

Expediente T-1.828.684

Sentencia T-896/08

RECURSO DE APELACION-No procede contra los autos mediante los cuales se niega la apertura de incidente de desacato

Esta Sala de revisión se pronunciará brevemente sobre la improcedencia del recurso de apelación contra los autos mediante los cuales se deniega la apertura de un incidente de desacato debido a que del examen del expediente se constata que la Sala jurisdiccional disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca y la Sala jurisdiccional disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura dieron trámite a un recurso de apelación interpuesto por el demandante contra el auto emitido el veintitrés (23) de marzo de 2007 por la Sala jurisdiccional disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca mediante la cual se resolvió denegar la petición de iniciación de incidente de desacato. De los apartes antes transcritos se deduce con extrema claridad que contra el auto que deniega la apertura del incidente de desacato no caben recursos

INDEXACION DE LA PRIMERA MESADA PENSIONAL-Reiteración de jurisprudencia

DERECHO A MANTENER EL PODER ADQUISITIVO DE LAS PENSIONES-Reiteración de jurisprudencia

ACCION DE TUTELA-Procedencia contra actos administrativos expedidos en virtud de órdenes judiciales proferidas por un juez de tutela

Cuando se trata de actos administrativos de contenido particular, expedidos en virtud de las órdenes proferidas por un juez de tutela, en principio las reglas de procedencia del mecanismo de protección de los derechos fundamentales no varían, es decir, debido a la existencia de otros medios de defensa judicial previstos por el ordenamiento jurídico habría que examinar en cada caso particular y concreto la eficacia y la idoneidad del otro medio de defensa judicial para establecer la procedencia de la acción de tutela. No obstante, a los medios judiciales ordinarios se aúna una vía excepcional en estos casos: En efecto, por tratarse de actos administrativos expedidos para dar cumplimiento a órdenes contenidas en una sentencia de tutela, proferida a su vez para amparar derechos fundamentales en juego, cabe la posibilidad de acudir al juez competente para velar por el cumplimiento del fallo de tutela en el caso que la Administración no subsane de manera idónea la vulneración constatada por la autoridad judicial. En otras palabras, como el juez de tutela conserva la competencia para velar el cumplimiento del fallo, esta competencia se extiende al examen de las medidas adoptadas por el responsable de la vulneración en ejecución de las órdenes contenidas en la sentencia de tutela, pues de no entenderse así se haría nugatoria la protección constitucional de los derechos fundamentales ya que no se garantizaría su efectivo restablecimiento.

CUMPLIMIENTO FALLO DE TUTELA E INCIDENTE DE DESACATO-Diferencias

ACCION DE TUTELA-No es el mecanismo para buscar el cumplimiento de las sentencias de tutela/INCIDENTE DE DESACATO-Improcedencia de tutela salvo que se presenten vías de hecho

ACCION DE TUTELA PARA INDEXACION DE LA MESADA PENSIONAL-Improcedencia por tratarse de un segundo intento para revivir un asunto que ya fue objeto de pronunciamiento

en sede de tutela y que decidió no abrir a trámite el incidente de desacato

El demandante realmente impetra una segunda acción de tutela para intentar revivir una discusión jurídica que finalizó cuando los órganos judiciales encargados de velar por el cumplimiento del fallo decidieron denegar la solicitud de apertura del incidente de desacato por él promovido. Los jueces de tutela se pronunciaron sobre el cumplimiento de sus decisiones cuando examinaron la resolución ahora impugnada y decidieron no abrir a trámite el incidente de desacato propuesto por el demandante, porque consideraron que la entidad accionada –la Caja Agraria en liquidación- había dado pleno cumplimiento a las órdenes proferidas en los fallos de tutela relacionadas con la indexación de la primera mesada pensional. En esa medida encuentra esta Sala de Revisión que la pretensión del actor de revisar la indexación de la mesada pensional efectuada mediante la Resolución, es un intento de revivir un asunto que fue objeto de un pronunciamiento previo en sede de tutela y por lo tanto no puede volver a ser examinado pues ya fue resuelto de manera definitiva por las autoridades judiciales competentes.

MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL-Reclamo ante la justicia laboral para reembolso de sumas descontadas injustamente por el FOPEP en el pago del retroactivo

Referencia: expediente T-1.828.684

Acción de tutela instaurada por Carlos Eusebio Parra Villalobos contra la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero en Liquidación.

Magistrado Ponente:

Dr. HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO.

Bogotá D. C., dieciséis (16) de septiembre de dos mil ocho (2008).

La Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional integrada por los magistrados Clara Inés Vargas Hernández, Jaime Araujo Rentería y Humberto Antonio Sierra Porto, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución Política y en los artículos 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión de las decisiones dictadas por el Juzgado Diecisiete (17) Laboral del Circuito, en primera instancia, y la Sala Laboral del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá, en segunda instancia, en el trámite de la acción de tutela instaurada por Carlos Eusebio Parra Villalobos contra la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero en Liquidación.

I. ANTECEDENTES.

El peticionario impetró acción de tutela contra la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero en liquidación porque considera vulnerado su derecho fundamental a la seguridad social específicamente en lo relacionado con la conservación del poder adquisitivo de las pensiones y el principio de favorabilidad en materia salarial. Fundamenta la acción impetrada en los siguientes:

1. Hechos

1.1. El Sr. Parra Villalobos laboró en la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero desde el 29

de diciembre de 1955 hasta el 27 de septiembre de 1961 y del 6 de octubre de 1961 al 30 de junio de 1976, es decir, trabajó durante 20 años y 166 días.

1.2. De conformidad con lo establecido en el artículo 34 de la Convención Colectiva vigente en el año de 1976, la Caja de Crédito Agrario pensionaría a los trabajadores que hubieran cumplido 47 años de edad y 20 años de servicios continuos o discontinuos con una pensión equivalente al 75% de su salario.

1.3. Al momento de retirarse de la entidad el Sr. Parra Villalobos no contaba con la edad convencionalmente establecida para el reconocimiento de la pensión de vejez (47 años), edad que cumplió en el 14 de enero de 1988.

1.4. El 27 de enero del mismo año, el actor presentó una solicitud a la Caja de Crédito Agrario dirigida al reconocimiento de su pensión de jubilación.

1.5. Mediante la Resolución SGA-P 073 de veintitrés (23) de marzo de 1988 el subgerente administrativo de la Caja de Crédito Agrario reconoció al Sr. Parra Villalobos una pensión de jubilación por valor de diez mil setecientos veintitrés pesos con veintiséis centavos (\$10.723,26), suma equivalente al 75% del salario que el actor devengó en el año de 1976. Debido a que la pensión reconocida era inferior al salario mínimo mensual vigente en el año 1988 en el mismo acto administrativo fue reajustada hasta ese monto, de conformidad con lo establecido en la Ley 4ª de 1976. Una vez reajustada la mesada pensional ascendía a veinticinco mil seiscientos treinta siete pesos con cuarenta centavos (\$25.637,40).

1.5. Inconforme con la prestación reconocida, el Sr. Parra Villalobos inició proceso ordinario laboral con el fin de obtener el reajuste de la primera mesada pensional, a partir de la actualización del salario promedio devengado al momento de su retiro de la Caja de Crédito Agrario, con base en la variación del Índice de Precios al Consumidor.

1.6. Mediante sentencia de cinco (5) de noviembre de 2004 el Juzgado 13 Laboral del Circuito de Bogotá profirió sentencia denegatoria de las pretensiones del actor. Esta providencia fue confirmada por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá, por medio de sentencia de treinta y uno (31) de marzo de 2005. La Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia en proveído calendado el siete (7) de julio de 2006 decidió no casar la sentencia de segunda instancia.

1.7. El Sr. Parra Villalobos impetró acción de tutela contra la sentencia proferida por la Sala Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia. El veintidós (22) de septiembre de 2006 la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca concedió el amparo constitucional solicitado. En virtud de lo anterior dejó sin valor ni efecto la sentencia emitida el siete (7) de julio de 2006 por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia e inaplicó las proferidas el cinco (5) de noviembre de 2004 y el treinta y uno (31) de marzo de 2005 por el Juzgado Trece Laboral del Circuito de Bogotá y el Tribunal Superior de la misma ciudad, respectivamente. Así mismo, ordenó a la Liquidadora de la Caja de Crédito Agrario que procediera a reliquidar y tramitar el pago de lo debido al Sr. Parra Villalobos a partir de la primera mesada pensional. Impugnado el fallo de tutela de primera instancia, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura lo modificó y en su lugar ordenó a pagador de la CAJA que, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la notificación de la sentencia de tutela de segunda instancia, efectuara el pago de la primera mesada pensional debidamente indexada al accionante y a que dentro de los diez (10) días

siguientes realizara las gestiones necesarias para cancelar el retroactivo del monto total adeudado por dicho concepto.

1.8. Mediante Resolución No.04820 del veintinueve (29) de septiembre de 2006 la CAJA en liquidación dio cumplimiento al anterior fallo de tutela, para calcular el monto de la primera mesada pensional indexada dio aplicación a la siguiente formula, de conformidad con lo establecido en el fallo de tutela de primera instancia:

$$V_p = V_h \frac{\text{I.P.C. Final}}{\text{I.P.C. Inicial}}$$

I.P.C. Inicial

Donde V_p es el valor presente del salario base para la liquidación de la primera mesada pensional, V_h el valor histórico de la primera mesada pensional, I.P.C. Final es el índice de precios al consumidor correspondiente a la fecha del reconocimiento de la primera mesada pensional y el I. P. C. Inicial es el Índice de Precios al Consumidor correspondiente a la fecha del retiró del servicio.

Estas variables en el caso el Sr. Villalobos correspondían a los siguientes valores:

$V_h = \$10.763,26$; esto es el 75% del promedio del salario devengado por el Sr. Villalobos durante su último año de servicios.

I. P. C. Final = 10.115 correspondiente a la fecha en que el Sr. Parra Villalobos adquirió el derecho a la pensión (enero de 1988)

I. P. C. Inicial = 0,90 correspondiente a la fecha en que el Sr. Parra Villalobos se retiró del servicio de la CAJA (junio de 1976).

Aplicada la anterior fórmula, la mesada pensional inicialmente reconocida al Sr. Parra Villalobos fue indexada a la suma de ciento veintidós mil doscientos sesenta y un pesos con ochenta y seis centavos (\$121.261,86) al catorce (14) de enero de 1988. Valor que, actualizado con base en el aumento del salario mínimo de 1988 a 1993 y con base en el I. P. C. a partir de 1994, ascendió en el año 2006 a un millón ochocientos cuarenta mil trescientos setenta y ocho pesos con cincuenta y dos centavos (\$1.840.378.52). En el mismo acto administrativo se ordenó el pago de un retroactivo por valor de ciento un millones veintiséis mil ochocientos treinta y siete pesos con siete centavos (\$101.026.837,07) a favor del demandante.

1.9. El veintiséis (26) de octubre de 2006 el Sr. Parra Villalobos promovió, ante el Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca, incidente de desacato de la sentencia de tutela proferida por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura. A su juicio la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero en Liquidación había indexado incorrectamente su mesada pensional en la Resolución No. 04820 de 2006, pues los valores aplicados a las distintas variables eran erróneos. En su opinión el valor histórico que debió ser aplicado era la suma de veinticinco mil seiscientos treinta y siete pesos con cuarenta centavos (\$25.637,40) correspondiente a la primera mesada efectivamente reconocida en el año 1988; el I. P. C. Final era de 24,02% correspondiente al 31 de diciembre de 1987 y el I. P. C. Inicial era 17,49% correspondiente a la fecha en que se causó el retiro, junio 30 de 1976. Aplicada la formula de indexación el valor de la primera mesada pensional que debió serle reconocida –siempre según el Sr. Parra Villalobos- era de trescientos cincuenta y dos mil noventa y dos pesos con ochenta y dos centavos (\$352.092.82), suma que actualizada al año 2006 arrojaba un

valor de cinco millones setecientos setenta y cinco mil seiscientos noventa siete pesos (\$5.775.697). De conformidad con este cálculo el valor del retroactivo debido al peticionario era de trescientos noventa y siete millones sesenta y cinco mil quinientos un pesos con setenta centavos (\$397.065.501,70), suma que reclamaba en el escrito mediante el cual promovía el incidente de desacato. También solicitaba la devolución de las sumas descontadas por el FOPEP del monto del retroactivo reconocido en la Resolución 04820 de 2006 en favor de la EPS SALUDCOOP, de ASOAGRO y de CREDICOOP Caja Cooperativa.

1.10. Mediante providencia de veintitrés (23) de marzo de 2007, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca denegó la petición de incidente de desacato formulada por Carlos Eusebio Parra Villalobos. Consideró el Tribunal que el actor erraba cuando proponía como valor histórico para el cálculo de la primera mesada pensional indexada la suma de veinticinco mil seiscientos treinta y siete pesos con cuarenta centavos (\$25.637,40) porque este no era el valor reconocido por concepto de mesada pensional mediante la Resolución 23 de 1988. La prestación reconocida en dicho acto administrativo ascendía a diez mil setecientos sesenta y tres pesos con veintiséis centavos (\$10.723,26) y esa era la suma que correspondía al valor histórico en la fórmula aplicada para indexar la primera mesada pensional. Cosa distinta era que dicha mesada en el mismo acto administrativo hubiera sido reajustada al valor del salario mínimo mensual legal vigente en el año 1988, en cumplimiento de lo señalado por la Ley 4ª de 1976. Según el parecer del órgano colegiado el reclamante pretendía una doble indexación de su primera mesada pensional, a la cual no tenía derecho, y en vista de que la CAJA mediante la Resolución 04820 de 2006 había dado pleno cumplimiento a lo dispuesto en sede de tutela se abstuvo de ordenar el inicio del incidente de desacato propuesto por el Sr. Parra Villalobos.

1.11. La anterior decisión fue confirmada mediante providencia de nueve (09) de mayo de 2007 por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura.

Inconforme con las anteriores providencias judiciales el Sr. Parra Villalobos impetra acción de tutela contra la Resolución No.04820 de 2006 por considerarla vulneradora de sus derechos fundamentales.

2. Solicitud de tutela.

En el escrito de tutela presentado reitera el peticionario los argumentos expuestos en el incidente de desacato, en el sentido que la Resolución 04820 de 2006 indexó erróneamente su mesada pensional. Insiste en que la primera mesada pensional que le fue efectivamente reconocida por la Caja de Crédito Agrario en Liquidación, mediante la Resolución SGA-P 073 de 1988, ascendía a la suma de veinticinco mil treinta y siete pesos con cuarenta centavos (\$25.637,40) y por lo tanto este era el valor histórico (Vh) que debía aplicarse en la correspondiente fórmula de actualización. Por consiguiente el valor de la primera mesada pensional indexada –siempre según el Sr. Parra- es de trescientos cincuenta y dos mil noventa y dos pesos con ochenta y dos centavos (\$352.092.82), suma que actualizada al año 2006 arroja un valor de cinco millones setecientos setenta y cinco mil seiscientos noventa siete pesos (\$5.775.697). De conformidad con este cálculo el valor del retroactivo debido al actor era de trescientos noventa y siete millones sesenta y cinco mil quinientos un pesos con setenta centavos (\$397.065.501,70). Adicionalmente solicita el demandante el reintegro de las sumas descontadas por el FOPEP del monto del retroactivo reconocido en la Resolución 04820 de 2006 en favor de la EPS SALUDCOOP, de ASOAGRO y de CREDICOOP Caja Cooperativa. Afirma que “tales descuentos no deben realizarse, porque como es cosa lógica no puedo pagar por un servicio que no se me va a prestar

con retroactividad, pues como ustedes pueden comprender los descuentos van dirigidos a la prestación de servicios a futuro y no al pasado” y agrega que nunca autorizó que se realizaran los mencionados descuentos sobre mesadas adicionales o sobre retroactivos, razón por la cual considera que la actuación de la CAJA y del FOPEP contravino lo señalado por las Leyes 71 y 79 de 1988 así como la Ley 100 de 1993 y los Decretos 1073 de 2002 y 994 de 2003, disposiciones que supeditan los descuentos a la previa autorización del empleado o jubilado.

3. Pruebas relevantes allegadas al expediente.

Obran las siguientes pruebas dentro del expediente de tutela:

- Copia simple de escrito presentado por Carlos Eusebio Parra Villalobos ante la Sala jurisdiccional disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca (folios 2-3 Cuaderno 1).
- Copia simple de la Resolución SGA-P 073 de 23 de marzo de 1988 por la cual se reconoce la pensión de jubilación de Carlos Eusebio Parra Villalobos (folios 4-6 Cuaderno 1).
- Copia simple de la Resolución No.04820 de 29 de septiembre de 2006 por la cual se indexa la mesada pensional de Carlos Eusebio Parra Villalobos (folios 7-9 Cuaderno 1).
- Copia simple de escrito suscrito por Carlos Eusebio Para Villalobos mediante el cual propone incidente de desacato contra la Caja Agraria en Liquidación (folios 33-34 Cuaderno 1).
- Copia simple del Cupón No. 33.572 expedido por el FOPEP (folio 38 Cuaderno 1).
- Copia de certificación expedida por el Departamento Nacional de Estadística –DANE- del Índice de Precios al Consumidor 1975-2006 (folios 42-50 Cuaderno 1).
- Copia simple de escrito presentado por el representante de la Caja Agraria en Liquidación en el trámite del incidente de desacato promovido por Carlos Eusebio Parra Villalobos contra la Caja Agraria en Liquidación (folios 64-68 Cuaderno 1).
- Copia simple de la sentencia Radicación 2006-3384 de fecha 22 de septiembre de 2006, proferida por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, M. P. José Fernando Castro García, en el trámite de la acción de tutela promovida por Carlos Eusebio Parra Villalobos contra la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero en Liquidación.
- Copia simple de la sentencia Radicado No.11001112000200603384 01/242.III.6, de fecha 25 de octubre de 2006 proferida por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, M. P. Fernando Coral Villota, en el trámite de la segunda instancia de la acción de tutela promovida por Carlos Eusebio Parra Villalobos contra la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero en Liquidación (folios 71-85 Cuaderno 1).
- Copia simple del Auto Radicado No. ID2006-3384 de fecha 23 de marzo de 2007 proferido por proferido por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca, M. P. José Fernando Castro García, mediante el cual se decide el Incidente de Desacato promovido por Carlos Eusebio Para Villalobos contra la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero en Liquidación (folios 123-165 Cuaderno 1).
- Copia simple del Auto Radicado No. 11001112000200603384 02/350.I.07 de fecha 9 de mayo de 2007 proferido por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, M. P. Fernando Coral Villota, mediante el cual se decide la segunda instancia del Incidente de Desacato promovido por Carlos Eusebio Para Villalobos contra la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero en Liquidación (folios 179-188 Cuaderno 1).

1).

4. Intervención de la entidad demandada.

Mediante escrito suscrito por el Liquidador la CAJA intervino en el trámite de la acción de tutela. Expone el representante de la entidad accionada que en la Resolución No.04820 de 2006 se indexó la mesada pensional del Sr. Parra Villalobos “aplicando en estricto sentido la fórmula indicada en los fallos de tutela proferidos por el Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca y por el Consejo Superior de la Judicatura”. Explica que el valor inicial o valor histórico en la fórmula aplicada para indexar la prestación corresponde a la primera mesada pensional reconocida en la Resolución SGA-P 073 del 23 de marzo de 1988, esto es la suma de \$10.763.26, equivalente al 75% del salario total devengado por el actor en el último año de servicios. Agrega que “cuestión muy distinta es que en el año de 1988, la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero, en cumplimiento de la Ley 4 de 1976, hubiera reajustado la mesada reconocida es decir \$10.763,26 al salario mínimo legal vigente en 1988, esto es, \$25.637,40”. Consigna igualmente que la primera mesada pensional indexada fue actualizada desde 1988 hasta 1993 con base en la variación del salario mínimo de conformidad con lo señalado por el artículo 1° de la Ley 71 de 1988, y a partir de ese año aplicando el IPC del año inmediatamente anterior, en virtud de lo consignado en el artículo 14 de la Ley 100 de 1993.

El Magistrado Sustanciador decidió vincular al trámite de revisión de tutela a los Magistrados del Consejo Superior de la Judicatura y al Gerente General del FOPEP, quienes presentaron escritos en los cuales solicitaban la denegación del amparo solicitado por el Sr. Parra Villalobos.

5. Decisiones judiciales objeto de revisión.

Mediante sentencia proferida el catorce (14) de noviembre de dos mil siete (2007) el Juzgado Diecisiete Laboral del Circuito de Bogotá denegó el amparo solicitado. Respecto de la solicitud de reajuste de la primera mesada pensional encuentra el juez de primera instancia que se configura cosa juzgada respecto de lo decidido en la acción de tutela No.2006-3384, tramitada ante el Consejo Seccional de Judicatura, por existencia de identidad de partes, de pretensiones y de hechos. Respecto de la pretensión consistente en el reintegro de los aportes descontados por el FOPEP, considera el a quo que el actor contaba con otro medio de defensa judicial para hacerla efectiva, pues podía acudir a la jurisdicción ordinaria laboral y que no acreditó la existencia de un perjuicio irremediable que hiciera procedente el amparo transitorio.

Impugnada la anterior decisión, conoció la Sala Laboral del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá, la cual mediante sentencia de dieciocho (18) de diciembre de dos mil siete (2007) confirmó el fallo de primera instancia. Luego de examinar la petición de tutela encuentra el ad quem que las pretensiones del actor se dirigen realmente contra las decisiones adoptadas en el trámite del incidente de desacato promovido por el actor contra la Caja de Crédito Agrario en Liquidación. Luego de examinar las reglas jurisprudenciales sentadas por la Corte Constitucional en materia de la procedencia de la acción de tutela en el trámite del incidente de desacato, concluye que en este caso en concreto la acción impetrada es improcedente porque no se configura una vía de hecho en esa instancia procesal. Encuentra, así mismo, que la entidad estatal tampoco vulneró los derechos fundamentales del actor pues en la Resolución No. 04820 de 2006 dio estricto cumplimiento a lo decidido en las sentencia proferidas por las salas jurisdiccional disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca y el Consejo Superior de la Judicatura en el trámite de la acción de tutela impetrada por Carlos Eusebio Parra Villalobos.

6. Revisión por la Corte

Remitido el fallo a esta Corporación, la Sala de Selección número 3, mediante auto de veinticuatro (24) de marzo de dos mil ocho (2008), dispuso su revisión por la Corte Constitucional.

7. Actuaciones surtidas ante la Corte Constitucional.

El Magistrado Sustanciador, mediante auto proferido el veintiocho (28) de julio de 2008, ordenó que la Secretaría General de la Corte Constitucional pusiera en conocimiento a la sala jurisdiccional disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca, a la sala jurisdiccional disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, y al Consorcio FOPEP –Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional-, de la acción incoada por el Sr. Parra Villalobos con el propósito de que se pronunciaran acerca de las pretensiones formuladas por el demandante. Mediante providencia proferida en la misma fecha se solicitó a la Sala Jurisdiccional del Consejo Superior de la Judicatura la remisión de la sentencia de tutela proferida el veintidós (22) de septiembre de 2006, dentro de la acción de tutela promovida por Carlos Eusebio Parra Villalobos contra la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia.

Mediante Oficio No. 9782 recibido en la Secretaría General de la Corte Constitucional el cuatro (04) de agosto de 2008 fue remitida la sentencia de tutela fechada el veintidós (22) de septiembre de 2006 proferida por la Sala jurisdiccional disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca. Igualmente el veinticinco (25) de julio fueron recibidos en el despacho del Magistrado sustanciador los escritos de intervención suscritos por el Presidente de la sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y por el Gerente general del FOPEP.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

1. Competencia.

Es competente esta Sala de la Corte Constitucional para revisar las decisiones proferidas dentro del trámite de la acción de tutela de la referencia, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. El asunto objeto de revisión.

El demandante impetró una primera acción de tutela contra la Caja Agraria en Liquidación mediante la cual reclamó la indexación de su primera mesada pensional. Esta acción fue fallada mediante sentencias proferidas por las salas jurisdiccionales disciplinarias del Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca, en primera instancia, y del Consejo Superior de la Judicatura, en segunda instancia; decisiones que concedieron el amparo solicitado y ordenaron al ente demandado indexar la primera mesada pensional del Sr. Parra Villalobos. Esta orden fue cumplida por medio de la Resolución No.04820 de 2006, acto administrativo en el cual se indexó la prestación en cuestión desde 1976 hasta 1988, se actualizó la mesada pensional indexada hasta el año 2006, y se ordenó pagar al demandante el retroactivo debido desde el 20 de junio de 2000, así como girar los aportes en materia de salud a la entidad promotora de salud seleccionada por el pensionado a través del Consorcio FOPEP.

Inconforme con la fórmula utilizada por la Caja Agraria en liquidación para indexar su mesada

pensional, al igual que con los descuentos en salud que se hicieron de la suma pagada como retroactivo, el Sr. Parra Villalobos promovió un incidente de desacato en contra de la Caja Agraria en Liquidación, no obstante tanto el Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca en primera instancia, como el Consejo Superior de la Judicatura en segunda instancia, encontraron que la entidad estatal había dado fiel cumplimiento a las órdenes de tutela proferidas y denegaron la apertura del incidente. Por tal razón Carlos Eusebio Parra Villalobos impetra una segunda acción de tutela esta vez dirigida contra la Resolución No.04820 de 2006, esto es contra el acto administrativo expedido por la Caja Agraria en Liquidación en cumplimiento de las sentencia de tutela que ampararon su derecho a la indexación de la primera mesada pensional, igualmente solicita la devolución de los aportes descontados por el FOPEP del monto del retroactivo reconocido en la Resolución 04820 de 2006, en favor de la EPS SALUDCOOP, de ASOAGRO y de CREDICOOP Caja Cooperativa.

La segunda acción de tutela instaurada por el actor fue fallada de manera desfavorable a sus pretensiones en ambas instancias. Estimó el a quo que se configuraba cosa juzgada respecto de la primera acción promovida por el Sr. Parra Villalobos debido a la identidad de partes, de hechos y de pretensiones existente entre ambos procesos y que el demandante contaba con otro medio de defensa judicial para reclamar las sumas descontadas del retroactivo recibido; mientras que el ad quem confirmó la decisión de primera instancia por considerar que la tutela realmente se dirigía contra las providencias judiciales emitidas en el trámite del desacato, decisiones que a su juicio se ajustaban a derecho y no constituían una vía de hecho susceptible de ser atacada en sede de tutela.

Realizado el anterior recuento fáctico encuentra esta Sala de Revisión que en el presente caso deben ser analizadas distintas cuestiones procesales y sustanciales. En primer lugar debe pronunciarse sobre el derecho a la indexación de la primera mesada pensional y su alcance a la luz de la jurisprudencia constitucional. En segundo lugar debe analizar la procedencia de la acción de tutela contra actos administrativos y específicamente contra un acto administrativo mediante el cual se indexa una mesada pensional expedido en virtud de las órdenes proferidas en una sentencia de tutela, debido a que tal es el supuesto de la Resolución No.04820 atacada por el actor. Esta segunda cuestión implica a su vez una reflexión sobre el incidente de desacato como mecanismo idóneo para el cumplimiento de los fallos de tutela y sobre la procedencia de la acción de tutela contra las providencia dictadas durante su trámite, pues si bien la acción de tutela impetrada por el Sr. Para Villalobos aparentemente se dirige sólo contra un acto administrativo expedido por la Caja Agraria en Liquidación sus reclamos en definitiva también involucran las providencias proferidas en el trámite del incidente de desacato por las salas jurisdiccionales disciplinarias del Conejo Superior de la Judicatura y el Consejo seccional de la Judicatura de Cundinamarca, pues estos órganos judiciales encontraron que el acto administrativo cuestionado se ajustaba a las órdenes proferidas en el trámite de la primera tutela incoada.

En este orden de ideas corresponde a la Sala Octava de Revisión abordar las siguientes cuestiones: (i) el derecho a la indexación de la primera mesada pensional, (ii) la procedencia de la acción de tutela contra actos administrativos proferidos para dar cumplimiento a una orden de tutela, (iii) la procedencia de la acción de tutela contra las providencias proferidas en el trámite de un incidente de desacato, y por último (iv) resolver el caso concreto.

No obstante, antes de examinar los asuntos antes referidos y únicamente con el propósito de reiterar la jurisprudencia constitucional en la materia, esta Sala de revisión se pronunciará

brevemente sobre la improcedencia del recurso de apelación contra los autos mediante los cuales se deniega la apertura de un incidente de desacato debido a que del examen del expediente se constata que la Sala jurisdiccional disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca y la Sala jurisdiccional disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura dieron trámite a un recurso de apelación interpuesto por el Sr. Parra Villalobos contra el auto emitido el veintitrés (23) de marzo de 2007 por la Sala jurisdiccional disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca mediante la cual se resolvió denegar la petición de iniciación de incidente de desacato.

Al respecto cabe señalar que el inciso segundo del artículo 52 del Decreto 2591 de 1991 al regular la figura del desacato señala textualmente que “[l]a sanción será impuesta por el mismo juez mediante trámite incidental y será consultada al superior jerárquico quien decidirá dentro de los tres días siguientes si debe revocarse la sanción”.

El alcance de este enunciado normativo fue precisado por esta Corporación en la sentencias C-243 de 1996 en los términos siguientes:

En el caso presente la norma acusada se limita a señalar que el auto que decide el incidente de desacato imponiendo una sanción será consultado, sin consagrar el recurso de apelación para ninguna de las partes ni cuando el incidente concluye en que no hay sanción, ni cuando concluye imponiéndola.

¿Debe de aquí deducirse que por aplicación del artículo 4o. del Decreto 306 de 1992 y subsiguientemente de los artículos 138 y 351 del C.de PC, el auto que decide este incidente es susceptible del recurso de apelación, tanto si impone la sanción como si no la impone?

La Corte estima que esta interpretación debe ser rechazada, por las siguientes razones:

-Porque el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991 es la norma especial que regula la materia, y dicha norma consagra un incidente especial, cual es el de desacato dentro del trámite de la acción de tutela; en cambio, los artículos 138 y 351 del C.de P. C. que establecen cuándo y en qué efecto procede la apelación del auto que decide un incidente en el proceso civil, son normas no específicas frente al caso que regula la norma demandada.

- Porque el legislador al guardar silencio sobre el otorgamiento del recurso de apelación al auto que decide el incidente de desacato, implícitamente no lo está consagrandolo. Es decir, intencionalmente la norma guarda silencio para así no consagrar el recurso; esto por cuanto el principio general del procedimiento civil es exactamente ese: que sólo las providencias que expresamente se señalan por la ley como apelables, lo son. Por lo cual, si el legislador expresamente no las menciona, no lo son.

- Porque si bien es cierto que puede acudir a llenar vacíos legales por aplicación analógica, esto sólo resultará viable cuando haya un "vacío" y en el presente caso no lo hay, porque justamente la manera que tiene el legislador de no consagrar un recurso de apelación es guardar silencio sobre su otorgamiento, toda vez que sólo las providencias expresamente señaladas son apelables.

Es por ello que la correcta interpretación y alcance del artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, parcialmente demandado de inexecutable, no puede ser otro que el que se deduce de su tenor literal y del sentido natural y obvio de sus palabras: es decir, consagra un trámite incidental especial, que concluye con un auto que nunca es susceptible del recurso de apelación, pero que si

dicho auto es sancionatorio, debe ser objeto del grado de jurisdicción llamado consulta, cuyo objeto consiste en que el superior jerárquico revise si está correctamente impuesta la sanción, pero que en sí mismo no se erige como un medio de impugnación. Y ello es así por cuanto el trámite de la acción de tutela es un trámite especial, preferente y sumario que busca la protección inmediata de los derechos fundamentales, lo cual implica una especial relevancia del principio de celeridad.

De los apartes antes transcritos se deduce con extrema claridad que contra el auto que deniega la apertura del incidente de desacato no caben recursos razón por la cual no debió darse trámite a la apelación interpuesta por el Sr. Parra Villalobos contra auto emitido el veintitrés (23) de marzo de 2007 por la Sala jurisdiccional disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca.

Hecha esta precisión se seguirá con el orden expositivo antes anunciado.

3. El derecho a la indexación de la primera mesada pensional o mejor el derecho a la indexación del salario base para la liquidación de la primera mesada pensional.

La jurisprudencia constitucional ha reconocido la existencia de **un derecho constitucional de los pensionados a mantener el poder adquisitivo de su mesada pensional**. Este derecho ha sido derivado de una interpretación sistemática de distintos enunciados normativos constitucionales.

Por una parte del artículo 48 constitucional precepto según cuyo tenor “[l]a ley definirá los medios para que los recursos destinados a pensiones mantengan su poder adquisitivo constante”. Este precepto, aunque por su indeterminación normativa tiene la típica estructura de principio[1], señala explícitamente un deber constitucional en cabeza del Congreso de la República y por lo tanto sirve de parámetro de control de las medidas adoptadas por el poder legislativo en la materia. El artículo en comento fue adicionado por el Acto Legislativo 01 de 2005, el cual introdujo el deber adicional en cabeza del Estado colombiano de garantizar la sostenibilidad financiera del sistema pensional, sin embargo, este añadido no desvirtúa el mandato cuya realización incumbe al Legislador, de definir los medios para mantener el poder adquisitivo constante de los recursos destinados a pensiones, simplemente señala expresamente un factor que ha de ser ponderado por la ley, cuya importancia por otra parte ha sido puesta de relieve por la jurisprudencia constitucional de tiempo atrás.

Por otra parte, el artículo 53 constitucional señala que “[e]l Estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales”, según ha sostenido esta Corporación:

“... la redacción del artículo 53 en comento señala claramente un derecho constitucional cuyo titular son los pensionados y cuyo sujeto pasivo es el Estado colombiano al cual le corresponde garantizar el reajuste periódico de las pensiones legales. Este precepto también tiene una estructura normativa propia de un principio, por lo tanto es un mandato de optimización cuya ejecución corresponde al Estado colombiano, el cual deberá satisfacerlo en la mayor medida posible de acuerdo a las circunstancias fácticas y jurídicas y ponderando los restantes derechos y bienes constitucionales en juego. Su configuración corresponde en primera medida al Legislador, el cual deberá precisar los instrumentos adecuados para garantizar la actualización periódica de las mesadas pensionales, labor en la cual cuenta con una significativa libertad”[3].

Igualmente para la configuración del derecho constitucional de los pensionados al mantenimiento del poder adquisitivo de la mesada pensional resultan relevantes principios y

derechos fundamentales consagrados en la Carta de 1991, algunos de los cuales encuentran aplicación específica en derecho laboral, tales como la especial protección constitucional a las personas de la tercera edad (Art. 46 de la C. P.), el derecho fundamental a la igualdad (Art. 13 de la C. P.) y el derecho al mínimo vital. En efecto, la jurisprudencia constitucional ha establecido que la mesada pensional es un mecanismo que garantiza el derecho al mínimo vital de las personas de la tercera edad, porque esta prestación periódica dineraria permite a los pensionados acceder al conjunto de prestaciones constitutivas del mínimo vital, en esa medida se han establecido presunciones tales como que el no pago de la mesada pensional vulnera el derecho al mínimo vital, en esa medida la actualización periódica de esta prestación es simultáneamente una garantía del derecho al mínimo vital y una medida concreta a favor de los pensionados, por regla general adultos mayores o personas de la tercera edad y por lo tanto sujetos de especial protección constitucional.

Las anteriores consideraciones resultan relevantes en lo que hace referencia al contenido del derecho a mantener el poder adquisitivo de las pensiones porque éste no se limita a la actualización de las mesadas pensionales una vez han sido reconocidas por la entidad competente, sino que también incluye la actualización del salario base para la liquidación de la primera mesada. Al respecto cabe destacar que las numerosas decisiones de tutela[4] proferidas por esta Corporación en las cuales se ha ocupado de la indexación del salario base para liquidar la pensión de jubilación se ha entendido que esta pretensión en concreto esta cobijada por el derecho a la actualización de las mesadas pensionales.

Se tiene, entonces que la jurisprudencia constitucional ha derivado de distintos preceptos constitucionales **un derecho constitucional de los pensionados a mantener el poder adquisitivo de su mesada pensional** dentro de cuyo ámbito de conductas protegidas se encuentra el derecho a la indexación de la primera mesada pensional.

En fecha reciente, en la sentencia C-862 de 2006, al examinar la constitucionalidad del artículo 260 del C. S. T. se sostuvo:

Ahora bien, como se sustentó en acápite anteriores de la presente decisión, si bien puede afirmarse que existe un derecho constitucional a la actualización de las mesadas pensionales, del cual hace parte el derecho a la actualización del salario base para la liquidación de la pensión o de la primera mesada pensional, en esta materia como antes se dijo existe una amplia libertad de configuración del Congreso de la República, precisamente debido a que el artículo 48 constitucional señala que incumbe al órgano legislativo establecer los medios para el cumplimiento de tal fin. Desde esta perspectiva, corresponde al Legislador señalar los mecanismos idóneos para garantizar este derecho constitucional. Sin embargo, desde la perspectiva jurisprudencial el problema siempre ha sido considerado a partir del derecho a la indexación de la primera mesada pensional, es decir, tanto la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, como la de la Corte Constitucional, se han referido a un instrumento específico para actualizar el salario base de la liquidación de la mesada pensional: la indexación.

Considera esta Corporación que los precedentes fijados en materia de tutela resultan relevantes para subsanar la vulneración de los distintos derechos y principios constitucionales en juego, máxime cuando en estos casos la jurisprudencia constitucional ha atendido al criterio utilizado por el Legislador para actualizar la capacidad adquisitiva de las pensiones.

En efecto, como se refirió en un acápite precedente de esta decisión, la indexación es el criterio empleado de manera preferente por el Congreso de la República para mantener la capacidad

adquisitiva de las mesadas pensionales y, adicionalmente, la Ley 100 de 1993 la prevé específicamente en su artículos 21, respecto del ingreso base para la liquidación de la pensión de los trabajadores e igualmente en su artículo 36 respecto del ingreso base para la liquidación de la pensión de vejez de las personas cobijadas por el régimen de transición previsto en el mismo estatuto.

Como antes se anotó, corresponde al Legislador en ejercicio de su libertad de configuración determinar los mecanismos idóneos para mantener la capacidad adquisitiva de las pensiones, no obstante, frente a la ausencia de una previsión legal al respecto, laguna normativa que afecta desfavorablemente a una categoría determinada de pensionados, aquellos cobijados por el artículo 260 del C. S. T., y que por lo tanto vulnera distintos derechos constitucionales amén de resultar contraria a principios consagrados en la Carta de 1991 -tales como el principio de in dubio pro operario, y el principio de Estado social de derecho- es preciso adoptar un criterio reparador de la afectación constatada. En esa medida se considera que la indexación, al haber sido acogida por la legislación vigente para los restantes pensionados, es un mecanismo adecuado para la satisfacción de los derechos y principios constitucionales en juego.

Lo anterior no significa que a indexación sea el único mecanismo idóneo para la actualización de las mesadas pensionales que pueda implementarse, pues el Legislador en ejercicio de su libertad de configuración puede acudir a otros criterios, siempre y cuando garantice el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones mediante la actualización de la salario base para su liquidación.

Por las anteriores consideraciones se declararán exequibles los numerales 1 y 2 del artículo 260 del C. S. T. en el entendido que el salario base para la liquidación de la pensión de jubilación de que trata este precepto deberá ser actualizado con base en la variación del índice de precios del consumidor IPC certificada por el DANE.

En definitiva esta Corporación ha entendido que la indexación es un mecanismo idóneo –aunque no el único- para garantizar la actualización de la primera mesada pensional –o mejor del salario base para liquidación de esta prestación económica- cuando ha mediado un tiempo sustancial entre el momento en que el trabajador se retira o es retirado de una empresa y el reconocimiento de la pensión. Pretensión que como se ha dicho tiene sustento en el derecho constitucional de los pensionados a mantener el poder adquisitivo de la pensión y que ha sido protegido tanto en sede de constitucionalidad como en sede de tutela en numerosas oportunidades.

4. La procedencia de la acción de tutela contra actos administrativos que se han expedido en virtud de las órdenes judiciales proferidas por un juez de tutela.

De conformidad con el artículo 86 constitucional la acción de tutela sólo procederá cuando el afectado no cuente con otro medio de defensa judicial, salvo que sea empleada como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. El mandato constitucional ha de ser interpretado de conformidad con el numeral 1 del artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, en virtud del cual la existencia del otro medio de defensa judicial ha de ser apreciado en cada caso concreto en cuanto a su eficacia, atendiendo a las circunstancias en que se encuentre el solicitante.

Desde sus comienzos la Corte Constitucional al pronunciarse sobre estas disposiciones ha señalado que una de las características más importantes de la acción de tutela es su carácter subsidiario y residual[5]. Es decir, no procede como un mecanismo alterno de defensa judicial[6] y no puede convertirse en un instrumento adicional o supletorio al que se puede acudir cuando se

han dejado de ejercer los medios ordinarios de defensa en su oportunidad, o cuando se ejercieron extemporáneamente, o para obtener un pronunciamiento con mayor prontitud sin el agotamiento de las instancias ordinarias dentro de la jurisdicción correspondiente.

Ahora bien, de la interpretación sistemática de los preceptos antes reseñados la jurisprudencia constitucional ha sostenido que la simple existencia de otro medio de defensa no torna en improcedente la tutela, sino que el mismo debe ser idóneo y eficiente para deparar protección a los concretos intereses de quien acude a los mismos. Por esta razón en cada caso particular, el juez constitucional debe hacer un análisis ponderado y razonable en cuanto a la validez y efectividad del medio alternativo de defensa.

Cuando se trata de actos administrativos de contenido particular, expedidos en virtud de las órdenes proferidas por un juez de tutela, en principio las reglas de procedencia del mecanismo de protección de los derechos fundamentales no varían, es decir, debido a la existencia de otros medios de defensa judicial previstos por el ordenamiento jurídico –como la acción de nulidad y restablecimiento dentro de cuyo trámite cabe la solicitud de suspensión provisional del acto– habría que examinar en cada caso particular y concreto la eficacia y la idoneidad del otro medio de defensa judicial para establecer la procedencia de la acción de tutela.

No obstante, a los medios judiciales ordinarios se aúna una vía excepcional en estos casos: En efecto, por tratarse de actos administrativos expedidos para dar cumplimiento a órdenes contenidas en una sentencia de tutela, proferida a su vez para amparar derechos fundamentales en juego, cabe la posibilidad de acudir al juez competente para velar por el cumplimiento del fallo de tutela en el caso que la Administración no subsane de manera idónea la vulneración constatada por la autoridad judicial. En otras palabras, como el juez de tutela conserva la competencia para velar el cumplimiento del fallo, esta competencia se extiende al examen de las medidas adoptadas por el responsable de la vulneración en ejecución de las órdenes contenidas en la sentencia de tutela, pues de no entenderse así se haría nugatoria la protección constitucional de los derechos fundamentales ya que no se garantizaría su efectivo restablecimiento.

Se tiene entonces que la víctima de una vulneración iusfundamental que haya sido amparada por un juez de tutela, en principio debe acudir ante la autoridad judicial competente[8] para cuestionar las medidas adoptadas para la ejecución de la sentencia de tutela cuando considere que éstas no se ajustan a los parámetros establecidos en la decisión judicial, aun cuando tales medidas hayan sido adoptadas mediante un acto administrativo.

Así, por otra parte, ha sostenido reiteradamente esta Corporación, baste citar aquí la sentencia T-188 de 2002:

“En el evento de presentarse el desconocimiento de una orden proferida por un juez constitucional, el sistema jurídico tiene prevista una oportunidad y una vía procesal específica, con el fin de obtener que las sentencias de tutela se cumplan y, para que en caso de no ser obedecidas, se impongan sanciones que pueden ser pecuniarias privativas de la libertad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 52 y 53 del decreto 2591 de 1991” (negritas añadidas).

Ahora bien, aunque como ha reiterado esta Corporación no debe confundirse el incidente de desacato con el cumplimiento del fallo de tutela[9], pues el incidente de desacato es un mecanismo para hacer cumplir cualquier orden proferida por el juez de tutela, no sólo las

contenidas en la sentencia, y por otra parte las medidas que puede adoptar el juez de tutela para hacer cumplir una sentencia no se agotan en el trámite de dicho incidente, no cabe duda que el incidente de desacato es un instrumento idóneo para hacer cumplir las órdenes contenidas en una sentencia de tutela.

Por lo tanto, cuando la víctima de una vulneración iusfundamental considera que su derecho no ha sido adecuadamente restablecido porque no se ha cumplido cabalmente la orden proferida judicialmente, además de solicitar el cumplimiento del fallo ante el juez que conoció el caso en primera instancia puede promover el incidente de desacato con el propósito que esta misma autoridad judicial examine las actuaciones de la entidad responsable de la reparación de la lesión iusfundamental y determine el alcance del cumplimiento.

Al respecto, en la sentencia T-088 de 1999, esta Corporación precisó:

“El incidente respectivo, al que se ha referido esta Corporación en varios fallos, tiene lugar precisamente sobre la base de que alguien alegue ante el juez competente que lo ordenado por la autoridad judicial con miras al amparo de los derechos fundamentales no se ha ejecutado, o se ha ejecutado de manera incompleta o tergiversando la decisión del fallador.

Ese es cabalmente el punto objeto de controversia dentro del aludido procedimiento incidental, razón suficiente para considerar que no cabe al respecto una vía judicial distinta, menos aún la de una nueva acción de tutela, que por definición no procedería en cuanto se tendría al alcance del interesado otro medio -y muy eficaz- de defensa judicial.

Pero además, admitir la posibilidad de que en un nuevo juicio de amparo volvieran a ser verificados aquellos hechos que constituyeron en su momento el motivo de decisión plasmado en un fallo de tutela precedente, conduciría ni más ni menos a reabrir un debate ya concluido, con claro desconocimiento del principio de la cosa juzgada. No es posible, entonces, volver a plantear los fundamentos de hecho y de derecho que se examinaron en la primera tutela ni convertir el incidente de desacato en un pretexto para ello.

No se descarta, por supuesto, que en la actuación judicial que termina accediendo o no a imponer las sanciones por desacato hayan incurrido los jueces en vías de hecho susceptibles, en cuanto tales, de la acción de tutela. Pero esa eventualidad resulta ser extraordinaria y requiere, como lo ha sostenido reiteradísimamente la jurisprudencia de esta Corporación, la prueba incontrovertible de un comportamiento judicial a todas luces contrario al ordenamiento jurídico, y la certidumbre de que al respecto no existe otro medio eficaz de defensa judicial.

No admite la Corte como plausible la posibilidad de la "cascada de tutelas", menos en relación con asuntos claramente definidos por las instancias competentes, pues ello comportaría innecesario y peligroso factor de perturbación en la actividad judicial y en la misma función de defensa de los derechos fundamentales.” (Negrilla fuera del texto original).

Sólo cuando excepcionalmente el juez encargado del cumplimiento del fallo y del trámite del incidente de desacato no adopta las medidas necesarias para restablecer los derechos vulnerados sería procedente acudir a la acción de tutela, pues como ha dicho esta Corporación **“en el caso de desacato, opera la misma regla general de improcedencia de la acción de tutela contra tutela, salvo que en el trámite de ellas se presente una vía de hecho que afecte derechos constitucionalmente protegidos.** En estos excepcionales casos, el juez constitucional puede romper esta regla general y conceder la protección pedida”[10].

5. El examen del caso concreto.

Como se recapituló en el acápite inicial de las Consideraciones de presente providencia, el Sr. Parra Villalobos impetró inicialmente una acción de tutela contra la Caja Agraria en Liquidación mediante la cual reclamó la indexación de su primera mesada pensional. Esta acción fue fallada mediante sentencias proferidas por las salas jurisdiccionales disciplinarias del Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca, en primera instancia, y del Consejo Superior de la Judicatura, en segunda instancia; decisiones que concedieron el amparo solicitado y ordenaron al ente demandado indexar la primera mesada pensional del actor. Esta orden fue cumplida por medio de la Resolución No.04820 de 2006, acto administrativo en el cual se indexó la prestación en cuestión desde 1976 hasta 1988, se actualizó la mesada pensional indexada hasta el año 2006, y se ordenó pagar al demandante el retroactivo debido desde el 20 de junio de 2000 así como girar los aportes en materia de salud a la entidad promotora de salud seleccionada por el pensionado a través del Consorcio FOPEP. En desacuerdo con la fórmula utilizada por la Caja Agraria en liquidación para indexar su mesada pensional, al igual que con los descuentos en salud que se hicieron de la suma pagada como retroactivo el Sr. Parra Villalobos promovió un incidente de desacato en contra de la Caja Agraria en Liquidación, no obstante el Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca y el Consejo Superior de la Judicatura encontraron que la entidad estatal había dado fiel cumplimiento a las órdenes de tutela proferidas y denegaron la apertura del incidente. Razón por la cual Carlos Eusebio Parra Villalobos impetra una segunda acción de tutela esta vez dirigida contra la Resolución No.04820 de 2006, esto es contra el acto administrativo expedido por la Caja Agraria en Liquidación en cumplimiento de las sentencia de tutela que ampararon su derecho a la indexación de la primera mesada pensional, igualmente solicita la devolución de los aportes descontados por el FOPEP del monto del retroactivo reconocido en la Resolución 04820 de 2006, en favor de la EPS SALUDCOOP, de ASOAGRO y de CREDICOOP Caja Cooperativa.

Se tiene entonces que el demandante realmente impetra una segunda acción de tutela para intentar revivir una discusión jurídica que finalizó cuando los órganos judiciales encargados de velar por el cumplimiento del fallo decidieron denegar la solicitud de apertura del incidente de desacato por él promovido.

En efecto, aunque el Sr. Parra Villalobos en la nueva solicitud de amparo alegue dirigir sus reclamos de manera exclusiva contra la Resolución No.04820 de 2006, dicho acto administrativo fue expedido por la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero en liquidación en cumplimiento de las órdenes proferidas por las salas disciplinarias administrativas del Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca en primera instancia y del Consejo Superior de la Judicatura en segunda instancia y, adicionalmente, los jueces de tutela se pronunciaron sobre el cumplimiento de sus decisiones cuando examinaron la resolución ahora impugnada y decidieron no abrir a trámite el incidente de desacato propuesto por el demandante, porque consideraron que la entidad accionada –la Caja Agraria en liquidación- había dado pleno cumplimiento a las órdenes proferidas en los fallos de tutela relacionadas con la indexación de la primera mesada pensional.

En esa medida encuentra esta Sala de Revisión que la pretensión del actor de revisar la indexación de la mesada pensional efectuada mediante la Resolución No.04820 de 2006, es un intento de revivir un asunto que fue objeto de un pronunciamiento previo en sede de tutela y por lo tanto no puede volver a ser examinado pues ya fue resuelto de manera definitiva por las autoridades judiciales competentes; máxime cuando el Sr. Parra Villalobos no funda su nueva solicitud de amparo en actuaciones vulneradoras de sus derechos fundamentales que hubieran

tenido lugar en el trámite del incidente de desacato o en el incumplimiento de las órdenes proferidas por los jueces que conocieron el trámite de la tutela inicial.

A lo anterior se añade que las decisiones emitidas por los tribunales en el trámite de la primera tutela impetrada se ajustan a la jurisprudencia constitucional en materia de la indexación de la primera mesada pensional y el acto administrativo atacado a su vez da fiel cumplimiento a las órdenes adoptadas por las autoridades judiciales en cuestión.

Resta por analizar las pretensiones dirigidas al reembolso de las sumas descontadas por el FOPEP cuando le fue reconocido el retroactivo ordenado en la Resolución No.04820 de 2006. Al respecto considera esta Sala de Revisión que le cabe razón al juez de primera instancia quien sostuvo que el demandante cuenta con otro medio de defensa judicial para hacer este reclamo –éste si originado en un hecho nuevo ocurrido con ocasión del cumplimiento del fallo de tutela a saber: las acciones ante la jurisdicción ordinaria laboral. Adicionalmente encuentra esta Sala que tal mecanismo es idóneo y eficaz para adelantar la controversia sobre la devolución de las sumas que el actor considera descontadas de manera injustificada y tampoco se está ante los supuestos que configuran un perjuicio irremediable, que hiciera procedente de manera transitoria el amparo constitucional solicitado.

III. DECISIÓN.

Con fundamento en las consideraciones expuestas en precedencia, la Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero. LEVANTAR la suspensión de términos decretada para decidir el presente asunto.

Segundo. CONFIRMAR, por las razones expuestas en la presente decisión, la sentencia proferida por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá el dieciocho (18) de diciembre de dos mil siete (2007), en la acción de tutela impetrada por Carlos Eusebio Parra Villalobos contra la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero en liquidación.

Tercero. Por Secretaría General líbrense las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado Ponente

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaría General

[1] En efecto debido a su indeterminación normativa y semántica, este precepto puede ser interpretado en diversos sentidos. Así puede entenderse que la expresión "recursos destinados a pensiones" hace referencia a los recursos que financian el sistema de seguridad social en pensiones, tanto los recursos públicos como los recursos depositados en los fondos privados, y por lo tanto el mandato de actualización tendría por objeto garantizar el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de tales recursos considerados como partidas globales; pero la misma expresión puede ser entendida de una manera mucho más individualizada y concreta, es decir, como las mesadas pensionales, y en esa medida el mandato del artículo 48 iría dirigido a establecer legalmente mecanismos específicos de actualización de estas obligaciones dinerarias. La jurisprudencia constitucional ha acogido ambas posibilidades y ha sostenido que el artículo constitucional en comento prevé el incremento periódico de las pensiones pero también se refiere a la totalidad de los recursos destinados a financiar el sistema de seguridad social en pensiones. Así por ejemplo en la sentencia C-630 de 2006 la garantía de una rentabilidad mínima de las cotizaciones depositadas en las cuentas de ahorro pensional individual prevista en el Art. 101 de la Ley 100 de 1993, "es uno de los posibles medios, aunque no el único, que consagra la regulación legal del Sistema de Seguridad Social Integral para que los recursos destinados a pensiones mantengan su poder adquisitivo constante, como lo exige el Art. 48 superior"; en el mismo sentido se ha entendido que las previsiones legales que ordenan la actualización periódica de las pensiones son una realización de este mandato constitucional. Por otra parte la jurisprudencia ha reiterado que el derecho a la actualización de las mesadas pensionales encuentra fundamento también en el artículo 48 constitucional y en esta medida se adopta la segunda interpretación a la que se ha hecho referencia (Ver sentencia SU-120 de 2003, T-906 de 2005 entre otras).

[2] Así por ejemplo en la sentencia C-569 de 1996 sostuvo esta Corporación: "El Estado debe garantizar el reajuste periódico de las pensiones y que los recursos en este campo mantengan su poder adquisitivo (CP. arts. 48 y 53). Sin embargo, lo cierto es que la concesión de estos reajustes debe tener en cuenta una realidad de gran trascendencia en este examen: los recursos económicos para satisfacer ese pago de las pensiones no son infinitos sino que son limitados. Por ello, la Corte tiene bien establecido que, dentro de ciertos límites, el Legislador tiene cierta libertad para determinar el monto y los alcances de estos reajustes a fin de lograr el mejor uso de los recursos en este campo".

[3] Sentencia C-862 de 2006, f. j. 4.

[4] Ver entre otras la sentencias SU-120 de 2003, T-1169 de 2003, T-663 de 2003, T-805 de 2004, T-815 de 2004, T-098 de 2005.

[5] Ver las siguientes sentencias: T-408 de 2002, T-432 de 2002, SU-646 de 1999 y T-007 de 1992.

[6] Sobre el tema, en la sentencia T-1022 de 2002, se indicó: "Esta característica pretende mantener incólume las competencias que de acuerdo a la naturaleza de cada asunto la Constitución y a ley consagran para las distintas jurisdicciones. Sostener lo contrario, esto es, la cobertura absoluta e indiscriminada de la acción de tutela para la protección de derechos de cualquier índole, ocasionaría la deslegitimación del amparo constitucional y rompería la estructura funcional del ordenamiento jurídico, presupuesto del Estado Social y Democrático de Derecho".

[7] Sobre el tema, pueden consultarse, entre otras, las siguientes sentencias: T-329 de 1996, T-026 de 1997, T-272 de 1997, T-273 de 1997, T-331 de 1997, T-235 de 1998, T-414 de 1998, T-057 de 1999 y T-618 de 1999.

[8] Cabe recordar que la autoridad judicial encargada de hacer cumplir la sentencia de tutela es el juez de primera instancia, aun cuando el amparo haya sido concedido por el juez de segunda instancia o incluso por la Corte Constitucional en sede de revisión.

[9] Ver entre otras las sentencias T-733 de 2003, T-458 de 2003 y T-632 de 2006.

[10] Sentencia T-533 de 2003.

2



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones

ISSN 2256-1633

Última actualización: 5 de febrero de 2021 - Diario Oficial No. 51567 - Enero 24 de 2021

