

Sentencia T-409/12

(Bogotá D.C, mayo 31)

PERSONA DE LA TERCERA EDAD-Sujeto de especial protección por su situación de debilidad manifiesta

ACCION DE TUTELA DE PERSONA DE LA TERCERA EDAD-Procedencia

DERECHO AL MINIMO VITAL Y ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA DE PERSONA ANCIANA-Vulneración

ACCION DE TUTELA PARA CUMPLIMIENTO DE SENTENCIA JUDICIAL-Procedencia

ACCION DE TUTELA PARA CUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES DE HACER-Procedencia

ACCION DE TUTELA PARA CUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES DE DAR-Procedencia excepcional si vulnera otros derechos fundamentales

VULNERACION AL MINIMO VITAL POR NO PAGO DE LA MESADA PENSIONAL-Requisitos

TEST DE IGUALDAD-Componentes y elementos

ACCION DE TUTELA DE PERSONA DE LA TERCERA EDAD CONTRA GOBERNACION-
Improcedencia por cuanto busca el valor adeudado por el monto diferencial que se presente
entre lo cancelado y el que se derive de la nueva liquidación

ACCION DE TUTELA DE PERSONA DE LA TERCERA EDAD CONTRA GOBERNACION-
Reliquidación de la mesada pensional

Referencia: expediente T- 3325094

Fallos de tutela objeto de revisión: Sentencia proferida por el Juzgado Octavo (8º) Penal del
Circuito con Funciones de Conocimiento de Cali, en la cual se negó el amparo constitucional.

Accionantes: Virginia Vidales Sánchez.

Accionado: Departamento del Valle del Cauca – Gobernación del Valle del Cauca.

Magistrados de la Sala 2ª de Revisión: Mauricio González Cuervo, Adriana Guillen Arango y
Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

Magistrado Ponente: MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

I. ANTECEDENTES

1. La demanda de tutela

1.1. Derechos fundamentales invocados. Dignidad humana, mínimo vital, debido proceso, igualdad, administración de justicia y protección de las personas de la tercera edad.

1.2. Conducta que causa la vulneración. La negativa por parte de la Gobernación del Valle del Cauca para cumplir con lo ordenado por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca mediante la providencia de fecha veinte (20) de agosto de dos mil cuatro (2004), en la que se ordenó a dicha entidad territorial “a reconocer y pagar a la señora VIRGINIA VIDALES SÁNCHEZ el reajuste a la pensión de jubilación que le fue reconocida mediante Resolución No. 4606 del 29 de octubre de 1971, teniendo en cuenta el artículo 1º del Decreto 2108 de 1992 (...)”. Decisión que fue confirmada por el H. Consejo de Estado a través de la sentencia del veintitrés (23) de noviembre de dos mil seis (2006).

1.3. Pretensión. Se tutelen los derechos fundamentales invocados, ordenando a la entidad accionada llevar a cabo las gestiones necesarias que garanticen el efectivo cumplimiento de la Sentencia de fecha 20 de agosto de 2004 proferida por el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca.

1.4. Fundamentos de la pretensión

1.4.1. Dentro del marco de una acción de nulidad y restablecimiento del derecho iniciada por la señora VIDALES SÁNCHEZ contra la Gobernación del Valle del Cauca, el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca profirió sentencia por medio de la cual se resolvió:

“ DECLARESE la nulidad del oficio ANPS 2076 del 26 de julio de 2001 expedido por la Profesional Especializada del Área de Prestaciones sociales de la secretaría de Desarrollo Institucional del Departamento del Valle del Cauca, por medio del cual negó la solicitud elevada por la señora VIRGINIA VIDALES SÁNCHEZ, sobre el reajuste pensional consagrado en el Decreto 2108 de 1992. Igualmente DECLARESE nulos los oficios DPS No. 3287ª del 30 de septiembre de 2002 proferido por el Profesional Especializado del Área de Prestaciones Sociales de la Secretaría de Desarrollo Institucional del Departamento del Valle del Cauca por medio la cual se negó a la actora el reconocimiento al Ajuste a Pensiones del Sector Público Nacional y el oficio ANPS No. 3550 del 18 de octubre de 2002, proferido por el mismo funcionario, por medio del cual se negó a resolver y conceder el recurso de reposición y en subsidio de apelación interpuesto por la actora

Como consecuencia de lo anterior, CONDÉNASE al Departamento del Valle del Cauca a reconocer y pagar a la señora VIRIGINIA VIDALES SÁNCHEZ el reajuste a la pensión de jubilación que le fue reconocida mediante Resolución No. 4606 del 29 de Octubre de 1971. Teniendo en cuenta el Artículo 1º del Decreto 2108 de 1992, siempre y cuando la pensión del accionante presente diferencias con los aumentos salariales.

1.4.2. El Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca, en primera instancia, y el Consejo de Estado en segunda, encontraron que la accionante tenía derecho al reajuste pensional establecido en el Artículo 116 de la Ley 6ª de 1992, razón por la cual ordenó a la Gobernación de dicho departamento a realizar el mencionado ajuste dentro de la pensión de jubilación que le fue reconocida a la señora VIDALES SÁNCHEZ a través de la Resolución 4606 del 29 de octubre de 1971.

1.4.3. A pesar que la sentencia de primera instancia fue proferida el pasado veinte (20) de agosto de dos mil cuatro (2004) y el fallo confirmatorio de la misma el veintitrés (23) de noviembre de dos mil seis (2006), la accionante alega que a la fecha de presentación de la acción de tutela¹ la Gobernación del Valle del Cauca no ha dado cumplimiento a la orden judicial, lo que ha afectado sus derechos fundamentales al mínimo vital, dignidad humana y acceso a la justicia teniendo en cuenta la accionante tiene más de 90 años de edad.

1.4.4. Por otra parte, la señora VIDALES SÁNCHEZ alega que el fallo de tutela debe proferirse en idéntico sentido a aquel decidido por la Corte Constitucional a través de la sentencia T - 151 de 2002. Lo anterior, toda vez que a juicio de la accionante éste presenta iguales elementos fácticos y jurídicos, y por lo tanto, en aras de la defensa del derecho a la igualdad debe gozar de la misma protección señalada en la citada providencia constitucional.

2. Respuesta del accionado

La Gobernación del Valle del Cauca, a través de la Coordinadora del Área de Prestaciones Sociales, contestó la acción de tutela solicitando negar las peticiones realizadas, por lo siguiente:

2.1. En primer lugar, manifestó que la presente acción debe declararse improcedente debido a la existencia de otros mecanismos judiciales, los cuales resultan ser eficientes e idóneos de acuerdo con las pretensiones de la accionante. En sustento a dicha afirmación, citó extensa

jurisprudencia de la Corte Constitucional en la cual se señala la improcedencia de la acción de tutela para obligar el cumplimiento de una decisión judicial en la cual se ha ordenado llevar a cabo una obligación de dar, ya que se ha establecido que el procedimiento apropiado para tal fin es un proceso ejecutivo. La entidad departamental señala que el contenido de la decisión del Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca, establece una obligación de dar ya que ordena entregar una indemnización y una prestación periódica a la señora VIDALES SÁNCHEZ por concepto de su pensión de vejez. De esta manera, enfatiza que la accionante debe iniciar un proceso ejecutivo antes de acudir al juez de tutela.

2.2. En igual sentido cuestiona la vulneración al mínimo vital de la accionante lo que de acuerdo con la Gobernación del Valle, refuerza la teoría de la improcedencia de la acción.

2.3. Por su parte, alega que el hecho que existan pronunciamientos constitucionales en los cuales se han amparado los derechos fundamentales de pensionados no implica necesariamente, que para proteger el derecho a la igualdad, sea necesario un fallo en igual sentido. Sustenta su posición a través de la jurisprudencia de la H. Corte Suprema de Justicia.

2.4. Por último, señala que en cumplimiento de la Ley 962 de 2005 la señora VIDALES SÁNCHEZ le ha sido asignado el turno 389 de 706 sentencias que la entidad departamental tiene para “estudio y posterior liquidación”.

3. Decisiones judiciales objeto de revisión

3.1. Sentencia del Juzgado Octavo (8º) Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Cali²

3.1.1. El juzgado de primera de instancia decidió negar la acción de tutela instaurada por la señora Virginia Vidales Sánchez, por considerarla improcedente.

3.1.2. El A- quo estableció que en innumerables ocasiones la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado la improcedencia de la acción de tutela con el fin de hacer efectivo el cumplimiento de una sentencia judicial. Menciona que si bien la anterior representa la regla general, resulta necesario estudiar el caso particular para establecer si existe un perjuicio irremediable, como la violación al mínimo vital, que justifique y haga

necesaria la intervención del juez de tutela.

3.1.3. La Juez de primera instancia concluyó que en el caso particular, y teniendo en cuenta la naturaleza de la obligación ordenada mediante las providencias judiciales en discusión, la accionante cuenta con la posibilidad de iniciar un proceso ejecutivo, el cual debió iniciar pasados 18 meses de ejecutoriada la sentencia de conformidad con el Artículo 1777 del Código Contencioso Administrativo.

3.1.4. Así mismo, consideró que no resultaba adecuado conceder la tutela como mecanismo transitorio, “por cuanto en este trámite no se ha acreditado la existencia de un perjuicio irremediable como consecuencia del no cumplimiento de la sentencia (...) sin que se evidencia la afectación de su mínimo vital o de otro derecho”³. La Juez estableció que resultaba indicativo de la ausencia de perjuicio irremediable, el hecho de que la accionante se encontrara devengando dos mesadas pensionales, que de acuerdo con lo manifestado por el hermano se encontraban cercanas al millón de pesos mensuales. En igual sentido manifestó que por encontrarse cobijada por la pensión de vejez también estaba afiliada a un EPS lo que garantiza acceso a los servicios de salud.

3.1.5. Frente a la aparente vulneración al derecho de la igualdad derivado de un fallo en sentido contrario al señalado en la sentencia T - 151 de 20074, el A-quo- señaló que no resultaba posible tutelar dicho derecho, ya que el mencionado caso presenta diferencias fácticas sustanciales, en especial relacionadas con la vulneración al mínimo vital, que no permiten equiparar dicha situación con la objeto de resolución a través de la presente acción.

3.1.6. La anterior decisión judicial no fue objeto de impugnación por parte de la accionante.

4. Pruebas solicitadas en sede de revisión

4.1. Mediante Auto del veinticuatro (24) de abril de dos mil doce (2012)⁵, se ordenó para que por Secretaria General, se oficiara a la Gobernación del Valle del Cauca para que:

a. Informe si a la fecha ya cumplió con lo ordenado por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca mediante la providencia de fecha veinte (20) de agosto de dos mil cuatro (2004), en la que se ordenó a dicha entidad territorial a reconocer y pagar a la señora VIRGINIA VIDALES SÁNCHEZ el reajuste a la pensión de jubilación que le fue reconocida mediante Resolución No. 4606 del 29 de octubre de 1971, teniendo en cuenta el artículo 1º del Decreto 2108 de 1992 (...)" . Decisión que fue confirmada por el H. Consejo de Estado a través de la sentencia del veintitrés (23) de noviembre de dos mil seis (2006).

a. En caso de no haberse cumplido con las citadas providencias judiciales, informe las razones por las cuales no lo ha llevado a cabo y el tiempo estimado en el que cumplirá lo ordenado.

4.2. Así mismo, se ordenó oficiar a la señora Virginia Vidales Sánchez para que:

a. Informe el número de pensiones que tiene a su favor, el concepto por el cual es acreedora de las mismas y el monto mensual que devenga por estas.

a. Informe los gastos mensuales en los cuales incurre de forma regular y constante y adjunte los soportes correspondientes.

a. Allegue copia de los tres (3) últimos recibos de pago de la pensión.

a. Allegue copia de la cédula de ciudadanía.

4.3. Una vez vencido el término probatorio no fue recibido ningún documento o información

por ninguna de las partes⁶.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

2. Procedencia de la demanda de tutela

2.1. Afectación de un derecho fundamental. En el caso bajo estudio se analiza la posible vulneración a la dignidad humana, al mínimo vital, a la igualdad y a la administración de justicia.

2.2. Legitimación por activa. La accionante es la propia titular de los derechos que se alegan vulnerados y quien presenta la acción de tutela en causa propia.

2.3. Legitimación por pasiva. La Gobernación del Valle del Cauca, entidad de carácter pública del orden territorial⁸.

2.4. Subsidiariedad. En el caso particular resulta importante señalar que se está en presencia de una persona de la tercera edad que se encuentra amparada por la especial protección constitucional que la Corte ha reconocido sobre las personas que se encuentran en estado de debilidad manifiesta. La jurisprudencia constitucional ha reiterado que dicha posición de debilidad justifica la procedencia de la acción de tutela cuando se encuentran en peligro los derechos fundamentales de la mayor jerarquía de la población de la tercera edad⁹. Esta Corporación ha señalado “que si bien en los casos en los que el solicitante o afectado sea una persona de la tercera edad, el juicio de procedibilidad de la acción de amparo debe ser riguroso en el sentido de someter a análisis las circunstancias apremiantes de la protección, más no debe ser “tan estricto”, en cuanto a las exigencias para su admisión en razón a la condición de pertenecer a la tercera edad, que implica por sí misma, el incremento de la vulnerabilidad del individuo”¹⁰. De acuerdo con la línea jurisprudencial expuesta, encuentra esta Sala de Revisión que el presente caso debe tener un análisis de fondo, en aras de estudiar la posible grave afectación a los derechos fundamentales de una persona de especial protección constitucional como la accionante.

2.5. Inmediatez. La Sala encuentra que debido a que la conducta que genera la vulneración, consistente en la omisión del cumplimiento de la orden judicial, subsiste permanente en el tiempo y, por lo tanto, la aparente vulneración de los derechos fundamentales del accionante aún continúa presentándose, por lo que el requisito de inmediatez se encuentra superado.

3. Problema jurídico constitucional

Le corresponde a la Sala estudiar si la Gobernación del Valle del Cauca ha vulnerado los derechos fundamentales de la dignidad humana y al mínimo vital de una persona de más de 90 años, al no haber llevado a cabo lo ordenado mediante providencia judicial en cuanto al reajuste pensional en cabeza del accionante.

4. Vulneración del derecho al mínimo vital de persona anciana y del derecho de acceso a la justicia (Cargo 1º)

4.1. Procedencia de la acción de tutela para solicitar el cumplimiento de una sentencia judicial (Reiteración de Jurisprudencia)

4.1.1. Uno de los pilares básicos de un Estado Social de Derecho es el acatamiento y cumplimiento oportuno de las sentencias judiciales por parte de los particulares y por supuesto, de las entidades públicas. La jurisprudencia de la Corte Constitucional en múltiples ocasiones ha señalado que a través del cumplimiento de las providencias judiciales se garantiza la efectividad y materialización de los derechos fundamentales de los ciudadanos que acuden a la administración de justicia¹¹.

4.1.2. Los derechos consagrados en los artículos 228 y 229 de la Constitución no se limitan a garantizar el efectivo acceso a la administración de justicia: además, exigen que se cumpla con lo ordenado mediante la decisión judicial. En tal sentido, la jurisprudencia constitucional ha reiterado que el incumplimiento de sentencias judiciales, además de comprometer los derechos señalados, atenta contra el deber consagrado en el inciso final del Artículo 4º¹² de la Carta Magna y el derecho al debido proceso (art. 29). De este modo, la Corte ha sido enfática en establecer que “el cumplimiento de las sentencias judiciales es parte integrante de los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia pues la circunstancia de una persona a cuyo favor se ha resuelto tiene derecho garantizado por el Estado, a que lo judicialmente ordenado se cumpla con exactitud y oportunidad” ¹³.

4.1.3. Si bien la Corte ha reconocido la importancia del cumplimiento de las órdenes judiciales, existe una amplia y constante línea jurisprudencial en la cual ha hecho una distinción dependiendo la naturaleza de la obligación que se encuentra plasmada en la sentencia en aras de poder establecer la procedencia de la acción de tutela.

Así, se ha advertido que el mecanismo constitucional resulta procedente, de manera general, cuando se está en presencia de una obligación de hacer. El ejemplo característico de este tipo de obligación ocurre cuando la sentencia judicial ordena el reintegro de un trabajador. En estos eventos la Corte ha aceptado la tutela como el mecanismo idóneo para exigir el cumplimiento de la sentencia judicial.

Situación contraria ocurre cuando se encuentra incorporada una obligación de dar. La jurisprudencia constitucional ha afirmado que el ordenamiento jurídico contempla un mecanismo principal e idóneo para exigir el cumplimiento de éste tipo de obligaciones como lo son los procesos ejecutivos. La Corte ha señalado “que el proceso ejecutivo tiene la virtualidad de obtener el forzoso cumplimiento de aquello que se quiere eludir, mediante la aplicación de medidas que, como el embargo y posterior remate de los bienes del deudor, están en manos del juez, quien las lleva adelante pese a la resistencia del demandado, en los casos y dentro de las reglas procesales pertinentes”¹⁴. Bajo esta línea jurisprudencial, la sentencia T - 403 de 1996, reiterada posteriormente por las sentencias T - 599 de 2004 y T - 583 de 2011, señaló:

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

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

(Subrayado y negrilla fuera del original).

De esta manera, se puede concluir que el primer estudio que debe llevar a cabo el juez constitucional cuando debe resolver una tutela por el incumplimiento de una providencia judicial, es determinar ante que tipo de obligación se encuentra presente.

4.1.4. Si bien la regla jurisprudencial expuesta con anterioridad ha sido clara, reiterada y constante, ésta Corporación ha aceptado la procedencia excepcional de la tutela para solicitar el cumplimiento de una orden judicial que establezca una obligación de dar, siempre y cuando, se compruebe la afectación de otros derechos fundamentales del accionante y los mecanismos judiciales que el ordenamiento contempla como principales, no sean eficaces. Así, se ha declarado la procedencia en este tipo de casos cuando existe una violación al mínimo vital, la dignidad humana, la integridad física, entre otros.

Gran parte de los casos en los que la Corte ha aceptado la tutela como mecanismo excepcional, se centra en decisiones en torno al reconocimiento y pago de obligaciones pensionales. Esta Corporación ha sido enfática en señalar que “cuando una persona adquiere la calidad de pensionado, obtiene el derecho a que le sean canceladas, en forma completa y oportuna, sus mesadas pensionales, pues las mismas constituyen el medio para suplir las necesidades básicas de subsistencia y las de su familia”¹⁵.

4.1.5. Sin embargo, el sólo hecho de que la persona sea pensionada o de la tercera edad no implica de manera directa que exista una vulneración a su mínimo vital y vida digna. Por tal motivo, la jurisprudencia constitucional ha establecido determinadas reglas para que el juez constitucional identifique sí efectivamente existe una vulneración al mínimo vital del accionante. En este sentido, la sentencia T - 027 de 2003, estableció que para que exista una vulneración al mínimo vital por el no pago de la mesada pensional, se requiere la evidencia de los siguientes requisitos:

“(1) Que existiendo un salario o mesada como ingreso exclusivo del trabajador o pensionado, o que habiendo otros ingresos adicionales sean insuficientes para asumir las necesidades básicas y que;

1. La falta de pago de la prestación reclamada cause un grave desequilibrio económico y emocional al afectado, derivado de un hecho injustificado, inminente y grave¹⁶.”

La especial protección que se ha reconocido a las personas de la tercera edad ha sido derivada del principio de solidaridad y los postulados básicos del Estado Social de Derecho. La Corte ha señalado que “las personas de la tercera edad se encuentran en una posición de debilidad e indefensión, en tanto se encuentran limitadas para obtener ingresos económicos que les permitan disfrutar de una vida digna. Así las cosas, es indispensable otorgar a los adultos mayores un trato preferente para evitar la posible vulneración de sus derechos fundamentales.”¹⁷.

4.2. Caso Concreto

4.2.1. La accionante manifiesta que la Gobernación del Valle del Cauca no ha cumplido con la decisión judicial tomada por parte del Tribunal Administrativo de dicho departamento, el pasado veinte (20) de agosto de dos mil cuatro (2004), en la cual se condenó a la entidad territorial a “reconocer y pagar a la señora VIRGINIA VIDALES SÁNCHEZ el reajuste a la pensión de jubilación que le fue reconocida mediante Resolución No. 4606 del 29 de octubre de 1971, teniendo en cuenta el artículo 1º del Decreto 2108 de 1992”¹⁸. La providencia judicial fue confirmada en segunda instancia por parte de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Honorable Consejo de Estado, mediante sentencia del Consejero Ponente Dr. Jesús María Lemos Bustamante, expedida el veintitrés (23) de noviembre de dos mil seis (2006) y notificada el treinta (30) de enero de dos mil siete (2007)¹⁹.

En virtud de la condena anterior, el Tribunal judicial ordenó que el Departamento del Valle del Cauca liquide la pensión de jubilación y pague a la accionante el valor diferencial que resulte entre la pensión reajustada y la pensión efectivamente pagada, siempre que resulte favorable para la señora Vidales Sánchez.

4.2.2. En casos similares al presente donde se ordena el pago de una mesada pensional, la Corte ha tratado la decisión judicial como contentiva de una obligación de dar²⁰ y por lo tanto, en aras del amparo particular ha realizado un análisis en concreto frente a la posible vulneración de otros derechos fundamentales como la vida, la dignidad humana y el mínimo vital.

4.2.3. Como se expuso con anterioridad, la condena en contra del Departamento del Valle del Cauca ocasionó que se ordenara la reliquidación de la pensión para establecer el nuevo monto de la misma y el pago a favor de la accionante de la suma diferencial entre lo realmente pagado y el valor que se debió haber cancelado teniendo en cuenta el reajuste al cual se tenía derecho.

De lo anterior, es posible separar dos momentos en la decisión del Tribunal, o mejor, dos obligaciones de naturaleza diferente. En primer lugar, la Sala concluye que se encuentra una obligación de hacer correspondiente a la necesidad de que la Gobernación lleve a cabo una nueva liquidación del monto pensional. Esta orden solamente se materializa a través de la expedición de un acto administrativo en el que efectivamente se haga la liquidación y se establezca con claridad cuánto es el nuevo valor de la pensión a favor de la accionante. El cumplimiento de esta obligación, tiene una consecuencia jurídica práctica e inmediata, consiste en que a partir del momento en que se tenga en firme dicho acto administrativo, la accionante tendrá derecho a recibir en sus futuros pagos pensionales el monto completo de acuerdo con la nueva liquidación.

La segunda obligación que la Sala encuentra inmersa dentro de la decisión establecida por los citados jueces administrativos, es una de naturaleza de dar. Como se puede observar, se presenta una orden de entregarle a la accionante el dinero que corresponda por el valor diferencial entre el monto pensional por el cual tenía derecho y aquella cuantía que efectivamente fue cancelada. Esta orden, no es más que un reconocimiento judicial de una deuda a favor de la accionante y cuyo acreedor es la Gobernación del Valle del Cauca.

4.2.4. La Sala considera indispensable recordar que el presente caso debe resolverse dentro del marco de las reglas relacionadas con la figura de la especial protección constitucional a las personas de la tercera edad, teniendo en cuenta que la accionante es mayor a 90 años. Así, se debe velar por la protección de los derechos fundamentales de las personas en situación de debilidad manifiesta y proteger la subsistencia en condiciones mínimas de dignidad. Sin embargo, el juez constitucional debe encontrar un punto de equilibrio entre la mencionada necesidad de protección y la prohibición de usurpar las competencias que el ordenamiento jurídico le ha encomendado a los jueces ordinarios y la necesidad de no otorgar excesivos beneficios o amparos que puedan generar la desnaturalización de la esencia de la acción de tutela.

4.2.5. En cuanto a la obligación de dar en la que los jueces administrativos reconocieron una deuda a favor de la señora Vidales Sánchez, la Sala no ordenará el pago de lo debido mediante la presente providencia ya que no se encuentran probados los elementos necesarios para poder aplicar una excepción a la regla general de la improcedencia de las acciones de tutela para solicitar el cumplimiento de decisiones judiciales en las que se ordena la ejecución de una obligación de la naturaleza como la presente.

La Sala considera que la petición de que sea cancelado el valor adeudado por concepto del monto diferencial que se presente entre lo efectivamente cancelado y el que se derive de la nueva liquidación, es una pretensión meramente patrimonial que no resulta esencial para la protección de los derechos fundamentales de la accionante y que exceden la competencia del juez de tutela.

De acuerdo con la información obtenida en el expediente, la señora Vidales Sánchez recibe, sin el reajuste, una mesada pensional de aproximadamente un millón de pesos con posterioridad a los descuentos que se realizan por orden legal²¹. Adicionalmente, no se encuentra probado y tampoco fue alegado por la accionante, que ésta sufra de alguna enfermedad grave o que afecte de manera sustancial su estado de salud a parte de las dificultades propias de la avanzada edad. En igual sentido, si bien no se le ha hecho el reajuste al cual tiene derecho, esto no significa que no se encuentre efectivamente pensionada por la Gobernación lo que implica que necesariamente se encuentra afiliada al régimen de salud y por lo tanto, tiene acceso al mismo en el momento en que sea necesario.

Según las condiciones que se encuentran transcritas, la Sala no considera necesario para la protección de los derechos fundamentales a la vida digna o al mínimo vital, ordenar el pago del monto adeudado, con independencia de cuál sea el valor. De esta manera, la Corte se atiene a la regla jurisprudencial en cuanto a la prohibición del juez constitucional de ordenar el cumplimiento de una sentencia judicial contentiva de una obligación de dar sino se comprueba la vulneración de otros derechos fundamentales. Por lo tanto, en cuanto a esta parte de la sentencia del juez administrativo, la accionante debe acudir a los mecanismos judiciales que se encuentran previstos para hacer efectivo el pago de una obligación dineraria adeudada.

4.2.6. No obstante lo anterior, y como se ha hecho alusión en varias oportunidades, el hecho de que la accionante cuente con una avanzada edad la convierte en un sujeto en estado de debilidad manifiesta, lo que obliga a que el juez de tutela busque los medios y mecanismos necesarios para mejorar su condición y protegerla de un entorno que de por sí ya le resulta negativo.

La Sala considera que la Gobernación del Valle del Cauca atenta contra el derecho fundamental de la accionante al acceso a la administración de justicia y contra los principios básicos del Estado Social de Derecho, al dejar transcurrir más de cinco (5) años sin que lleve a cabo el cumplimiento de una orden judicial. En ese sentido, se encuentra que en relación con la citada obligación de hacer que ordenó el Tribunal del Valle del Cauca, el juez constitucional, de conformidad con la línea jurisprudencial sobre la materia, cuenta con plenas facultades para intervenir ante el injustificado incumplimiento por parte de la gobernación departamental, teniendo en cuenta que el ordenamiento jurídico no contempla otros mecanismos judiciales efectivos para proteger los mencionados derechos constitucionales.

Así, se ordenará a la Gobernación del Valle del Cauca que cumpla de manera inmediata con su obligación de expedir el acto administrativo por medio del cual se realice la reliquidación de la mesada pensional de la señora Vidales Sánchez, en los términos establecidos en la sentencia proferida por el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca. Como se señaló anteriormente, el cumplimiento de esta obligación generará una consecuencia inmediata en tanto la accionante tendrá pleno derecho a que en la siguiente mesada y en todas las venideras, reciba de forma completa y oportuna el nuevo monto de su pensión de conformidad con el reajuste a que haya lugar.

4.2.7. La decisión que adoptará la Sala, no sólo implicará la garantía de los derechos al debido proceso y acceso a la administración de justicia, sino de forma adicional, ofrecerá protección a la accionante en su condición de debilidad manifiesta, en tanto tendrá de forma inmediata el aumento de la mesada pensional lo que representará un mayor poder adquisitivo e implicará, no sólo la posibilidad de cubrir con los gastos que le garanticen el mínimo vital, sino además contar con unas condiciones de vida digna y de calidad.

5. Vulneración del derecho de igualdad (cargo 2º)

5.1. El principio de igualdad en el ejercicio de la función jurisdiccional

(Reiteración de Jurisprudencia)

5.1.1. La Corte Constitucional en un sinnúmero de oportunidades ha analizado y desarrollado el derecho fundamental a la igualdad establecido en el Artículo 13 de la Constitución Política. La jurisprudencia ha sido enfática y reiterada en advertir que el principio de igualdad contempla “de un lado, un mandato de trato igual frente a todas aquellas situaciones fáctica o jurídicamente equiparables siempre que no existan razones suficientes para proveer un trato diferente, y de otro lado, un mandamiento de trato desigual frente a circunstancias diferenciables”²².

5.1.2. De esta manera, se ha establecido que el derecho a la igualdad implica la verificación de situaciones fácticas y de hecho idénticas o similares entre dos circunstancias que ameritan un trato igual. Esta Corporación ha reiterado que el mencionado principio no implica que se deba dar un trato igual a todas las personas, toda vez que resulta exigible verificar las condiciones particulares y dependiendo el caso resulta constitucionalmente exigible un trato diferenciado.

5.1.3. La Sala considera necesario recordar que la jurisprudencia ha afirmado que el “examen de igualdad consiste en establecer, cuáles son las situaciones o supuestos que deben ser objeto de comparación, desde el punto de vista objetivo o material y funcional, atendiendo todos los aspectos que sean relevantes en las respectivas relaciones o circunstancias, con el fin de determinar qué es lo igual que merece un trato igual y qué es lo divergente que exige, por consiguiente, un trato diferenciado”²³.

“El test de igualdad comprende los siguientes elementos: (i) La existencia de grupos o personas comparables, esto es que se encuentren en iguales circunstancias o en situaciones donde las semejanzas son más relevantes que las diferencias; (ii) la existencia fáctica de un tratamiento desigual y la materia sobre la cual recaer; (iii) la existencia de un objetivo perseguido a través del establecimiento del trato desigual; (iv) la validez del objetivo a la luz de la Constitución y, (v) la proporcionalidad entre el trato desigual y el fin perseguido”²⁴.

5.2. Caso Concreto

5.2.1. La accionante manifiesta que la decisión que se tome en el presente caso debe ser en idéntico sentido a lo resuelto por la Corte Constitucional en la sentencia T - 151 de 2007, toda vez que a su juicio se encuentran presentes los mismos fundamentos de hecho y derecho.

La decisión objeto de análisis, efectivamente corresponde a una situación en la que se estudió la vulneración de los derechos fundamentales a la vida digna, mínimo vital y debido proceso de un pensionado por parte de la Gobernación del Valle del Cauca al no cumplir con una sentencia judicial en la cual se había reconocido el derecho al reajuste de la mesada pensional.

5.2.2. En principio, sí es posible establecer una semejanza en los hechos de aquella tutela y la presente, toda vez que en ambas está en discusión el incumplimiento de una sentencia judicial en la cual se reconoce el derecho a un reajuste pensional. Sin embargo, es necesario hacer alusión a ciertas situaciones que en el caso de la sentencia de 2007, resultaron determinantes para el sentido de la decisión. En aquella oportunidad, la Corte Constitucional se encontró frente a un caso en el cual la mesada pensional del accionante era la única fuente de ingresos con la cual tenía que sobrevivir no sólo el tutelante, sino tres personas más de su familia a quienes tenía a su cargo. Adicionalmente, se comprobó que el accionante padecía de una grave enfermedad de corazón, la cual requería de unos costosos medicamentos que no eran cubiertos por el Instituto de Seguro Social.

5.2.3. Debido a las especiales circunstancias del caso, en aquella ocasión la Corte encontró que el mínimo vital del accionante se encontraba en peligro, y por tal motivo, ordenó el cumplimiento inmediato de la totalidad de las órdenes impartidas en la sentencia judicial. Esta Corporación concluyó que existía una vulneración al mínimo vital que hacía exigible que el juez constitucional aplicara la regla excepcional sobre la procedencia de acciones de tutela para el cumplimiento de sentencias en las cuales se ordenaba una obligación de dar.

5.2.4. Por su parte, en el presente caso no se comprobó una vulneración evidente al mínimo vital. Como se señaló en el acápite anterior, la accionante cuenta con un ingreso mensual cercano a un millón de pesos, tampoco se encuentra probado, y ni siquiera alegado, que tenga personas a su cargo o que sufra de una enfermedad grave que le implique la necesidad de cubrir gastos altos que no sean cubiertos por el sistema de salud.

Esta evidente diferenciación permite concluir que no nos encontramos ante dos casos con situaciones fácticas idénticas que ameriten un sentido del fallo igual al anterior. El hecho de la comprobación de una vulneración al mínimo vital es una diferencia constitucionalmente relevante que permite establecer que no se esta ante dos situaciones similares.

6. Conclusión

Con base en lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia, esta Corporación encuentra que la omisión por parte de la Gobernación del Valle del Cauca para cumplir con una orden judicial durante más de cinco (5) años, resulta violatoria de los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia de la accionante, así como pone en peligro los fundamentos básicos de un Estado Social de Derecho.

La Sala encontró que en aras de la garantía no sólo de los derechos fundamentales mencionados, sino adicionalmente de la especial protección constitucional de la que gozan las personas de la tercera edad, como la accionante, se debe ordenar a la Gobernación del Valle del Cauca, en caso en que no lo haya realizado, a que cumpla de inmediato con la obligación de hacer contenida en la sentencia judicial en mención y en consecuencia expida el acto administrativo por medio del cual se realice la liquidación de la mesada pensional de la accionante teniendo en cuenta el reajuste pensional al cual tiene derecho. Una vez se expida el mencionado acto administrativo, la accionante cuenta con el derecho de que le sea pagada su mesada pensional, a partir del mes siguiente, de conformidad con nueva liquidación, la cual debe incluir el aumento debido al reajuste.

7. Razón de la decisión

Resulta procedente proteger el derecho constitucional al acceso a la administración de justicia por vía de tutela cuando se comprueba el incumplimiento de una orden judicial, que contiene una obligación de hacer, de manera injustificada y prolongada en el tiempo en tanto no existe otro mecanismo judicial idóneo y eficaz para tal fin. Por su parte, sólo procede la mencionada acción constitucional para ordenar el cumplimiento de una orden judicial, contentiva de una obligación de dar, de manera excepcional en tanto se pruebe que, además del derecho a la administración de justicia, se vulnera o atenta contra otros derechos fundamentales susceptibles de ocasionar un perjuicio irremediable al accionante.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE:

PRIMERO.- TUTELAR el derecho al acceso a la administración de justicia y debido proceso de la señora Virginia Vidales Sánchez, y REVOCAR la sentencia proferida por el Juzgado Octavo (8º) Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Santiago de Cali (Valle del Cauca) que negó el amparo.

SEGUNDO.- ORDENAR a la Gobernación del Valle del Cauca que, en el término máximo de setenta y dos (72) horas a partir de la notificación de la presente providencia, expida, si aún no lo ha hecho, el acto administrativo por medio del cual se realice la reliquidación de la mesada pensional de la señora Vidales, en los términos señalados por la sentencia del veinte (20) de agosto de dos mil cuatro (2004) proferida por el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca dentro del proceso referencia con el número 2003 - 1979.

TERCERO.- LIBRAR, por Secretaría General, 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

ADRIANA GUILLÉN ARANGO

Magistrada

GABRIEL E. MENDOZA MARTELO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 De acuerdo con el expediente, la Acción de Tutela fue radicada ante la Dirección Seccional de Administración Judicial de la ciudad de Cali, el cuatro (4) de febrero de dos mil diez (2010).

2 Sentencia (Folios 50 a 59 del cuaderno No.1.)

3 Sentencia (Folios 57 a 58 del cuaderno No.1.)

4 Sentencia que a juicio de la accionante presenta idénticos elementos fácticos y jurídicos.
MP: Manuel José Cepeda Espinosa.

5 Folio 9 del Cuaderno No. 2.

6 Folio 13 del Cuaderno No. 2.

7 En Auto del veinte (20) de octubre de 2011 de la Sala de Selección de tutela No 10 de la Corte Constitucional, se dispuso la revisión de la providencia en cuestión y se procedió a su reparto.

8 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”.

9 Ver. Sentencia T - 431 de 2011.

10 CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T - 315 de 2011.

11 Ver sentencias: T - 553 de 1995, T - 262 de 1997, T - 599 de 2004, T - 363 de 2005, T - 151 de 2007 T - 583 de 2011, entre otras.

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

13 CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T - 1686 de 2000.

15 CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T - 583 de 2011.

16 CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T - 027 de 2003.

17 CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T - 315 de 2011.

18 Folio 69 del cuaderno 1 del expediente.

19 Folio 109 del cuaderno 1 del expediente.

20 Ver entre otras, la sentencias T - 151 de 2007 y T - 583 de 2011.

21 Folio 49. Cuaderno 1 del Expediente.

22 CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C - 445 de 2011.

23 CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C - 654 de 1997.

24 CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T - 971 de 2009.