y las entidades accionadas justificaban el retardo en el pago en las limitaciones presupuestales impuestas por la Ley 715 de 2001. Afirmó entonces esta Corporación que (...) resulta inadmisibles que el municipio de El Banco se escude en las limitaciones impuestas por la Ley 715 de 2001 para el manejo racional de los recursos de las entidades territoriales, para postergar de manera indefinida el cumplimiento de la obligación contraída con sus extrabajadores de garantizar el pago completo y cumplido de las mesadas pensionales. Esto ocurre en razón a que toda entidad pública o privada que haya asumido de manera directa la responsabilidad de reconocer y pagar las pensiones de sus extrabajadores, tiene la obligación de asignar dentro de su presupuesto, una partida destinada de manera exclusiva a garantizar el pago de dichas mesadas pensionales, la que deberá ajustarse periódicamente, cada vez que el número de pensionados a su cargo varíe[122].

Por consiguiente, aunque las reglas de saneamiento fiscal materializan los principios de eficacia y de transparencia que deben regir la administración pública, las limitaciones que impone este criterio -de sostenibilidad fiscal- no pueden ser usadas por las entidades territoriales para justificar el desconocimiento de los derechos adquiridos ni de derechos fundamentales. Esto porque existe la obligación de las entidades de asignar dentro de su presupuesto, una partida destinada de manera exclusiva a garantizar el pago de las acreencias, en particular, de las mesadas pensionales.

Descendiendo al auto que se analiza, si se decidiera inaplicar el artículo 26 del Acuerdo 001 de 2002, se garantizarían los derechos adquiridos de los accionantes y se interpretarían las normas de saneamiento fiscal de las entidades territoriales[123] conforme a los criterios trazados por la jurisprudencia constitucional. En efecto, a partir del mandato constitucional de garantizar los derechos adquiridos[124] y adecuar las normas de sostenibilidad fiscal a esta prerrogativa, se concluye: (i) que el acuerdo de reestructuración de pasivos celebrado entre el departamento de Nariño y sus acreedores, desconoce la obligación del Estado de tomar las medidas necesarias para garantizar los derechos prestacionales de los pensionados hacia el futuro y no afectar sus derechos adquiridos, contenida en la Ley 549 de 1999 y, (ii) que el acuerdo mencionado prevé la exoneración del pago de las obligaciones pensionales futuras, y de esta manera ignora la finalidad de la Ley 550 de 1999 y se beneficia de las prerrogativas consagradas en ésta para desconocer los derechos adquiridos de los pensionados que se constituyen en acreedores de la entidad territorial con

posterioridad al acuerdo.

2.8.3.5. Por las anteriores razones, el auto que se analiza incurre también en violación directa de la Constitución porque ante dos posibles soluciones divergentes, optó por aquella que contraría la Constitución. Ante esta situación, el Tribunal demandado debió haber inaplicado el Acta para así hacer efectivos los derechos y principios constitucionales señalados.

2.8.4. Conclusión y decisión a adoptar

En síntesis, el auto controvertido por vía de tutela omitió efectuar la interpretación adecuada de la Ordenanza No. 011 de 2002, e inaplicar el artículo 26 del Acta 001 de 2002, para concluir que existe un título ejecutivo complejo que está compuesto: (i) por la sentencia de segunda instancia, proferida por la Sala de Decisión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pasto, el 24 de febrero de 2009, mediante la cual se confirmó la decisión del a quo que condenó a la Empresa Licorera de Nariño a reconocer y pagar a los señores Cerón Santacruz, Benavides de Hidalgo, Lagos Hidango, Ortega y Arroyo una pensión convencional de jubilación y el retroactivo pensional correspondiente y se adicionó a la anterior decisión la orden dirigida a la Empresa Licorera de Nariño en Liquidación, de reconocer y pagar la pensión convencional de jubilación a los señores José Ignacio Rosero Díaz y Alfredo Froilán Narváez, y el retroactivo pensional correspondiente; y, (ii) por la Ordenanza No. 011 de 2002, que establece con claridad que corresponde al Fondo Territorial de Pensiones Públicas de Nariño el pago de las acreencias de las pensiones cuyos requisitos estén satisfechos y se reconozcan con posterioridad a la fecha de disolución y liquidación.

En este orden de ideas, la decisión judicial y el acto administrativo constituyen un conjunto de documentos que dan cuenta de la existencia de una obligación que: es clara, pues están plenamente identificados el deudor -en la ordenanza-, el acreedor, la naturaleza de la obligación y los factores que la determinan, es expresa, por cuanto de la redacción misma del documento aparece nítida y manifiesta la obligación, sin que sea necesario hacer un análisis lógico para inferirla, y es exigible debido a que su cumplimiento no está sujeto a un plazo o a una condición, es decir, que se trata de una obligación pura y simple y ya declarada.

Por las anteriores razones, la Sala concederá la tutela solicitada por los señores José Ignacio Romero Díaz, Brígida Natalia Benavides de Hidalgo, Bertha Cecilia Lagos Hidango, Omary del Socorro Ortega, Elsy Lidia Gorlato Arroyo, Alfredo Froilán Narváez y Erlinto Francisco Cerón Santacruz, y revocará la sentencia de única instancia proferida por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia el 15 de mayo de 2012. En consecuencia, se dejará sin efecto el auto proferido por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pasto el 21 de marzo de 2012 y se ordenará a esta autoridad judicial proferir una nueva decisión en la que tenga en cuenta los criterios trazados por la Corte en esta providencia.

3. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO.- LEVANTAR la suspensión de los términos para decidir, ordenada mediante auto del nueve (9) de noviembre de 2012.

SEGUNDO.- REVOCAR la sentencia de única instancia proferida por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia el 15 de mayo de 2012. En su lugar, CONCEDER la tutela a los derechos fundamentales al debido proceso, a la administración de justicia y al derecho irrenunciable a la seguridad social de los señores José Ignacio Romero Díaz, Brígida Natalia Benavides de Hidalgo, Bertha Cecilia Lagos Hidango, Omary del Socorro Ortega, Elsy Lidia Gorlato Arroyo, Alfredo Froilán Narváez y Erlinto Francisco Cerón Santacruz.

TERCERO.- En consecuencia, DEJAR SIN EFECTOS el auto proferido por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pasto, el 21 de marzo de 2012, y ORDENAR a esta autoridad que dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la notificación de esta sentencia, profiera una nueva decisión en la que tenga en cuenta los criterios trazados por la Corte en esta decisión.

CUARTO.- Por Secretaría General líbrese las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

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

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

Con salvamento de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

A LA SENTENCIA T-283/13

SUCESION PROCESAL-Finalidad (Salvamento de voto)

La figura de la sucesión procesal fue creada con el fin de que en caso de muerte de alguna de las partes, o de extinción de una persona jurídica, los procesos pudieran seguir su curso sin que ello constituyese un obstáculo para el normal desarrollo de los mismos. Sobre el particular, en la sentencia T-553 de 2012, se dijo: “[a]sí, conforme a la doctrina, esta figura procesal no constituye una intervención de terceros, sino un medio encaminado a permitir la alteración de las personas que integran la parte o quienes actúan en calidad de intervinientes. En estos eventos, en principio el fallecimiento de la parte actora no produce

la suspensión o interrupción del proceso (...)".

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Inexistencia de defecto sustantivo por cuanto en auto interlocutorio se dio debida interpretación al artículo 60 del C. de P.C. de la figura de sucesión procesal (Salvamento de voto)

EXCEPCION DE INCONSTITUCIONALIDAD-No procede contra actos administrativos de carácter general (Salvamento de voto)

Con el respeto acostumbrado hacia las decisiones de la Corte me permito salvar el voto en la presente oportunidad, porque considero que los argumentos expuestos en la parte considerativa de la sentencia T-283 de 2013 no son suficientes para sustentar la decisión en ella adoptada, de conformidad con las razones que expongo a continuación.

La sentencia sostiene que en el auto interlocutorio mediante el cual se denegó proferir el mandamiento de pago contra el Fondo de Pensiones Públicas de Nariño, incurrió en dos causales de procedibilidad de tutela contra providencias judiciales, esto es, un defecto sustantivo y una violación directa de la Constitución por haber omitido la aplicación de una excepción de inconstitucionalidad. Considero que tales defectos no se encuentran suficientemente sustentados, teniendo en cuenta lo siguiente:

(i) Para justificar el defecto sustantivo, la sentencia de la que me aparto utiliza dos argumentos: el primero, se refiere a que los jueces ordinarios realizaron una interpretación de las normas aplicables al caso que es irrazonable y manifiestamente contraria a la constitución, pues considera que omitieron aplicar los principios in dubio pro operario y de no discriminación, lo cual llevó a que se concluyera que el departamento de Nariño estaba exonerado del pago de las pensiones de los tutelantes. No obstante, considero que tal interpretación no es completamente irrazonable, pues lo cierto es que existía una norma especial, esto es la cláusula 26 del acta No. 001 de 2002 del Comité de Vigilancia del Acuerdo de Reestructuración de Pasivos, que disponía que el departamento no se haría cargo de las pensiones convencionales causadas posterior al inicio del proceso de liquidación, aspecto que no es analizado en el texto de la providencia, y que podría atenuar la relevancia del argumento mencionado.

En segundo lugar, la sentencia sostiene que el defecto sustantivo se configuró también

porque los jueces del proceso ejecutivo laboral omitieron aplicar el artículo 60 del Código de Procedimiento Civil, que establece la figura de la sucesión procesal:

“ARTÍCULO 60. SUCESIÓN PROCESAL. Fallecido un litigante o declarado ausente o en interdicción, el proceso continuará con el cónyuge, el albacea con tenencia de bienes, los herederos, o el correspondiente curador.

Si en el curso del proceso sobrevienen la extinción de personas jurídicas o la fusión de una sociedad que figure como parte, los sucesores en el derecho debatido podrán comparecer para que se les reconozca tal carácter. En todo caso, la sentencia producirá efectos respecto de ellos aunque no concurren.

El adquirente a cualquier título de la cosa o del derecho litigioso, podrá intervenir como litisconsorte del anterior titular. También podrá sustituirlo en el proceso, siempre que la parte contraria lo acepte expresamente.

El auto que admite o rechaza a un sucesor procesal es apelable.

Las controversias que se susciten con ocasión del ejercicio del derecho consagrado en el artículo 1971 del Código Civil, se decidirán como incidentes.”

De esta manera, mediante la aplicación errada de dicha norma, la Sala concluye que el Fondo de Pensiones Públicas del Departamento de Nariño es sucesor procesal de la Licorera de Nariño dentro del proceso ordinario laboral iniciado por los accionantes en el año 2005.

Pues bien, la figura de la sucesión procesal fue creada con el fin de que en caso de muerte de alguna de las partes, o de extinción de una persona jurídica, los procesos pudieran seguir su curso sin que ello constituyese un obstáculo para el normal desarrollo de los mismos. Sobre el particular, en la sentencia T-553 de 2012[125], se dijo: “[a]sí, conforme a la doctrina[126], esta figura procesal no constituye una intervención de terceros, sino un medio encaminado a permitir la alteración de las personas que integran la parte o quienes actúan en calidad de intervinientes. En estos eventos, en principio el fallecimiento de la parte actora no produce la suspensión o interrupción del proceso (...)” Teniendo claro el objetivo del citado artículo, estimo que éste no es aplicable al caso que ocupó a la Sala,

pues la sucesión procesal es un fenómeno que tiene cabida solo dentro del transcurso del proceso y que requiere, además, el consentimiento expreso de la contraparte[127].

Por lo tanto, admitir que cuatro años después de concluido un proceso ordinario laboral (recordemos que el proceso inició en el año 2005 y terminó con sentencia de segunda instancia, proferida por la Sala de Decisión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pasto el 24 de febrero de 2009), el Fondo de Pensiones Públicas de Nariño pueda ser condenado mediante el argumento según el cual debió haber sucedido a la Licorera de Nariño en el mismo, no solo es a todas luces inaceptable, sino que además resulta vulneratorio de las normas del debido proceso y, constituye una tergiversación de la ley procesal, más aún si se tiene en cuenta que no existió la aceptación de ninguna de las partes para realizar dicha sucesión, ni durante el transcurso del proceso ni, posteriormente en las actuaciones que le siguieron al mismo. Por esta razón, estimo que no existe un defecto sustantivo en el auto interlocutorio por no haber aplicado el artículo 60 del C. de P.C.

(ii) Por otra parte, cuando la mayoría de la Sala sostiene que existió una violación directa de la Constitución por haber omitido la aplicación de una excepción de inconstitucionalidad, se refiere a que el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pasto, no debió aplicar la cláusula 26 del acta 001 del 13 de junio de 2002 proferida por el Comité de Vigilancia del Acuerdo de Reestructuración de Pasivos, pues ésta resultaba contraria a los derechos a la seguridad social, al pago de las mesadas pensionales, a la vida digna y a la igualdad, y por lo tanto lo correcto era inaplicarla por inconstitucional.

Sobre este punto, es importante mencionar dos aspectos: por un lado, la sentencia no estudia cuál es la naturaleza jurídica del acta 001 del 13 de junio de 2002, de esta manera no es claro si se trata o no de un acto administrativo y de serlo, era necesario determinar si era de carácter general o particular. Esta información era imprescindible, pues como es sabido la excepción de inconstitucionalidad no procede contra actos administrativos generales, de manera que no es claro si en este caso podía o no aplicarse la excepción de inconstitucionalidad.

Por otro lado, la sentencia pasa por alto la regla de interpretación según la cual una norma especial prima sobre otra general, pues la Sala utiliza una fórmula contraria al darle

prioridad al artículo 12 de la Ordenanza No. 011 de 2002 proferida por la Asamblea Departamental de Nariño sobre la cláusula 26 del Acta 001 de 2002 del Comité de Vigilancia del Acuerdo de Reestructuración de Pasivos, sin justificar por qué en este caso no era posible seguir la regla de interpretación señalada.

Finalmente, considero que si bien el juez de tutela cuenta con amplias facultades para interpretar la demanda, y que no resulta proporcional exigirle a los accionantes que señalen de manera exacta los defectos en los que podría haber incurrido la providencia judicial cuestionada, es necesario que los mismos puedan ser identificados a partir de los hechos y las razones narradas, lo cual no es claro en el caso que nos ocupa, de manera que, con esta sentencia se flexibiliza en extremo la configuración de la teoría de los defectos consagrada en la sentencia C-590 de 2005 para la procedencia de la tutela contra providencias judiciales, afectando gravemente el principio de cosa juzgada.

Atendiendo a estas razones, me veo obligado a salvar el voto en los términos indicados.

Fecha ut supra.

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

[1] El literal b) del punto Trigésimo Quinto de la Convención Colectiva de Trabajo firmada en el año de 1980 establece: Si un trabajador fuere despedido después de 15 años de trabajo continuos o discontinuos, de los cuales 10 al servicio de Liconar [sic] y el resto a otras Entidades Oficiales, ya sean Nacionales, Departamentales o Municipales, la Empresa se compromete, por intermedio de la Caja de Previsión Social del Departamento, a pagarle su jubilación sin tener en cuenta su edad y con un porcentaje del 75%.

[2] En el trámite de esta acción se verificó que realmente los accionantes hacen referencia al auto del 12 de abril de 2011, proferido por el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Pasto.

[3] Folios 76 - 77, Cuaderno Primera Instancia.

[4] Folios 26 - 71, Cuaderno de Anexos

- [5] Folios 72 - 85, Cuaderno de Anexos
- [6] Folios 103 - 111, Cuaderno de Anexos
- [7] Folios 112 - 113, Cuaderno de Anexos.
- [8] Folios 116 - 117, Cuaderno de Anexos.
- [9] Folios 118 - 131, Cuaderno de Anexos.
- [10] Folios 132 - 138, Cuaderno de Anexos.
- [11] Folios 134 - 142, Cuaderno de Anexos.
- [12] Folios 143 - 149, Cuaderno de Anexos.
- [13] Folios 150 - 154, Cuaderno de Anexos.
- [14] Folios 155 - 169, Cuaderno de Anexos.
- [15] Folios 171 - 180, Cuaderno de Anexos.
- [16] Folios 140-147, Cuaderno Principal.
- [17] Folios 148, Cuaderno Principal.
- [18] Folios 182-189, Cuaderno Principal.
- [19] Folios 187-149, Cuaderno Principal.
- [20] Folios 190-201, Cuaderno Principal.
- [21] Folios 227-229, Cuaderno Principal.
- [22] Folios 91-92, Cuaderno Principal.
- [24] Folios 93-96, Cuaderno Principal.
- [25] Folio 204, Cuaderno Principal.

[26] Folio 97, Cuaderno Principal.

[27] Quien actualmente se desempeña como Subdirector de Fortalecimiento Institucional Territorial de la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

[28] Folios 134-138, Cuaderno Principal.

[29] Sentencia T-352 de 2012. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

[30] M.P. Jaime Córdoba Triviño

[31] Al respecto, ver la sentencia T-555 de 2009, M.P. Luis Ernesto Vargas.

[32] En particular, esta Corporación ha señalado que la tutela procede contra autos interlocutorios: i) cuando se evidencie una vulneración o amenaza de los derechos fundamentales de las partes que no puede ser reprochada mediante otros medios de defensa judicial. Por tanto, la acción constitucional no será procedente cuando han vencido los términos para interponer los recursos ordinarios y la parte afectada no hizo uso de ellos, o cuando fueron utilizados, pero en forma indebida; ii) cuando a pesar de que existen otros medios, éstos no resultan idóneos para proteger los derechos afectados o amenazados; o iii) cuando la protección constitucional es urgente para evitar un perjuicio irremediable. (Sentencia T-125 de 2010, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub). Al respecto se puede consultar también la sentencia T-489 de 2006, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

[33] M.P. Jaime Córdoba Triviño.

[34] Cfr. Corte Constitucional, sentencia T-324/96 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz): "... sólo en aquellos casos en los cuales el acto que adscribe la competencia resulte ostensiblemente contrario a derecho, - bien por la notoria y evidente falta de idoneidad del funcionario que lo expidió, ora porque su contenido sea abiertamente antijurídico -, el juez constitucional puede trasladar el vicio del acto habilitante al acto que se produce en ejercicio de la atribución ilegalmente otorgada. Sólo en las condiciones descritas puede el juez constitucional afirmar que la facultad para proferir la decisión judicial cuestionada no entra dentro de la órbita de competencia del funcionario que la profirió y, por lo tanto, constituye una vía de hecho por defecto orgánico.

[35] Cfr. Corte Constitucional, sentencia SU-159/02 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa): "... opera cuando la decisión que toma el juez desborda el marco de acción que la Constitución y la ley le reconocen al apoyarse en una norma evidentemente inaplicable al caso concreto, bien sea, por ejemplo (i.) porque ha sido derogada y ya no produce ningún efecto en el ordenamiento jurídico, (ii.) porque ella es claramente inconstitucional y el funcionario se abstuvo de aplicar la excepción de inconstitucionalidad, (iii.) porque su aplicación al caso concreto es inconstitucional, (iv.) porque ha sido declarada inexecutable por la propia Corte Constitucional o, (v.) porque, a pesar de estar vigente y ser constitucional, no se adecua a la circunstancia fáctica a la cual se aplicó, porque a la norma aplicada, por ejemplo, se le reconocen efectos distintos a los expresamente señalados por el legislador

[36] Cfr. Corte Constitucional, sentencia SU-014/01 (M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez): "Es posible distinguir la sentencia violatoria de derechos fundamentales por defectos propios del aparato judicial - presupuesto de la vía de hecho -, de aquellas providencias judiciales que aunque no desconocen de manera directa la Constitución, comportan un perjuicio iusfundamental como consecuencia del incumplimiento por parte de distintos órganos estatales de la orden constitucional de colaborar armónicamente con la administración de justicia con el objeto de garantizar la plena eficacia de los derechos constitucionales. Se trata de una suerte de vía de hecho por consecuencia, en la que el juez, a pesar de haber desplegado los medios a su alcance para ubicar al procesado, actuó confiado en la recta actuación estatal, cuando en realidad ésta se ha realizado con vulneración de derechos constitucionales, al inducirlo en error. En tales casos - vía de hecho por consecuencia - se presenta una violación del debido proceso, no atribuible al funcionario judicial, en la medida en que no lo puede apreciar, como consecuencia de la actuación inconstitucional de otros órganos estatales."

[37] Cfr. Corte Constitucional, sentencia T-292/06 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

[38] Sentencia C-037 de 1996, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

[39] De conformidad con los artículos 1 y 2 de la Constitución Política.

[40] Ley 270 de 1996.

[41] Sentencia C-426 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[42] Eide Asbjørn considera que [e]stas obligaciones aplican a todas las categorías de derechos humanos, pero hay una diferencia de énfasis. Para algunos derechos civiles, la preocupación principal es con la obligación de respeto, mientras que con algunos derechos económicos y sociales, los elementos de protección y provisión se vuelven más importantes. No obstante, este equipo triple de obligaciones de los estados -de respetar, proteger y realizar- aplica a todo el sistema de derechos humanos y debe ser tenido en cuenta en nuestro entendimiento del buen gobierno desde una perspectiva de derechos humanos. (ASBJØRN, Eide. Making Human Rights Universal: Achievements and Prospects. http://www.uio.no/studier/emner/jus/humanrights/HUMR4110/h04/undervisningsmateriale/Lecture1_Eide_Paper.pdf.)

[43] Un ejemplo de incumplimiento de esta obligación sería no permitir el acceso a un traductor.

[44] También denominadas obligaciones de asegurar o garantizar.

[45] “ARTICULO 4º. CELERIDAD. La administración de justicia debe ser pronta y cumplida. Los términos procesales serán perentorios y de estricto cumplimiento por parte de los funcionarios judiciales. Su violación constituye causal de mala conducta, sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar. Lo mismo se aplicará respecto de los titulares de la función disciplinaria.”

[46] “ARTICULO 7º. EFICIENCIA. La administración de justicia debe ser eficiente. Los funcionarios y empleados judiciales deben ser diligentes en la sustanciación de los asuntos a su cargo, sin perjuicio de la calidad de los fallos que deban proferir conforme a la competencia que les fije la ley.”

[47] “ARTICULO 9º. RESPETO DE LOS DERECHOS. Es deber de los funcionarios judiciales respetar, garantizar y velar por la salvaguarda de los derechos de quienes intervienen en el proceso.”

[48] Por ejemplo, ante los casos de violencia contra las mujeres, el Estado debe adoptar estrategias integrales para prevenirla, sancionarla y erradicarla. Dentro de estas medidas se encuentra el acceso a mecanismos adecuados para la protección de los derechos de las mujeres víctimas. En este sentido, en la sentencia T-1078 de 2012 (M.P. Jorge Ignacio

Pretelt Chaljub) la Corte Constitucional protegió los derechos de una mujer que fue víctima de trata de personas en la modalidad de servidumbre por deudas, y señaló: (...) la Sala desea recordar a las autoridades con responsabilidades en la materia, que si bien el proceso penal es un mecanismo importante para garantizar los derechos de las víctimas de esclavitud, servidumbre, trata de personas y trabajo forzoso, no es el único ni el más idóneo, entre otras razones, porque supedita la protección de las víctimas a la comprobación de la ocurrencia de un delito. Por tanto, las autoridades deben diseñar otros mecanismo [sic] que aseguren la realización de los derechos de las víctimas y que atiendan a la complejidad de los fenómenos. (Negrillas fuera del texto)

[49] Esto implica el derecho a que exista un recurso rápido y efectivo para violaciones de derechos humanos, como es la acción de tutela.

[50] Esto se consigue implementando tasas judiciales razonables y a través de figuras como el amparo de pobreza.

[51] Esto se logra, por ejemplo, con el acercamiento de los servicios del sistema de justicia a las personas que se encuentran en lugares geográficamente lejanos o con especiales dificultades de comunicación. Otro ejemplo es la ubicación de los Tribunales en edificios que permitan el ingreso de las personas en condición de discapacidad.

[52] Al respecto, se pueden consultar las sentencias T-553 de 1995, M.P. Carlos Gaviria Díaz; T-406 de 2002, M.P. Clara Inés Vargas Hernández; y T-1051 de 2002, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

[53] De conformidad con el artículo 93 de la Constitución Política, este instrumento, que consagra derechos humanos y que ha ratificado por Colombia mediante la Ley 16 de 1972, forma parte del bloque de constitucionalidad. En la sentencia C-252 de 2001, la Corte Constitucional señaló que los derechos fundamentales no son sólo los que se encuentran en la Constitución, sino también los consagrados en instrumentos internacionales que vinculan al Estado colombiano, que conforman el bloque de constitucionalidad y que por tanto, son parte inescindible de la Constitución en sentido material.

[54] Ratificado por Colombia el 29 de octubre de 1969.

[55] Cfr. Caso Suárez Rosero Vs. Ecuador. Fondo. Sentencia de 12 de noviembre de 1997. Serie C No. 35, párr. 65; Caso Rosendo Cantú y otra Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2010. Serie C No. 216, párr. 166, y Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México, supra nota 5, párr. 142.

[56] Cfr. Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá. Competencia, supra nota 76, párr. 73; Caso Acevedo Buendía y otros (“Cesantes y Jubilados de la Contraloría”) Vs. Perú, supra nota 76, párr. 66, y Caso Abrill Alosilla y otros Vs. Perú, supra nota 19, párr. 75.

[58] El tema de la eficacia ha sido analizado por esta Corporación al referirse a la procedencia de la tutela para obtener el cumplimiento de las providencias proferidas en el transcurso de procesos ordinarios. Sobre este tema, la sentencia T-553 de 1995, M.P. Carlos Gaviria Díaz, determinó 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”.

[59] Sentencia T-431 de 2012, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

[60] En aquella oportunidad esta Corporación examinó el caso de un extrabajador de la Lotería La Vallenata, quien, tras haber sido despedido sin justa causa, presentó demanda ordinaria laboral contra aquella entidad. El proceso ordinario culminó con un fallo favorable para el demandante, en el que se ordenó a la entidad (i) cancelar las acreencias laborales adeudadas y la indemnización por despido sin justa causa del trabajador y, (ii) pagar al Instituto de Seguro Social los aportes a pensión dejados de realizar durante el tiempo que duraron sus servicios. La Lotería La Vallenata canceló parcialmente las sumas ordenadas por el juez laboral y omitió hacer el pago de los aportes a pensión. Ante el incumplimiento del citado fallo, el demandante presentó acción de tutela, con la finalidad de que se ordenara a la entidad cumplir en su totalidad la sentencia proferida por el juez laboral. Tras verificar que en el trámite de la acción, la entidad había realizado los pagos ordenados en la sentencia proferida por el juez laboral, la Corte revocó el fallo único de instancia, y declaró la carencia actual de objeto por tratarse de un hecho superado. (M.P. Clara Inés Vargas

Hernández).

[61] M.P. Clara Inés Vargas Hernández

[62] Ver la sentencia T-658 de 2008, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

[63] Protocolo de San Salvador de 1988, ratificado por Colombia el 22 de octubre de 1997.

[64] Ratificado por Colombia el 29 de octubre de 1969.

[65] El Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales es el órgano autorizado para interpretar las normas incorporadas al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, con el objetivo de lograr la plena efectividad de los derechos proclamados en este instrumento. La función interpretativa de este órgano es ejercida a través de observaciones generales, las cuales, aunque no forman parte del bloque de constitucionalidad en sentido estricto, sí forman parte del bloque como fuente interpretativa, conforme al artículo 93, inciso 2, de la Constitución Política. En consecuencia, la Corte Constitucional en su jurisprudencia, ha adoptado los lineamientos proferidos por este órgano para determinar el alcance y contenido de derechos constitucionales, dentro de los cuales se encuentra el derecho a la seguridad social.

[66] El objeto del Sistema General de Pensiones está definido en el artículo 10 de la Ley 100 de 1993.

[67] Al respecto, ver la sentencia T-068 de 1998, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

[68] M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

[69]“(…) cuyo propósito consiste en obtener la mejor utilización económica de los recursos administrativos y financieros disponibles para asegurar el reconocimiento y pago en forma adecuada, oportuna y suficiente de los beneficios a que da derecho la seguridad social (…)” Sentencia C-623 de 2004, M.P. Rodrigo Escobar Gil

[70] Al respecto, ver sentencia C-228 de 2011, M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

[71] Ver la sentencia C-252 de 2010, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

[72] En sentencia C-126 de 2000 (M.P. Alejandro Martínez Caballero) la Corte indicó que (...) la solidaridad hace referencia al deber que tienen las personas, por el solo hecho de hacer parte de una determinada comunidad humana, de contribuir con sus esfuerzos a tareas comunes, en beneficio o apoyo de los demás asociados o del interés colectivo. Por consiguiente, en materia de seguridad social, el principio de solidaridad implica que todos los partícipes de este sistema deben contribuir a su sostenibilidad, equidad y eficiencia, lo cual explica que sus miembros deban en general cotizar, no sólo para poder recibir los distintos beneficios, sino además para preservar el sistema en su conjunto.

[73] En la sentencia C-1187 de 2000 (M.P. Fabio Morón Díaz), esta Corporación determinó: El derecho a la seguridad social descansa en los principios constitucionales de solidaridad y efectividad de los derechos fundamentales, por lo tanto, el primer principio irradia todo el ordenamiento jurídico y se manifiesta en numerosas instituciones y valores constitucionales. El principio de solidaridad, ha dicho esta Corporación múltiples veces, permite que el derecho a la seguridad social se realice, si es necesario, a través de la exigencia de prestaciones adicionales por parte de las entidades que han cumplido con todas sus obligaciones prestacionales, conforme a lo establecido en las leyes. El principio aludido también impone un compromiso sustancial del Estado en cualquiera de sus niveles (Nación, departamento, municipio), así como de los empleadores públicos y privados en la protección efectiva de los derechos fundamentales de los trabajadores y de sus familias.

[74] Sentencia C-372 de 2011, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[75] [Cita del aparte transcrito] Al respecto, ver entre otras, las sentencias C-251 de 1997.. Fundamento 8., SU-624 de 1999, C-1165 de 2000 y C-1489 de 2000. En la citada C-671 de 2001 se sostuvo: “Precisamente, con base en esos criterios, esta Corte declaró la inconstitucionalidad de una norma que reducía la cotización de solidaridad del régimen contributivo, pues consideró que esa disposición legal vulneraba el mandato de la ampliación progresiva de la seguridad social. Dijo entonces esta Corporación en la sentencia C-1165 de 2000, (...):<Sin lugar a duda, esa disminución de los recursos para el régimen subsidiado de salud, de ninguna manera realiza el postulado constitucional de la ampliación progresiva de la cobertura de la Seguridad Social que ordena el artículo 48 de la Carta, pues salta a la vista que a menores recursos y mayores necesidades insatisfechas en salud, dadas las circunstancias económico-sociales que vive el país, en lugar de aumentar la

cobertura de la Seguridad Social, así como la calidad del servicio, se verán necesariamente afectados en forma negativa, en desmedro del bienestar de quienes más requieren de la solidaridad de los asociados y de la actividad positiva del Estado por encontrarse en situación de debilidad por sus escasos o ningunos recursos económicos, aún estando en capacidad de trabajar, pero azotados por el desempleo y otros flagelos sociales. Resulta igualmente vulneratorio de la Carta el citado artículo 34 de la Ley 344 de 1996, pues, como fácilmente se advierte, no obstante lo dispuesto por el artículo 366 de la Constitución en el sentido de que el “gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación”, la norma acusada, por razones que obedecen a otros criterios, so pretexto de la ‘racionalización del gasto público’, optó por disminuir en forma drástica los aportes del Presupuesto Nacional con destino a las necesidades de salud de los sectores más pobres de la población colombiana, destinatarios obligados de la norma y directamente afectados por ella. Otra sería la conclusión si por la extensión progresiva de la cobertura de la Seguridad Social esta ya hubiera abarcado la totalidad de la población colombiana, o si se encontrara demostrado que la disminución de los recursos ocurre como consecuencia de haber disminuido el número de quienes necesitan acudir al régimen subsidiado de salud porque no pueden cotizar al régimen contributivo, pero, como es otra muy distinta la realidad social actualmente existente, de manera transparente surge como conclusión ineludible que el artículo 34 de la Ley 344 de 1996, sólo es un instrumento para hacer más pequeño, disminuyéndolo en los porcentajes allí señalados, el aporte del Presupuesto Nacional al régimen subsidiado de salud en los recursos asignados o que deben asignarse al Fondo de Seguridad y Garantía necesario para la operancia de ese régimen creado por el legislador en beneficio de quienes, salvo sus necesidades de salud, nada pueden aportar y por eso no caben en el régimen contributivo>.”

[76] Sentencia C-671 de 2002, M.P. Eduardo Montealegre Lynnet.

[77] Al respecto, ver las sentencias C-1141 de 2008, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto y C-372 de 2011, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[78] [p]or la cual se dictan normas tendientes a financiar el pasivo pensional de las entidades territoriales, se crea el Fondo Nacional de Pensiones de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones en materia prestacional.

[79] El contenido de la norma fue resumido en la sentencia SU-090 del 2000, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

[80] M.P. Fabio Morón Díaz.

[81] El artículo 3 de la Ley 549 de 1999 establece: FONDO NACIONAL DE PENSIONES DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES, FONPET. Para efectos de administrar los recursos que se destinan a garantizar el pago de los pasivos pensionales en los términos de esta ley, créase el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, Fonpet, como un fondo sin personería jurídica administrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el cual tiene como objeto recaudar y asignar los recursos a las cuentas de los entes territoriales y administrar los recursos a través de los patrimonios autónomos que se constituyan exclusivamente en las administradoras de fondos de pensiones y cesantías privadas o públicas, en sociedades fiduciarias privadas o públicas o en compañías de seguros de vida privadas o públicas que estén facultadas para administrar los recursos del Sistema General de Pensiones y de los regímenes pensionales excepcionados del Sistema por ley.

En todo caso la responsabilidad por los pasivos pensionales territoriales corresponderá a la respectiva entidad territorial. Por consiguiente, el hecho de la creación del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, de la destinación de recursos nacionales para coadyuvar a la financiación de tales pasivos o de que por disposición legal la Nación deba realizar aportes para contribuir al pago de los pasivos pensionales de las entidades del nivel territorial, no implica que esta asuma la responsabilidad por los mismos.

En dicho Fondo cada una de las entidades territoriales poseerá una cuenta destinada al pago de sus pasivos pensionales. Los valores registrados en las cuentas pertenecerán a las entidades territoriales y serán complementarios de los recursos que destinen las entidades territoriales a la creación de Fondos de Pensiones Territoriales y Patrimonios Autónomos destinados a garantizar pasivos pensionales de conformidad con las normas vigentes.

[82] Por la cual se establece un régimen que promueva y facilite la reactivación empresarial y la reestructuración de los entes territoriales para asegurar la función social de las empresas y lograr el desarrollo armónico de las regiones y se dictan disposiciones para armonizar el régimen legal vigente con las normas de esta ley.

[83] Artículo 58 de la Ley 550 de 1999

[84] Gaceta del Congreso No. 601, Martes 28 de diciembre de 1999 Pág. 17 Aprobación en Plenaria - Cámara.

[85] M.P. Alfredo Beltrán Sierra

[86] Sentencia C-854 de 2005. Al respecto se pueden consultar también las sentencias C-1185 de 2000, Magistrados Ponentes Vladimiro Naranjo Mesa y Carlos Gaviria Díaz; y C-1143 de 2001, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

[87] Gaceta del Congreso No. 603 de 1999.

[88] Al respecto, se puede consultar también el Oficio No 155-054230 del 27 de diciembre de 2001, en el que la Superintendencia de Sociedades reiteró que [l]os créditos causados con posterioridad a la fecha de iniciación de la negociación, (...) serán pagados de preferencia, en el orden que corresponda de conformidad con la prelación de créditos del Código Civil y demás normas concordantes, y no estarán sujetos al orden de pago que se establezca en el acuerdo.

[89] CONSEJO DE ESTADO, Sentencia No. 85001-23-31-000-2005-00291-01(31825), del 24 de Enero de 2007, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Consejera Ponente: Ruth Stella Correa Palacio.

[90] La Empresa Licorera de Nariño solicitó a la Superintendencia Nacional de Salud autorizar la promoción de un acuerdo de reestructuración de pasivos, en los términos y con las formalidades previstas en la Ley 550 de 1999, con el fin de lograr superar las deficiencias operativas, atender sus obligaciones y obtener su recuperación en las condiciones que se acuerden con los acreedores internos y externos que posibiliten su viabilidad empresarial. En consecuencia, mediante Resolución número 0114, del 30 de enero de 2001, la Superintendencia aceptó la promoción del acuerdo de reestructuración y designó como Promotor del mismo al doctor Álvaro Ordóñez Terán.

[91] Mediante comunicación del 1 de febrero de 2002 la Superintendencia Nacional de Salud informó a la Asamblea Departamental que debía proceder a iniciar el proceso de liquidación de la Empresa Licorera de Nariño en cumplimiento del artículo 27 de la Ley 550

de 1999. Al conocer de una acción de nulidad simple presentada contra las ordenanzas 010 y 011 de 2002, el Consejo de Estado determinó que, aunque no se trata de un Acto Administrativo que emita una orden, sino de una comunicación que conminó a dar cumplimiento al artículo 27 de la Ley 550 de 1999, (...) no se vislumbró causal de violación alguna del acto que aquí se acusa y, por el contrario, se destacó el cumplimiento que debe darse al artículo 27, inciso 2°, de la Ley 550 de 1999, por parte de la Asamblea Departamental de Nariño. (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, 21 de octubre de 2010, Radicado 52001-23-31-000-2002-01229-02, C.P. María Elizabeth García González).

[92] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, 19 de febrero de 2004, Radicado 2002-00559-01 (AP), C.P. Rafael E. Ostau de Lafont Planeta y 21 de octubre de 2010, Radicado 52001-23-31-000-2002-01229-02, C.P. María Elizabeth García González.

[93] Los accionantes no indican cuándo presentaron la demanda ordinaria. Sin embargo, en el trámite de revisión ante esta Corporación, el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Pasto allegó el expediente del proceso ordinario laboral y se verificó que la demanda ordinaria laboral se presentó el 13 de julio de 2005, y que fue admitida mediante auto del 10 de agosto del mismo año. (Folios 251-253 - Cuaderno Principal).

[94] Folios 300-303, Cuaderno Principal.

[95] El artículo 505 del CPC fue derogado por el literal c) del artículo 626 de la Ley 1564 de 2012, la cual rige a partir del 1 de enero de 2014, en los términos del numeral 6) del artículo 627. Como todavía es aplicable el artículo 505, esta es la norma que rige la apelación de este tipo de providencias. El artículo 505 dispone que [e]l mandamiento ejecutivo no es apelable; el auto que lo niegue total o parcialmente, lo será en el efecto suspensivo; y el que por vía de reposición lo revoque, en el diferido. Cuando se revoque el mandamiento ejecutivo se condenará al ejecutante en costas y perjuicios. Adicionalmente, el artículo 331 señala que [l]as providencias quedan ejecutoriadas y son firmes tres días después de notificadas, cuando carecen de recursos o han vencido los términos sin haberse interpuesto los recursos que fueren procedentes, o cuando queda ejecutoriada la providencia que resuelva los interpuestos. No obstante, en caso de que se pida aclaración o

complementación de una providencia, su firmeza sólo se producirá una vez ejecutoriada la que la resuelva. (Negrillas fuera del texto)

[96] En la sentencia C-426 de 2002 (M.P. Rodrigo Escobar Gil) se estableció: Consultando el espíritu de la Constitución y de la ley, se tiene que la acción de simple nulidad procede contra todos los actos administrativos, generales y particulares, cuando la pretensión es únicamente la de tutelar el orden jurídico, caso en el cual la competencia del juez se limita a decretar la simple anulación sin adicionar ninguna otra declaración, pese a que con el retiro del acto impugnado eventualmente se restablezcan derechos o se ocasionen daños al actor o a terceros. Siguiendo este mismo razonamiento, si lo que persigue el demandante es un pronunciamiento anulatorio y la consecuente reparación de los daños antijurídicos causados, lo que cabe es la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, a ejercitarse dentro del término de caducidad a que hace expresa referencia el numeral 2° del artículo 136 del C.C.A., para que el juez proceda no sólo a decretar la nulidad del acto sino también al reconocimiento de la situación jurídica individual que ha resultado afectada. (Negrillas fuera del texto)

[97] Por el cual se crea el Fondo Territorial de Pensiones Públicas de Nariño.

[98] Conforme al cual el Fondo Territorial de Pensiones Públicas de Nariño, asumirá el pago: a) de las pensiones causadas y reconocidas, b) de las pensiones cuyos requisitos estén satisfechos y se reconozcan con posterioridad a la fecha de disolución y liquidación, c) de las pensiones de las personas que han cumplido tiempo de servicio pero no han llegado a la edad señalada para adquirir el derecho a la pensión, cuando previo cumplimiento del requisito de la edad, la pensión sea reconocida, siempre y cuando no se encuentre afiliado a ninguna administradora de pensiones.

[99] Bien sea, por ejemplo (i.) porque ha sido derogada y ya no produce ningún efecto en el ordenamiento jurídico, (ii.) porque ella es claramente inconstitucional y el funcionario se abstuvo de aplicar la excepción de inconstitucionalidad, (iii.) porque su aplicación al caso concreto es inconstitucional, (iv.) porque ha sido declarada inexecutable por la propia Corte Constitucional o, (v.) porque, a pesar de estar vigente y ser constitucional, no se adecua a la circunstancia fáctica a la cual se aplicó, porque a la norma aplicada, por ejemplo, se le reconocen efectos distintos a los expresamente señalados por el legislador. (Sentencia

SU-159 de 2002, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

[100] La jurisprudencia ha establecido que el defecto sustantivo (...) apela a la necesidad que la sentencia judicial tenga un soporte racional argumentativo mínimo, esto es, que (i) se soporte en las normas constitucionales y legales que resulten aplicables; (ii) acredite consonancia entre la motivación, que da cuenta del reconocimiento de esos preceptos de derecho positivo y su contraste con el material probatorio legal y debidamente recaudado durante el trámite, y la decisión que adopta el juez del conocimiento. (Sentencia T-310 de 2009, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[101] Al respecto, se puede consultar la sentencia T-937 de 2006 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández).

[102] Sentencia T-310 de 2009, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[103] Previsto no sólo en el artículo 53 constitucional sino también en el artículo 21 del C.S.T.

[104] La Corte ha definido que “aquella providencia que, de manera flagrante, vulnera el principio de favorabilidad queda de inmediato revestida de un defecto sustantivo de tal magnitud que origina una vía de hecho” -T- 567 de 1998.

[105] M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

[106] Al resolver un problema jurídico similar, en la sentencia C-862 de 2006 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto), la Corte estableció que no existe ninguna razón constitucionalmente válida para sostener que el derecho a la actualización de la mesada pensional sea predicable exclusivamente a determinadas categorías de pensionados, cuando todos se encuentran en la misma situación y todos se ven afectados en su mínimo vital por la depreciación monetaria. En este orden de ideas, tal derecho (...) no puede ser reconocido exclusivamente a determinadas categorías de pensionados, porque un trato diferenciado de esta naturaleza carecería de justificación constitucional, y se torna por tanto en un trato discriminatorio.

[107] Este artículo estaba vigente al momento de proferirse el auto que se revisa y fue derogado por el literal c) del artículo 626 de la Ley 1564 de 2012, que rige a partir del 1o.

de enero de 2014, en los términos del numeral 6) del artículo 627.

[108] Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. C.P. María Elena Giraldo Gómez, 27 de julio de 2005. Radicación número: 25000-23-26-000-2002-00110-01(AG)

[109] Ver las sentencias T-704 de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y T-094 de 2013, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[110] ARTICULO 4o. La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales.

[111] Ver las sentencias T-441 de 2003, Eduardo Montealegre Lynett y T-103 de 2010, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio

[112] Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso “Cinco Pensionistas” Vs. Perú. Sentencia de 28 de Febrero de 2003.

[113] Los 5 pensionados eran beneficiarios de un régimen de transición, conforme al cual gozaban de una cesantía nivelable, progresivamente, de conformidad con la remuneración de los servidores públicos en actividad de las respectivas categorías.

[114] Resoluciones emitidas por distintos Juzgados Especializados en lo Civil de Lima.

[115] El Estado alegó que los cinco pensionistas debieron demandar no sólo a la SBS sino también al Ministerio de Economía y Finanzas y que, en consecuencia, no se incumplieron las sentencias puesto que la parte demandada, es decir, la SBS, las cumplió en lo que le correspondía.

[116] Ver la sentencia T-280 de 1998, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

[117] ARTICULO 228. La Administración de Justicia es función pública. Sus decisiones son independientes. Las actuaciones serán públicas y permanentes con las excepciones que establezca la ley y en ellas prevalecerá el derecho sustancial. Los términos procesales se observarán con diligencia y su incumplimiento será sancionado. Su funcionamiento será

desconcentrado y autónomo. (Subrayado fuera del texto)

[118] Sentencia T-1306 de 2001, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

[119] M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[120] Con el Acto Legislativo 3 de 2011, se elevó a rango constitucional el principio de sostenibilidad fiscal, y hoy el artículo 334 Superior señala que la sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica. Del mismo modo, el parágrafo de la norma establece que [a] interpretar el presente artículo, bajo ninguna circunstancia, autoridad alguna de naturaleza administrativa, legislativa o judicial, podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar Los [sic] derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva. Es así como el mandato del artículo 334 se justifica en cuanto tiene como finalidad la racionalización de la economía, con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa y la preservación de un ambiente sano.

[121] Sentencia C-288 de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[122] Al respecto, se pueden consultar las sentencias T-275 de 2003 y T-547 de 2004.

[123] Ante la crisis económica que se vivió a finales de los años noventas, el Congreso de la República aprobó una serie de leyes de intervención económica, destinadas a producir reformas urgentes para garantizar la viabilidad económica del país. Se trata de normas de saneamiento fiscal que pretenden consolidar la política financiera del país a través de distintos mecanismos, mediante los cuales se controlan las finanzas territoriales y se crean las condiciones necesarias para que las entidades territoriales sean eficientes y optimicen la utilización de los recursos y bienes públicos. Entre otras, se encuentran las leyes 549 de 1999 (Por la cual se dictan normas tendientes a financiar el pasivo pensional de las entidades territoriales, se crea el Fondo Nacional de Pensiones de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones en materia prestacional), 550 de 1999, 617 de 2000 (Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional), 715 de 2001 (Por la cual se dictan normas

orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros), y 817 de 2003 (Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.)

[124] El artículo 58 de la Constitución Política determina que [s]e garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.

[125] M.P. Luís Ernesto Vargas Silva.

[126] LOPEZ BLANCO Hernán Fabio, Procedimiento Civil Parte General, t. I, 8ª Ed., Bogotá, Edt. DUPRE Editores, 2002, pág. 359.

[127] La Corte se pronunció sobre este aspecto en la sentencia T-148 de 2010 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), en la cual se afirmó: “La Corte Constitucional también se ha pronunciado sobre los requisitos de la sustitución procesal. Al respecto, en la sentencia C-1045 de 2000, al estudiar la constitucionalidad de la expresión “también podrá sustituirlo en el proceso, siempre que la parte contraria lo acepte expresamente” del artículo 60 del Código de Procedimiento Civil, la Corte determinó que la sustitución procesal –originada en una cesión de derechos litigiosos o en cualquier otra fuente– requiere el consentimiento expreso de la contraparte, puesto que la aceptación o no de la sustitución es una garantía del derecho fundamental al debido proceso de la parte procesal que se mantiene en la litis.”