

Sentencia T-882/12

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Sentencia que declaró la nulidad de la resolución proferida por CAJANAL, a través de la cual se negó la suspensión y devolución de los aportes en salud que fueron descontados de una pensión gracia

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

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en la Sentencia C-590 de 2005, estableció un conjunto sistematizado de requisitos de naturaleza sustancial y procedimental, que deben ser acreditados en cada caso concreto, como presupuestos ineludibles para la protección de los derechos fundamentales afectados por una providencia judicial. Ellos se dividen en dos grupos: (i) los requisitos generales, que están relacionados con condiciones fácticas y de procedimiento, las cuales buscan hacer compatible dicha procedencia con la eficacia de valores de estirpe constitucional y legal, relacionados con la seguridad jurídica, los efectos de la cosa juzgada, la independencia y autonomía del juez, al igual que la distribución jerárquica de competencias en la rama judicial; y, (ii) los requisitos específicos, que se refieren a la descripción de los defectos en que puede incurrir una decisión judicial y que la hacen incompatible con la Constitución

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Relevancia constitucional

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Requisito de subsidiariedad

La Corte Constitucional se ha pronunciado en numerosas oportunidades, en el sentido de establecer que si bien la acción de tutela es un mecanismo de defensa judicial que procede frente a la acción u omisión de cualquier autoridad pública que amenace o vulnere derechos fundamentales, no por ello pierde su carácter subsidiario y excepcional, por virtud del cual carece de la virtualidad para reemplazar los procedimientos ordinarios, ni está concebido como medio alternativo, adicional o complementario de éstos.

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Improcedencia por cuanto no se cumple con el requisito de subsidiariedad, al no haber apelado la decisión del juez administrativo que declaró la nulidad del acto administrativo

Referencia: expediente T-3520653

Asunto: Acción de tutela interpuesta por CAJANAL E.I.C.E. en liquidación contra el Juzgado 7° Administrativo de Descongestión del Circuito de Bogotá

Magistrado Ponente:

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Bogotá, D.C., veintinueve (29) de octubre de dos mil doce (2012)

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Jorge Iván Palacio Palacio y Luis Guillermo Guerrero Pérez, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política y 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

En el proceso de revisión del fallo de tutela proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección “A”, correspondiente al trámite de la acción de amparo constitucional impetrada por CAJANAL E.I.C.E en liquidación contra el Juzgado 7° Administrativo de Descongestión del Circuito de Bogotá.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos

1.1. CAJANAL E.I.C.E en liquidación (de ahora en adelante CAJANAL), sostiene que le reconoció a la señora Aura Clemencia Moya de Lemus la pensión gracia, mediante Resolución No. 22952 del 25 de septiembre de 2001, por el monto de \$946.806.75 pesos, a partir del 26 de febrero de dicho año.

1.2. Con posterioridad, el 1° de marzo de 2004, a través de la Resolución No. 5232 del mismo año, la citada entidad se allanó al cumplimiento de la orden de reliquidación de la pensión gracia impartida el 26 de junio de 2003 por el Juzgado Noveno Penal del Circuito de Bogotá, en respuesta a una acción de tutela impetrada en su contra por la señora Moya de Lemus.

Como consecuencia de dicha orden, se volvió a calcular la pensión gracia y se elevó su cuantía a \$1.183.322.84.

1.3. Indica la accionante que por medio de escrito la señora Moya de Lemus le solicitó que se abstuviera de efectuar un descuento por concepto de salud correspondiente al 12% de su pensión gracia, pues –en su criterio– el mismo sólo debía ascender al 5%. Adicionalmente, pidió que le fuera reintegrado lo ya deducido en cada mensualidad por dicho concepto. En oficio GN 36616 del 11 de agosto de 2008, CAJANAL se negó a reconocer lo solicitado, ya que “a pesar de que la seguridad social integral consagra la excepción para las personas afiliadas al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, se constata que dicha excepción NO se aplica a aquel grupo de pensionados beneficiarios de la pensión gracia, pues los beneficios y prerrogativas que se protegen con la excepción son los derivados de la afiliación al fondo de prestaciones del magisterio, lo cual excluye de la pensión gracia cuyo reconocimiento no se deriva de la afiliación al fondo, pues la naturaleza de esta prestación corresponde a la de una recompensa que el legislador otorgo (sic) a un determinado grupo de trabajadores y a la de un derecho que surge en condiciones de igualdad.”

1.4. Ante la negativa dada a su solicitud, la señora Moya de Lemus interpuso demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de CAJANAL, la cual le correspondió al Juzgado Séptimo Administrativo de Descongestión del Circuito de Bogotá.

1.5. El 20 de junio de 2012, la mencionada autoridad judicial declaró la nulidad del acto demandado y, en consecuencia, ordenó a CAJANAL reintegrar a la señora Moya de Lemus “lo descontado de su mesada de pensión de gracia que, por concepto de salud, haya superado el 5% del mismo valor de dicha mesada, desde el 23 de junio de 2005, por prescripción. Así mismo que en el futuro se abstenga de descontar, por tal concepto, un porcentaje superior al señalado en el artículo 2 de la Ley 4 de 1966.” Como fundamento de su decisión, expuso que: “[l]a demandante tiene derecho a que el descuento para salud que se practica en la mesada de la pensión de gracia reconocida a su favor no supere el 5% del valor de dicha mesada, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 2° de la Ley 4° de 1966, cuya derogatoria por la Ley 100 no es aplicable a los pensionados exceptuados del régimen pensional de esta última ley, como son los beneficiarios de la pensión de gracia.”

2. Solicitud de amparo constitucional

2.1. Por medio de escrito radicado el 11 de mayo de 2012, CAJANAL solicitó el amparo de sus derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, los cuales –afirma– fueron vulnerados por el Juzgado Séptimo Administrativo de Descongestión del Circuito de Bogotá, al declarar la nulidad del acto administrativo que negó la petición de la señora Moya de Lemus, en relación con las cotizaciones en salud y la orden de reembolso de los valores ya descontados. Al respecto, indicó que el juez administrativo en su providencia incurrió en defectos sustantivo y fáctico, y en desconocimiento del precedente jurisprudencial.

2.2. Frente al defecto sustantivo, señaló que los pensionados del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio deben aportar al sistema de salud, en los mismos términos en que lo hace todo pensionado, conforme a lo expuesto en los artículos 143 de la Ley 100 de 1993, 52 del Decreto 806 de 1982 y 14 del Decreto 1703 de 2002. En desarrollo de lo expuesto, sostuvo que se debe efectuar un descuento del 12% sobre la totalidad de los ingresos que tengan los pensionados, sin distinción alguna, ya que si bien la legislación anterior (Ley 4 de 1966, Ley 4ª de 1976 y Ley 91 de 1989) contemplaba un aporte del 5% de la pensión gracia con destino al Fondo del Magisterio para cubrir los servicios de salud, con la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993 y la expedición de las normas expuestas, dicho valor se ajustó para todas las pensiones en el monto del 12% previamente señalado. En consecuencia, se configura este defecto, por cuanto “al haberse reconocido al accionante el derecho al reembolso de los aportes que superen el 5%, efectuado sobre su pensión gracia de jubilación” se profirió una decisión “en contravía de la (sic) normas que regulan el sistema general de seguridad social, en el que por manera alguna se exceptúa a los docentes pensionados de la obligación de realizar los aportes en salud.”⁴

La ocurrencia del defecto fáctico se explicó en los siguientes términos: “al evidenciarse la ausencia de prueba que determina que el (sic) señora AURA CLEMENCIA MOYA DE LEMUS tenía derecho a que esta entidad le reintegrara los dineros descontados por aportes en salud como beneficiario de una pensión gracia, (...) tal proceder contradice la constitución (sic) y la ley.”⁵

Finalmente, en cuanto al desconocimiento del precedente jurisprudencial, se manifestó que el Juzgado Administrativo omitió valorar lo establecido en la Sentencia T-359 de 2009, en la cual –si bien se declaró la improcedencia de la acción de tutela para solicitar el reembolso de

los descuentos por concepto de salud hechos sobre una pensión- se estableció que el monto de la cotización es obligatoria sobre un 12% de la mesada pensional, sin importar el tipo de pensión de que se trate, en virtud de lo previsto en el citado artículo 143 de la Ley 100 de 1993.

2.3. En cuanto a la satisfacción de los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, CAJANAL, en primer lugar, descartó la exigibilidad del principio de inmediatez, pues dada la naturaleza tracto sucesiva de la pensión gracia, el daño generado con la providencia cuestionada ha perdurado en el tiempo.

En segundo término, en lo referente al principio de subsidiariedad, la accionante señaló que la acción de tutela es el único mecanismo idóneo de defensa judicial con el que cuenta. Para tal efecto, explicó que la inacción de la entidad a la hora de apelar la sentencia proferida en su contra, se debió a su difícil situación generada como consecuencia de la declaratoria del Estado de Cosas Inconstitucional, que se remonta a la Sentencia T-068 de 1998.

2.4. Adicionalmente, solicitó que se vinculara a la señora Moya de Lemus al proceso de amparo constitucional, pues podría verse afectada con sus resultados. Por último, sostuvo que los dineros de las mesadas pensionales y los correspondientes retroactivos reconocidos a su favor constituyen parte del erario público, por lo que el mantenimiento en el tiempo de la orden judicial cuestionada, implica una vulneración del principio de moralidad administrativa y un detrimento del interés general.

3. Contestación de la demanda

3.1. El Juzgado Séptimo Administrativo de Descongestión del Circuito de Bogotá indicó que la presente acción de tutela es improcedente, por las siguientes razones: (i) porque el amparo constitucional no está llamado a prosperar frente a providencias judiciales; ii) porque se incumplió con el principio de inmediatez; y iii) porque no se acató el principio de subsidiariedad.

Frente al primer argumento, esto es, la improcedencia de la acción contra providencias judiciales, manifestó que el amparo interpuesto busca revivir una controversia que ya fue definida por el juez natural, en contravía de la garantía de la cosa juzgada. En segundo término, en cuanto al requisito de inmediatez, se señaló que la protección invocada fue

interpuesta 10 meses después de que se dictó la sentencia objeto de controversia⁶. Finalmente, en cuanto a la existencia de otro mecanismo de defensa judicial, se estableció que CAJANAL ha debido apelar la decisión que declaró la nulidad y restablecimiento del derecho, en lugar de guardar silencio y luego intentar el amparo constitucional. Por consiguiente, en su criterio, no puede aceptarse la tesis de que la acción de tutela sea usada como una herramienta para subsanar la negligencia de la citada entidad, y menos aún para permitir su uso como instancia destinada a reabrir debates jurídicos que ya han hecho tránsito a cosa juzgada.

3.2. Por su parte, la señora Aura Clemencia Moya de Lemus, por intermedio de apoderado, manifestó que la presente acción no está llamada a prosperar, pues CAJANAL fue parte activa en el proceso de nulidad y restablecimiento, y no hizo uso de su derecho a apelar. En este orden de ideas, no puede pretender controvertir la decisión del juez administrativo que falló en su contra, desconociendo el carácter subsidiario de la acción de tutela, en los términos previstos en el artículo 86 del Texto Superior.

4. Pruebas relevantes que obran en el expediente

A continuación se enumeran las pruebas relevantes allegadas al proceso:

- Copia de la sentencia del 20 de junio de 2011, proferida por el juzgado 7° Administrativo de Descongestión del Circuito de Bogotá, en el expediente número 2009-00339.⁷
- Copia del oficio número R.O.-2012-722-085224-2, R.C.-4053629, UGT-57689 del 29 de marzo de 2012, por medio del cual CAJANAL da respuesta al derecho de petición radicado el 4 de octubre de 2012, por la apoderada de la señora Aura Clemencia Moya de Lemus⁸.

II. SENTENCIA OBJETO DE REVISIÓN

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección “A”, mediante sentencia del 25 de mayo de 2012, rechazó por improcedente la acción de tutela, al estimar que no se cumplieron con los requisitos generales establecidos por la jurisprudencia constitucional para que proceda la acción de tutela contra providencias judiciales. En concreto, no se acreditó la relevancia constitucional del tema, no se interpuso el recurso de apelación frente a la sentencia cuestionada y tampoco se cumplió con el requisito de

inmediatez.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Competencia

Esta Sala es competente para revisar la decisión proferida en la acción de tutela de la referencia, con fundamento en lo previsto en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política. El expediente fue seleccionado por medio de Auto del 13 de junio de 2012 proferido por la Sala de Selección número Siete.

2. Planteamiento del problema jurídico

A partir de las circunstancias fácticas que dieron lugar al ejercicio de la acción de tutela y de la decisión adoptada en la respectiva instancia judicial, esta Corporación debe dar respuesta a los siguientes problemas jurídicos: ¿Se acreditaron o no los requisitos generales y específicos de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, en relación con la sentencia proferida por el Juzgado 7° Administrativo de Descongestión del Circuito de Bogotá, que declaró la nulidad de la resolución proferida por CAJANAL, a través de la cual se negó la suspensión y devolución de los aportes en salud que fueron descontados de la pensión gracia de la señora Moya de Lemus? En caso afirmativo: ¿se vulneraron con dicha providencia los derechos al debido proceso y al acceso a la administración justicia de la citada entidad, pues –en su criterio– la normatividad actualmente vigente no permite distinguir entre un descuento del 5% frente a la pensión gracia, y de un 12% para las pensiones reconocidas con fundamento en la Ley 100 de 1993?

2.2. Con el fin de resolver estos problemas jurídicos, en primer lugar, la Sala hará una breve referencia a los requisitos generales y específicos de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales. En caso de que se concluya que la presente acción de amparo constitucional cumple con dichos requisitos, se estudiarán, en segundo término, la naturaleza de la pensión gracia y el monto sobre el cual es procedente realizar los descuentos a favor del régimen de salud.

3. Requisitos generales y específicos de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales. Reiteración de jurisprudencia

3.1. En su condición de guardián de la integridad y supremacía del Texto Constitucional, esta Corporación ha establecido unas reglas sobre la procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales. Esta línea se fundamenta en la búsqueda de una ponderación adecuada entre la primacía de los derechos fundamentales y el respeto por los principios de autonomía e independencia judicial⁹.

Precisamente, en desarrollo del principio de supremacía de la Constitución, todos los servidores públicos que ejercen funciones jurisdiccionales, deben garantizar y proteger los derechos fundamentales de los sujetos que intervienen en los distintos procesos previstos en la ley. En este orden de ideas, las normas de la Carta Política y en especial aquellas que prevén tales derechos, constituyen parámetros ineludibles para la decisión judicial.

De acuerdo con el estado actual de la jurisprudencia, la acción de tutela contra providencias judiciales es un instrumento excepcional, dirigido a enfrentar aquellas situaciones en que la decisión del juez incurre en graves falencias, de relevancia constitucional, las cuales la tornan incompatible con los mandatos previstos en el Texto Superior. En este sentido, la acción de tutela contra providencias judiciales es concebida como un juicio de validez, lo que se opone a que se use indebidamente como una nueva instancia para la discusión de asuntos de índole probatoria o de interpretación del derecho legislado, que dieron origen a un litigio, más aún cuando las partes cuentan con los recursos judiciales tanto ordinarios como extraordinarios, para controvertir las decisiones que estimen arbitrarias o que sean incompatibles con la Carta Política¹⁰. No obstante, pueden subsistir casos en que agotados dichos recursos, persiste la arbitrariedad judicial; en esa hipótesis, por ejemplo, se permite la procedencia excepcional del amparo constitucional.

3.2. En desarrollo de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, en la Sentencia C-590 de 2005¹¹, estableció un conjunto sistematizado de requisitos de naturaleza sustancial y procedimental, que deben ser acreditados en cada caso concreto, como presupuestos ineludibles para la protección de los derechos fundamentales afectados por una providencia judicial.

Ellos se dividen en dos grupos: (i) los requisitos generales, que están relacionados con condiciones fácticas y de procedimiento, las cuales buscan hacer compatible dicha procedencia con la eficacia de valores de estirpe constitucional y legal, relacionados con la

seguridad jurídica, los efectos de la cosa juzgada, la independencia y autonomía del juez, al igual que la distribución jerárquica de competencias en la rama judicial; y, (ii) los requisitos específicos, que se refieren a la descripción de los defectos en que puede incurrir una decisión judicial y que la hacen incompatible con la Constitución.

3.3. Los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales son los siguientes:

- Que la cuestión que se discuta tenga relevancia constitucional. Para la Corte, el juez de tutela no puede estudiar cuestiones que no tienen una clara y marcada importancia constitucional, so pena de involucrarse en asuntos cuya determinación corresponde a otras instancias judiciales¹².
- 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 irremediable de naturaleza iusfundamental¹³, caso en el cual se podrá conceder el amparo como mecanismo transitorio de defensa judicial.
- Que se cumpla con 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 vulneración¹⁴.
- 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 actora¹⁵.
- Que el demandante 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 ello hubiere sido posible¹⁶.
- Que no se trate de sentencias de tutela¹⁷, por cuanto la protección de los derechos fundamentales no puede prolongarse de manera indefinida.

3.4. Ahora bien, en desarrollo de lo expuesto, los requisitos específicos que habilitan la procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales, aluden a la configuración de defectos que -por su gravedad- tornan insostenible el fallo cuestionado al

ser incompatible con los preceptos constitucionales. Estos defectos son:

- Defecto orgánico, que se presenta cuando el funcionario judicial que profirió la providencia impugnada, carece absolutamente de competencia para hacerlo.
- Defecto procedimental absoluto, que se configura cuando el juez actuó al margen del procedimiento establecido.
- Defecto fáctico, surge cuando el juez carece del apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en que se sustenta la decisión.
- Defecto sustantivo o material, se presenta cuando se decide con base en normas inexistentes, inconstitucionales o que claramente son inaplicables al caso concreto.
- Error inducido, tradicionalmente conocido como vía de hecho por consecuencia, que se presenta cuando el juez o tribunal fue víctima de un engaño por parte de terceros y ese engaño lo condujo a la toma de una decisión que afecta derechos fundamentales¹⁸.
- Sentencia sin motivación, se presenta cuando los servidores judiciales incumplen el deber de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones, pues precisamente en esa motivación reposa la legitimación del actuar judicial¹⁹.
- Desconocimiento del precedente, se estructura cuando el juez desconoce la ratio decidendi de un conjunto de sentencias previas al caso que ha de resolver, que por su pertinencia y aplicación al problema jurídico constitucional, es obligatorio tenerlas en cuenta al momento de dictar sentencia²⁰.
- Violación directa de la Constitución, que se configura cuando el juez ordinario adopta una decisión que desconoce, de forma específica, postulados de la Carta Política²¹.

3.5. En conclusión, la jurisprudencia constitucional ha sido minuciosa en el examen de los citados requisitos, en aras de proteger y garantizar los derechos fundamentales y de respetar los principios constitucionales de autonomía e independencia judicial.

4. Estudio del caso concreto para verificar si se cumplen o no con los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales

4.1. Tal y como se estableció con anterioridad, uno de los problemas jurídicos que debe resolver esta Sala en el presente caso se encuentra relacionado con el cumplimiento de los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales. No sobra recordar que tanto la autoridad judicial demandada como la señora Moya de Lemus, señalaron que en el presente caso no se cumple con el requisito de subsidiariedad, ni con el requisito de inmediatez. De igual manera, el juez de instancia declaró la improcedencia de la acción por el incumplimiento de las cargas procesales previamente mencionadas.

Por esta razón, a continuación la Sala abordará el examen de los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, para efectos de determinar la viabilidad del estudio de fondo del problema jurídico propuesto (ver supra 2). Para tal efecto, se analizará por separado -hasta donde ello lo amerite- cada uno de los requisitos esbozados por la jurisprudencia constitucional:

4.1.1. Que la cuestión que se discuta tenga relevancia constitucional

Al revisar los hechos del presente caso, la Sala encuentra que CAJANAL solicita la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la justicia, los cuales no sólo gozan de respaldo constitucional (CP arts. 29 y 229) sino que han sido considerados de manera reiterada como un conjunto de garantías esenciales para asegurar la efectividad de los derechos de las personas en un Estado social de derecho²². Adicionalmente, en el presente caso, también se cuestiona el alcance del porcentaje que en cotización en salud se debe cancelar cuando se obtiene el reconocimiento de una pensión gracia, de manera que no sólo se busca proteger el interés de CAJANAL, sino también de los recursos del Fondo del Magisterio que financian la prestación de los servicios de salud de los pensionados docentes que se encuentra exceptuados del Sistema General de Seguridad Social (Ley 100 de 1993, art. 279). En estos términos, es claro que el asunto sometido a decisión del juez de tutela, sí tiene una especial relevancia, por lo que es pertinente el examen de la sentencia cuestionada proferida por el juez administrativo.

4.1.2. Que se cumpla con el requisito de subsidiariedad

4.1.2.1. Frente a este punto, la Corte Constitucional se ha pronunciado en numerosas oportunidades, en el sentido de establecer que si bien la acción de tutela es un mecanismo de defensa judicial que procede frente a la acción u omisión de cualquier autoridad pública

que amenace o vulnere derechos fundamentales, no por ello pierde su carácter subsidiario y excepcional, por virtud del cual carece de la virtualidad para reemplazar los procedimientos ordinarios, ni está concebido como medio alternativo, adicional o complementario de éstos. Así las cosas, se ha dicho que: “no es propio de la acción de tutela el [de ser un] medio o procedimiento llamado a remplazar los procesos ordinarios o especiales, ni el de ordenamiento sustitutivo en cuanto a la fijación de los diversos ámbitos de competencia de los jueces, ni el de instancia adicional a las existentes, ya que el propósito específico de su consagración, expresamente definido en el artículo 86 de la Carta, no es otro que el de brindar a la persona protección efectiva, actual y supletoria en orden a la garantía de sus derechos constitucionales fundamentales”²³.

4.1.2.2. En la Sentencia C-590 de 2005, la Corte admitió que existen tres argumentos que explican el carácter excepcional de la acción de tutela, cuando a través de ella se controvierten decisiones judiciales, a saber:

“(…) en primer lugar, el hecho de que las sentencias judiciales constituyen ámbitos ordinarios de reconocimiento y realización de los derechos fundamentales proferidos por funcionarios profesionalmente formados para aplicar la Constitución y la ley; en segundo lugar, el valor de cosa juzgada de las sentencias a través de las cuales se resuelven las controversias planteadas ante ellos y la garantía del principio de seguridad jurídica y, en tercer lugar, la autonomía e independencia que caracteriza a la jurisdicción en la estructura del poder público inherente a un régimen democrático.

En cuanto a lo primero, no puede desconocerse que la administración de justicia, en general, es una instancia estatal de aplicación del derecho, que en cumplimiento de su rol debe atenerse a la Constitución y a la ley y que todo su obrar debe dirigirse, entre otras cosas, a garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, incluidos, obviamente, los derechos fundamentales. Si esto es así, lo obvio es que las sentencias judiciales se asuman como supuestos específicos de aplicación del derecho y que se reconozca su legitimidad en tanto ámbitos de realización de fines estatales y, en particular, de la garantía de los derechos constitucionales.

En cuanto a lo segundo, no debe perderse de vista que el derecho, desde la modernidad

política, es la alternativa de legitimación del poder público y que tal carácter se mantiene a condición de que resulte un instrumento idóneo para decidir, de manera definitiva, las controversias que lleguen a suscitarse pues sólo de esa forma es posible definir el alcance de los derechos y crear las condiciones necesarias para su adecuado disfrute. De allí el valor de cosa juzgada de que se rodean las sentencias judiciales y la inmutabilidad e intangibilidad inherentes a tales pronunciamientos, pues de no ser así, esto es, de generarse una situación de permanente incertidumbre en cuanto a la forma como se han de decidir las controversias, nadie sabría el alcance de sus derechos y de sus obligaciones correlativas y todos los conflictos serían susceptibles de dilatarse indefinidamente. Es decir, el cuestionamiento de la validez de cualquier sentencia judicial resquebrajaría el principio de seguridad jurídica y desnudaría la insuficiencia del derecho como instrumento de civilidad.

Y en cuanto a lo tercero, no debe olvidarse que una cara conquista de las democracias contemporáneas viene dada por la autonomía e independencia de sus jueces. Estas aseguran que la capacidad racionalizadora del derecho se despliegue a partir de las normas de derecho positivo y no de injerencias de otros jueces y tribunales o de otros ámbitos del poder público. De allí que la sujeción del juez a la ley constituya una garantía para los asociados, pues estos saben, gracias a ello, que sus derechos y deberes serán definidos a partir de la sola consideración de la ley y no por razones políticas o de conveniencia.”

4.1.2.3. Por esta razón, en aras de proteger los principios de seguridad jurídica, autonomía e independencia judicial y el valor de la cosa juzgada, como ya se dijo, es necesario –para que proceda la acción de tutela– que se hayan agotado todos los medios ordinarios y extraordinarios de defensa judicial al alcance de la persona afectada, a menos que se trate de evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable de naturaleza iusfundamental²⁴, caso en el cual se podrá conceder el amparo como mecanismo transitorio de defensa judicial. En todo caso, y en atención al carácter exceptivo de esta acción, la misma resulta improcedente cuando mediante su ejercicio se pretende reabrir un asunto litigioso que por negligencia, descuido o distracción del demandante, se encuentra debidamente resuelto a través de una sentencia ordinaria legalmente ejecutoriada. Precisamente, en la Sentencia T-108 de 2003, la Corte expresó que: “La falta del ejercicio oportuno de los medios ordinarios que la ley ofrece para impugnar las decisiones judiciales, hacen improcedente la acción de tutela pues no

puede alegarse el no ejercicio de los mismos para su beneficio”.

En este mismo sentido, en sentencia T-458 de 1998, esta Corporación manifestó:

“(…) la acción de tutela no ha sido consagrada para provocar la iniciación de procesos alternativos o sustitutivos de los ordinarios, o especiales, ni para modificar las reglas que fijan los diversos ámbitos de competencia de los jueces, ni para crear instancias adicionales a las existentes, ni para otorgar a los litigantes la opción de rescatar pleitos ya perdidos, sino que tiene el propósito claro y definido, estricto y específico, que el propio artículo 86 de la Constitución indica, que no es otro diferente de brindar a la persona protección inmediata y subsidiaria para asegurarle el respeto efectivo de los derechos fundamentales que la Carta le reconoce”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Tercera de Revisión. Sentencia T-01 del 3 de abril de 1992). (…)

En reciente fallo de la Sala Plena se expresó:

La acción de tutela procede, a título subsidiario, cuando la protección judicial del derecho fundamental no puede plantearse, de manera idónea y eficaz, a través de un medio judicial ordinario y, en este sentido, los medios judiciales ordinarios, tienen preferencia sobre la acción de tutela. Cuando ello ocurre, la tutela se reserva para un momento ulterior. En efecto, si por acción u omisión el Juez incurre en una vía de hecho, la defensa de los derechos fundamentales, no queda expósita, pues, aquí la tutela recupera su virtud tuitiva. Finalmente, la mencionada acción, procede, como mecanismo transitorio, así exista un medio judicial ordinario, cuando ello sea necesario para evitar un perjuicio irremediable.

Sin embargo, si existiendo el medio judicial, el interesado deja de acudir a él y, además, pudiendo evitarlo, permite que su acción caduque, no podrá más tarde apelar a la acción de tutela para exigir el reconocimiento o respeto de un derecho suyo. En este caso, tampoco la acción de tutela podría hacerse valer como mecanismo transitorio, pues esta modalidad procesal se subordina a un medio judicial ordinario que sirva de cauce para resolver de manera definitiva el agravio o lesión constitucional”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia SU-111 del 6 de marzo de 1997. M.P.: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz”).

4.1.2.4. Con fundamento en lo anterior, en asunto bajo examen, esta Corporación encuentra que le asiste razón al juez de tutela de primera instancia, pues para controvertir la decisión

proferida en su contra y la cual dio origen al presente amparo constitucional, CAJANAL tuvo a su disposición el recurso de apelación -por ser un proceso de doble instancia en virtud del artículo 134B del Código Contencioso Administrativo²⁵, el cual venció en silencio por la inactividad del ahora demandante. Así las cosas, y en desarrollo del principio de subsidiariedad, no cabe duda que es improcedente el amparo constitucional, cuando el peticionario ha dejado vencer los términos judiciales para el ejercicio de los recursos ordinarios de los cuales disponía para obtener la satisfacción de sus derechos.

En efecto, si la parte afectada no interpone las acciones o no ejerce los recursos establecidos en el ordenamiento jurídico para salvaguardar los derechos amenazados o vulnerados, el mecanismo de amparo no tiene la virtualidad de revivir los términos vencidos ni se convierte en un recurso adicional o supletorio de las instancias previstas en cada jurisdicción. Por esta razón, en la medida en que existan otros medios de defensa judicial para proveer la protección solicitada, éstos prevalecerán sobre el mecanismo residual y subsidiario de amparo constitucional, pues como ha dicho por la Sala Plena de esta Corporación: “La protección de los derechos constitucionales no es un asunto reservado a la tutela. El ordenamiento jurídico en su integridad debe respetar los derechos constitucionales (CP art. 4) y todas las herramientas judiciales dispuestas por el legislador deben permitir su protección (CP art. 2).”²⁶

En conclusión, en el presente caso, la acción de tutela propuesta por CAJANAL no está llamada a prosperar, pues no se acreditó el cumplimiento del requisito de subsidiariedad.

4.1.3. Por otra parte, no es de recibo el argumento de CAJANAL, conforme al cual su inactividad judicial se debe a la difícil situación por la que atraviesa, que incluso motivó la declaratoria por parte de esta Corporación de un Estado de Cosas Inconstitucionales desde el año de 1998, pues dicho estado -como lo ha señalado este Tribunal- tuvo como fin proteger a los pensionados y no justificar la inacción de la citada entidad frente a los distintos procesos que se promuevan en su contra o en relación con el cumplimiento de los procedimientos administrativos a su cargo.

Precisamente, en la Sentencia T-068 de 1998, se estudiaron cerca de 30.000 acciones de tutela interpuestas contra CAJANAL, por violación del derecho fundamental de petición. En su defensa, la citada entidad puso de presente el inmenso volumen de trabajo y lo dispendioso

del procedimiento administrativo para reconocer en término las pensiones de jubilación y para realizar las correspondientes reliquidaciones. Luego de realizar una inspección judicial, la Corte concluyó que: “existe un problema estructural de ineficiencia e inoperancia administrativa, lo cual se considera un inconveniente general que afecta a un número significativo de personas que buscan obtener prestaciones económicas que consideran tener derecho.” Por esta razón, resolvió decretar un Estado de Cosas Inconstitucional pues dicha situación “no sólo afecta derechos individuales tendientes a viabilizar las pretensiones, a través de tutela, sino también afecta a todo el aparato jurisdiccional que se congestiona y lo afecta en la efectividad del cumplimiento oportuno de sus obligaciones”.

Sin embargo, diez años más tarde, en la sentencia T-1234 de 2008, la Corte estudió la acción de tutela interpuesta por el gerente de CAJANAL, en dicha acción él funcionario de la entidad solicitó que se protegieran sus derechos fundamentales y por tanto se dejaran sin efecto las providencias judiciales en las cuales se ordenó su arresto como sanción por desacato a las órdenes judiciales proferidas en distintos procesos de tutela, lo anterior teniendo en cuenta el difícil estado por el que pasaba la entidad.

Al respecto, la Sala reconoció que el estado de cosas inconstitucional no había sido superado, pues para ese entonces la vulneración del derecho de petición por parte de CAJANAL en el trámite de reconocimiento, pago y reliquidación de pensiones continuaba siendo una práctica sistemática, pues para la fecha se registraba un atraso estructural de por lo menos cinco meses para dar respuesta. En dicha providencia, la Corte ordenó a CAJANAL crear un plan concreto de acción con el fin de que se diera una solución para que cesara la sistemática vulneración al derecho de petición; plan que debía ser presentado a la Corte Constitucional y donde informará las acciones que se iban a tomar y los tiempos estimados para brindar respuesta a las solicitudes. Sin embargo, frente a la demora en la respuesta a las solicitudes, la Corte reiteró que: “La entidad no puede oponerse a la[s] tutela[s] argumentando su propia ineficiencia.”

De manera que para la Corte, si bien la declaratoria y la ratificación del estado de cosas inconstitucional se dio en aras de encontrar una solución a la continua vulneración de los derechos de las personas adscritas a CAJANAL que estaban solicitando su pensión, ésta no puede ser entendida como un argumento para justificar la inactividad judicial de CAJANAL, más aún cuando dicha omisión conduciría al desconocimiento del principio de seguridad

jurídica y del valor de la cosa juzgada, con los cuales se encuentra amparada la decisión cuestionada, en la que se dejó vencer los términos para el ejercicio de los recursos ordinarios previstos para la satisfacción de sus derechos.

4.1.4. Teniendo en cuenta lo anterior, esta Sala encuentra que en el presente caso CAJANAL no cumplió con el requisito de subsidiariedad, al no haber apelado la decisión del juez administrativo que declaró la nulidad del acto administrativo. Si bien es cierto que CAJANAL excusa su inactividad en la difícil situación por la que atraviesa la entidad, lo cual se demuestra con la declaratoria del estado de cosas inconstitucional, encuentra esta Sala que dicha declaratoria no tiene como fin justificar la inactividad e ineficiencia de la entidad, sino tiene como fin que CAJANAL encuentre una solución pronta para que cese la vulneración de derechos.

Como se infiere de lo expuesto, la decisión que se adopta en esta oportunidad supone la demostración del incumplimiento de uno de los requisitos generales de procedencia de acción de tutela contra providencias judiciales, sin que se realice ningún pronunciamiento de fondo frente a los argumentos realizados por el juez administrativo, en lo atinente al porcentaje que se debe descontar de la pensión gracia para asegurar la prestación de los servicios de salud.

Con fundamento en lo expuesto, la Sala procederá a confirmar la sentencia proferida el día 25 de mayo de 2012 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección "A", a través de la cual se declaró la improcedencia de la acción de tutela impetrada por CAJANAL, por las razones expuestas en esta providencia

IV. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de Revisión, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución Política

RESUELVE

Primero.- CONFIRMAR el fallo proferido el 25 de mayo de 2012 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección "A", a través del cual se declaró la

improcedencia de la acción de tutela incoada por CAJANAL E.I.C.E. en Liquidación en contra del Juzgado 7° Administrativo de Descongestión del Circuito de Bogotá.

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

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

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

Con salvamento de voto

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

A LA SENTENCIA T-882/12

Referencia: Expediente T-3.520.653

Acción de tutela instaurada por Cajanal E.I.C. en Liquidación contra Juzgado 7° Administrativo de Descongestión del Circuito de Bogotá.

Magistrado Ponente:

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

En otras palabras, ante la indeterminación de la procedibilidad de la censura vertical mal puede predicarse su incumplimiento para avalar la declaratoria de improcedencia de la acción de tutela.

Fecha ut supra,

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

1 La citada norma indica: “ARTÍCULO 143. REAJUSTE PENSIONAL PARA LOS ACTUALES PENSIONADOS. A quienes con anterioridad al 1o. de enero de 1994 se les hubiere reconocido la pensión de vejez o jubilación, invalidez o muerte, tendrán derecho, a partir de dicha fecha, a un reajuste mensual equivalente a la elevación en la cotización para salud que resulte de la aplicación de la presente Ley. // La cotización para salud establecida en el sistema general de salud para los pensionados está, en su totalidad, a cargo de éstos, quienes podrán cancelarla mediante una cotización complementaria durante su período de vinculación laboral.”

2 El artículo 52 determina que: “Concurrencia de empleadores o de administradoras de pensiones. Cuando una persona sea dependiente de más de un empleador o reciba pensión de más de una administradora de pensiones, cotizará sobre la totalidad de los ingresos con un tope máximo de veinte salarios mínimos mensuales legales vigentes, en una misma Entidad Promotora de Salud, informando tal situación a los empleadores o administradoras de pensiones correspondientes.

En caso de incumplimiento de lo dispuesto en el inciso anterior, la persona responderá por el pago de las sumas que en exceso deba cancelar el Fondo de Solidaridad y Garantía a diferentes EPS por concepto de UPC. Cuando las EPS hayan reportado oportunamente la

información de sus afiliados en los términos establecidos en el presente decreto, no estarán obligadas a efectuar reembolso alguno.”

3 El artículo 14 del Decreto 1703 de 2002 establece: “14. Régimen de excepción. Para efecto de evitar el pago doble de cobertura y la desviación de recursos, las personas que se encuentren excepcionadas por ley para pertenecer al Sistema General de Seguridad Social en Salud, de conformidad con lo establecido en el artículo 279 de la Ley 100 de 1993, no podrán utilizar simultáneamente los servicios del Régimen de Excepción y del Sistema General de Seguridad Social en Salud como cotizantes o beneficiarios. // 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. // Si el cónyuge, compañero o compañera permanente del cotizante al régimen de excepción tiene relación laboral o ingresos adicionales sobre los cuales esté obligado a cotizar al Sistema General de Seguridad Social en Salud, el empleador o administrador de pensiones deberá efectuar la respectiva cotización sobre tales ingresos directamente al Fondo de Solidaridad y Garantía, Fosyga. Los servicios asistenciales les serán prestados exclusivamente, a través del régimen de excepción y 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. // Si el régimen de excepción no contempla la posibilidad de afiliar cotizantes distintos a los de su propio régimen, el cónyuge del cotizante del régimen de excepción deberá permanecer obligatoriamente en el régimen contributivo y los beneficiarios quedarán cubiertos por el régimen de excepción. // Si el régimen de excepción no prevé la cobertura del grupo familiar, el cónyuge cotizante con sus beneficiarios permanecerán en el Sistema General de Seguridad Social en Salud.”

4 Folio 4, cuaderno 2.

5 Ibídem.

6 La sentencia del Juzgado Administrativo fue proferida el 20 de junio de 2011, mientras que la acción de tutela fue radicada el 11 de mayo de 2012.

7 Folio 10, cuaderno 2.

8 Folios 86-92, cuaderno 2.

9 Al respecto se destacan las Sentencias T-018 de 2008 y T-757 de 2009. Así mismo, en las Sentencias T-310 de 2009 y T-555 de 2009, la Corte señaló que “(...) la procedencia de la acción de tutela contra sentencias es un asunto que comporta un ejercicio de ponderación entre la eficacia de la mencionada acción [de tutela] -presupuesto del Estado Social y Democrático de Derecho-, y la vigencia de la autonomía e independencia judicial, el principio de la cosa juzgada y la seguridad jurídica”.

10 Al respecto, en la Sentencia T-310 de 2009, se indicó que: “(...) la acción de tutela contra sentencias es un juicio de validez de la decisión judicial, basado en la supremacía de las normas constitucionales. Esto se opone a que la acción de tutela ejerza una labor de corrección del fallo o que sirva como nueva instancia para la discusión de los asuntos de índole probatoria o de interpretación del derecho legislado que dieron lugar al mismo. En cambio, la tutela se circunscribe a detectar aquellos casos excepcionales en que la juridicidad de la sentencia judicial resulte afectada, debido a que desconoció el contenido y alcances de los derechos fundamentales”.

11 En esta ocasión se declaró la inexequibilidad de la expresión “ni acción”, contenida en el artículo 185 de la Ley 906 de 2004, relacionado con la sentencia de casación penal.

12 Sentencia T-173 de 1993, cita de la Sentencia C-590 de 2005.

13 Sentencia T-504 de 2000, cita de la Sentencia C-590 de 2005.

14 Sentencia T-315 de 2005, cita de la Sentencia C-590 de 2005.

15 Sentencias T-008 de 1998 y SU-159 de 2000, citas de la Sentencia C-590 de 2005.

16 Sentencia T-658 de 1998, cita de la Sentencia C-590 de 2005.

17 Sentencias T-088 de 1999 y SU-1219-01, cita de la Sentencia C-590 de 2005.

18 Sentencia SU-014 de 2001.

20 Sentencia SU-047 de 1999.

21 Al respecto, se pueden consultar las Sentencias T-051 de 2009, T-060 de 2009, T-130 de 2009, T-310 de 2009 y T-555 de 2009.

22 Véase, entre otras, la sentencia C-426 de 2004.

23 Sentencia C-543 de 1992

24 Sentencia T-504 de 2000, cita de la Sentencia C-590 de 2005.

25 El artículo 134B del Código Contencioso Administrativo establece: “Competencia de los jueces administrativos en primera instancia. Los Jueces Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos: //1. De los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral, que no provengan de un contrato de trabajo, en los cuales se controviertan Actos Administrativos de cualquier autoridad, cuando la cuantía no exceda de cien (100) salarios mínimos legales mensuales. (...)”

26 Sentencia SU-544 de 2001.