

(Mayo 14)

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Reiteración de jurisprudencia sobre procedencia excepcional

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

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Improcedencia por incumplir requisito de inmediatez y subsidiariedad en proceso de nulidad y restablecimiento del derecho

Referencia: Expediente T-4.380.686.

Fallos de tutela objeto de revisión: Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado- Sección Segunda- Subsección B, del 27 de marzo de 2014, que confirmó el fallo del Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca del 12 de noviembre de 2013.

Accionante: Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Parafiscales de la Protección Social

-UGPP-.

Accionado: Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Buga, Valle.

Magistrados de la Sala Segunda de Revisión: Mauricio González Cuervo, Isabel Cristina Jaramillo Sierra y Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

Magistrado Ponente: MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO.

I. ANTECEDENTES.

1. Demanda de tutela Acción de tutela presentada el veintiocho (28) de octubre de 2013. (Folios 1 a 10).

.

1.1. Elementos y pretensión.

1.1.1. Derechos fundamentales invocados. Debido proceso y acceso a la administración de justicia.

1.1.2. Conducta que causa la vulneración. La sentencia del 25 de septiembre de 2008, proferida por el Juzgado Segundo Administrativo de Guadalajara de Buga- Valle, donde se desconoció el precedente de la Corte Constitucional en materia de cotización de aportes al

Sistema de Seguridad Social en salud de los beneficiarios de la pensión gracia; así como el desconocimiento de las normas que regulan la materia.

1.1.3. Pretensión. Declarar que la sentencia del 25 de septiembre de 2008, proferida por el Juzgado Segundo Administrativo de Guadalajara de Buga- Valle, incurrió en los defectos sustantivo y fáctico. Por consiguiente, devolver el expediente para que se profiera un nuevo fallo acorde a la normativa y jurisprudencia aplicable.

1.2. Fundamentos de la pretensión.

1.2.1. El señor Oscar Rengifo nació el 17 de enero de 1953 y prestó sus servicios como docente territorial para la Secretaría de Educación del Departamento del Valle, desde el 21 de febrero de 1979 al 09 de enero de 2003, con vinculación de carácter nacionalizado, computando un tiempo total de servicios equivalente a 23 años, 10 meses y 19 días.

1.2.2. El señor Rengifo reunió los requisitos exigidos por la Ley 114 de 1913 y normas concordantes, para ser beneficiario de la pensión especial de gracia, adquiriendo el status pensional el 17 de enero de 2003.

1.2.4. El señor Rengifo Holguín, solicitó la devolución de las cotizaciones por descuentos en salud, pretensión que no fue resuelta por la entidad, lo que llevó al solicitante a presentar una demanda de nulidad y restablecimiento del derecho solicitando que se declarara consolidado el silencio administrativo negativo ante la solicitud instaurada y, por consiguiente, se decretara la nulidad del acto administrativo presunto, ordenando, en calidad de restablecimiento del derecho, el reintegro de los valores descontados por concepto de

salud que afectan la pensión del actor.

1.2.5. De conformidad con lo anterior, el 25 de septiembre de 2008, el Juzgado Segundo Administrativo de Guadalajara, Buga, Valle, resolvió:

Declarar que se produjo el silencio administrativo negativo ante la falta de respuesta de CAJANAL respecto a la petición formulada el 04 de febrero de 2005; igualmente declarar la nulidad de ese acto administrativo ficto o presunto negativo y, en consecuencia, ordenar a CAJANAL a restituir al señor Oscar Rengifo Holguín, las sumas de dinero que le fueron descontadas de su pensión gracia imputable al pago de aportes al servicio médico.

1.2.6. Dando cumplimiento a este fallo, el 18 de abril de 2013 la UGPP suspendió el descuento por concepto de aportes en salud, efectuado en la nómina de pensionados al señor Rengifo Holguín Folio 27

.

1.2.7. La Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Parafiscales de la Protección Social interpuso acción de tutela alegando vulneración a su debido proceso y el acceso a la administración de justicia porque:

i. (counter(list-item, lower-roman))La entidad que no pudo participar en la decisión judicial referida, porque para el momento en que se surtieron las diferentes etapas procesales no había adquirido el manejo de la nómina de pensionados de la extinta CAJANAL, con lo considera afectado su derecho de defensa.

ii. (counter(list-item, lower-roman)) La sentencia cuestionada incurrió en un defecto

sustantivo al interpretar erróneamente las normas que regulan las competencias del Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio y la Pensión Gracia;

iii. (counter(list-item, lower-roman))La sentencia atacada incurrió en un defecto fáctico, en tanto no existe una prueba a partir de la cual se pudiera determinar que el señor Rengifo Holguín Oscar, tenía derecho a que CAJANAL (hoy UGPP) le reintegrara los dineros descontados por aportes en salud como beneficiario de una pensión de gracia.

iv. (counter(list-item, lower-roman))La sentencia atacada incurrió en un defecto por desconocimiento del precedente jurisprudencial, toda vez que desconoció lo dispuesto en sentencia T-359 de 2009.

2. Respuesta de las entidades accionadas.

2.1. Juzgado Segundo Administrativo de Buga-Valle Respuesta presentada el 05 de noviembre de 2013, folio 40, cuaderno 1.

: solicitó declarar la improcedencia de la acción de tutela.

(i) Solicitó declara improcedente la acción de tutela por no cumplir con el requisito de inmediatez, toda vez que el proceso referido terminó en 2008, es decir 5 años antes de la interposición de la acción constitucional.

(ii) Manifestó que por los mismos hechos CAJANAL presentó una acción de tutela.

(iii) Respecto al trámite del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, refiere que CAJANAL fue debidamente notificada del proceso sin que quisiera pronunciarse ni interponer

los recursos pertinentes. En esta medida considera que “la falta o inadecuada representación de los intereses de la entidad al interior de un proceso judicial con ocasión a la desidia o desorden administrativo no puede servir de fundamento para alegar posteriormente la violación al debido proceso y pretender por esta vía dejar sin efectos una decisión judicial que se profirió dentro de un proceso donde se respetaron las garantías y derechos fundamentales.”.

2.1.1. Síntesis de la sentencia proferida por este juzgado el 25 de septiembre de 2008:

El juez inicia el estudio encontrando que el demandante presentó escrito ante la Caja Nacional de Previsión Social- CAJANAL, solicitando el reintegro de los valores descontados por concepto de servicio médico sobre su mesada pensional. Requerimiento que, transcurrido un año, no tuvo respuesta alguna.

Por esta razón, concluye que, como lo indica el demandante, se consolidó el silencio administrativo negativo. Por esta razón procede a estudiar el fondo de la solicitud, analizando la naturaleza de la pensión gracia, figura que se rige por una normatividad especial, cuyo reconocimiento se encuentra a cargo de CAJANAL y que se encuentra excluida de las cotizaciones al Sistema General de Seguridad Social.

2.2. Oscar Rengifo Holguín, en calidad de tercero interesado Folios 45-49

: solicitó declarar la improcedencia de la acción de tutela.

Consideró que a todas luces no se cumple con el requisito de inmediatez y que, contrario a lo

afirmado por la UGPP, a CAJANAL le fue notificado en debida forma el proceso que se adelantaba ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, sin que presentara pronunciamiento alguno. En esta medida, considera que no puede pretender ahora la UGPP revivir términos y atacar una providencia judicial en firme, alegando su propia negligencia.

2.3. Pronunciamiento de FOPEP- Ministerio del Trabajo Folios 50-54

: solicitó vincular dentro de la presente acción al Ministerio de Trabajo- FOPEP, para que pueda pronunciarse de fondo. Sin embargo dicha entidad no fue vinculada en el trámite de la acción.

Dado que el FOPEP es la entidad competente para la devolución de los dineros descontados por concepto de aportes al Sistema de Seguridad Social en Salud, responde a la presente acción de tutela manifestando que es imprescindible la vinculación del Ministerio del Trabajo como representante del Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional, FOPEP.

Expone también que, si bien la entidad tuvo conocimiento del fallo proferido por el Juzgado Segundo que ordenaba la suspensión de los dineros descontados por concepto de aportes al Sistema de Seguridad Social en Salud y la devolución de los aportes realizados por dicho concepto, no puede acatar dicha orden, toda vez que el Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional está representado legalmente por el Ministerio de Trabajo, entidad que se encarga de tomar las decisiones pertinentes. En esta medida, refiere que el Ministerio de Trabajo, en comunicación del 20 de mayo de 2013, determinó que los descuentos se debían continuar efectuando, razón por la cual actualmente no puede dar cumplimiento al fallo referido, especialmente cuando no fueron vinculados al proceso.

Finalmente, sobre la obligación de aportar al Sistema de Seguridad Social, manifestó que si bien el señor Rengifo Holguín pertenece a un régimen de excepción, los descuentos

realizados se encuentran fundamentados en las normas: art. 14 del Decreto 1703/2002; art. 204 y 259 de la Ley 100 de 1993, modificado por la Ley 1122 de 2007 art. 10 y Ley 1250/2008, art. 1 y, especialmente, en lo dispuesto en el inciso 2 del artículo 14, Decreto 1703 de 2002:

Cuando la persona afiliada como cotizante a un régimen de excepción tenga una relación laboral o ingresos adicionales sobre los cuales esté obligado a cotizar al Sistema General de Seguridad Social en Salud, su empleador o administrador de pensiones deberá efectuar la respectiva cotización al Fosyga en los formularios que para tal efecto defina el Ministerio de Salud. Los servicios asistenciales serán prestados, exclusivamente a través del régimen de excepción; las prestaciones económicas a cargo del Sistema General de Seguridad Social en Salud, serán cubiertas por el Fosyga en proporción al Ingreso Base de cotización sobre el cual se realizaron los respectivos aportes. Para tal efecto el empleador hará los trámites respectivos.

3. Fallos de tutela objeto de revisión.

3.1. Primera instancia: Sentencia del Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca, del 12 de noviembre de 2013 Folio 68-87, cuaderno 1

.

El Tribunal declaró improcedente la acción de tutela. Tuvo en cuenta que la sentencia atacada data del 25 de septiembre de 2008 y fue proferida dentro de un proceso en el que, de acuerdo a los documentos presentes en el expediente, se notificó en debida forma a la Caja Nacional de Previsión Social, CAJANAL. Por esta razón no encuentra el juez explicación alguna para que la entidad no interpusiera recurso alguno frente a la decisión que ahora se cuestiona por vía de tutela, ni ejerciera ninguna acción encaminada a ejercer su derecho a la

defensa al interior del proceso.

De acuerdo a estas consideraciones, concluyó que la acción de tutela no cumplía con dos de los requisitos exigidos por la jurisprudencia para su procedencia: (i) el agotamiento de los medios ordinarios y extraordinarios de defensa judicial; y (ii) la inmediatez, ya que fue promovida por la UGPP 4 años después de proferida la decisión judicial.

3.2. Impugnación Folio 94-100, cuaderno 1

La UGPP impugnó la decisión de primera instancia reiterando la existencia de un defecto material sustantivo y el desconocimiento del precedente constitucional en la sentencia cuestionada.

Sobre el requisito de inmediatez manifestó que existieron dos motivos válidos para la inactividad de la entidad durante el tiempo transcurrido desde la decisión judicial atacada, (i) toda vez que la UGPP no pudo actuar con anterioridad en razón de las decisiones del Gobierno en prorrogar la liquidación de CAJANAL; y (ii) teniendo en cuenta la situación administrativa de CAJANAL, la cual la Corte consideró como un estado de cosas inconstitucional en la sentencia T-098 de 1998 y ratificado posteriormente en la sentencia T-1234 de 2008. En esa medida, considera que el juez de tutela debe realizar el estudio de la inmediatez bajo criterios de razonabilidad y a partir de un análisis ponderado de los efectos que la decisión cuestionada tiene en el tiempo.

Por esta razón considera que es válido interponer la acción de tutela, que además pretende atacar el perjuicio irremediable materializado en el “riesgo significativo al derecho fundamental al debido proceso de esta Entidad que tiene repercusión directa en el erario

público.”.

3.3. Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado- Sección Segunda, Subsección B, del 27 de marzo de 2014 Folio 108-127, cuaderno 1

.

Confirmó integralmente la sentencia de primera instancia. Sobre el agotamiento de los mecanismos ordinarios de defensa, encontró que la Caja Nacional de Previsión Social no interpuso el recurso de apelación contra la sentencia proferida el 25 de septiembre de 2008 por el Juzgado Segundo Administrativo de Guadalajara de Buga. En esta medida concluyó que la acción de tutela se torna improcedente, puesto que no puede ser usada para subsanar el descuido o negligencia de las partes en el uso de las figuras procesales destinadas para garantizar el ejercicio del derecho de defensa.

Sumado a lo anterior, al analizar el requisito de inmediatez, no encontró una razón válida que justificara la inactividad de la entidad dejando pasar 5 años después de la emisión de la sentencia dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho hasta la fecha de presentación de la tutela.

FUNDAMENTOS.

1. Competencia.

La Corte Constitucional es competente para revisar la decisión judicial mencionada, con base

en la Constitución Política -artículos 86 y 241 numeral 9- y las disposiciones del Decreto 2591 de 1991 -artículos 31 a 36 En Auto del once (11) de junio de dos mil catorce (2014) la Sala de Selección Número Seis de la Corte Constitucional, se dispuso la revisión de la providencia en cuestión y se procedió a su reparto.

.

2. Procedencia general de la demanda de tutela.

2.2. Legitimación activa. La UGPP es una entidad del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa, patrimonio independiente, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En diferentes oportunidades esta Corporación ha sostenido que las personas jurídicas, aún las de derecho público, están legitimadas para ejercer la acción de tutela debido a que son titulares de derechos constitucionales fundamentales por dos vías, directamente como titulares de aquellos derechos que por su naturaleza son predicables de estos sujetos de derechos, e indirectamente cuando la vulneración puede afectar los derechos fundamentales de la personas naturales que las integran. El corolario lógico de esta titularidad de derechos fundamentales por parte de las personas jurídicas es la legitimación activa para reclamarlos mediante la acción de tutela.

La presente acción de tutela fue presentada por el Subdirector Jurídico Pensional de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP, quien a través de la resolución No. 474 de 2011 fue delegado para representar judicial y extrajudicialmente a la entidad para el trámite de las acciones de tutela

relacionadas con el reconocimiento de pensiones y prestaciones económicas.

Por lo anterior, y de acuerdo a lo dispuesto en la Constitución y en el Decreto 2591 de 1991, encuentra la Sala que en este caso la UGPP sí tiene legitimación activa para presentar la acción de tutela bajo estudio.

2.3. Legitimación pasiva. La acción de tutela fue presentada contra el Juzgado Segundo Administrativo de Buga-Valle, autoridad judicial que profirió la sentencia de primera instancia dentro del mencionado proceso de nulidad y restablecimiento del derecho De conformidad con el Artículo 5º del Decreto 2591 de 1991, “La acción de tutela procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas, que haya violado, viole o amenace violar cualquiera de los derechos de que trata el artículo 2o. de esta ley”. CP, art 86º; D 2591/91, art 1º.

2.4. Por tratarse de demanda de tutela contra providencia judicial, más adelante se hará el estudio de los requisitos específicos para la procedencia de la acción de tutela.

3. Problema Jurídico.

De conformidad con la situación fáctica planteada en los expedientes analizados, debe la Sala resolver si ¿es procedente la acción de tutela para atacar una sentencia proferida por un juez contencioso administrativo, 5 años antes de la interposición de esta demanda, cuando la justificación que la UGPP presenta para justificar su inacción oportuna y la no interposición de recursos en el proceso ordinario, es fallas estructurales de la Entidad?

3.1. Requisitos generales para la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales.

De forma reiterada la jurisprudencia constitucional ha admitido la procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales para analizar la posible vulneración del derecho fundamental al debido proceso. Así, se ha señalado la necesidad de cumplir con seis requisitos generales para establecer la procedencia de la acción constitucional. Mediante la sentencia C-590 de 2005, se establecieron los siguientes;

“(i) Que la cuestión que se discuta resulte de evidente relevancia constitucional. Como ya se mencionó, el juez constitucional no puede entrar a estudiar cuestiones que no tienen una clara y marcada importancia constitucional so pena de involucrarse en asuntos que corresponde definir a otras jurisdicciones.

(ii). 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,

(iii) 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,

(iv) 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,

(iv) 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 y

(vi) Que no se trate de sentencias de tutela”.

En consecuencia, la Sala Plena procede a analizar el cumplimiento de dichos requisitos, como paso necesario para continuar con el análisis de fondo de la demanda de tutela interpuesta contra una decisión judicial.

4. Caso concreto.

El agotamiento de los recursos judiciales ordinarios y extraordinarios y el requisito de inmediatez. Reiteración sentencia T-893 de 2014.

La sentencia T-893 de 2014, proferida por la Sala Novena de Revisión, conoció un caso de situaciones fácticas parecidas al aquí analizado, en esa oportunidad la acción de tutela fue interpuesta por la UGPP contra el Juzgado Primero Administrativo de Descongestión de Yopal, al considerar vulnerado su derecho fundamental al debido proceso, con ocasión de la sentencia proferida el juzgado el 27 de enero de 2012, en la cual le ordenó a CAJANAL “cesar todos los descuentos que viene efectuando con destino al Fosyga, con cargo a la nómina que como pensionada se le hace a la señora Nelly Jaramillo Bedoya (...).”

Luego de estudiar la procedencia de la acción de tutela, la declaró improcedente por incumplimiento de los requisitos de subsidiariedad e inmediatez, al respecto la providencia concluyó:

44. Para esta Sala de la Corte la alegación genérica y abstracta del estado de cosas inconstitucionales de Cajanal por parte de la UGPP, no representa una razón suficiente que

exculpe por sí sola la falta de agotamiento de los medios ordinarios de defensa judicial (recurso de apelación) y la tardanza en la interposición de la acción de tutela contra la providencia atacada por vía constitucional en esta oportunidad (inmediatez).

45. Finalmente, la UGPP no demostró en el proceso de tutela una situación fraudulenta que incidiera en el juicio de inmediatez y subsidiaridad, aspecto que de haberse verificado habría podido conducir a una conclusión distinta frente a la procedibilidad de la acción. La entidad únicamente se refirió a situaciones de “abuso del derecho” y “fraude a la ley”, pero no allegó al expediente providencias disciplinarias o penales que acreditaran situación irregular alguna en este caso específico. Al respecto se pueden consultar las sentencias T-218 de 2012 (M.P. Juan Carlos Henao), T-951 de 2013 (Luis Ernesto Vargas Silva) y T-373 de 2014 (Luis Ernesto Vargas Silva).

.

46. Por las razones expuestas, la Sala Novena de Revisión confirmará la sentencia de instancia dictada en el trámite de la referencia, que declaró la improcedencia de la acción de tutela.

La Sala Segunda de Revisión adopta la posición asumida por la Sala Novena de Revisión, encontrando incumplidos dos de los requisitos generales de procedencia, el de la inmediatez y el de la subsidiariedad.

4.1. En primer lugar, la providencia judicial cuestionada por vía de tutela data del 25 de septiembre de 2008, mientras que la acción de tutela, presentada por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales -UGPP- tiene fecha del 28 de octubre de 2013 Folio 10, cuaderno 1

. De esta forma, y teniendo en cuenta que entre ambas actuaciones ha transcurrido un tiempo aproximado de cinco años, en principio, el estudio de la presente acción es improcedente por no existir inmediatez en la solicitud del amparo.

De acuerdo con el requisito de inmediatez desarrollado por este Tribunal, es deber del accionante evitar que pase un tiempo excesivo, irrazonable o injustificado desde que se presentó la actuación u omisión que causa la amenaza o materializa la vulneración de los derechos fundamentales T-172 de 2013

. Por esta razón, el juez de tutela debe examinar con detalle aquellos casos en los que, de entrada, se evidencia una demora injustificada entre los hechos que se alegan y la presentación de la acción constitucional.

Al respecto, la sentencia T-743 de 2008 determinó que debe tenerse en cuenta (i) si existe un motivo válido para la inactividad de los accionantes; (ii) si la inactividad justificada vulnera el núcleo esencial de los derechos de terceros afectados con la decisión; (iii) si existe un nexo causal entre el ejercicio tardío de la acción y la vulneración de los derechos fundamentales del interesado; (iv) si el fundamento de la acción de tutela surgió después de acaecida la actuación violatoria de los derechos fundamentales, de cualquier forma en un plazo no muy alejado de la fecha de interposición.

4.1.1. La Entidad accionante refiere que asumió las funciones de la extinta Caja Nacional de Previsión Social a partir del año 2013, toda vez que el Gobierno postergó en diferentes oportunidades la liquidación de CAJANAL. En esta medida, sólo a partir del 11 de junio de 2013, la UGPP pudo estudiar cada uno de los requerimientos pensionales a su cargo.

De acuerdo a esta circunstancia, solicitó que el estudio de inmediatez se realizara de forma ponderada y razonable y que el juez de tutela tuviera en cuenta que a la Entidad no le es

oponible el paso del tiempo entre la providencia judicial atacada y la presentación de la acción constitucional.

Estudiando este requisito de procedibilidad, encuentra la Sala que si bien es evidente que entre el fallo cuestionado y la acción de tutela transcurrieron cinco años, le asiste razón a la UGPP cuando afirma que, materialmente, no pudo solicitar con anterioridad el amparo, toda vez que efectivamente el Gobierno Nacional decidió en múltiples ocasiones prorrogar el término de la liquidación de CAJANAL, consolidando el proceso de forma definitiva el 11 de junio de 2013 Decreto 0877 de 2013, proferido por el Ministro de Hacienda y Crédito Público y el Ministro de Salud Protección Social

En esa medida, si bien la UGPP materialmente no podía intervenir en el asunto antes del año 2013, CAJANAL pudiendo intervenir no lo hizo, como se verá más adelante. Por lo tanto no puede admitirse que pasados 5 años se revise un fallo judicial en firme, bajo éste único argumento, pues esto conllevaría una falta de seguridad jurídica de los fallos en que se haya condenado a entidades del Estado; pues implicaría que cada que exista un cambio de entidad jurídica, se reabrirían los términos para que la nueva entidad intente, por vía de tutela, la nulidad de sentencias proferidas en contra de la anterior ignorando el principio de seguridad jurídica.

4.1.2. La UGPP esboza un segundo argumento para superar del requisito de inmediatez; refiere que los efectos del fallo continúan latentes, toda vez que el pago de la mesada pensional del señor Oscar Rengifo es periódica y en esa medida, las disposiciones legales que determinan el régimen de la pensión gracia están siendo desconocidas en cada pago en el que no se realizan los aportes al Sistema de Seguridad Social en Salud, en claro detrimento del erario público.

Esta situación está soportada en la Resolución No. RDP 017688 del 18 de abril de 2013, proferida por la UGPP, en la cual se da cumplimiento al fallo judicial proferido por el Juzgado Segundo Administrativo de Buga-Valle el 25 de septiembre de 2008 ordenando suspender los descuentos efectuados al señor Rengifo Holguín por concepto de aportes al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Sin embargo, este argumento tampoco es de recibo, toda vez que, como ya ha sido expuesto, el fallo tuvo lugar en el año 2008 cuando CAJANAL no había sido liquidada y, por tanto, el cumplimiento debió ser inmediato, al igual que la defensa y la solicitud de protección del derecho fundamental al debido proceso presuntamente vulnerado a la aquí accionante, lo contrario conllevaría incertidumbre jurídica respecto de todos los procesos judiciales en que se haya concedido prestaciones periódicas.

4.2. En segundo lugar, en cuanto al requisito de subsidiariedad, es importante resaltar que CAJANAL, la entidad desaparecida, estuvo vinculada al proceso de nulidad y restablecimiento del derecho que concluyó en la sentencia hoy atacada.

Para el caso particular de la acción de tutela presentada por la UGPP, encuentra la Sala que en el proceso de Nulidad y Restablecimiento del Derecho tramitado ante el Juzgado Segundo Administrativo de Buga- Valle, la entidad demandada, que para el momento era CAJANAL, no realizó ningún tipo de actuación encaminada a controvertir los argumentos del demandante. En el expediente se evidencia que la entidad no dio respuesta a la demanda, no presentó alegatos de conclusión ni presentó prueba alguna que desvirtuara las afirmaciones del señor Oscar Rengifo; tampoco interpuso los recursos de ley para controvertir la decisión del juzgado que era desfavorable a sus intereses ni presentó justificación alguna respecto a su inactividad.

La UGPP argumentó que la falta de actuación en el proceso ordinario, fue consecuencia del estado de cosas inconstitucional declarado por la Corte Constitucional. Sin embargo, para la Sala, el estudio realizado en la sentencia T-068 de 1998 se basó en la imposibilidad de la Caja Nacional de Previsión para responder de forma efectiva los derechos de petición presentados por los ciudadanos y, así mismo, las acciones de tutela encaminadas a solicitar las correspondientes respuestas. En ningún momento la sentencia trató otros temas de funcionamiento de la entidad como es el caso de los procesos judiciales.

Además, en este caso concreto se evidencia que la actuación negligente de CAJANAL en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, es el origen de la circunstancia que actualmente afecta a la UGPP y que tiene repercusiones directas sobre el erario público, toda vez que no se están realizando los descuentos para el Sistema de Seguridad Social en Salud de la pensión gracia del señor Oscar Rengifo Holguín. Sin embargo, no puede esta Corte inmiscuirse en asuntos propios de la jurisdicción administrativa cuando se comprueba que, cumpliéndose las formas propias del proceso, fueron los sujetos procesales quienes no ejecutaron ningún tipo de actuación para garantizar la correcta aplicación de las normas y para defender sus derechos e intereses.

En este punto es menester hacer referencia al pronunciamiento emitido por esta Corporación, sentencia T-546 de 2014, donde encontró probado que CAJANAL estaba imposibilitada para atender los requerimientos judiciales, en virtud del estado de cosas inconstitucional y del desorden administrativo presente en la época de los fallos. A juicio de la Sala Sexta de Revisión, estas circunstancias justificaban la falta de interposición de los recursos ordinarios, por parte de la entidad, en los proceso de nulidad y restablecimiento del derecho adelantados en su contra; así como la falta de inmediatez, respecto de los cuestionamientos que actualmente adelanta la UGPP frente a dichos procesos.

Esta Sala se aparta de los fundamentos esbozados en la providencia referida, toda vez que considera inoportuno extender los alcances de la sentencia T-068 de 1998, en la que

claramente se hacía referencia a la situación existente en la Caja Nacional de Previsión Social respecto de los derechos de petición y no se hacía referencia alguna sobre los procesos judiciales que involucraban la entidad.

Así mismo, no puede olvidarse que la situación administrativa que llevó a CAJANAL a la declaratoria de estado de cosas inconstitucional, se derivó de las actuaciones negligentes de sus funcionarios; por esta razón no se puede admitir que la entidad pretenda justificar, más de 5 años después, la falta de actividad absoluta en un proceso judicial basándose en su propia desidia. En estos términos, no es posible que, luego de comprobada la inactividad total de la entidad, se pretenda desconocer principios esenciales del Estado de Derecho como la cosa juzgada o la seguridad jurídica a través de la interposición de una acción de tutela.

4.3. Entonces, para esta Sala no se puede justificar la tardanza de la interposición de tutela, ni la falta de utilización de los mecanismos judiciales ordinarios, argumentando para ello la presencia de problemas estructurales. Respecto del caso de CAJANAL esto no resulta admisible porque (i) el estado de cosas inconstitucionales fue declarado en la sentencia T-098 de 1998, es decir, la entidad tuvo cerca de diez años para tomar las medidas necesarias para superar su crisis estructural; (ii) dicha declaración de la Corte Constitucional y la posterior, sentencia T-1234 de 2008, se refirió exclusivamente a la crisis estructural de la entidad frente a la vulneración continuada del derecho de petición, y a las tutelas y desacatos que se presentaron como consecuencia de ello; (iii) fue propiciada por la misma entidad, producto de su propia negligencia.

En conclusión, para la Sala Segunda de Revisión (iv) eximir del cumplimiento de requisitos de procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial a las entidades estatales y a sus directivos argumentando problemas estructurales, conllevaría avalar las prácticas negligentes que generaron las aludidas dificultades e incentivar el abandono de la administración en la prestación diligente y adecuada del servicio público de seguridad social,

en contra del interés general de los afiliados a dichas entidades. En suma, la existencia de un estado de cosas inconstitucional en Cajanal EICE en Liquidación no justifica la ausencia de interposición del recurso de apelación contra la sentencia atacada en el presente trámite de revisión de tutela, ni exculpa la demora en la presentación de la acción de amparo constitucional.

4.4. Todo lo anterior no excluye la posibilidad de defensa de la UGPP frente a situaciones de fraude debidamente comprobadas, para lo cual deberá anexar a las demandas de tutela, por ejemplo, providencias disciplinarias o penales que acrediten la situación irregular en el caso específico. Al respecto se pueden consultar las sentencias T-218 de 2012, T-951 de 2013 y T-373 de 2014.

, situación que, a juicio de la Sala, sí podría llegar a incidir en el examen de inmediatez y subsidiaridad.

.

4.5. Por último, esta decisión no contradice la razón de la decisión de la sentencia T-359 de 2009, pues si bien en esa providencia se concluyó que no era claro que las sumas descontadas a los beneficiarios de la pensión gracia por concepto de salud, fueran ilegales, la Corte consideró que ese tema debería ser resuelto por la jurisdicción ordinaria correspondiente. En este caso, la Sala no entra a estudiar de fondo la legalidad del descuento, pues como ya se dijo la acción de tutela es improcedente.

II. CONCLUSIONES.

1. Síntesis del caso

La Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales presentó acción de tutela contra el Juzgado Segundo Administrativo de Buga- Valle, por la sentencia proferida el 25 de septiembre de 2008 en la cual se ordenó restituir al señor Oscar Rengifo Holguín las sumas de dinero que le habían sido descontadas de su pensión gracia, para el pago de aportes al servicio médico y suspender dicho descuento.

La Sala procedió a realizar el análisis de procedibilidad de la acción, concluyendo la acción de tutela no cumplió con el requisito de inmediatez ni de subsidiariedad, puesto que la sentencia atacada se profirió el 25 de septiembre de 2008 y la acción de tutela fue presentada el 28 de octubre de 2013, sin justificación que la Sala considere como razonable; y teniendo en cuenta que en el proceso contencioso CAJANAL no utilizó los mecanismos judiciales a su alcance para atacar la decisión adoptada por el juez.

2. Razón de la decisión

La acción de tutela contra providencias judiciales es improcedente cuando se interpone pasado un tiempo, desproporcionado e injustificado, desde la fecha en que se profiere el fallo atacado. No se considera como justificación para la tardanza, el hecho que quien interpone la demanda de tutela sea una nueva entidad que asumió las funciones de quién antes fue sujeto de un pronunciamiento en la jurisdicción ordinaria, en el entendido que con el reemplazo de entidad, no se reviven términos. Máxime cuando la entidad anterior, tuvo a su alcance todos los mecanismos jurídicos para atacar la sentencia que ahora se reprocha en sede de tutela, sin hacer uso de los mismos.

III. DECISIÓN.

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

RESUELVE

PRIMERO.- CONFIRMAR la sentencia proferida por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, del 27 de marzo de 2014, que a su vez, confirmó lo dispuesto en sentencia del 12 de noviembre de 2013, proferida por el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca, que declaró IMPROCEDENTE la presente acción de tutela.

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

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

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

ISABEL CRISTINA JARAMILLO SIERRA

Conjuez

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

Con salvamento de voto

ANDRÉS MUTIS VANEGAS

Secretario General