

T-068-98

Sentencia T-068/98

ACCION DE TUTELA-Carencia actual de objeto

El objetivo fundamental de la acción de tutela es la protección inmediata y eficaz de los derechos fundamentales que resulten amenazados o vulnerados. Por consiguiente, el amparo debe consistir en una orden precisa e imperativa que se concreta en un plazo inminente. Ahora, si la situación de hecho se ha superado, es decir ya no es actual, el juez de tutela no puede proferir una orden que proteja derechos fundamentales, como quiera que su fallo no produciría efectos y la decisión resultaría improcedente.

ESTADO SOCIAL DE DERECHO-Legitimidad

La legitimidad del Estado Social de Derecho radica, por un lado en el acceso y ejecución del poder en forma democrática, y por otro lado en su capacidad para resolver las dificultades sociales desde la perspectiva de la justicia social y el derecho, lo cual indudablemente depende de la capacidad del Estado para cumplir, de manera efectiva, con sus fines de servicio a la sociedad. De ahí pues, que los mandatos contenidos en los artículos 2º y 209 de la Constitución imponen a las autoridades la obligación de atender las necesidades, hacer efectivos los derechos de los administrados y asegurar el cumplimiento de las obligaciones sociales.

PRINCIPIO DE EFECTIVIDAD DE LOS DERECHOS-Cualidades/PRINCIPIO DE EFICACIA DE LA FUNCION ADMINISTRATIVA/PRINCIPIO DE EFICIENCIA DE LA FUNCION ADMINISTRATIVA-Apoyo logístico, infraestructura adecuada y personal calificado/PRINCIPIO DE EFICIENCIA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

La efectividad de los derechos se desarrolla con base en dos cualidades, la eficacia y la eficiencia administrativa. La primera relativa al cumplimiento de las determinaciones de la administración y la segunda relacionada con la elección de los medios más adecuados para el cumplimiento de los objetivos. Es por ello que las dos cualidades permiten la verificación objetiva de la distribución y producción de bienes y servicios del Estado destinados a la consecución de los fines sociales propuestos por el Estado Social de Derecho. Por lo tanto, la administración necesita un apoyo logístico suficiente, una infraestructura adecuada, un personal calificado y la modernización de ciertos sectores que permitan suponer la transformación de un Estado predominantemente legislativo a un Estado administrativo de prestaciones. El logro de los objetivos y fines del Estado requieren de una función administrativa eficiente que responda a las exigencias del Estado Social de Derecho. Ello, con mayor razón cuando se trata del derecho a la seguridad social de personas de la tercera edad quienes por sus condiciones de debilidad manifiesta requieren de atención oportuna y eficaz de sus derechos. Así pues, el artículo 48 de la Constitución preceptúa como uno de los principios de la seguridad social el de la eficiencia en la prestación del servicio público.

CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL-Ineficiencia administrativa para resolver derechos de jubilados

ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL-Ineficiencia administrativa para resolver derechos de jubilados

DERECHO DE PETICION-Pronta resolución de solicitudes de reconocimiento y reliquidación de pensiones/EXHORTACION A AUTORIDADES-Ineficiencia administrativa para resolver derechos de jubilados

Referencia: Expedientes T-144.670, T-146.357 T-146.730, T-149.307 y T-149.514 (acumulados)

Accionantes: José Alirio Montoya Restrepo, Elba del Carmen Romero Hernández, Hector Enrique Mercado Guardiola, Luis Fernando Torres Vela y Luis Alfonso Melo Silva.

Demandada: Caja Nacional de Previsión.

Temas:

El principio de eficiencia de la función pública y el de efectividad de los derechos fundamentales son presupuestos que legitiman el Estado Social de Derecho

Estado de cosas inconstitucionales frente a la ineficiencia administrativa

Magistrado Ponente:

Dr. ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Santa Fe de Bogotá, D.C., cinco (5) de marzo de mil novecientos noventa y ocho (1998).

La Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Fabio Morón Díaz, Vladimiro Naranjo Mesa y Alejandro Martínez Caballero, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCIÓN

Ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

Dentro de los procesos de tutela identificados con los números de radicación T-144.670, T-146.357, T-146.730, T-149.307 y T-149.514, que fueron acumulados por autos de enero 20 y febrero 12 de 1998, proferidos por esta Sala de Revisión, y que fueron instaurados por, José Alirio Montoya Restrepo, Elba del Carmen Romero Hernández, Hector Enrique Mercado Guardiola, Luis Fernando Torres Vela y Luis Alfonso Melo Silva, en contra de la Caja Nacional de Previsión.

1.1 Las Solicitudes

Los actores interponen la tutela contra la Caja Nacional de Previsión, Subdirección de Prestaciones Económicas por cuanto consideran vulnerados sus derechos a la igualdad, a la seguridad social y a la salud, toda vez que no se han resuelto las peticiones efectuadas en relación con reliquidaciones, reconocimiento y pago de la pensión de jubilación a la que creen tener derecho.

1.2. Los hechos

Las solicitudes se fundamentaron en los siguientes hechos:

- En los meses de marzo, noviembre y mayo de 1997, los accionantes de las tutelas T-146.357, T-146.730 y T-149.307, respectivamente, elevaron peticiones respetuosas, ante la entidad demandada, para el reconocimiento de su pensión de jubilación. Así mismo, en el mes de enero y julio de 1997, los actores de las tutelas T-144.670 y T-149.514 presentaron solicitud de reliquidación de la pensión de jubilación.
- A la fecha de interposición de las acciones de tutela, no existe respuesta definitiva por parte de la Caja Nacional de Previsión, pues sólo existen comunicaciones que señalan como fecha límite para resolver de fondo: 8 meses. Dicha entidad demandada, aduce que los expedientes se encuentran en trámite para estudio y que al momento de que éste sea requerido por los despachos judiciales, inmediatamente surte un trámite especial, en el grupo de asuntos judiciales, para que se imprima la celeridad necesaria para proferir el acto administrativo correspondiente. Ello se explica por el "altísimo número de solicitudes que se presentan a nivel nacional".

II. DECISIONES JUDICIALES QUE SE REVISAN

2.1. Decisiones de primera instancia

El expediente T-144.670 fue decidido, en sentencia del 30 de julio de 1997, por el Juzgado 44 Penal Municipal de Santa Fe de Bogotá. El expediente T-149.307 lo conoció el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en sentencia de Septiembre 26 de 1997. La acción de tutela T-146.730 fue decidida por la Sala Civil del Tribunal Superior de Santa Marta en sentencia del 22 de septiembre de 1997. El expediente T-146.357 fue conocido por el Juzgado 31 Civil Municipal de Santa Fe de Bogotá y resuelto en providencia de septiembre 24 de 1997. Y, la acción de tutela T-149.514 fue resuelto en sentencia de octubre 22 de 1997, por la Sala Penal del Tribunal Superior de Cali.

Todos los jueces constitucionales negaron el amparo solicitado, pues, en términos generales, consideraron que la Entidad accionada no vulneró el derecho de petición. Los falladores coincidieron en sostener que en los casos estudiados, CAJANAL informó a los accionantes que el término prudente para resolver las solicitudes y así dar una respuesta definitiva es de 8 meses, plazo que a la fecha de interposición de las tutelas, en todos los casos, no se había cumplido. Por consiguiente, consideraron que no es factible hablar de transgresión del artículo 23 constitucional.

2.2. Decisiones de segunda instancia

Únicamente el expediente T-149.307 fue impugnado, por lo que en segunda instancia conoció el Consejo de Estado, quien mediante sentencia de octubre 16 de 1997, confirmó la decisión del Tribunal que negó la tutela. El Consejo de Estado consideró que la conducta observada por la Caja Nacional de Previsión al responder a los solicitantes informándole que su solicitud sería resuelta en el término de 8 meses, contados a partir de la fecha en que se efectuó la solicitud, se ajusta perfectamente a lo regulado por el art.6 del Código Contencioso Administrativo, por lo que concluye que esta conducta niega la violación del artículo 23 de la Constitución.

III. MATERIAL PROBATORIO APORTADO

En razón a que a la Corte Constitucional se han remitido más de 30.000 acciones de tutela contra las Cajas de Previsión Social del país, las cuales presentan identidad de pretensiones y de derechos invocados como vulnerados, y teniendo en cuenta que la Caja Nacional de Previsión explica como causales del retardo en la resolución de las peticiones el inmenso volumen de trabajo y lo dispendioso del procedimiento administrativo para reconocer las pensiones de jubilación y sus correspondientes reliquidaciones; esta Sala de Revisión, mediante auto del 20 de enero de 1998, consideró pertinente decretar una inspección judicial en la entidad demandada. Dicha diligencia se practicó los días y en las horas señaladas para ese efecto, dentro de la cual se constató lo siguiente:

- En cuanto a la recepción de peticiones de reconocimiento de prestaciones económicas se encontró que aquellas deben presentarse en una dependencia, la cual después de un trámite interno, son remitidas a la “oficina de receptoría de expedientes” para que sean radicadas y se inicien las gestiones pertinentes. Sin embargo, las peticiones que se adelantan a través de apoderado, gozan de un trámite preferencial, pues directamente pueden radicarse en esta oficina encargada de dar el primer impulso a la solicitud.
- La Caja Nacional de Previsión sistematizó su información a partir del año de 1994, por ende los trámites anteriores a ese año, todavía se manejan a través de consultas directas en unos libros donde la mayor parte de ellos se encuentran relativamente deteriorados, inclusive tienen hojas rotas. Para esa consulta se requieren funcionarios de una oficina especial, la del archivo.
- Una gran cantidad de empleados de la Caja Nacional de Previsión se vinculan mediante contrato de prestación de servicios (aproximadamente un 50%), cuya duración aproximada oscila entre 1 y 3 meses. En la mayoría de los casos a ellos les corresponde realizar las tareas del giro ordinario de la entidad, pues existen personas que radican, codifican y sustancian las peticiones. Ello, por cuanto, como manifestó la subdirectora de prestaciones económicas, “la planta de personal ha sido no sólo insuficiente, sino que además las vacantes se mantuvieron congeladas”. Así mismo, existen épocas del año donde, por apropiación presupuestal o por terminación de la vigencia presupuestal, se disminuye el personal idóneo que prácticamente paraliza la gestión administrativa.
- El número de computadores y de máquinas de escribir es bastante reducido. Además, no se cuenta con apoyo directo y ágil de instituciones como la Registraduría General del Estado Civil, con quienes aún adelantan gestiones interadministrativas.

- Igualmente, se informó lo siguiente:

“A partir de 1995, por alguna circunstancia que no viene al caso, empezamos a contactar la presentación de documentos falsos para obtener el reconocimiento de la pensión, circunstancia que inclusive llegó tanto a la Corte Constitucional, como a la Corte Suprema de Justicia, Corporaciones que se pronunciaron en el sentido de que un derecho adquirido sin justo título no tiene protección del Estado, y por lo menos resolvió los problemas que tuve, precisamente por acciones de tutela, al revocar de oficio esas pensiones. A raíz de esta situación se fueron implantando medidas de control que han permitido por ejemplo que a la fecha se hayan instaurado 250 denuncias penales, se solicitó la colaboración del DAS y la situación ha llegado a un punto tal, que para este año conformamos un grupo especial de seguridad de asuntos penales que me permitiera atender este tipo de asuntos...”

- La Caja Nacional de Previsión cuenta con una oficina de asuntos judiciales. La jefe del grupo dijo:

“La única función del grupo es la de tramitar las solicitudes de pensión respecto de las cuales se instaura la acción de tutela, porque una vez recibida la comunicación de iniciación de la acción se ubica el expediente y se trae al grupo para que este continúe toda la tramitación de la solicitud prestacional y le responda al juez de tutela por las informaciones que el pida... La actuación del grupo llega hasta obtener la resolución definitiva ”

Por consiguiente, la oficina está destinada únicamente a sustanciar, de manera preferencial, las peticiones de reconocimiento o reliquidación de pensiones de jubilación que hubiesen iniciado acción de tutela. Así pues, la sola notificación de la admisión de una solicitud de tutela, produce inmediatamente un trámite diferente y más ágil, como quiera que la resolución definitiva de la petición se realiza en aproximadamente 15 días hábiles, “para equiparse al tiempo que normalmente dura una tutela en primera instancia”. Sin embargo, la petición se resuelve “con los documentos obrantes en el informativo sin derecho a oficiar ni al interesado ni a las entidades para que completen los documentos en el evento en que hicieren falta”

- De acuerdo con los datos expuestos por la Subdirectora General de Prestaciones económicas, en 1993 existía un retraso en la resolución de cerca de 45.000 peticiones, por lo tanto se requerían entre 2 y 3 años para proferir el acto administrativo correspondiente. En la actualidad, se resuelven básicamente en 8 meses y en 1998 “con absoluta seguridad estaremos atendíéndolas en 4 meses que es el término fijado por el aparte 1 del literal d) del numeral 7 del artículo 306 del Decreto 656 de 1994 y por la circular externa número 007 de 1996 de la Superintendencia Bancaria”

- El número de acciones de tutela en contra de la Caja Nacional de Previsión es creciente, pues se pudo constatar lo siguiente:

“La oficina tiene servicio de sistematización desde 1994 y la información sobre cantidad de tutelas interpuestas es la siguiente: En el año de 1995, 2701; en 1996 fueron 5140; en 1997 fueron 6185 y, en lo que va corrido de 1998 son 125, con corte al 27 de enero de este año”

- Ahora, en relación con los casos concretos se encontró que la tutela interpuesta por el

señor José Alirio Montoya Restrepo, cuya radicación es la número T-144.670, se encuentra que el 14 de agosto de 1997 se profirió acto administrativo reliquidando la pensión. Así mismo, la petición de Héctor Mercado Guardiola (T-146.730), fue resuelta a través de un acto administrativo, de fecha 1 de octubre de 1991, en donde se reconoce el derecho a la pensión de jubilación. En idéntica situación se encuentran las acciones de tutela de Luis Fernando Torres Vela, (expediente T-149.307) y de Enalba del Carmen Romero Hernández (expediente T-146.357), a quienes el 6 de octubre de 1997 se les otorga su derecho a la pensión de jubilación.

- Distinta es la situación de la tutela T-149.514 pues, de acuerdo con el oficio CAJ Número 0957 de febrero 12 de 1998, se informó que “a la fecha no se ha resuelto solicitud de reliquidación pensional al accionante”, como quiera que se estableció que se sobre la misma petición existe una dualidad de actuación, pues el anexo se tramita en el grupo de control y reparto y el expediente principal en el archivo general de prestaciones económicas.

IV. FUNDAMENTOS JURÍDICOS.

Competencia

1. La Corte Constitucional es competente, a través de esta Sala de Revisión, para revisar las sentencias proferidas dentro de los procesos de la referencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86 y 241 numeral 9o. de la Constitución Política, en concordancia con los artículos del 33 al 36 del Decreto 2591 de 1991.

Hecho superado

2. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución y en el Decreto 2591 de 1991, el objetivo fundamental de la acción de tutela es la protección inmediata y eficaz de los derechos fundamentales que resulten amenazados o vulnerados. Por consiguiente, el amparo debe consistir en una orden precisa e imperativa que se concreta en un plazo inminente. Ahora, si la situación de hecho se ha superado, es decir ya no es actual, el juez de tutela no puede proferir una orden que proteja derechos fundamentales, como quiera que su fallo no produciría efectos y la decisión resultaría improcedente.

En relación con la improcedencia de la acción de tutela ante el hecho superado, la jurisprudencia de esta Corporación es amplia, y concretamente ha manifestado:

“La doctrina constitucional ha sostenido, en concordancia con el artículo 86 de la Constitución Política y el Decreto 2591 de 1991, que el objetivo fundamental de la acción de tutela no es otro que la protección afectiva e inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, cuando éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de una autoridad pública o de un particular en los casos expresamente señalados en la ley.

“Así las cosas, la eficacia de la acción de tutela reside en el deber que tiene el juez, si encuentra vulnerado o amenazado el derecho alegado, de impartir una orden de inmediato cumplimiento encaminada a la defensa actual y cierta del derecho en disputa.

“Sin embargo, cuando la situación de hecho que origina la violación o amenaza ya ha sido superada, es decir, la pretensión instaurada en defensa del derecho conculcado está siendo

satisfecha, el instrumento constitucional -acción de tutela- pierde eficacia y por tanto, su razón de ser. En éstas condiciones, la orden que pudiera impartir el juez, ningún efecto podría tener y el proceso carecería de objeto, resultando improcedente la tutela; efectivamente, desaparece el supuesto básico del cual parte el artículo 86 de la Constitución Política -la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales”¹

3. Por lo anterior, si los casos objeto de estudio pretenden que el juez de tutela ordene a la Caja Nacional de Previsión una respuesta definitiva sobre sus peticiones de reconocimiento y reliquidación de pensión de jubilación, y las peticiones que originaron las tutelas T-144.670, T-146.730, T-149.307, T-146.357 ya fueron resueltas, pues la entidad demandada profirió, con posterioridad a la interposición de las acciones de tutela, los actos administrativos que definen de fondo las solicitudes elevadas, la situación fáctica que generó la violación del derecho fundamental de petición ha desaparecido, por ende estas acciones de tutela deberán negarse.

Procedencia de la acción de tutela frente al expediente T-149.514

4. En razón a que dentro del material probatorio que se aportó al proceso se encontró que la petición del señor Luis Alfonso Melo Silva, actor de la tutela T-149.514, aún no se ha resuelto, esta Sala de Revisión debe reiterar su amplia jurisprudencia que dispone la obligación de todas las autoridades públicas de otorgar una respuesta oportuna y eficaz de las peticiones, como quiera que hace parte del núcleo esencial del derecho de petición la prontitud de la resolución definitiva, clara y certera de la solicitud presentada. Ahora bien, en relación con el término de “aproximadamente 8 meses” según el cual la Caja Nacional de Previsión se fija para resolver la petición, la jurisprudencia de la Corte Constitucional² ha establecido que esta es una aplicación errónea del artículo 23 de la Constitución, pues dijo:

En efecto, la respuesta aparente pero que en realidad no niega ni concede lo pedido, desorienta al peticionario y le impide una mínima certidumbre acerca de la conducta que debe observar frente a la administración y respecto de sus propias necesidades o inquietudes: no puede hacer efectiva su pretensión, pero tampoco tiene la seguridad de que ella sea fallida.

Tal circunstancia hace inútil el derecho fundamental del que se trata y, por tanto, cuando ella se presenta, debe considerarse vulnerado el artículo 23 de la Carta Política”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-206 del 26 de abril de 1997).

“El peticionario no queda satisfecho cuando, siendo competente la autoridad a quien dirige su petición, ella se limita a enviar una contestación vacía de contenido, en la que finalmente, aparentando que se atiende a la persona, en realidad no se decide sobre el tema objeto de su inquietud, sea en interés público o privado, dejándola en el mismo estado de desorientación inicial”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-228 del 13 de mayo de 1997).

“Quien eleva una petición, en tanto sea respetuosa, tiene derecho a la respuesta y ésta debe ser oportuna -dentro de los términos señalados en la ley-, entrar al fondo del asunto planteado por el peticionario y resolver sobre él, desde luego siempre que el funcionario sea competente para ello.

No constituye respuesta y, por lo tanto, salvo el caso excepcionalísimo -que debe hallarse justificado respecto de la petición individual de que se trate- previsto en la segunda parte del artículo 6 del Código Contencioso Administrativo, implica flagrante desconocimiento del derecho del peticionario aquella manifestación verbal o escrita en el sentido de que se le resolverá después, como ha acontecido en esta ocasión.

En efecto, dice el artículo citado:

“Las peticiones se resolverán o contestarán dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de su recibo. Cuando no fuere posible resolver o contestar la petición en dicho plazo, se deberá informar así al interesado, expresando los motivos de la demora y señalando a la vez la fecha en que se resolverá o dará respuesta”. (Se subraya)

Una interpretación laxa de esta disposición llevaría al palmario desconocimiento del artículo 23 de la Carta Política, que, como ya se ha visto, exige pronta respuesta.

Por tanto, su aplicación ha de ser excepcional, extraordinaria, alusiva exclusivamente a la imposibilidad de la administración de contestar dentro del término una determinada y específica petición. Esto es, la autorización legal en comento debe entenderse con criterio restrictivo y de ninguna manera general.

Por eso, no puede convertirse en mecanismo usual y generalizado como el puesto en vigencia por la Caja Nacional de Previsión, entidad que, según se aprecia en las pruebas aportadas, ha mandado imprimir formatos en computador (Ver folios 9 y 10 del expediente), que consagran indiscriminadamente tal fórmula, extensivos invariablemente a todas las solicitudes o, cuando menos, a un buen número de ellas. No, la apreciación acerca de la pertinencia de la norma transcrita debe hacerse en el caso concreto y expresando las dificultades que él ofrece para que, en ese evento, la resolución de la petición no tenga lugar en tiempo.

Con este tipo de argucias se busca mantener vigente el concepto equivocado de que la exigencia constitucional resulta satisfecha con una contestación formal pero en verdad se ha dejado a la persona sin saber a qué atenerse sobre su petición y se ha prolongado abusivamente el término señalado por el legislador para resolver.

El artículo 9 del Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984) remite, en todos aquellos aspectos que su Capítulo III no consagra para las peticiones en interés particular, a las disposiciones del Capítulo II -peticiones en interés general-. Dentro de éste, el artículo 6, con la salvedad excepcional ya comentada, contempla un término de quince (15) días para decidir peticiones como la que constituye materia de examen”³

Estado Social de Derecho, principios de eficacia de la función pública y de eficiencia de la seguridad social.

5. La legitimidad del Estado Social de Derecho radica, por un lado en el acceso y ejecución del poder en forma democrática, y por otro lado en su capacidad para resolver las dificultades sociales desde la perspectiva de la justicia social y el derecho, lo cual indudablemente depende de la capacidad del Estado para cumplir, de manera efectiva, con

sus fines de servicio a la sociedad. De ahí pues, que los mandatos contenidos en los artículos 2º y 209 de la Constitución imponen a las autoridades la obligación de atender las necesidades, hacer efectivos los derechos de los administrados y asegurar el cumplimiento de las obligaciones sociales.

Ahora bien, la efectividad de los derechos se desarrolla con base en dos cualidades, la eficacia y la eficiencia administrativa. La primera relativa al cumplimiento de las determinaciones de la administración y la segunda relacionada con la elección de los medios más adecuados para el cumplimiento de los objetivos. Es por ello que las dos cualidades permiten la verificación objetiva de la distribución y producción de bienes y servicios del Estado destinados a la consecución de los fines sociales propuestos por el Estado Social de Derecho. Por lo tanto, la administración necesita un apoyo logístico suficiente, una infraestructura adecuada, un personal calificado y la modernización de ciertos sectores que permitan suponer la transformación de un Estado predominantemente legislativo a un Estado administrativo de prestaciones.

6. En este orden de ideas, el logro de los objetivos y fines del Estado requieren de una función administrativa eficiente que responda a las exigencias del Estado Social de Derecho. Ello, con mayor razón cuando se trata del derecho a la seguridad social de personas de la tercera edad quienes por sus condiciones de debilidad manifiesta requieren de atención oportuna y eficaz de sus derechos. Así pues, el artículo 48 de la Constitución preceptúa como uno de los principios de la seguridad social el de la eficiencia en la prestación del servicio público, de tal forma que a la Caja Nacional de Previsión se le impone, como entidad administradora de la seguridad social, un grado de eficiencia que sea competitivo en el mercado y que concrete la efectividad de sus deberes jurídicos.

Estado de cosas inconstitucionales por la ineficiencia administrativa para resolver los derechos de los jubilados.

7. No obstante lo anteriormente expuesto, la estructura y el comportamiento de la Caja Nacional de Previsión viene siendo cuestionado muy seriamente por el aparato judicial, pues es evidente y bastante frecuente la vulneración del derecho fundamental de petición, lo cual se traduce en la gran cantidad de acciones de tutela que se tramitan contra esa entidad y que, básicamente se originan en iguales supuestos fácticos y jurídicos. En relación con esta preocupación, en una ocasión la Corte Constitucional dijo:

En febrero de 1996, el Ministerio de Justicia y del Derecho publicó el informe de investigación elaborado por el Centro de Investigaciones Jurídicas de la Universidad de los Andes, titulado "Incidencia Social de la Acción de Tutela", en cuya página 70, se dice : "las entidades territoriales son los demandados más frecuentes (17,88%), principalmente las alcaldías (9,82%). Les siguen en orden las entidades de previsión social (16,62%), dentro de las cuales se encuentra la entidad individual más demandada del país : la Caja Nacional de Previsión Social (8,06%). La gran mayoría de estas demandas buscan conminar a Cajanal a responder una petición" (subrayas fuera del texto).

Si se toma en cuenta este indicador, el desempeño de la Caja Nacional de Previsión Social en lugar de mejorar o siquiera mantenerse, empeoró durante 1996. Como puede verse en el cuadro y el gráfico adjuntos, de 8.223 procesos de tutela tramitados durante el primer

trimestre, 1.233 (el 14,99%) fueron instaurados en contra de Cajanal; de 6.413 correspondientes al segundo trimestre, 961 (el 14,98%) fueron dirigidos en su contra ; de los 7.892 procesos del tercer trimestre, en 1.108 (el 14,03%) aparece esta entidad como demandada ; y de los 8.686 del cuarto trimestre, en 2.025 (¡el 23,31% !) se pretendió obtener el amparo judicial frente a violaciones atribuidas a esta entidad.⁴

De acuerdo con estadísticas que presenta la misma entidad demandada, durante los años 1995, 1996 y 1997 se instauraron cerca de 14.086 acciones de tutela en contra de la Caja Nacional de Previsión y, si se realiza un cotejo con la totalidad de expedientes de tutela que se remitieron para eventual revisión a esta Corporación en esos años (aproximadamente 94000), se observa como casi un 16% de todas la tutelas del país se dirigen contra esa entidad. Esto significa que existe un problema estructural de ineficiencia e inoperancia administrativa, lo cual se considera un inconveniente general que afecta a un número significativo de personas que buscan obtener prestaciones económicas que consideran tener derecho.

8. Así mismo, como se constató en la inspección judicial, la acción de tutela es prácticamente un requisito para que se resuelva la solicitud dentro del término legal, la cual genera un procedimiento administrativo paralelo que produce un desgaste del aparato judicial y una tergiversación del objetivo de la acción de tutela, lo cual afecta gravemente el interés general y el interés particular de quienes vienen siendo afectados de manera directa por la ineficiencia de la Caja Nacional de Previsión, pese a que se aprecia una superación en comparación con el caos anterior, de todas maneras tratándose de jubilados el esfuerzo estatal debe ser el máximo.

9. Sumado a lo anterior, la inspección judicial realizada a la Caja Nacional de Previsión también evidenció que existe una gran cantidad de trabajadores que prestan sus servicios laborales bajo una relación de subordinación, pero que a pesar de eso se vinculan mediante contrato de prestación de servicios, lo cual de acuerdo con la sentencia C-056 de 19935 transgrede la Constitución. En esa providencia se dispuso que “la administración no está legalmente autorizada para celebrar un contrato de prestación de servicios que en su formación o en su ejecución exhiba las notas de un contrato de trabajo”, pues se quebranta los artículos 1, 2, 13, 25 y 53 de la Carta. La Corte añadió:

“en gracia del principio de primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales, se llegue a desestimar un aparente contrato de prestación de servicios que en su sustancia material equivalga a un contrato de trabajo, en cuyo caso la contraprestación y demás derechos de la persona se regirán por las normas laborales más favorables....”

En el mismo sentido, la sentencia C-154 de 19976 consideró que:

No es cierto, entonces, como lo indican los accionantes que cada vez que una entidad presente una insuficiencia de personal en su planta, pueda acudir como remedio expedito de la misma al contrato de prestación de servicios a fin de solventar la crisis que se pueda generar; la contratación de personas naturales por prestación de servicios independientes, únicamente, opera cuando para el cumplimiento de los fines estatales la entidad contratante no cuente con el personal de planta que garantice el conocimiento profesional, técnico o

científico que se requiere o los conocimientos especializados que se demanden.

10. Por todo lo anterior, esta Sala de Revisión concluye que la situación presentada en la entidad demandada produce un estado de cosas inconstitucional, lo cual no sólo afecta derechos individuales tendientes a viabilizar las pretensiones, a través de tutela, sino también afecta a todo el aparato jurisdiccional que se congestiona y lo afecta en la efectividad del cumplimiento oportuno de sus obligaciones. El estado de cosas contrario a la Constitución se explicó por la Sala Plena de la Corte Constitucional de la siguiente manera:

“se pregunta la Corte si, desde ahora, de verificarse que el comportamiento omisivo indicado viola la Constitución Política, es posible que la Corporación, en razón de sus funciones, pueda emitir una orden a las autoridades públicas competentes, con el objeto de que a la mayor brevedad adopten las medidas conducentes a fin de eliminar los factores que inciden en generar un estado de cosas que resulta abiertamente inconstitucional. La Corte considera que debe responder de manera afirmativa este interrogante, por las siguientes razones:

(1) La Corte Constitucional tiene el deber de colaborar de manera armónica con los restantes órganos del Estado para la realización de sus fines (C.P. art., 113). Del mismo modo que debe comunicarse a la autoridad competente la noticia relativa a la comisión de un delito, no se ve por qué deba omitirse la notificación de que un determinado estado de cosas resulta violatorio de la Constitución Política.

(2) El deber de colaboración se torna imperativo si el remedio administrativo oportuno puede evitar la excesiva utilización de la acción de tutela. Los recursos con que cuenta la administración de justicia son escasos. Si instar al cumplimiento diligente de las obligaciones constitucionales que pesan sobre una determinada autoridad contribuye a reducir el número de causas constitucionales, que de otro modo inexorablemente se presentarían, dicha acción se erige también en medio legítimo a través del cual la Corte realiza su función de guardiana de la integridad de la Constitución y de la efectividad de sus mandatos.

Ahora bien, si el estado de cosas que como tal no se compadece con la Constitución Política, tiene relación directa con la violación de derechos fundamentales, verificada en un proceso de tutela por parte de la Corte Constitucional, a la notificación de la regularidad existente podrá acompañarse un requerimiento específico o genérico dirigido a las autoridades en el sentido de realizar una acción o de abstenerse de hacerlo. En este evento, cabe entender que la notificación y el requerimiento conforman el repertorio de órdenes que puede librar la Corte, en sede de revisión, con el objeto de restablecer el orden fundamental quebrantado. La circunstancia de que el estado de cosas no solamente sirva de soporte causal de la lesión iusfundamental examinada, sino que, además, lo sea en relación con situaciones semejantes, no puede restringir el alcance del requerimiento que se formule.⁷

Por lo tanto, el juez constitucional no puede ser indiferente a la situación irregular que se presenta, pues todas las entidades del Estado, lo que incluye a la Caja Nacional de Previsión, son instrumentos al servicio de la comunidad y se instituyen no como fin en sí mismas sino como medio para cumplir con los fines del Estado. Por consiguiente, si una entidad incumple parte de los objetivos para lo que se creó se le impone la necesidad de adecuar su estructura institucional a las nuevas exigencias de la Constitución.

Decisión a tomar

11. En relación con el estado de cosas inconstitucional, esta Corporación, como guardiana de la supremacía de la Constitución, debe advertir sobre la necesidad de tomar medidas encaminadas a superar la transgresión de las normas superiores. Además, el deber de colaboración entre las ramas del poder público, todas dirigidas a favorecer la efectividad a los derechos fundamentales (art. 2, 113 C.P.) y al cumplimiento de los fines y objetivos del Estado Social de Derecho, lleva a que la Corte Constitucional exhorte a las autoridades, con poder de decisión, para que ellos adecuen los recursos económicos y humanos necesarios para que la Caja Nacional de Previsión cumpla con sus obligaciones legales y constitucionales y adopten decisiones dirigidas a impedir que se continúe transgrediendo la Carta.

Por ello, como en otra oportunidad se dijo “la Corte Constitucional está convencida que mientras no se tomen medidas de fondo sobre los factores enunciados y los otros que los expertos puedan determinar, el problema planteado, que de suyo expresa un estado de cosas que pugna con la Constitución Política y sujeta a un grupo significativo de educadores a sufrir un tratamiento indigno, se tornará de más difícil solución y propiciará la sistemática y masiva utilización de la acción de tutela”⁸. Por eso, tal y como se resolvió en esa misma sentencia, esta Sala “notificará la situación irregular que ha encontrado a las autoridades públicas competentes con miras a que éstas en un término razonable le pongan remedio efectivo, para lo cual deberá obrarse sobre las causas reales del fenómeno descrito.”

Así mismo, en procura de que se verifique el cumplimiento de los objetivos trazados por la Constitución que se denuncian en esta sentencia, se oficiará a la Procuraduría General de la Nación para que se encargue de velar por el ejercicio diligente y eficiente de las funciones administrativas y para que vigile el cumplimiento de esta decisión judicial (C.P. artículo 277 incisos 5 y 1^o). De igual manera se oficiará a la Contraloría General de la República para que evalúe el grado de eficiencia, eficacia y economía con que obre la Caja Nacional de Previsión en este proceso de adecuación de esa entidad a los postulados del Estado Social de Derecho (C.P. artículo 268).

Finalmente, se oficiará a la Defensoría del Pueblo para que, en su función de salvaguardia y protección de los derechos humanos, vigile el cumplimiento y efectividad de los derechos cuya vulneración se denunciaron en esta sentencia. Así, una vez transcurrido el término señalado para que las autoridades administrativas acaten las órdenes que se impartieron en esta providencia, la Defensoría del Pueblo deberá rendir un informe ante la Sala Séptima de la Corte Constitucional.

DECISIÓN

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

RESUELVE:

Primero.- CONFIRMAR, la sentencia de julio 30 de 1997, proferida dentro del expediente T-144.670 por el Juzgado 44 Penal Municipal de Santa Fe de Bogotá, pero por los motivos expuestos en esta sentencia.

Segundo.- CONFIRMAR, la sentencia de octubre 16 de 1997, proferida dentro del expediente T-149.307 por el Consejo de Estado, pero por los motivos expuestos en esta sentencia.

Tercero.- CONFIRMAR, la sentencia del 22 de septiembre de 1997, proferida dentro del expediente T-146.730 por el Tribunal Superior de Santa Marta, pero por los motivos expuestos en esta sentencia.

Cuarto.- CONFIRMAR, la sentencia de septiembre 24 de 1997, proferida dentro del expediente T-146.357 por el Juzgado 31 Civil Municipal de Santa Fe de Bogotá, pero por las razones expuestas en esta sentencia.

Quinto.- REVOCAR, la sentencia del 22 de octubre de 1997, proferida dentro del expediente T-149.514 por la Sala Penal del Tribunal Superior de Cali. En su lugar, CONCEDER la tutela del derecho de petición del señor Luis Alfonso Melo Silva y, en consecuencia, ORDENAR a la Subdirección de prestaciones económicas de la Caja Nacional de Previsión que, en un término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de la presente sentencia, resuelva de fondo la petición de reliquidación de pensión de jubilación presentada por el accionante.

Sexto.- DECLARAR que el estado de cosas que originó las acciones de tutela objeto de revisión es contrario a la Constitución, en consecuencia por Secretaría General de la Corte Constitucional deberá COMUNICARSE la presente providencia al Ministro de Hacienda y Crédito Público, al Ministro del Trabajo y Seguridad Social, al jefe del Departamento Administrativo de la Función Pública, a la gerencia de la Caja Nacional de Previsión, a la Subdirección de prestaciones económicas de la Caja Nacional de Previsión, para que dentro de los seis (6) meses siguientes a la fecha de esta sentencia, corrijan en la práctica, dentro de los parámetros legales, las fallas de organización y procedimiento que afectan la pronta resolución de solicitudes de reconocimiento y reliquidación de pensiones y se adecuen las relaciones laborales, de acuerdo con lo señalado en la parte motiva de esta sentencia.

Séptimo.- COMUNICAR la presente sentencia al Procurador General de la Nación para que vigile el cumplimiento de esta sentencia y el ejercicio diligente y eficiente de las funciones de reconocimiento y reliquidación de pensiones de jubilación que han sido encomendadas a la Caja Nacional de Previsión. Para lo cual deberá recibir el informe que presentarán las autoridades descritas en el numeral anterior.

Octavo.- COMUNICAR la presente sentencia al Contralor General de la República para que vigile la eficiencia y diligencia con que obre la Caja Nacional de Previsión en el cumplimiento de sus funciones de reliquidación y reconocimiento de pensiones de jubilación.

Noveno.- COMUNICAR la presente sentencia al Defensor del Pueblo para que vele por la promoción y ejercicio de los derechos humanos relacionados con la reliquidación y reconocimiento de pensiones de jubilación. El Defensor del Pueblo deberá rendir un informe a la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, en los términos establecidos en la parte motiva de este fallo.

Décimo.- COMUNICAR al Registrador Nacional del Estado Civil y al Jefe del Departamento Administrativo de Seguridad, para que inicien o continúen con las gestiones necesarias, para

que dentro del término más rápido posible colaboren con la Caja Nacional de Previsión en asuntos relativos a su competencia.

Décimo Primero.- LÍBRESE por Secretaría la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORÓN DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Sentencia T-467 de 1996. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. También pueden consultarse, entre otras, las sentencias T-350/96 M.P. Carlos Gaviria Díaz, T-085/97 y T-321/97. M.P. Antonio Barrera Carbonell, T-041/97 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, T-167/97 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

2 Sobre el tema pueden consultarse las sentencias T-368, T-370, T-498, T-505, T-506, T-544 y T-545, todas de 1997.

3 Sentencia T-296 del 17 de junio de 1997. M.P. José Gregorio Hernández Galindo

4 Sentencia T-246 de 1997. M.P. Carlos Gaviria Díaz

5 M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

6 M.P. Hernando Herrera Vergara

7 Sobre el contenido de esa expresión puede verse la sentencia SU-559 de 1997. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

8 Sentencia SU-559 de 1997. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz