

Acumulados T-2.497.320 y T-2.507.184

Sentencia T-345/10

CUMPLIMIENTO DE SENTENCIA A TRAVES DE EJERCICIO DE ACCION DE TUTELA-
Elemento constitutivo del derecho de acceso a la administración de justicia

ACCION DE TUTELA PARA CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS-Procedencia excepcional

ACCION DE TUTELA-Improcedencia general para cumplimiento de fallos que generen
obligaciones de dar

ACCION DE TUTELA-Cumplimiento de fallos judiciales para hacer efectivas obligaciones de
hacer

ACCION DE TUTELA-Cumplimiento de sentencia que ordenó reliquidar pensión de jubilación

DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA Y CUMPLIMIENTO DE
SENTENCIA DE TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

Referencia: expedientes acumulados

T-2.497.320 y T-2.507.184

Demandantes:

Cruz Elena Conrado Salazar

Margarita Cortés de Mejía

Demandado:

Departamento del Valle del Cauca

Magistrado Ponente:

Dr. GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Bogotá D.C., once (11) de mayo de dos mil diez (2010).

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Jorge Iván Palacio Palacio y Nilson Elias Pinilla Pinilla, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

en el proceso de revisión de los fallos de tutela proferidos por el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Cali, dentro del expediente T-2.497.320 y el Juzgado Catorce Administrativo del Circuito de Cali, dentro del expediente T-2.507.184, en el trámite del amparo constitucional impetrado por las ciudadanas Cruz Elena Conrado Salazar y Margarita Cortés de Mejía, respectivamente.

I. ACUMULACIÓN DE EXPEDIENTES

La Sala de Selección No. 1 de la Corte Constitucional, mediante Auto del veinticinco (25) de enero de dos mil diez (2010), comunicado el tres (03) de febrero del mismo año, decidió seleccionar para revisión los fallos de tutela correspondientes a los expedientes T-2.497.320 y T-2.507.184. De igual forma, en dicha providencia, la Sala resolvió acumular entre sí estos expedientes, por presentar unidad de materia, para que fueran fallados en una misma sentencia.

II. ANTECEDENTES

1. La solicitud

Las accionantes, mediante escritos separados que coinciden en sus aspectos esenciales, promovieron acción de tutela contra el Departamento del Valle del Cauca, con el propósito de obtener el amparo de su derecho fundamental de acceso a la administración de justicia, presuntamente vulnerado como consecuencia de la negativa de dicha entidad a cumplir los fallos proferidos por el Tribunal Administrativo del Valle que ordenaron un reajuste de sus mesadas pensionales.

2. Reseña Fáctica de las acciones de tutela

2.1. Expediente T-2.497.320

2.1.1. El 8 de mayo de 1959, el Departamento del Valle del Cauca le reconoció a la señora Cruz Elena Conrado Salazar, quien actualmente cuenta con 81 años de edad, su derecho a la pensión de jubilación.

2.1.2. Posteriormente, la actora le solicitó a la entidad accionada el reajuste de su mesada pensional, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 6 de 1992 y el Decreto 2108 de 1992. En respuesta a dicha solicitud, se expidieron diversos actos administrativos que negaron la aludida prestación.

2.1.3. Agotada la vía gubernativa, la actora instauró demanda de acción de nulidad y restablecimiento del derecho ante la jurisdicción contencioso administrativa. En sentencia proferida el 8 de abril de 2005, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca resolvió declarar la nulidad de los actos administrativos mediante los cuales se negó la prestación reclamada y, en consecuencia, condenó a la entidad accionada a reconocer y pagar a favor de la actora el reajuste pensional.

2.1.4. Manifiesta la accionante que, a la fecha, el Departamento del Valle del Cauca no ha dado cumplimiento a la anterior providencia, lo cual vulnera su derecho fundamental de acceso a la administración de justicia y la garantía constitucional de protección especial al adulto mayor.

2.2. Expediente T-2.507.184

2.2.1. El 2 de agosto de 2002, el Departamento del Valle del Cauca le reconoció a la señora Margarita Cortés de Mejía, de 80 años de edad, el derecho a la sustitución pensional de su esposo fallecido, quien, en el año 1965, había adquirido el status de pensionado.

2.2.2. Por lo anterior, la actora le solicitó a la entidad accionada el reajuste de su mesada pensional, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 6 de 1992 y el Decreto 2108 de 1992. En respuesta a dicha solicitud, se expidieron diversos actos administrativos que negaron la aludida prestación.

2.2.3. Una vez agotada la vía gubernativa, la actora instauró demanda de acción de nulidad y restablecimiento del derecho ante el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, despacho que, en sentencia proferida el 21 de abril de 2006, resolvió declarar la nulidad de los actos administrativos mediante los cuales se negó la prestación reclamada y, en consecuencia, condenó a la entidad demandada a reconocer y a pagar a favor de la actora el reajuste pensional.

2.2.4. Indica la accionante, que el Departamento del Valle del Cauca no ha procedido de conformidad con lo ordenado en el mencionado fallo, situación que quebranta su derecho fundamental de acceso a la administración de justicia, al tiempo que desconoce la garantía constitucional de protección especial a las personas de la tercera edad.

3. Oposición a la demanda de tutela

3.1. Expediente T-2.497.320

La acción de tutela de la referencia, fue conocida en primera instancia por el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Cali, despacho que a través de Auto del Veintinueve (29) de septiembre de dos mil nueve (2009), resolvió admitirla y correr traslado de la misma a la entidad demandada, para efectos de que ejerciera su derecho a la defensa.

Durante el término otorgado para el efecto, el Departamento del Valle del Cauca, a través de la Secretaría de Desarrollo Institucional, dio respuesta a la acción de tutela, mediante escrito del 01 de octubre de 2009, en el que solicitó desestimar las pretensiones de la demanda.

Sostiene, con base en la jurisprudencia constitucional, que la acción de tutela es improcedente para solicitar el cumplimiento de sentencias que generan obligaciones de dar, como es el caso del fallo judicial que ordena pagar un reajuste pensional. Ello, en razón a que la accionante cuenta con otro mecanismo de defensa judicial, que consiste en iniciar un proceso ejecutivo ante la jurisdicción ordinaria para obtener la prestación solicitada.

Señala, que la señora Cruz Elena Conrado Salazar no acreditó la ocurrencia de un perjuicio irremediable, como consecuencia de la afectación directa de su derecho al mínimo vital, circunstancia que pone de manifiesto la improcedencia de la acción de tutela, aún de manera excepcional.

Finalmente, aduce que no es posible dar cumplimiento a la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, toda vez que, de conformidad con el artículo 15 de la Ley 962 de 2005, la Gobernación del Valle elaboró un orden cronológico de fallos de tutela en relación con este asunto, encontrándose el correspondiente a la actora en el puesto No. 96 de 681 providencias que se encuentran en estudio para su cumplimiento.

3.2. Expediente T-2.507.184

Mediante Auto de seis (06) de noviembre de dos mil nueve 2009, el Juzgado Catorce Administrativo del Circuito de Cali resolvió admitir la acción de tutela presentada por la señora Margarita Cortés de Mejía y correr traslado de la misma a la entidad accionada.

Como quiera que el Departamento del Valle del Cauca no dio respuesta oportuna al requerimiento judicial, al momento de fallar el juez de instancia no tuvo en cuenta los argumentos expuestos por dicha entidad.

No obstante, para la Sala es relevante hacer referencia al escrito del 19 de noviembre de 2009,

donde el Coordinador del Área de Prestaciones Sociales de la Secretaría de Desarrollo Institucional se pronunció acerca de los hechos de la tutela y solicitó denegar el amparo invocado, en los siguientes términos:

En primer lugar, indica que la acción de tutela no es el medio idóneo para hacer efectivo el cumplimiento de un fallo judicial que contiene una obligación de dar, toda vez que, para tal efecto, existe otro mecanismo ordinario de defensa que consiste en promover un proceso ejecutivo ante la jurisdicción ordinaria.

En efecto, señala que “conocido el fallo, el procedimiento que debió iniciar el ofendido era el acudir a la vía ordinaria, e iniciar el correspondiente proceso ejecutivo, en consideración a que el fallo proferido por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, contenía el cumplimiento de una obligación de dar, el cual presta mérito ejecutivo y no la acción de tutela como quedó claramente determinado”

Aduce que la accionante, si bien menciona la afectación de su derecho fundamental al mínimo vital como consecuencia del incumplimiento del fallo que ordena el reajuste a su pensión, tal circunstancia no está acreditada en el expediente, por lo que, a su juicio, la acción de tutela también resulta improcedente.

Finalmente, manifiesta que “la Gobernación del Valle de acuerdo con la Ley 962 de 2005 adoptó lo contemplado en el artículo 15 de esta Ley que es el derecho al turno y es así que elaboró un orden cronológico de llegada de estas sentencias, encontrándose la señora en el puesto 228 de 682 sentencias que hay en este momento para estudio y posterior liquidación.”

4. Pruebas que obran en el expediente

4.1. Expediente T-2.497.320

Copia del fallo proferido el 08 de abril de 2005, por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, mediante el cual se resolvió declarar la nulidad de los actos administrativos que negaron el reajuste a la mesada pensional de la actora y condenar al Departamento del Valle del Cauca a reconocer y a pagar dicha prestación. (Folios 12 a 29).

Copia de la Cédula de ciudadanía de la señora Cruz Elena Conrado Salazar, donde consta que actualmente tiene 81 años de edad. (Folio 36).

4.2. Expediente T-2.507.184

Copia de la providencia proferida el 21 de abril de 2006, por el Tribunal Administrativo del Valle del Cuaca, mediante la cual se resolvió declarar la nulidad de los actos administrativos que negaron el reajuste a la mesada pensional de la actora y condenar al Departamento del Valle del Cauca a reconocer y a pagar dicha prestación. (Folios 3 a 17).

III. DECISIONES JUDICIALES QUE SE REVISAN

1. Expediente T-2.497.320

1.1. Fallo Único de Instancia

El Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Cali, mediante providencia proferida el trece (13) de octubre de dos mil nueve (2009), resolvió denegar el amparo de los derechos fundamentales

invocados por la señora Cruz Elena Conrado Salazar, bajo las siguientes consideraciones:

“Si bien en el presente caso la actora pudiera estar afectada económicamente por la espera en turno para que le paguen el reajuste pensional, lo cierto es que no se advierte ni acreditó en las glosas la ocurrencia de un perjuicio irremediable en los términos antes descritos, que hiciera no sólo aconsejable sino urgente la decisión del asunto a través de este medio especial y preferente ante la ineficacia o tardanza del medio judicial ordinario”

Del mismo modo, sostuvo que, en todo caso, la actora cuenta con otro mecanismo de defensa judicial para hacer efectivo el fallo en cuestión, como es, acudir a la jurisdicción ordinaria y tramitar el correspondiente proceso ejecutivo.

La anterior providencia no fue impugnada por las partes.

2. Expediente T-2.507.184

2.2. Fallo Único de Instancia

En providencia del dieciocho (18) de noviembre de dos mil nueve (2009), el Juzgado Catorce Administrativo del Circuito de Cali, denegó por improcedente el amparo deprecado por la señora Margarita Cortés de Mejía, al considerar que, en aplicación del principio de subsidiariedad, la acción de tutela no es el medio idóneo para hacer efectivas prestaciones de orden laboral, toda vez que, para ello, existen otros mecanismos de defensa judicial.

Así mismo, sostiene que la accionante no acreditó la ocurrencia de un perjuicio irremediable que generara la inmediata intervención del juez constitucional en procura de amparar sus derechos fundamentales. Ello, por cuanto no afirma que “la suma recibida no es suficiente para asumir los gastos que implican su manutención y los servicios médicos”, al tiempo que se desconoce su capacidad económica.

La anterior providencia no fue impugnada por las partes.

IV. CONSIDERACIONES

1. Competencia

Es competente esta Sala de la Corte Constitucional para revisar las decisiones proferidas dentro de las acciones de tutela de la referencia, con fundamento en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34 y 35 del Decreto 2591 de 1991 y en cumplimiento del Auto del 25 de enero de 2010, proferido por la Sala de Selección de Tutelas Número Uno de esta Corporación.

2. Procedibilidad de la Acción de Tutela

2.1. Legitimación activa

El artículo 86 de la Constitución Política, establece que la acción de tutela es un mecanismo de defensa judicial al que puede acudir cualquier persona para reclamar la protección inmediata de sus derechos fundamentales. En el caso bajo estudio, las accionantes, mayores de edad, actúan en defensa de sus derechos e intereses, razón por la cual se encuentran legitimadas para presentar la acción.

2.2. Legitimación pasiva

El Departamento del Valle del Cauca, en calidad de autoridad pública, está legitimado como parte pasiva en el presente asunto, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 5 del Decreto 2591 de 1991, debido a que se le atribuye la violación de los derechos fundamentales en discusión.

3. Problema Jurídico

En consideración a las circunstancias fácticas que dieron origen a las acciones de tutela de la referencia, las decisiones adoptadas por los jueces de instancia en estos asuntos y los argumentos expuestos por la entidad demandada, corresponde a esta Corte determinar si, el Departamento del Valle del Cauca vulneró el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia de las accionantes, personas de la tercera edad, al abstenerse de dar cumplimiento a los fallos proferidos en su contra por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca que ordenaron el reconocimiento y pago de un reajuste a las mesadas pensionales de las demandantes.

Para efectos de resolver el problema jurídico planteado, la Sala se ocupará de analizar el tema relacionado con el cumplimiento de providencias judiciales a través del ejercicio de la acción de tutela, como elemento constitutivo del derecho de acceso a la administración de justicia.

4. El cumplimiento de providencias judiciales a través del ejercicio de la acción de tutela como elemento constitutivo del derecho de acceso a la administración de justicia

4.1. Procedencia de la acción de tutela

Para efectos de determinar la procedencia del amparo de tutela cuando se solicita el cumplimiento de una sentencia judicial ejecutoriada, la Corte ha distinguido, a partir del contenido del derecho civil de las obligaciones, entre aquellas obligaciones de hacer (facere), no hacer (no facere) y de dar (dare).

Desde esa óptica, en tratándose del cumplimiento de obligaciones de hacer o de no hacer, como es el caso de la orden de reintegro de un trabajador, este Alto Tribunal ha señalado que la acción de tutela resulta procedente, toda vez que “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”.[1]

No obstante, si lo que se pretende a través del ejercicio de la acción de tutela es obtener el cumplimiento de una providencia judicial, que consiste en una obligación de dar, la jurisprudencia ha señalado que la misma se torna improcedente, habida cuenta que el ordenamiento jurídico ha previsto para dicho efecto otro mecanismo de defensa judicial, que consiste en iniciar el correspondiente proceso ejecutivo ante la jurisdicción ordinaria, de la manera como lo prevé el artículo 488 del Código de Procedimiento Civil:

“ARTÍCULO 488. TÍTULOS EJECUTIVOS. Pueden demandarse ejecutivamente las obligaciones expresas, claras y exigibles que consten en documentos que provengan del deudor o de su causante y constituyan plena prueba contra él, o las que emanen de una sentencia de condena proferida por juez o tribunal de cualquier jurisdicción, o de otra providencia judicial que tenga fuerza ejecutiva conforme a la ley, o de las providencias que en procesos contencioso - administrativos o de policía aprueben liquidación de costas o señalen honorarios de auxiliares de la justicia.

La confesión hecha en el curso de un proceso no constituye título ejecutivo, pero sí la que conste

en el interrogatorio previsto en el artículo 294.”

Por otro lado, en relación con la solicitud de cumplimiento de una decisión judicial en la cual se condena a una entidad pública, resulta pertinente consultar las normas del Código Contencioso Administrativo que regulan el tema. Así, el artículo 176 señala que: “Las autoridades a quienes corresponda la ejecución de una sentencia dictarán, dentro del término de treinta (30) días contados desde su comunicación, la resolución correspondiente, en la cual se adoptarán las medidas necesarias para su cumplimiento”. A su vez, el artículo 177, inciso cuarto, dispone como causal de mala conducta de los funcionarios encargados de ejecutar los presupuestos públicos “pagar las apropiaciones para cumplimiento de condenas más lentamente que el resto” y, adicionalmente, indica que “tales condenas, además, serán ejecutables ante la justicia ordinaria dieciocho (18) meses después de su ejecutoria.”

Del análisis de las citadas normas, la Corte ha concluido que, en principio, las entidades públicas cuentan con un término de dieciocho meses para dar cumplimiento a los fallos judiciales que condenan al pago o a la devolución de una determinada cantidad de dinero, “término después del cual el acreedor de la obligación reconocida podría iniciar un proceso ejecutivo. Empero, tal como lo señala el artículo 176 del Código, la causal de mala conducta se configura en los supuestos en los cuales el pago de estas condenas se realice de manera tardía en comparación con el resto de obligaciones. En consecuencia, el término de dieciocho meses no puede ser considerado como parámetro exclusivo que exime a la Administración de cumplir estas providencias pues, al contrario, tal examen habrá de ser llevado a cabo de manera comparativa, esto es, de acuerdo a la ejecución del resto de obligaciones. Lo anterior de manera alguna significa que incluso el plazo al cual hace alusión la disposición pueda ser desconocido por el volumen de obligaciones que recaigan sobre la autoridad. Al contrario, dicho término deberá ser considerado como un límite máximo que autoriza la iniciación de acciones judiciales para lograr la ejecución de las sentencias judiciales, evento que no es, precisamente, el deseado según se desprende del artículo 2° del texto constitucional, el cual establece entre los diferentes fines asignados al Estado el “garantizar la efectividad de los principios, **derechos** y deberes consagrados en la Constitución”. [2]

De lo expuesto en precedencia, conviene precisar que la posibilidad de que existan diversos medios de defensa judicial debe ser analizada por el juez constitucional en términos de idoneidad y eficacia, frente a la situación particular de quien invoca el amparo constitucional, como quiera que una interpretación restrictiva del principio de subsidiariedad, llevaría a la vulneración de derechos fundamentales, si con el ejercicio de los dichos mecanismos no se logra la protección efectiva de los derechos conculcados.

Siguiendo esta línea interpretativa, en casos excepcionales, la Corte ha admitido la procedencia de la acción de tutela en orden a lograr el cumplimiento de una decisión judicial cuyo mandato consiste en una obligación de dar, en aquellos eventos en los cuales los medios ordinarios no resultan lo suficientemente idóneos y eficaces para alcanzar el fin propuesto; cual es la protección inmediata de los derechos fundamentales.

Por lo anterior, para la Sala es importante traer a colación el precedente fijado por esta Corporación en la Sentencia T-151 del 2 de marzo de 2007[3], en la cual, la Sala Segunda de Revisión estudió el caso de una persona de 79 años de edad, a quien en el año 2005, en virtud de una providencia proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, le fue reconocido su derecho al reajuste pensional, pero que a la fecha de presentación de la acción de tutela el Departamento del Valle no había dado cumplimiento.

En dicho asunto, la Corte amparó los derechos fundamentales de acceso a la administración de justicia y al mínimo vital del actor, pese a que los jueces de instancia consideraron que no estaba suficientemente acreditada la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

Para tal efecto, arribó a la conclusión de que, dadas las especiales circunstancias de indefensión y vulnerabilidad en las que se encontraba el accionante, resultaba desproporcionado el hecho de tener que promover un proceso ejecutivo para obtener la reliquidación de su pensión de jubilación, que ya le había sido reconocida en la jurisdicción contencioso administrativa.

Del mismo modo, esta Corporación, a través de diversos fallos[4], ha procedido a ordenar el cumplimiento de sentencias judiciales que estriban en obligaciones de dar, en aquellos casos de reconocimiento y pago de prestaciones de índole laboral, cuando es manifiesta la vulneración del derecho fundamental al mínimo vital de quien invoca el amparo constitucional. Sin embargo, a juicio de la Sala, tal exégesis no es absoluta, como quiera que por ser en sí mismo el acceso a la administración de justicia, un derecho subjetivo de carácter fundamental, la protección por vía de tutela no puede estar supeditada a que se compruebe, además, la afectación de otros derechos de la misma naturaleza.

En efecto, la Sala Novena de Revisión, en la Sentencia T-406 del 23 de mayo de 2002, señaló lo siguiente: “La acción de tutela es el mecanismo idóneo y eficaz para hacer cumplir la sentencia judicial dictada por la jurisdicción ordinaria laboral, pues la procedencia del amparo no está supeditada a que el accionante demuestre la vulneración de su mínimo vital o el de su familia, en tanto el cumplimiento de sentencias judiciales en un derecho fundamental de carácter subjetivo que se deduce de los artículos 29 y 58 Superiores.”[5]

En conclusión, la procedencia de la acción de tutela para obtener el cumplimiento de un fallo judicial está condicionada al tipo de obligación que en él se imponga. Así, en tratándose de una obligación de hacer, como es el caso de la orden de reintegro de un trabajador, la jurisprudencia constitucional ha señalado que dicho mecanismo procede de forma automática. Entre tanto, si lo que se pretende a través del amparo constitucional es lograr la ejecución de una sentencia judicial que impone una obligación de “dar”, la acción de tutela resulta improcedente, toda vez que para ello existe otro medio de defensa judicial, específicamente, el proceso ejecutivo; salvo que se logre acreditar que el mismo no resulta idóneo ni eficaz para la protección de los derechos fundamentales vulnerados.

4.2. El derecho de acceso a la administración de justicia

La jurisprudencia constitucional ha sido reiterativa en señalar que el cumplimiento de las providencias judiciales por parte de las autoridades y de los particulares, al tiempo que constituye una garantía de efectividad de los derechos de quienes acceden a la administración de justicia, configura un elemento integrante del derecho fundamental al debido proceso. Ello, de conformidad con lo establecido en los artículos 2º, 29 y 229 de la Constitución Política.

De esta manera, uno de los presupuestos esenciales del Estado Social de Derecho, es el de poder brindarle a los ciudadanos el acceso efectivo a la administración de justicia, lo cual implica (i) la posibilidad de que cualquier persona acuda ante las autoridades judiciales para poner en su conocimiento una situación determinada con el ánimo de obtener la protección o el restablecimiento de sus derechos. Sin embargo, dicha prerrogativa no se agota con el solo acceso, sino que además comprende (ii) la solución de la controversia dentro de un plazo razonable, con garantía del debido proceso y (iii) el cumplimiento de la orden que en este sentido emita el

operador jurídico. Al respecto, la Corte ha manifestado lo siguiente:

“La observancia de las providencias ejecutoriadas, además de ser uno de los soportes del Estado Social de Derecho, hace parte del derecho de acceder a la administración de justicia -artículo 229 Superior-. Este se concreta no sólo en la posibilidad de acudir al juez para que decida la situación jurídica planteada, sino en la emisión de una orden y su efectivo cumplimiento; valga decir, en la aplicación de la normatividad al caso concreto”. [6]

Bajo esa perspectiva, esta Corporación ha considerado que el derecho de acceso a la administración de justicia es fundamental per se y, en tal sentido, su vulneración se genera, entre otros casos, cuando la autoridad pública o el particular, a quien la decisión contenida en un fallo judicial le fue adversa, se rehúsa a dar cumplimiento a lo ordenado en el mismo. Lo anterior, no significa desconocer que con dicha actuación también pueden verse afectados otros derechos de igual naturaleza que surgen del contenido de la decisión judicial, tal es el caso del derecho al mínimo vital, en los eventos de reconocimiento y pago de pensiones, pero con los cuales no es necesario realizar juicios de conexidad.

Sobre el particular, es importante señalar que en la Sentencia T-262 de 1997 [7] la Corte sostuvo que: “el Estado de Derecho no puede operar si las providencias judiciales no son acatadas, o si lo son según el ánimo y la voluntad de sus destinatarios. Estos, a juicio de la Corte, no pueden tener la potestad de resolver si se acogen o no a los mandatos del juez que conduce determinado proceso, independientemente de las razones que puedan esgrimir en contra, pues el camino para hacerlas valer no es la renuencia a ejecutar lo ordenado sino el ejercicio de los recursos que el sistema jurídico consagra”.

Así las cosas, en la medida en que el incumplimiento de una decisión judicial ejecutoriada limite el acceso efectivo a la administración de justicia y, a su vez, vulnere derechos de raigambre fundamental, la acción de tutela se torna procedente como el mecanismo eficaz e idóneo para obtener su protección y, en consecuencia, hacer efectivo el cumplimiento del fallo objeto de desobediencia.

5. Análisis de los casos concretos

En este acápite, la Sala se ocupará de analizar si en los asuntos objeto de revisión en la presente sentencia, procede otorgar el amparo deprecado, conforme con las circunstancias particulares de cada caso y en atención a la idoneidad y eficacia de los medios ordinarios de defensa previstos en el ordenamiento jurídico para la solución de la controversia planteada por las accionantes.

5.1. Cuestión Preliminar

La vulneración del derecho de acceso a la administración de justicia surge a partir del momento en que la autoridad o el particular se abstiene de dar cumplimiento a lo ordenado en el fallo judicial que les fue adverso. En esa medida, dicha actitud renuente comporta la omisión de una obligación ineludible que subsiste durante el tiempo en que la autoridad debía actuar y, sin embargo, se abstuvo de hacerlo.

Así las cosas, es claro que la violación del derecho fundamental de acceso a la administración de justicia se mantiene, hasta tanto, quien está obligado no inicie una actuación positiva orientada a cumplir la decisión allí proferida.

5.2. Expediente T-2.497.320

En el presente caso, de acuerdo con las pruebas que obran en el expediente, la señora Cruz Elena Conrado Salazar le solicitó al Departamento del Valle del Cauca el reajuste de su mesada pensional de conformidad con lo previsto en la Ley 6 de 1992 y el Decreto 2108 de 1992. Ante la negativa de dicha entidad de proceder de acuerdo a lo solicitado y luego de haber agotado la vía gubernativa, la accionante promovió una acción de nulidad y restablecimiento ante la jurisdicción contencioso administrativa.

En sentencia proferida el 8 de abril de 2005, el Tribunal Administrativo del Valle decretó la nulidad de los actos administrativos mediante los cuales se negó la prestación reclamada y condenó a la entidad demandada a reconocer y a pagar a su favor el reajuste pensional. Trascurridos cinco años sin que el Departamento del Valle del Cauca haya dado cumplimiento a la orden impartida en el referido fallo, la actora acudió a la acción de tutela en procura de obtener la protección de sus derechos fundamentales al mínimo vital y de acceso a la administración de justicia.

Adicionalmente, se resalta el hecho de que la accionante cuenta con 81 años de edad y, por tanto, es un sujeto de especial protección constitucional.

5.1.1. De acuerdo con lo expuesto en los acápites precedentes, le corresponde a la Sala establecer si el Departamento del Valle del Cauca vulneró los derechos fundamentales invocados por la señora Cruz Elena Conrado Salazar, al abstenerse de dar cumplimiento a la providencia proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, el 8 de abril de 2005, en el que se le condenó a reconocer y a pagar a favor de ésta un reajuste a su mesada pensional.

En primer lugar, es importante señalar que la orden proferida por el operador jurídico, en este caso, contiene una obligación de dar que consiste en pagar una determinada suma de dinero. En este sentido, retomando la parte considerativa de esta providencia, es claro que, en principio, la accionante cuanta con el proceso ejecutivo como mecanismo de defensa judicial preferente para hacer exigible la prestación reclamada; evento que haría improcedente la acción de tutela.

No obstante, en atención a las especiales circunstancias en las que se encuentra la actora, como quiera que se trata de una persona de la tercera edad, resulta evidente que el trámite del proceso ejecutivo no es el medio idóneo ni eficaz para satisfacer su pretensión, toda vez que la solución de la controversia podría superar su expectativa de vida. De esta manera, la acción de tutela constituye la única herramienta para lograr la protección efectiva de los derechos fundamentales vulnerados.

A lo anterior, se suma el hecho de que ya la jurisdicción competente reconoció a su favor un derecho que se encuentra consolidado y del cual, para garantizar su efectividad plena, sólo se requiere que la entidad demandada dé cumplimiento a la orden impartida en este sentido por la autoridad judicial.

Más allá de hacer un análisis de otros derechos fundamentales que pueden resultar vulnerados con el actuar de la administración, como es el caso del derecho al mínimo vital de la actora, la Sala reitera que si bien es cierto no obra en el expediente manifestación expresa de que el mismo se encuentre afectado por el incumplimiento del fallo en cuestión, también lo es que, como ya fue mencionado, el acceso a la administración de justicia es un derecho fundamental per se y, en tal sentido, la procedencia del amparo constitucional no puede estar supeditada a que la accionante demuestre además la vulneración de otros derechos.

Aclarada la procedencia de la acción de tutela en este asunto, esto es, la ineficacia de los medios ordinarios previstos en el ordenamiento jurídico para la solución del problema planteado, de conformidad con los argumentos expuestos anteriormente, esta Sala de Revisión concederá el amparo deprecado por la accionante. En consecuencia, se ordenará al Gobernador del Departamento del Valle del Cauca que en el término de quince (15) días, contados a partir de la notificación de la presente sentencia, inicie las acciones conducentes al cumplimiento de la sentencia a través de la cual se ordenó el reconocimiento y pago del reajuste de la pensión de jubilación de la señora Cruz Elena Conrado Salazar.

5.3. Expediente T-2.507.184

Según se desprende del material probatorio obrante en el expediente de tutela, en el año 1965, a la accionante le fue reconocido el derecho a la sustitución de la pensión de su esposo fallecido. Posteriormente, le solicitó al Departamento del Valle del Cauca el reajuste de dicha asignación, según lo establecido en la Ley 6 de 1992 y el Decreto 2108 de 1992. Petición que fue denegada, a través de diversos actos administrativos.

Agotada la vía gubernativa, la accionante instauró demanda de acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra la mencionada entidad. Mediante providencia proferida el 21 de abril de 2006, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca resolvió declarar nulos dichos actos y, en consecuencia, condenó a la entidad accionada a reconocer y a pagar a favor de la actora el reajuste pensional solicitado.

Hasta el momento, han transcurrido cuatro años en los que el Departamento del Valle del Cauca no ha dado cumplimiento al fallo en mención, situación que quebranta el derecho de acceso a la administración de justicia de la actora.

A partir de lo anterior, le corresponde a la Sala determinar si con la falta de ejecución del fallo judicial que ordena reconocer y pagar un reajuste pensional, el Departamento del Valle del Cauca vulneró el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia de la accionante.

5.2.1. De acuerdo con las consideraciones precedentes y teniendo en cuenta que el propósito que persigue la señora Margarita Cortés de Mejía, a través de la acción de tutela, es obtener el cumplimiento de una decisión judicial que contiene una obligación de carácter patrimonial, en principio, el amparo constitucional deviene improcedente, toda vez que para dicho efecto está previsto otro medio de defensa judicial. Sin embargo, en la medida en que el mismo no resulte idóneo ni eficaz para la protección de los derechos fundamentales que se aduce vulnerados, la acción de tutela se erige como el único mecanismo a través del cual se puede lograr su satisfacción.

Como aspecto de significativa importancia, se destaca el hecho de que la accionante es una persona de 80 años de edad, condición que la hace titular de una especial protección constitucional, según lo establecido en el Artículo 46 de la Constitución Política.

5.2.2. Analizadas las anteriores circunstancias, para la Sala resulta desproporcionado y abiertamente inconstitucional someter a la actora nuevamente al trámite de un proceso judicial, más específicamente, al proceso ejecutivo, cuando en la jurisdicción contenciosa administrativa, luego de un largo debate, le fue reconocido su derecho al reajuste pensional, del cual el Estado está obligado a garantizar su efectividad[8].

Desde esta perspectiva, teniendo en cuenta la falta de idoneidad y eficacia de los medios

ordinarios de defensa de que puede disponer la actora para lograr el cumplimiento del fallo en mención, la acción de tutela resulta procedente como el único mecanismo existente para obtener la protección de su derecho de acceso a la administración de justicia. En tal sentido, esta Sala de Revisión concederá el amparo solicitado por la actora y ordenará a la entidad demandada que en el término de quince (15) días, contados a partir de la notificación de la presente sentencia, de cumplimiento a la decisión contenida en el fallo dictado el 21 de abril de 2006, por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca.

V. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero. REVOCAR la sentencia proferida por el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Cali, dentro del expediente T-2.497.320 y, en su lugar, TUTELAR el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia de la señora Cruz Elena Conrado Salazar, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia.

Segundo. ORDENAR a la Gobernación del Valle del Cauca que en el término de quince (15) días contados a partir de la notificación de la presente sentencia, proceda a dar cumplimiento al fallo proferido el 8 de abril de 2005 por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, que ordenó el reconocimiento y pago del reajuste de la mesada pensional de la señora Cruz Elena Conrado Salazar.

Tercero. REVOCAR la sentencia proferida por el Juzgado Catorce Administrativo del Circuito de Cali, dentro del expediente T-2.507.184 y, en su lugar, TUTELAR el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia de la señora Margarita Cortés de Mejía, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia.

Cuarto. ORDENAR a la Gobernación del Valle del Cauca que en el término de quince (15) días contados a partir de la notificación de la presente sentencia, proceda a dar cumplimiento al fallo proferido el 21 de abril de 2006 por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, que ordenó el reconocimiento y pago del reajuste de la mesada pensional de la señora Margarita Cortés de Mejía.

Quinto. Por conducto de la Secretaría General de esta corporación, COMPULSAR COPIAS del presente expediente, incluida esta sentencia, con destino a la Procuraduría General de la Nación y a la Fiscalía General de la Nación para que, si encuentran mérito, adelanten la respectiva acción disciplinaria y penal a que hubiere lugar, por el incumplimiento de las decisiones judiciales motivo de esta acción de tutela.

Sexto. Por Secretaría General, líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

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

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado Ponente

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON ELIAS PINILLA PINILLA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

[1] Ver Sentencia T-151 del 2 de marzo de 2007, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[2] Ver Sentencia T-096 del 7 de febrero de 2008, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

[3] M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[4] Ver, entre otras, las Sentencias T-406 del 23 de mayo de 2002, M.P. Clara Inés Vargas Hernández; T-363 del 8 de abril de 2005, M.P. Clara Inés Vargas Hernández; T-916 del 2 de noviembre de 2007, M.P. Jaime Córdoba Triviño; T-096 del 7 de febrero de 2008, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto y T-779 del 30 de octubre de 2009, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[5] Ver Sentencia T-406 del 23 de mayo de 2002, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

[6] Ver Sentencia T-553 del 28 de noviembre de 1995, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

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

[8] Art. 2° CP: Son fines del Estado, entre otros, garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución Política.

2



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones

ISSN 2256-1633

Última actualización: 5 de agosto de 2020

