

Sentencia T-383/10

## DERECHO DE PETICION EN MATERIA PENSIONAL

### PRESUNCION DE VERACIDAD EN TUTELA-Reiteración de jurisprudencia

La presunción obedece, de tal manera, al desarrollo de los principios de inmediatez y celeridad que rigen la acción de tutela y se orienta a brindar eficacia a la protección de los derechos constitucionales fundamentales y al cumplimiento de los deberes que la carta política ha impuesto.

### CUMPLIMIENTO DE ORDENES JUDICIALES E INCIDENTE DE DESACATO

La actuación que ahora es revisada emana de las mismas circunstancias que fueron objeto de la primera acción de tutela incoada, pues aunque se dirija al incumplimiento del desacato, la nueva situación se contrae a que ni así el ante accionado responde, sin que ese incumplimiento del fallo, aún a pesar del desacato, constituya una real novedad fáctica que posibilite la procedencia de una separada acción de tutela, que sólo conduciría a para repetir órdenes. Es de recordar que entre las labores del juez de tutela se encuentra hacer efectiva la resolución judicial, tanto que debe mantener la “competencia hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza”, desplegando instrumentos como el desacato, que contiene sanciones de arresto y pecuniaria, e incluso propiciando actuaciones penales, con la compulsación de copias si se infiere que el infractor podría haber incurrido en una conducta punible (e. gr. fraude a resolución judicial, art. 53 D. 2591/91). De esa manera, la ley ha provisto a los funcionarios judiciales de herramientas suficientes para hacer cumplir sus decisiones y evitar que la vulneración de derechos fundamentales se prolongue, afectando aún más al actor. De conformidad con todo lo anterior, los hechos y lo pedido en esta acción ya fue resuelto por el Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Santa Marta y reiterado por el Tribunal Superior, Sala Civil Familia de esa ciudad, al pronunciarse en consulta sobre el incidente de desacato.

### ESTADO INCONSTITUCIONAL DE COSAS Y CAJANAL

Ha de recordarse, de otra parte, que la Corte Constitucional no ha sido ajena al gravísimo

abatimiento funcional que, desde vieja data, vino degradando a la Caja Nacional de Previsión, a tal punto que declaró un estado inconstitucional de cosas, con varios desarrollos ulteriores, entre los cuales cabe mencionar que mediante sentencia T-1234 de diciembre 10 de 2008, M. P. Rodrigo Escobar Gil, se constató una violación de derechos fundamentales al entonces Gerente de Cajanal, EICE, al haber sido objeto de múltiples sanciones por desacato en atención al incumplimiento de órdenes de tutela, situación que no era atribuible a conductas suyas reprochables, sino a todo un problema estructural, que precisamente llevó a declarar ese estado inconstitucional de cosas. Tal situación sigue motivando la atención de la ahora Sala Cuarta de Revisión de esta Corte, ante expectativas favorables de superación del quebrantamiento perpetrado contra derechos fundamentales de afiliados a la Caja Nacional de Previsión que, como el demandante, han multiplicado su abnegación y paciencia, a la espera de cuándo se les resolverá. Es por lo anterior que esta Sala reitera la exigencia de la máxima consideración, a favor de quienes se han convertido en víctimas de la inoperancia de entes públicos como Cajanal, cuando lo que está de por medio es nada menos que el probable acceso de un adulto mayor a una prestación continua de infinito valor social, como la pensión de vejez. Por tanto, aunque la presente acción resulte improcedente, es de nuevo censurable el desentendimiento ante el grado de vulnerabilidad en el que se encuentra, entre tantos otros, el demandante.

Referencia: expediente T-2542181.

Acción de tutela instaurada por Eugenio Leopoldo Vizcaino Vizcaino, contra la Caja Nacional de Previsión Social (CAJANAL).

Magistrado Ponente:

Dr. NILSON PINILLA PINILLA.

Bogotá, D. C., veintiuno (21) de mayo de dos mil diez (2010).

La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Nilson Pinilla Pinilla, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Humberto Antonio Sierra Porto, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en la revisión del fallo proferido en septiembre 28 de 2009, por el Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Santa Marta, dentro de la acción de tutela instaurada por Eugenio Leopoldo Vizcaino Vizcaino, contra la Caja Nacional de Previsión Social (CAJANAL).

El expediente llegó a la Corte Constitucional por remisión que hizo el mencionado despacho judicial, en virtud de lo ordenado por el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991. La Sala Segunda de Selección de la Corte, en febrero 19 de 2010, eligió este asunto para su revisión.

## I. ANTECEDENTES.

Por medio de apoderado, el señor Eugenio Leopoldo Vizcaino Vizcaino instauró acción de tutela, contra la Caja Nacional de Previsión Social (CAJANAL), aduciendo vulneración de los derechos de “petición, debido proceso, derecho a la igualdad y mínimo vital”, por los hechos que a continuación son resumidos.

### A. Hechos y relato contenido en la demanda.

1. El señor Eugenio Leopoldo Vizcaino Vizcaino trabajó en “varias entidades” y realizó los correspondientes aportes para pensión de vejez, acreditando ante Cajanal “20 (veinte) años, 4 (cuatro) meses y 14 (catorce) días” y ante el Instituto de los Seguros Sociales “264 semanas”; de esa forma, en marzo de 2006 presentó reclamación administrativa, con el “fin de obtener el reconocimiento y pago de la pensión sustancial de vejez” (f. 1 cd. inicial).

1. Precisó que trascurrido el término que indica la norma para dar respuesta a la reclamación administrativa esta “no fue contestada”, razón por la cual lo “solicitó a través de derecho de petición” (f. 1 ib.). Posteriormente interpuso acción de tutela, que fue resuelta favorablemente en abril 29 de 2008 por el Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Santa Marta, donde se ordenó a la Caja Nacional de Previsión Social “se pronuncie de fondo sobre la petición presentada por el señor EUGENIO LEOPOLDO VIZCAINO VIZCAINO, en el sentido de

expedir el acto administrativo que concede o no la pensión solicitada”. Luego presentó incidente de desacato, que fue resuelto en agosto 8 de 2008, “sancionando a la accionada” (f. 1 ib.).

1. Agregó que ha realizado “todos los trámites jurídicos posibles para que le sea resuelta de fondo su solicitud”, incluso hizo parte a la “PROCURADURIA GENERAL DE LA NACIÓN para que interviniera e hiciera cumplir el fallo de tutela que ordenó contestar la reclamación” (f. 1 ib.).

1. Precisó que han “transcurrido más de 40 meses” sin obtener una respuesta clara a lo solicitado, ni se ha dado “explicación a la dilación” que justifique de alguna manera “semejante burla a los fines que presenta la seguridad social... violando los derechos a un hombre de 70 años”, que sufre de hipertensión, diabetes y que “carece de recursos económicos que le ayuden a solventar sus enfermedades” (fs 1 y 2 ib.).

1. Por lo anterior, pide que se ordene a quien corresponda “de manera inmediata resolver de fondo la solicitud a la prestación económica del accionante”, y requerir a la “PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, para que demuestre las acciones encaminadas a vigilar las actuaciones de la accionada en el caso particular” (f. 2 ib.).

B. Documentos relevantes cuya copia obra dentro del expediente.

1. Sentencia proferida por el Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Santa Marta, en abril 29 de 2008, que amparó el derecho fundamental de petición invocado por el señor Eugenio Leopoldo Vizcaino Vizcaino, y se ordenó a la Caja Nacional de Previsión Social que “dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación..., si aún no lo ha hecho, se

pronuncie de fondo sobre la petición presentada por el señor Eugenio Leopoldo Vizcaino Vizcaino, en el sentido de expedir el acto administrativo que concede o no la pensión solicitada” (f. 22 ib.).

1. Incidente de desacato, resuelto en agosto 8 de 2008 por el Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Santa Marta y confirmado por la Sala Civil Familia del Tribunal Superior de ese Distrito Judicial, al pronunciarse en consulta en noviembre 5 de 2008, resolviendo “sancionar a la representante legal de la Caja Nacional de Previsión Social, con arresto de tres (3) días y multa de dos (2) salarios mínimos mensuales legales vigentes”, y oficiar al “Ministerio de la Protección Social para que separe del cargo a la funcionaria sancionada mientras dura el cumplimiento de la sanción” (f. 16 ib.).

C. Sentencia única de instancia.

Mediante providencia de septiembre 28 de 2009, que no fue impugnada, el Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Santa Marta negó la tutela, al estimar que “en virtud de lo solicitado por el accionante dentro del expediente, no aparece prueba alguna... de haber realizado petición elevada en algún sentido, como para que se lleve a cabo la acción de tutela interpuesta y el despacho pueda pronunciarse al respecto sobre lo pedido y/o invocado en ella, ya que al hacer el juzgado el análisis de los hechos, pudo constatar que la misma situación quedó resuelta en la acción presentada ante el Juzgado Cuarto Civil del Circuito donde se llevaron a cabo y se surtieron las diferentes etapas procesales Constitucionales las que culminaron con el desacato y la orden de sanción del mismo, por lo tanto, en este caso no es posible amparar el derecho de petición” (f. 31 ib.).

Respecto al requerimiento a la Procuraduría para que constate las acciones encaminadas a vigilar las actuaciones de la accionada en el caso particular, señaló que “el actor no demostró, ni aportó al plenario que se hayan iniciado investigaciones disciplinarias”, anotando que “el juez constitucional no es competente para hacer este tipo de requerimientos” (fs. 31 y 32 ib.).

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Primera. Competencia.

Segunda. El asunto objeto de decisión.

En atención a lo expuesto, esta Sala de Revisión decidirá si los derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad, al mínimo vital y de petición, invocados por el señor Eugenio Leopoldo Vizcaino Vizcaino, fueron violados por Cajanal, al no haber dado respuesta a la petición de reconocimiento pensional, reclamado en marzo de 2006 y concedido mediante fallo de tutela en abril 29 de 2008, proferido por el Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Santa Marta, decisión que no fue cumplida por la entidad accionada, dando lugar a incidente de desacato, decidido sancionatoriamente en primera instancia y confirmado por la Sala Civil Familia del respectivo Tribunal Superior en noviembre 5 de 2008.

Pese a todo lo anterior, el reclamado derecho a pensión no ha merecido pronunciamiento alguno de Cajanal, generando la nueva petición de amparo.

Tercera. Cumplimiento de las órdenes judiciales y naturaleza del incidente de desacato.

3.1 Reiteradamente esta corporación ha resaltado que uno de los elementos básicos del Estado social de derecho instituido por la carta política de 1991, es la facultad de acceder a la administración de justicia (art. 229 Const.), que en sí misma involucra que se decida en definitiva mediante determinación judicial en firme, la cual debe ser efectivamente cumplida.

De similar manera, en el derecho internacional la inobservancia de los fallos judiciales ha sido estimada como vulneración al derecho fundamental de acceder a la administración de justicia. Así puede constatarse en la Convención Americana de Derechos Humanos, a partir de la interpretación sistemática de los artículos 1°-1 (Deberes Generales de Protección y Garantía); 8° (Garantías Judiciales) y 25 (Protección Judicial).

De tal suerte, el derecho de acceso a la administración de justicia no sólo es entendido en términos de postulado y camino para el ejercicio de los demás derechos, sino que recoge, a su vez, tres etapas: (i) el acceso efectivo al sistema judicial; (ii) el transcurso de un proceso rodeado de todas las garantías judiciales y decidido en un plazo razonable; y (iii) la ejecución material del fallo.<sup>1</sup>

Esta Corte ha reiterado que el derecho al amparo judicial efectivo y al debido proceso, así como el principio de seguridad jurídica, obligan a quien está dirigida la orden de tutela a cumplirla de manera cabal y oportuna, en los términos establecidos por la sentencia que ha hecho tránsito a cosa juzgada, para materializar la protección de los derechos quebrantados y evitar la continuidad de la afectación.

3.2 Para ello, el Decreto 2591 de 1991 dotó al juez de tutela de algunos instrumentos encaminados a lograr el cumplimiento de la decisión tomada, dentro de los cuales se destaca lo dispuesto en sus artículos 23, 27, 52 y 53.

El referido artículo 27 establece que el juez “mantendrá la competencia hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza”, significando que es función de quien profirió la orden hacerla cumplir a cabalidad, a través de los mecanismos que brinda la ley, para que cese la afectación del derecho quebrantado.

Un medio adicional especial radica en que el juez que profirió la orden o el de primera instancia, según el caso, aplique el trámite incidental de desacato, contemplado en el artículo 52 del citado Decreto, previsión que permite sancionar con multa y arresto al renuente, que en todo caso procederá a realizar lo ordenado<sup>2</sup> “y sin perjuicio de las sanciones penales a que hubiere lugar”.

Ante la existencia de tal mecanismo, no puede promoverse una segunda acción de tutela para hacer efectivo lo ya resuelto por esta vía, donde las pretensiones, las partes y los hechos sean los mismos, debiendo la nueva acción ser declarada improcedente y eventualmente temeraria, toda vez que existe aquella alternativa, que en situaciones normales es expedita para hacer cumplir el fallo producido.

Cuarta. Presunción de veracidad como instrumento para superar el desinterés o la negligencia de una autoridad pública o un particular, según el caso. Reiteración de jurisprudencia.

Dispone el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991 que las entidades demandadas tienen la obligación de rendir los informes que les sean requeridos en desarrollo del proceso de tutela, dentro del plazo otorgado por el juez, pues de no hacerlo “se tendrán por ciertos los hechos”.

Se erige así una presunción de veracidad, concebida como respuesta a la inacción, el desinterés o la desidia de la autoridad pública o del particular contra quien se haya interpuesto la demanda de tutela, en aquellos eventos en los que el juez pide informes<sup>3</sup> y éstos no son suministrados dentro del plazo indicado.

La Corte Constitucional ha señalado que esa presunción de veracidad “encuentra sustento en la necesidad de resolver con prontitud sobre las acciones de tutela, dado que están de por medio derechos fundamentales, y en la obligatoriedad de las providencias judiciales, que no se pueden desatender sin consecuencias, bien que se dirijan a particulares, ya que deban cumplirlas servidores o entidades públicas”<sup>4</sup>.

Dicha presunción obedece, de tal manera, al desarrollo de los principios de inmediatez y celeridad que rigen la acción de tutela y se orienta a brindar eficacia a la protección de los derechos constitucionales fundamentales y al cumplimiento de los deberes que la carta política ha impuesto.

Quinta. Análisis del caso concreto.

5.1 Eugenio Leopoldo Vizcaino Vizcaino, mediante apoderado, solicita se le protejan los derechos de petición, debido proceso, igualdad y mínimo vital, que considera vulnerados por la Caja Nacional de Previsión, al no haber dado respuesta en tiempo a su solicitud de reconocimiento de pensión de vejez y desconocer las órdenes impartidas por el Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Santa Marta en sentencia de abril 29 de 2008, incluido el incidente de desacato cuyas órdenes sancionatorias fueron confirmadas por el Tribunal Superior de esa ciudad, Sala Civil Familia, en noviembre 5 de 2008.

5.2 La Caja accionada no se manifestó en la acción, no obstante haber sido requerida, lo cual confirma la realidad de lo aseverado por la parte actora (art. 20 D. 2591 de 1991).

El Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Santa Marta, en fallo no recurrido dictado en septiembre 28 de 2009, denegó la tutela actual, al estimar que “la misma situación quedó resuelta en la acción presentada ante el Juzgado Cuarto Civil del Circuito donde se llevaron a cabo y se surtieron las diferentes etapas procesales Constitucionales las que culminaron con el desacato y la orden de sanción del mismo, por lo tanto, en este caso no es posible amparar el derecho de petición” (f. 31 cd. inicial).

La actuación que ahora es revisada emana de las mismas circunstancias que fueron objeto de la primera acción de tutela incoada, pues aunque se dirija al incumplimiento del desacato, la nueva situación se contrae a que ni así el ante accionado responde, sin que ese incumplimiento del fallo, aún a pesar del desacato, constituya una real novedad fáctica que posibilite la procedencia de una separada acción de tutela, que sólo conduciría a para repetir órdenes.

Es de recordar que entre las labores del juez de tutela se encuentra hacer efectiva la resolución judicial, tanto que debe mantener la “competencia hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza”<sup>5</sup>, desplegando instrumentos como el desacato, que contiene sanciones de arresto y pecuniaria, e incluso propiciando actuaciones penales, con la compulsación de copias si se infiere que el infractor podría haber incurrido en una conducta punible (e. gr. fraude a resolución judicial, art. 53 D. 2591/91).

De esa manera, la ley ha provisto a los funcionarios judiciales de herramientas suficientes para hacer cumplir sus decisiones y evitar que la vulneración de derechos fundamentales se prolongue, afectando aún más al actor.

De conformidad con todo lo anterior, los hechos y lo pedido en esta acción ya fue resuelto por el Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Santa Marta y reiterado por el Tribunal Superior, Sala Civil Familia de esa ciudad, al pronunciarse en consulta sobre el incidente de desacato.

Ha de recordarse, de otra parte, que la Corte Constitucional no ha sido ajena al gravísimo abatimiento funcional que, desde vieja data, vino degradando a la Caja Nacional de Previsión, a tal punto que declaró un estado inconstitucional de cosas<sup>6</sup>, con varios desarrollos ulteriores, entre los cuales cabe mencionar que mediante sentencia T-1234 de diciembre 10 de 2008, M. P. Rodrigo Escobar Gil, se constató una violación de derechos fundamentales al entonces Gerente de Cajanal, EICE, al haber sido objeto de múltiples sanciones por desacato en atención al incumplimiento de órdenes de tutela, situación que no era atribuible a conductas suyas reprochables, sino a todo un problema estructural, que precisamente llevó a declarar ese estado inconstitucional de cosas.

Es por lo anterior que esta Sala reitera la exigencia de la máxima consideración, a favor de quienes se han convertido en víctimas de la inoperancia de entes públicos como Cajanal, cuando lo que está de por medio es nada menos que el probable acceso de un adulto mayor

a una prestación continua de infinito valor social, como la pensión de vejez.

Por tanto, aunque la presente acción resulte improcedente, es de nuevo censurable el desentendimiento ante el grado de vulnerabilidad en el que se encuentra, entre tantos otros, el señor Vizcaino.

Con todo, esta Sala Sexta de Revisión no puede tutelar de nuevo a la parte actora y lo que procede es modificar el fallo dictado por el Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Santa Marta en noviembre 4 de 2009, que denegó el amparo de los derechos fundamentales reclamados por el señor Eugenio Leopoldo Vizcaino Vizcaino. En su lugar, se declarará la improcedencia, siendo claro que corresponde al Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Santa Marta hacer cumplir la decisión que tomó en sentencia de abril 29 de 2008.

Adicionalmente, se solicitará al Procurador General de la Nación que, en virtud de sus funciones constitucionales y legales, como la contenida en el artículo 277 numeral 1° de la Constitución Política, vigile el cabal cumplimiento de lo decidido en la sentencia proferida en abril 29 de 2008 por el Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Santa Marta, mediante la cual ordenó a la Caja Nacional de Previsión Social que “dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación... se pronuncie de fondo sobre la petición presentada por el señor EUGENIO LEOPOLDO VIZCAINO VIZCAINO, en el sentido de expedir el acto administrativo que conceda o no la pensión solicitada”.

### III.- DECISIÓN

En mérito de lo manifestado en precedencia, la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

### RESUELVE

Primero.- MODIFICAR el fallo dictado por el Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Santa Marta en noviembre 4 de 2009, que denegó el amparo de los derechos fundamentales reclamados por el señor Eugenio Leopoldo Vizcaino Vizcaino, para en su lugar DECLARAR LA IMPROCEDENCIA de esta nueva acción de tutela, siendo claro que corresponde al Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Santa Marta hacer cumplir la sentencia que profirió el 29 de abril

de 2008.

Segundo.- SOLICITAR al Procurador General de la Nación que vigile el cabal cumplimiento de lo decidido en la mencionada sentencia, dictada en abril 29 de 2008 por el Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Santa Marta.

Tercero.- Por Secretaría General, LÍBRESE la comunicación a que se refiere el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

MARTHA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Cfr. T-897 de septiembre 16 de 2008 (M. P. Humberto Antonio Sierra Porto).

2 Cfr. T-554 de octubre 23 de 1996 (M. P. Antonio Barrera Carbonell), T-766 de diciembre 9 de 1998 (M. P. José Gregorio Hernández Galindo) y T-465 de mayo 6 de 2005 (M. P. Jaime Córdoba Triviño), entre otras.

3 Decreto 2591 de 1991, artículo 19.

4 T-391 de agosto 19 de 1997 (M. P. José Gregorio Hernández Galindo) y T-232 de marzo 6 de 2008 (M. P. Clara Inés Vargas Hernández).

5 Decreto 2591 de 1991, artículo 27.

6 T-068 de marzo 5 de 1998 (M. P. Alejandro Martínez Caballero).

7 T-274 de abril 17 de 2007 (M. P. Nilson Pinilla Pinilla).