

Sentencia T-1234/08

ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL-Mora habitual en resolver peticiones por Cajanal

DERECHO DE PETICION-Alcance y contenido

DERECHO DE PETICION-No constituye respuesta estado del trámite de solicitud

DERECHO DE PETICION EN MATERIA PENSIONAL-Términos para resolver

DERECHO DE PETICION ANTE CAJA NACIONAL-Criterios que, mutatis mutandi pueden aplicarse en los casos de afectación atribuibles a problemas estructurales en la entidad destinataria de las peticiones

La Corte ha desarrollado algunos criterios que, mutatis mutandi, pueden aplicarse en los casos de afectación del derecho de petición atribuibles a problemas estructurales en la entidad destinataria de las peticiones. A continuación se hace un recuento de esos criterios, tal como están contenidos en la Sentencia T-030 de 2005, pero adaptados a la situación que se presenta frente al derecho de petición. a. Toda persona tiene derecho a que la atención de las peticiones que formule a las autoridades públicas no se vea afectada por retrasos injustificados. b. La garantía efectiva de derecho a un debido proceso sin dilaciones indebidas, implica, en principio, la diligente observancia de los términos procesales, sin perjuicio de las sanciones que se generen por su incumplimiento. c. No obstante lo anterior, debe tenerse en cuenta que el mero vencimiento del término respectivo no genera per se la violación del derecho de petición, pues si bien el principio general es el de obligatoriedad de los términos, éste puede admitir “excepciones muy circunstanciales, alusivas a casos en concreto, cuando no quepa duda del carácter justificado de la mora.”d. No obstante que uno de los motivos más recurrentes en la jurisprudencia en los cuales se han analizado casos en los que se acusa a un funcionario judicial de haber incurrido en mora es el de la congestión o exceso de trabajo de los magistrados, jueces y fiscales, éste no constituye por sí mismo, sin más evaluación, argumento suficiente para justificar la dilación en que se haya incurrido. e. En los casos de mora atribuible a congestión, la misma sólo puede justificarse cuando se acredite que se han agotado todas las medidas necesarias y aún así la dilación surge de forma ineludible. En esa eventualidad los administrados tienen derecho a conocer con precisión y claridad las circunstancias por las que atraviesa la entidad y que impiden una

oportuna atención de las solicitudes.

DESACATO-Objeto

SANCION POR DESACATO-Alcance

INCIDENTE DE DESACATO-Notificación

DERECHO DE PETICION ANTE CAJA NACIONAL-Existencia de problema estructural que impide que las peticiones sean atendidas de manera oportuna

DERECHO DE PETICION ANTE CAJA NACIONAL-Conductas que se consideran contrarias a la Constitución

ACCION DE TUTELA-Orden al gerente de CAJANAL para que presente un plan concreto de acción, con el fin de dar cumplimiento a la respuesta de los derechos de petición interpuestos

Referencia: expedientes acumulados T-1803309, T-1804667, T-1804668, T-1804669, T-1813540 y T-1813618

Accionante:

Augusto Moreno Barriga

Magistrado Ponente:

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

Bogotá, D.C., diez (10) de diciembre de dos mil ocho (2008).

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, conformada por los Magistrados Marco Gerardo Monroy Cabra, Mauricio González Cuervo y Rodrigo Escobar Gil, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, en especial las que le confiere el Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente,

Dentro de los procesos de tutela identificados con los números de radicación T-1803309, T-1804667, T-1804668, T-1804669, T-1813540 y T-1813618 instaurados por Augusto Moreno

Barriga, contra distintos jueces y tribunales de la República.

I. ANTECEDENTES

1. La solicitud

Augusto Moreno Barriga, en su calidad de Gerente de la Caja Nacional de Previsión Social, interpuso separadamente acción de tutela contra varias autoridades judiciales en razón de las sanciones que le han sido impuestas por el desacato de órdenes de tutela orientadas a obtener la satisfacción del derecho de petición de distintas personas cuyas solicitudes no fueron oportunamente atendidas por la entidad.

2. Información a los demandados y a terceros eventualmente afectados

2.1. En cada uno de los expedientes acumulados en el presente proceso el trámite de comunicación de la acción de tutela iniciada se produjo en los términos que se sintetizan a continuación:

2.1.1. Expediente T-1803309

Mediante auto de 30 de octubre de 2007, la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá decidió asumir el conocimiento de la acción de tutela de la referencia y ponerla en conocimiento de los intervinientes. Dispuso, igualmente, oficiar al funcionario accionado, Juzgado 14 Penal del Circuito de Bogotá, solicitándole suministrar la información relevante.

2.1.2. Expediente T-1804667

En este expediente se tramitaron acumuladamente los incidentes de desacato dentro de las acciones de tutela interpuestas contra Cajanal separadamente por Rosa Emma Vasquez, Nancifa Elena Tom Ripol, Fanny Margarita Castañeda, Ethel A. Perea P., Fanny Suescún D., Elizabeth Saavedra y Nohora F. Olarte.

Mediante auto de 26 de octubre de 2007, además de la referida acumulación, la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá, dispuso la admisión de las distintas acciones de tutela, la notificación de las mismas a las partes y su comunicación a la parte accionada dentro del trámite judicial, para que haga uso de su derecho a la defensa.

2.1.3. Expediente T-1804668

Mediante auto de 7 de noviembre de 2007, el magistrado ponente de la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá decidió asumir el conocimiento de la acción de tutela de la referencia y ponerla en conocimiento de los intervinientes. Dispuso, igualmente, oficiar al funcionario accionado, Juzgado 6º Laboral del Circuito de Bogotá, solicitándole suministrar la información relevante.

En la misma providencia, teniendo en cuenta que las decisiones que en el proceso de tutela se adopten por el Tribunal podrían alterar o afectar derechos de terceros, se dispuso que el Juzgado 6º Laboral del Circuito de Bogotá debería "... comunicar de esta actuación de tutela a la parte accionada dentro del trámite judicial, para que haga uso de su derecho a la defensa ...".

2.1.4. Expediente T-1804669

En este expediente se tramitaron acumuladamente los incidentes de desacato dentro de las acciones de tutela interpuestas contra Cajanal separadamente por Julio Armando Sandoval y Amanda García Buitrago. También se acumuló la tutela interpuesta por el Gerente de Cajanal contra el Juzgado 11 Laboral del Circuito en relación con la tutela que habría sido interpuesta por Enrique Rojas Arciniegas, sobre quien sin embargo, se estableció que no había obrado como accionante en ningún proceso ante ese juzgado.

Mediante providencia de noviembre 2 de 2007 la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá resolvió remitir, por competencia, a la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia la tutela interpuesta con ocasión de "... la tutela instaurada por el señor JULIO ARMA (sic) SANDOVAL MUÑOZ".

En la misma providencia se dispuso oficiar al Juzgado accionado, 11 Laboral del Circuito de Bogotá, así como a Amanda García Buitrago, en su calidad de tercero interesado.¹

2.1.5. Expediente T-1813540

Después de haber pasado por los Tribunales Superiores de Distrito Judicial de Bogotá y de Montería, la tutela de la referencia fue remitida por competencia a la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia.

Mediante auto de 5 de diciembre de 2007, la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia decidió admitir la acción de tutela de la referencia y ponerla en conocimiento de la entidad accionada, solicitándole suministrar la información relevante.

2.1.6. Expediente T-1813618

Mediante auto de 5 de diciembre de 2007, la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia decidió admitir la acción de tutela de la referencia y ponerla en conocimiento de la entidad accionada, solicitándole suministrar la información relevante.

En el mismo auto se dispuso vincular a Carlos Norberto Humanéz Petro, a quien puede asistirle interés legítimo para intervenir en la actuación.

2.2. En relación con este punto observa la Sala que, aunque no en todos los procesos acumulados en el presente expediente los jueces de instancia dispusieron vincular al proceso de tutela iniciado por el Director de Cajanal a los accionantes de los procesos de tutela que dieron lugar a los incidentes de desacato, de ese hecho no se desprende una afectación del debido proceso, por cuanto lo que se controvierte por el Director de Cajanal no son las órdenes que en cada caso profirieron los jueces de tutela para la protección de los derechos fundamentales de los accionantes, ni el cumplimiento de las mismas, a lo cual expresamente manifiesta allanarse Cajanal, sino las sanciones que le fueron impuestas.

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, no siempre resulta imperativo citar al proceso de tutela a todos los terceros que puedan tener interés especial en el resultado de la acción, y uno de tales eventos es aquel en el cual los terceros que no son citados no ven afectada su posición jurídica por razón de la materia que es objeto de debate en el proceso de tutela.²

Como se ha dicho, en el presente caso, no se discute la validez de las órdenes de tutela emitidas por los jueces, ni la de las medidas que se hayan adoptado para obtener el cumplimiento, sino la procedencia o no de las sanciones por desacato que le fueron

impuestas al Director de CAJANAL, asunto cuya resolución no afecta la posición jurídica de los beneficiarios de las órdenes de tutela.

3. Oposición a la demanda

3.1. Expediente T-1803309

Mediante oficio de 30 de octubre de 2007, el Juez 14 Penal del Circuito de Bogotá se opuso a las pretensiones de la demanda de tutela.

3.2. Expediente T-1804667

Mediante oficio de 2 de noviembre de 2007, el Juez 17 Laboral del Circuito de Bogotá se opuso a las pretensiones de la demanda de tutela.

3.3. Expediente T-1804668

En el expediente no figura respuesta del funcionario judicial accionado. En el fallo de tutela proferido por el Tribunal se alude únicamente al "... documento que incorpora la actuación surtida por el juzgado tutelado ...".

3.4. Expediente T-1804669

Mediante oficio de 14 de noviembre de 2007, el Juzgado Once Laboral del Circuito de Bogotá dio respuesta al requerimiento del Tribunal.

3.5. Expediente T-1813540

Mediante oficio de 6 de diciembre de 2007, un Magistrado de la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Montería dio respuesta al requerimiento de la Corte Suprema de Justicia, remitiendo las actuaciones de desacato.

3.6. Expediente T-1813618

Mediante oficio de 6 de diciembre de 2007, el Juzgado Segundo Penal del Circuito de Montería dio respuesta al requerimiento de la Corte Suprema de Justicia, remitiendo las actuaciones de desacato, "... con la advertencia que la Segunda Instancia modificó

parcialmente la decisión, en el sentido que la sanción debe imponerse es al Subdirector de Prestaciones Sociales y Económicas de CAJANAL y no contra su Director, razón por la cual aún no se ha cumplido con la decisión.”.

1. Los hechos

4.1. El accionante, en su calidad de Gerente de la Caja Nacional de Previsión Social - CAJANAL EICE ha sido sancionado con órdenes de arresto y multas por los despachos accionados dentro de los incidentes de desacato que se le han adelantado en relación con distintas órdenes de tutela, de acuerdo con la siguiente relación:

4.1.1. Expediente T-1803309

Dentro de la acción de tutela promovida por Eudoro Helí Bejarano Rojas contra Cajanal por la violación a sus derechos de petición debido proceso y seguridad social atribuible a la falta de respuesta a la solicitud de revisión y reliquidación de la pensión gracia de jubilación que le había sido reconocida como docente, el juzgado accionado, mediante providencia de 16 de enero de 2008, concedió el amparo solicitado y ordenó a Cajanal que dentro de las 48 horas siguientes emitiera el acto administrativo en el que se diese respuesta de fondo a la petición que le había sido presentada.

Ante el incumplimiento de la orden de tutela se inició incidente de desacato en cuyo trámite no se registró intervención de Cajanal.

En providencia de agosto 28 de 2008 el juzgado accionado declaró la existencia del desacato e impuso al gerente de Cajanal una sanción de 5 días de arresto y multa por valor equivalente a 3 salarios mínimos legales mensuales.

Para el momento en el que se interpuso la presente acción de tutela, la anterior sanción se encontraba surtiendo el trámite de consulta ante la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá.

4.1.2. Expediente T-1804667

Dentro de las acciones de tutela promovidas separadamente por Rosa Emma Vasquez, Nancifa Elena Tom Ripol, Fanny Margarita Castañeda, Ethel A. Perea P., Fanny Suescún D., Elizabeth Saavedra y Nohora F. Olarte por la violación a su derecho de petición, el juzgado accionado concedió los amparos solicitados y emitió órdenes perentorias para hacer efectiva la protección de los derechos que se estimaron violados.

Ante el incumplimiento de las órdenes de tutela se iniciaron incidentes de desacato en cuyo trámite no se registró intervención de Cajanal. En dichos incidentes se impusieron sanciones de desacato y multa al Director de Cajanal.

4.1.3. Expediente T-1804668

Dentro de la acción de tutela promovida por Fabio de Jesús Velásquez Carvajal contra Cajanal por la violación a su derecho de petición atribuible a la falta de respuesta a la solicitud de revisión y reliquidación de la pensión gracia de jubilación que le había sido reconocida como docente, el juzgado accionado, mediante providencia de 16 de febrero de 2007, concedió el amparo solicitado y ordenó a Cajanal que dentro de las 48 horas siguientes resolviera la solicitud de reliquidación de pensión gracia, radicada el 3 de octubre de 2006.

Ante el incumplimiento de la orden de tutela se inició incidente de desacato en cuyo trámite no se registró intervención de Cajanal.

En providencia de julio 27 de 2008, previa subsanación de un vicio que en actuación previa se había encontrado en sede de consulta, el juzgado accionado declaró la existencia del desacato, toda vez que "... no se acreditó respuesta de fondo al accionante respecto a la solicitud de reliquidación de la pensión gracia, radicada el 3 de octubre de 2004, y que tampoco se ha allegado circunstancia alguna como eximente de responsabilidad por el incumplimiento de la orden proferida por el juzgado ...", e impuso al gerente de Cajanal una sanción de un día de arresto y multa por valor de \$300.000.00.

La anterior actuación surtió el trámite de consulta ante la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá, que confirmó la decisión de primera instancia.

4.1.4. Expediente T-1804669

Dentro de la acción de tutela promovida por Amanda García Buitrago contra Cajanal por la violación a su derecho de petición atribuible a la falta de respuesta a la solicitud de cumplimiento de un fallo del Tribunal Administrativo de Cundinamarca respecto a la reliquidación de la pensión gracia de jubilación que le había sido reconocida, el juzgado accionado concedió el amparo solicitado.

Ante el incumplimiento de la orden de tutela se inició incidente de desacato.

Por comunicación de 8 de agosto de 2007 Cajanal informó que había dado cumplimiento a la orden de tutela mediante Resolución No. 0001655, motivo por el cual se ordenó el archivo de las diligencias, sin que se hubiese impuesto sanción, "... pues con el segundo requerimiento se dio respuesta definitiva y de fondo a la solicitud de la accionante".

4.1.5. Expediente T-1813540

Dentro de la acción de tutela promovida por Ramona del Carmen Monterroza Salgado contra Cajanal por la violación a su derecho de petición atribuible a la falta de respuesta a la solicitud de reconocimiento de la pensión gracia de jubilación, el juzgado accionado, mediante providencia de 19 de junio de 2007, concedió el amparo solicitado y ordenó al Subdirector de Prestaciones Económicas de Cajanal que dentro de las 48 horas siguientes resolviera la solicitud de reconocimiento y pago de la pensión gracia a la accionante.

Ante el incumplimiento de la orden de tutela se inició incidente de desacato durante el curso del cual Cajanal expresó haber cumplido la orden del juez de tutela.

En providencia de agosto 17 de 2007, el juzgado accionado declaró la existencia del desacato, toda vez que no se acreditó que la orden impartida por el juez de tutela hubiese sido cumplida en su totalidad porque la accionante no había sido incluida en nómina, e impuso al Subdirector de Prestaciones Económicas de Cajanal una sanción de 5 días de arresto y multa por valor equivalente a 5 salarios mínimos legales mensuales.

La anterior actuación surtió el trámite de consulta ante la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá, que confirmó la decisión de primera instancia.

4.1.6. Expediente T-1813618

Dentro de la acción de tutela promovida por Carlos Humberto Humanes Petro contra Cajanal por la violación a su derecho de petición atribuible a la falta de respuesta a la solicitud de reliquidación de su mesada pensional, el juzgado accionado, mediante providencia de 25 de mayo de 2007, concedió el amparo solicitado y ordenó a Cajanal que dentro de las 48 horas siguientes resolviera la solicitud de reliquidación de la mesada pensional del accionante.

Ante el incumplimiento de la orden de tutela se inició incidente de desacato en cuyo trámite no se registró intervención de Cajanal.

En providencia de agosto 01 de 2007, el juzgado accionado declaró la existencia del desacato, toda vez que no obstante haber sido notificada de la orden de tutela, la entidad accionada no se ha manifestado, con lo cual "... queda demostrado por parte de la entidad accionada una total desobediencia y un evidente desacato ...", e impuso al gerente de Cajanal una sanción de 3 días de arresto y multa por valor equivalente a 2 salarios mínimos legales mensuales.

La anterior actuación surtió el trámite de consulta ante la Sala Penal del Tribunal Superior de Montería, que confirmó la decisión de primera instancia, pero modificando su numeral primero para disponer que, como quiera que la acción de tutela se había dirigido contra el Subdirector de Prestaciones Económicas de Cajanal, es dicho funcionario quien debe recibir la sanción por desacato.

4.2. La Caja Nacional de Previsión presenta una situación anómala que ha hecho imposible cumplir las órdenes de tutela, a lo cual se suma la privación de la libertad del Gerente dentro de los distintos incidentes de desacato, lo cual le impide el cabal cumplimiento de sus funciones.

4.3. La Caja Nacional de Previsión debe atender un sinnúmero de asuntos, entre los cuales se cuentan solicitudes de pensión, certificaciones, reliquidaciones, derechos de petición, procesos judiciales, a todo lo cual se agregan las acciones de tutela.

4.4. La magnitud de los asuntos a cargo de la Caja ha desbordado su capacidad operativa para hacerles frente de manera oportuna. En las acciones de tutela, los jueces se

pronuncian sobre el caso concreto sometido a su consideración, sin tener en cuenta la situación en su conjunto.

4.5. El accionante manifiesta que ha actuado ante distintos despachos judiciales para solicitar que se revoquen las sanciones por desacato, con base en el criterio del hecho superado, lo cual ha sido acogido por algunos y rechazado por otros.

En relación con este punto, en los procesos acumulados en el presente expediente se tiene:

4.5.1. Expediente T-1803309

En este expediente no se registra solicitud alguna en relación con las sanciones por desacato y la existencia de hecho superado.

Según se desprende del expediente, la petición que dio lugar a la acción de tutela contra Cajanal se refería a la revisión y reliquidación de la pensión de gracia y fue elevada el 21 de julio de 2006. El 11 de diciembre del mismo año se formuló la correspondiente acción de amparo constitucional y el 16 de enero del 2007, el Juez Catorce Penal del Circuito de Bogotá profirió sentencia en la que tuteló el derecho fundamental de petición y ordenó a Cajanal dar respuesta a la solicitud referida. En el mes de abril de 2007, dado que no se cumplió la orden judicial, el peticionario promovió incidente de desacato que dio lugar a la sanción de arresto y multa en providencia del 28 de agosto de 2007, decisión que fue remitida a la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, sin que a la fecha de contestación de la demanda de tutela promovida por el Director de Cajanal se conociera la decisión de dicha autoridad judicial ni el estado del trámite de la petición.

4.5.2. Expediente T-1804667

A través de distintas comunicaciones dirigidas al despacho accionado, el Gerente General de Cajanal expresó que la entidad a su cargo había cumplido con lo ordenado en la acciones de tutela que dieron lugar a los incidentes de desacato y solicitó que, en consecuencia, se dejaran sin efecto las órdenes de arresto y las multas impuestas y se comunicase el levantamiento de las medidas a las autoridades competentes. En cada caso se anexó copia

de las resoluciones mediante las cuales se resolvió de fondo lo solicitado en las acciones de tutela.

Mediante autos expedidos en distintas fechas, con el mismo sentido dentro de cada uno de los incidentes de desacato, se dispuso, en todos los casos, dar por terminado el incidente, abstenerse de sancionar a CAJANAL y, una vez notificada la providencia, archivar las diligencias.

Cabe anotar que en los casos acumulados en este expediente, el trámite de las acciones de tutela y los respectivos incidentes de desacato tuvo el siguiente desarrollo:

* Caso de Nacifa Elena Tom Ripoll contra Cajanal

Según se desprende del expediente de tutela, los días 12 de abril y 22 de julio de 2002 y el 13 de diciembre de 2006 la señora Nacifa Elena Tom Ripoll elevó peticiones relativas a unos recursos y el cumplimiento de una sentencia. Como quiera que no fueron contestadas en término, se formuló acción de tutela que fue resuelta el 14 de febrero de 2007 por el Juzgado Diecisiete Laboral del Circuito de Bogotá en providencia que amparó el derecho de petición. El 22 de marzo de 2007 se formuló incidente de desacato, el cual fue decidido en providencia del 14 de junio del mismo año con la imposición de sanción de multa y arresto contra el Gerente de Cajanal. Esta decisión fue confirmada por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, en grado de consulta el 28 de junio de 2007. El 18 de septiembre, Cajanal informó que el 4 de septiembre de 2007 se había proferido la resolución en la que se reliquidó la pensión gracia de la accionante, actuación pendiente de notificación. Conforme a lo anterior, el tiempo transcurrido entre la presentación de la solicitud y la respuesta de la entidad demandada fue de ocho meses y veintiún días.

* Caso de Ethel Alberto Perea Serna

Según consta en el expediente, el 21 de julio de 2005, el señor Ethel Alberto Perea Serna solicitó a Cajanal la indexación de la mesada pensional. Dado que no obtuvo respuesta en término, se formuló acción de tutela que fue resuelta el 8 de junio de 2006 por el Juzgado

Diecisiete Laboral del Circuito de Bogotá en providencia que amparó el derecho de petición. El 9 de marzo de 2007 se formuló incidente de desacato, el cual fue decidido en providencia del 14 de junio del mismo año con la imposición de sanción de multa y arresto contra el Gerente de Cajanal. Esta decisión fue confirmada por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, en grado de consulta el 28 de junio de 2007. El 24 de septiembre, Cajanal informó que el 20 de septiembre de 2007 había proferido resolución, en la que modificó y adicionó la resolución del 31 de mayo de 2006 por la cual se dio cumplimiento a un fallo judicial. Conforme a lo anterior, el tiempo transcurrido entre la presentación de la solicitud y la respuesta de la entidad demandada fue de dos años, un mes y 29 días. Sin embargo, es pertinente aclarar que en el término de once meses y diecisiete días hubo una primera respuesta y que, después, en el lapso de un año, tres meses y doce días se dio la contestación definitiva en la que se adicionó la primera respuesta.

* Caso de Nohora Fanny Olarte de David

Según consta en el expediente, el 30 de enero de 2007 la señora Nohora Fanny Olarte de David elevó petición de revisión de su pensión ante Cajanal. Como quiera que no fue contestada en término, formuló acción de tutela que fue resuelta el 2 de mayo de 2007 por el Juzgado Diecisiete Laboral del Circuito de Bogotá en providencia que amparó el derecho de petición. El 22 de junio de 2007 se formuló incidente de desacato, el cual fue decidido en providencia del 22 de agosto del mismo año con la imposición de sanción de multa y arresto contra el Gerente de Cajanal. Esta decisión fue confirmada por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, en grado de consulta el 30 de agosto de 2007. El 27 de septiembre, Cajanal informó que el 14 de septiembre de 2007 se había proferido la resolución en la que se reliquidó la pensión gracia de la accionante. Conforme a lo anterior, el tiempo transcurrido entre la presentación de la solicitud y la respuesta de la entidad demandada fue de siete meses y catorce días.

* Caso de Elizabeth Saavedra de Rodríguez

Según consta en el expediente, el 2 de noviembre de 2006 la señora Elizabeth Saavedra

elevó petición de reliquidación de su pensión ante Cajanal. Como quiera que no fue contestada en término, formuló acción de tutela que fue resuelta el 18 de enero de 2007 por el Juzgado Diecisiete Laboral del Circuito de Bogotá en providencia que amparó el derecho de petición. El 5 de marzo de 2007 se formuló incidente de desacato, el cual fue decidido en providencia del 14 de junio del mismo año con la imposición de sanción de multa y arresto contra el Gerente de Cajanal. Esta decisión fue confirmada por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, en grado de consulta el 28 de junio de 2007. El 2 de octubre, Cajanal informó que el 18 de septiembre de 2007 se había proferido la resolución en la que se reliquidó la pensión de la accionante. Conforme a lo anterior, el tiempo transcurrido entre la presentación de la solicitud y la respuesta de la entidad demandada fue de diez meses y dieciséis días.

* Caso de Fanny Margarita Castañeda

* Caso de Fanny Suescún Duarte

Según consta en el expediente, el 13 de octubre de 2006 la señora Fanny Margarita Castañeda elevó petición en relación con el reconocimiento y pago de la reliquidación de la pensión de gracia. Como quiera que no fue contestada en término, formuló acción de tutela que fue resuelta el 6 de marzo de 2007 por el Juzgado Diecisiete Laboral del Circuito de Bogotá en providencia que amparó el derecho de petición. El 27 de abril de 2007 se formuló incidente de desacato, el cual fue decidido en providencia del 14 de junio del mismo año con la imposición de sanción de multa y arresto contra el Gerente de Cajanal. Esta decisión fue confirmada por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, en grado de consulta el 28 de junio de 2007. El 30 de junio, Cajanal informó que el 13 de marzo de 2007 se había proferido la resolución en la que se resolvió de manera efectiva la solicitud de reliquidación de la pensión gracia de la accionante. Conforme a lo anterior, el tiempo transcurrido entre la presentación de la solicitud y la respuesta de la entidad demandada fue de cinco meses.

* Caso de Rosa Emma Vásquez de Peña

Según consta en el expediente, el 9 de octubre de 2006 la señora Rosa Vásquez elevó petición de reliquidación de pensión gracia. Como quiera que no fue contestada en término, el 19 de febrero de 2007 formuló acción de tutela que fue resuelta el 6 de marzo de 2007 por el Juzgado Diecisiete Laboral del Circuito de Bogotá en providencia que amparó el derecho de petición. El 12 de abril de 2007 formuló incidente de desacato, el cual fue decidido en providencia del 14 de junio del mismo año con la imposición de sanción de multa y arresto contra el Gerente de Cajanal. Esta decisión fue confirmada por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, en grado de consulta el 28 de junio de 2007. El 19 de septiembre, Cajanal informó que el 13 de junio de 2007 se había proferido la resolución en la que se negó la reliquidación de la pensión gracia. Conforme a lo anterior, el tiempo transcurrido entre la presentación de la solicitud y la respuesta de la entidad demandada fue de ocho meses y cuatro días.

4.5.3. Expediente T-1804668

Mediante comunicación de 24 de septiembre de 2007 el Gerente General de Cajanal expresa que la entidad a su cargo ha cumplido con lo ordenado en la acción de tutela y solicita que, en consecuencia, se dejen sin efecto la orden de arresto y la multa impuesta y se comunique el levantamiento de las medidas a las autoridades competentes. Se anexa copia de la resolución mediante la cual se resuelve de fondo lo solicitado en la acción de tutela.

Mediante auto de 4 de octubre de 2007, cuya copia parcialmente legible obra en el expediente se dispuso que, previas las desanotaciones de rigor, se archivase el proceso de tutela, por cumplimiento.

Se observa que la solicitud que dio lugar a la acción de tutela contra Cajanal fue radicada en esa entidad el 3 de octubre de 2006 y versaba sobre reliquidación de pensión de gracia. La tutela se presentó el 5 de febrero de 2007 y el fallo que ordenó a Cajanal dar respuesta es de febrero 16 del mismo año. El 12 de marzo pasó al despacho la solicitud de iniciar incidente de desacato. La sanción por desacato se impuso el 12 de abril de 2007. El superior declaró la nulidad de lo actuado por falta de notificación del fallo de tutela a la entidad accionada. Subsanao el vicio y después de requerir nuevamente a la entidad para que actuara dentro del incidente de desacato, mediante providencia de julio 27 de 2007 se impuso de nuevo la

sanción por desacato. Dicha providencia fue confirmada en consulta, en decisión de agosto 16 de 2007. El 24 de septiembre de 2007 Cajanal solicita que no se haga efectiva la sanción y acompaña la resolución mediante la cual se dio respuesta de fondo a lo solicitado, de fecha agosto 10 de 2007. El tiempo total transcurrido entre la presentación de la solicitud y la respuesta de la entidad fue de diez meses y siete días.

4.5.4. Expediente T-1804669

Dentro del incidente que dio lugar a la presente acción de tutela no se produjo sanción por desacato.

Se observa que la petición que dio lugar a la acción de tutela contra Cajanal, relativa al reconocimiento y pago de la pensión gracia, se elevó el 19 de enero de 2007. El 25 de abril del mismo año fue instaurada la acción de tutela que fue resuelta por el Juez Once Laboral del Circuito de Bogotá, en providencia en la que amparó el derecho de petición y ordenó a Cajanal dar respuesta a la solicitud. Los días 29 de mayo y 13 de junio de 2007, el juez de tutela realizó requerimientos para que se cumpliera la orden impartida. El 8 de agosto de 2007 se impuso sanción de arresto al Director de Cajanal; sin embargo, en decisión del 7 de septiembre del mismo año, el Tribunal Superior de Bogotá en grado de consulta declaró la nulidad de lo actuado, por lo que la sanción no se hizo efectiva. Finalmente, el 21 de septiembre de 2007 se dio respuesta a la petición objeto de tutela, por lo que se archivaron las diligencias. De esta forma, el tiempo total transcurrido entre la presentación de la solicitud y la respuesta de la entidad demandada fue de ocho meses y dos días.

4.5.5. Expediente T-1813540

De acuerdo con lo expresado en el fallo de tutela de la Corte Suprema de Justicia, el Juzgado accionado, mediante auto de 8 de noviembre de 2007, que no obra en el expediente, se abstuvo de seguir adelante con el trámite, “debido a que fue acatado dicho fallo en toda su integridad, claro está, en forma tardía”, por lo cual se ordenó el archivo de las diligencias.

La petición que dio lugar a la acción de tutela contra Cajanal, relativa al reconocimiento y pago de la pensión gracia, se elevó el 27 de junio de 2006. El 6 de junio de 2007 fue instaurada la acción de tutela y el 19 de junio de 2007, el Juez primero Penal del Circuito de Montería, amparó el derecho de petición y ordenó a Cajanal dar respuesta a la solicitud. El 26

de julio de 2007 el peticionario promovió incidente de desacato. En decisión del 17 de agosto de 2007, se impuso sanción por desacato. El Tribunal Superior del Distrito Judicial confirmó la sanción en providencia del 14 de septiembre del mismo año. El 24 de septiembre de 2007, el Gerente General de Cajanal informó al juez de tutela que el 24 de abril de 2007 había proferido resolución en la que reconoció pensión gracia a la accionante, decisión que fue notificada el 29 de junio del mismo año. De esta forma, el tiempo total transcurrido entre la presentación de la solicitud y la respuesta de la entidad demandada fue de nueve meses y 27 días.

4.5.6. Expediente T-1813618

En este expediente no se registra solicitud alguna en relación con las sanciones por desacato y la existencia de hecho superado.

Del expediente no se desprenden las fechas en que ocurrieron la formulación de la petición y su respuesta. El 1 de agosto de 2007 el Juzgado Segundo Penal del Circuito de Montería impuso sanción al Director de Cajanal por desacato al fallo de tutela proferido el 25 de mayo del mismo año. El 31 de agosto, el Tribunal Superior del Distrito Judicial confirmó la sanción en grado de consulta.

4.6. Para el momento en el que se presentó la acción de tutela, según afirmación del accionante, la suma de las sanciones de arresto que le habían sido impuestas en incidentes de desacato arrojaba la cifra de 270 días.

1. Fundamento de la acción

El accionante presenta las siguientes consideraciones:

5.1. Las sanciones por desacato no consultan la anómala situación por la que atraviesa Cajanal, que lo ha puesto, en su calidad de gerente, en incapacidad de cumplir las órdenes de tutela pendientes, entre otras razones, precisamente por el hecho de su arresto por decisión de los jueces de tutela.

5.2. El volumen de asuntos que debe tramitar CAJANAL ha dado lugar a una situación de crisis permanente, en la cual la capacidad para evacuar las solicitudes es mínima, incluso las relacionadas con las acciones de tutela.

5.3. Ni aún concentrando el personal de planta de la entidad y el vinculado por contrato a la atención de las órdenes emitidas por los jueces de tutela sería posible dar cumplimiento dentro de los perentorios términos de ley. De tomarse una acción como esa, adicionalmente, se paralizaría el resto de trámites en la Caja, lo cual conduciría a nuevas acciones de tutela, generando una cadena de nunca acabar.

5.4. En su calidad de gerente ha venido actuando, en la medida de lo posible, para asegurar que se cumplan las órdenes dadas por los jueces de tutela así no sea dentro de los términos perentorios fijados en sus fallos, como lo demuestran los datos estadísticos que se aportan.

5.5. No obstante lo anterior, la necesidad de, adicionalmente, atender los incidentes de desacato abre un nuevo frente de trabajo que lo aparta de la misión de Cajanal.

5.6. El efecto de las sanciones que le han sido impuestas es contrario al que se busca, de asegurar el cumplimiento de las órdenes de tutela, puesto que al verse privado de la libertad queda imposibilitado para cumplir los fallos.

5.7. Las sanciones que se le han impuesto, sin hacer un análisis sistemático de la situación de Cajanal, no contribuyen a la solución del problema estructural que afronta Cajanal.

5.8. Las sanciones se han aplicado con un criterio de responsabilidad objetiva, en el que sólo se constata que no se cumplieron unos términos perentorios.

5.9. Ha obrado con responsabilidad, honestidad y diligencia para hacer frente a la situación que se vive en Cajanal.

5.10. Expresa que la situación descrita es violatoria de sus derechos fundamentales, así:

5.10.1. Con las sucesivas órdenes de arresto se deja la impresión de que desconoce

injustificadamente fallos judiciales, en detrimento de las justas pretensiones de los afiliados, con lo cual su imagen es la de un funcionario negligente, arrogante, irrespetuoso de la justicia e indolente con los ciudadanos, todo lo cual viola sus derechos a la honra y al honor personal.

5.10.2. Aunque las sanciones se han impuesto dentro de un proceso de tutela, por parte de un juez que ha seguido el ritual de procedimiento previsto para el efecto, la falta de análisis de los hechos que motivan, no el incumplimiento de los fallos, sino específicamente el de los términos para cumplir por parte de Cajanal, convierte las órdenes de arresto en violatorias de su derecho fundamental a la libertad personal.

5.10.3. La anterior circunstancia, en la que simplemente se confronta la fecha de la orden con aquella en la que efectivamente se dio cumplimiento, va en contravía con la prohibición constitucional de imponer sanciones con base en la responsabilidad objetiva, con lo cual se viola su derecho al debido proceso.

5.10.4. Con las órdenes de arresto se le impide dar cabal cumplimiento a sus obligaciones como gerente de Cajanal, con lo cual se le viola su derecho al trabajo.

5.11.1. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la orden de arresto proveniente de un desacato a una orden de tutela se inscribe en el ámbito de los poderes disciplinarios del juez, y en cuanto que ejercicio del poder punitivo está sujeta al debido proceso previsto en el artículo 29 de la Constitución y a la prohibición absoluta de la responsabilidad objetiva como fundamento para una pena.

5.11.2. Es humana, legal y físicamente imposible dar cumplimiento a las órdenes de tutela impartidas en contra de Cajanal dentro de los términos perentorios de las 48 horas siguientes al fallo de tutela.

5.11.3. Los secuenciales arrestos por desacato hacen nugatorios los derechos fundamentales de los tutelantes, porque con los mismos se logra el efecto totalmente contrario al que se pretende.

5.11.4. La situación anómala de la Caja, que se convierte en un hecho imprevisible e

irresistible para el accionante, configura la causal de fuerza mayor aceptada por la jurisprudencia como eximente de responsabilidad en los incidentes de desacato. Así, en Sentencia C-092 de 1997 la Corte expresó que "... para la imposición de la sanción al juez le basta con verificar que no se cumplió la orden dada en el fallo, salvo cuando se trate de fuerza mayor ...".

6. Pretensión

De manera general, el accionante manifiesta las siguientes pretensiones:

1. Que se amparen sus derechos fundamentales al honor, a la honra, al debido proceso, a la libertad personal y al trabajo, dejando sin efecto las providencias proferidas por las autoridades judiciales accionadas y en las cuales se ordenó su arresto como sanción por desacato a las órdenes judiciales proferidas en distintos proceso de tutela.

1. Que se hagan las demás declaraciones necesarias para hacer efectivos sus derechos fundamentales.

7. La oposición

7.1. Expediente T-1803309

El Juez 14 Penal del Circuito interviene para oponerse a las pretensiones de la tutela, con las siguientes consideraciones:

Después de dar cuenta del trámite de la acción de tutela que dio lugar a la sanción por desacato impuesta al hoy accionante, y en el cual se destaca la ausencia de intervención de Canal, no obstante haber sido requerida para ello, el Juez expresa que, ante el incumplimiento de la orden emitida por el juez de tutela se inició incidente de desacato, en el

cual, pese a haber sido requerida para ello, tampoco intervino Cajanal para explicar o justificar la omisión, razón por la cual, y teniendo en cuenta que había transcurrido un lapso muy superior al otorgado para el cumplimiento, se le impuso la correspondiente sanción.

La actuación adelantada en el trámite incidental de desacato se remitió en consulta ante la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá.

Tanto en el trámite de las tutelas que se han presentado en su despacho contra Cajanal, como en el de los incidentes de desacato, ha obrado con total apego a la Constitución y la ley, dictando las órdenes necesarias para la protección de los derechos fundamentales que se encuentren violados, y disponiendo la sanción por desacato cuando no se aporte evidencia de que el incumplimiento de tales órdenes tiene algún tipo de justificación.

El accionante puede dirigirse al Tribunal Superior para que en sede de consulta se resuelva sobre si ha habido cumplimiento de las órdenes de tutela o si existen razones para no haberlo hecho o al menos no de manera oportuna.

En el caso concreto que da lugar este proceso, el Gerente de CAJANAL contó con plenas garantías para el ejercicio del derecho de defensa y contradicción que le asiste, pero no hizo uso de los medios legales a su alcance, ni impugnó la decisión de tutela que le fue debidamente notificada.

7.2. Expediente T-1804667

El Juez 17 Laboral del Circuito interviene para oponerse a las pretensiones de la tutela, específicamente en relación con la acción de tutela referida al caso de Rosa Emma Vásquez de Peña, con las siguientes consideraciones, que, en general, resultan aplicables a los demás casos acumulados en el mismo expediente:

En síntesis, expresa el Juzgado que, no obstante que efectivamente se impuso la sanción por desacato, como quiera que se remitió por Cajanal copia del acto administrativo mediante el cual se resolvió la petición de la accionante, se dio por terminado el incidente y el despacho se abstuvo de sancionar al representante legal de la entidad. Agrega el juzgado que esa situación era conocida por Cajanal, razón por la cual resulta extraño que se acuda a la acción

de tutela para controvertir un hecho que ya ha sido superado.

7.3. Expediente T-1804668

No obra en el expediente escrito de oposición de la autoridad judicial accionada.

7.4. Expediente T-1804669

El Juzgado Once Laboral del Circuito de Bogotá dio respuesta al requerimiento del Tribunal, mediante oficio de noviembre 14 de 2007, en el cual, después de dar cuenta del trámite de los incidentes de desacato sobre los que versa la tutela de la referencia, señala que, dado que finalmente se cumplieron las órdenes impartidas, se da una situación de hecho superado.

7.5. Expediente T-1813540

Mediante oficio de 6 de diciembre de 2007, un Magistrado de la Sala Penal el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Montería se limitó a remitir las actuaciones de desacato.

7.6. Expediente T-1813618

Mediante oficio de diciembre 6 de 2007 el juzgado accionado remitió el trámite del desacato y expresó que la sanción impuesta al Director de Cajanal fue modificada en segunda instancia por cuanto se precisó que la sanción debía imponerse al Subdirector de Prestaciones Económicas de Cajanal, razón por la cual no se había cumplido aún con la decisión.

II. TRAMITE PROCESAL

1. Primera instancia

1.1. Expediente T-1803309

La Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá, mediante providencia del 14 de noviembre de 2007, resolvió negar por improcedente el amparo constitucional invocado por Augusto Moreno Barriga.

El Tribunal basó su decisión en las siguientes consideraciones:

La actuación que es objeto de impugnación a través de la acción de tutela se encuentra surtiendo el grado jurisdiccional de la consulta en ese mismo Tribunal y está pendiente de decisión de fondo.

Como quiera, entonces, que la decisión sancionatoria aún no había cobrado firmeza, pues dentro de la consulta debe verificarse si se respetó el debido proceso y que, además, el actor tiene la oportunidad de evitar las sanciones, bien sea mediante el acatamiento tardío del fallo de tutela o explicando los motivos por los cuales le es imposible cumplir, resulta claro que la acción de tutela se torna improcedente.

1.2. Expediente T-1804667

Agrega el Tribunal que las actuaciones surtidas tanto en primera como en segunda instancia constituyen actos reglados de trámite procesal, en las que no se avizora la existencia de una vía de hecho.

1.3. Expediente T-1804668

La Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá, mediante providencia del 21 de noviembre de 2007, resolvió negar por improcedente el amparo constitucional invocado por Augusto Moreno Barriga.

El Tribunal basó su decisión en las siguientes consideraciones:

Las actuaciones surtidas tanto en primera como en segunda instancia constituyen actos reglados de trámite procesal, en las que no se avizora la existencia de una vía de hecho.

Debe tenerse en cuenta que el juzgado accionado requirió al accionante en varias oportunidades para que diera cumplimiento a la orden impartida, y que su actuación se ciñó a la ley.

1.4. Expediente T-1804669

La Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá, mediante providencia del 15 de noviembre de 2007, resolvió denegar la acción de tutela interpuesta por Augusto Moreno Barriga, debido

a que “el supuesto de hecho constitutivo de la supuesta vulneración de los derechos invocados – arresto configurado como sanción por el incumplimiento de fallos de tutela – no se ha producido en el trámite de la tutela adelantada por Amanda García Buitrago ...”.

1.5. Expediente T-1813540

La Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, mediante providencia del 11 de diciembre de 2007, resolvió declarar improcedente la acción de tutela interpuesta por Augusto Moreno Barriga, debido a que “... la sanción proferida por el Juzgado 1º Penal del Circuito de la ciudad de Montería, por el incumplimiento de la orden dada en el fallo de tutela que amparó el derecho fundamental reclamado por la señora Ramona del Carmen Monterroza Salgado, no lo fue en relación con MORENO BARRIGA en su calidad de Gerente General de CAJANAL, sino en contra del Subdirector de Prestaciones Económicas de la misma entidad.”

1.6. Expediente T-1813618

La Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, mediante providencia del 13 de diciembre de 2007, resolvió negar por improcedente la acción de tutela interpuesta por Augusto Moreno Barriga, debido a que la sanción por desacato finalmente tuvo como destinatario, no al accionante sino al Subdirector de Prestaciones Económicas de Cajanal, de lo cual “... se concluye que no existe agravio o amenaza a los derechos fundamentales invocados en la demanda ...”.

1. Impugnación

Los fallos de tutela de primera instancia acumulados en el presente expediente no fueron impugnados.

3. Actuación en sede de revisión

3.1. Mediante oficio de 25 de marzo de 2008, el abogado Franklyn Liévano Fernández intervino en sede de revisión, para oponerse a las pretensiones de la demanda con base en las consideraciones que se sintetizan a continuación:

A partir de la posesión del accionante como Gerente de Cajanal se incrementaron en esa

entidad las prácticas contrarias a la Constitución en detrimento de los derechos fundamentales de los usuarios.

Tales prácticas se han presentado en relación con quienes prestaron sus servicios en las misiones diplomáticas y oficinas consulares de Colombia, así como con ex -funcionarios de la Rama Judicial, porque, en contravía con la jurisprudencia constitucional, se les liquidan de manera equivocada sus pensiones.

La persistencia de Cajanal en la liquidación de dichas pensiones, en contravía con la jurisprudencia constitucional, la ha llevado, incluso a desobedecer fallos de tutela y a atenerse a un criterio conforme al cual “la jurisprudencia es para los jueces”, única autoridad a la que es posible acudir para hacer valer el derecho.

La actitud del Gerente de Cajanal frente los derechos de los pensionados hace que no resulte justa ni legítima “la conmiseración que aquí busca ... y que él no tiene con los pensionados.”

3.2. Mediante Auto de 23 de mayo de 2008 la Sala Cuarta de Revisión de Tutelas dispuso:

PRIMERO. Por Secretaría General de la Corte Constitucional, OFICIAR al señor Procurador General de la Nación para que en el término de CINCO DIAS contados a partir de la comunicación de este Auto, informe a esta Sala sobre el resultado de la vigilancia ejercida sobre el cumplimiento de la Sentencia T-068 de 1998 en relación con la diligencia y la eficiencia en el reconocimiento y reliquidación de pensiones de jubilación que han sido encomendadas a la Caja Nacional de Previsión.

SEGUNDO. Por Secretaría General de la Corte Constitucional, OFICIAR al señor Contralor General de la República para que en el término de CINCO DIAS contados a partir de la comunicación de este Auto informe a esta Sala sobre el resultado de la vigilancia que en los términos de la Sentencia T-068 de 1998 debía ejercer la Contraloría sobre la eficiencia y diligencia de la Caja Nacional de Previsión en el cumplimiento de sus funciones de reliquidación y reconocimiento de pensiones de jubilación.

TERCERO. Por Secretaría General de la Corte Constitucional, OFICIAR al señor Defensor del Pueblo para que en el término de CINCO DIAS contados a partir de la comunicación de este Auto, informe a esta Sala sobre el resultado de las gestiones de vigilancia que en los términos de la Sentencia T-068 de 1998 debía ejercer la entidad a su cargo sobre la eficiencia y diligencia de la Caja Nacional de Previsión en el cumplimiento de sus funciones de reliquidación y reconocimiento de pensiones de jubilación.

CUARTO. SOLICITAR al Gerente General de CAJANAL que en el término de CINCO DIAS contados a partir de la comunicación de este Auto suministre a esta Sala de Revisión la siguiente información:

- a. Qué medidas adoptó la entidad a su cargo para superar el estado de cosas inconstitucional declarado por la Corte Constitucional en la Sentencia T-068 de 1998.
- b. Si con posterioridad a la Sentencia T-068 de 1998 se observó una mejoría en los tiempos de respuesta de CAJANAL a las solicitudes presentadas por los usuarios.
- c. Si ha habido en tiempos recientes situaciones anómalas que hayan dado lugar a un incremento inusitado en las solicitudes de prestaciones presentadas ante CAJANAL.
- d. Un flujograma discriminado por tipo de solicitud orientado a establecer, en relación con los términos legales, cual es el tránsito ordinario de una solicitud relacionada con prestaciones sociales elevada a CAJANAL. La información debe permitir establecer si los tiempos legales son congruentes con el requerimiento real de tiempo para el trámite de las diferentes peticiones. De ser preciso, deben identificarse las razones por las cuales los términos son insuficientes, en cuyo caso debe sugerirse un esquema de tiempos que se considere más adecuado.
- e. Un flujograma discriminado por tipo de solicitud que permita establecer el tiempo real de trámite de una solicitud y, si es del caso, identificar los cuellos de botella en los que se producen demoras y acumulación. Por ejemplo, ¿hay acumulación desde la radicación? O ¿la misma sólo se presenta a partir de la verificación de documentos? Etc. Debe suministrarse la información complementaria en relación con las causas de las demoras y de la acumulación.

- f. Los inventarios inicial y final de solicitudes pendientes para los años 2006, 2007 y lo corrido de 2008, discriminados por tipo de solicitud
- g. Los ingresos mes a mes de solicitudes relacionadas con prestaciones, discriminadas por tipo de solicitud, para los mismos periodos del literal anterior.
- h. Los egresos de decisiones finales mes a mes de solicitudes relacionadas con prestaciones, discriminadas por tipo de solicitud, para los mismos periodos del literal f.
- i. Dado que las solicitudes de revisión y reliquidación de la pensión gracia constituyen un elevado porcentaje del total de solicitudes en el último año, de acuerdo con la información suministrada con el escrito de tutela, informar cual es el total de pensiones gracia actualmente reconocidas, de manera que pueda establecerse la incidencia que hacia el futuro pueda tener este tipo de solicitudes.
- j. Qué estrategias de corto, mediano y largo se han puesto en marcha o se han estudiado para enfrentar la situación anómala que en relación con el derecho de petición enfrenta Cajanal.

En atención a ese requerimiento se recibieron las siguientes respuestas:

3.2.1. La Procuraduría Delegada para Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social presentó una síntesis de la intervención preventiva y de control de gestión realizada por ese despacho en Cajanal y que se ha desarrollado de manera paralela con las investigaciones disciplinarias a las que ha habido lugar.

La gestión de la Procuraduría se ha adelantado frente a la crisis administrativa y judicial ocasionada por la congestión, la desorganización y el elevado número de fallos judiciales que se producen contra Cajanal.

En octubre de 2000 se constató que, pese a lo dispuesto en la Sentencia T-068 de 1998, persistía en Cajanal una situación de demora en atender las solicitudes de reconocimiento de

prestaciones económicas. Se destaca el hecho de que más del 80% del personal destinado a la atención de las solicitudes se vinculaba mediante contrato y carecía de estabilidad y se llamaba la atención sobre el incremento de las acciones de tutela y las demandas ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

En agosto de 2003 nuevamente se advirtió sobre la existencia de un problema estructural y de manejo presupuestal. En esa oportunidad, además de la situación derivada de la mora, se estudió también la relativa a los costos que se generan para la entidad por la desatención de reiterada jurisprudencia constitucional y contencioso administrativa en materia de reconocimiento de prestaciones sociales.

Las anteriores observaciones fueron reiteradas en informe de abril de 2004. En esa oportunidad se ponía de presente que "... en la entidad no ha existido una adecuada planeación y la improvisación es constante"; se censuraba la falta de continuidad en las políticas y se anotaba que "... los gerentes han permanecido bajo arresto en virtud de providencias de desacatos y sentencias de tutela."

En ese informe se indicaba también que "[e]n ninguna de las actividades administrativas se han diseñado indicadores de gestión efectivos, ni metas cuantificables a corto, mediano y largo plazo que permitan prever posibles alteraciones, establecer las variaciones, tomar los correctivos oportunamente y evaluar los resultados."

En mayo de 2005, "... en ejercicio del seguimiento y control de gestión, se diagnostica nuevamente la delicada situación, se reiteran aspectos relacionados con acciones de tutela, archivos, demora en reconocimientos, inaplicación de la reiterada jurisprudencia, saneamiento contable, represamiento, entre otras." Se anota que, "[n]o obstante detectar un punto de avance en el inicio de organización, este no fue suficiente para superar la situación de la Caja."

En agosto de 2006 se efectuó el último control y seguimiento a la Caja, y se concluyó que la situación continuaba y tendía a agravarse.

La Procuraduría acompaña una relación de los instructivos que se han emitido en ejercicio de la función preventiva y anexa sendos ejemplares de las publicaciones “Actos de Intervención Preventiva en Materia Laboral I” y “Actos de Intervención Preventiva en Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social II”, “... en los cuales se encuentran los diagnósticos efectuados, los informes, instructivos y circulares de intervención preventiva ante la Caja Nacional de Previsión Social, en los cuales se toma como referencia y soporte de las iniciales intervenciones la Sentencia T-068 de 1998.”

3.2.2. En su respuesta, el Contralor Delegado para la Seguridad Social de la Contraloría General de la República, después de señalar que no es posible hacer un seguimiento a los expedientes acumulados en la Sentencia T-068 de 1998, porque no están asociados a un número de cédula y nombre, indica que la entidad en el año 2006 dio traslado a la Procuraduría General de la Nación de las conclusiones de su actuación en dicho año, las cuales dan cuenta del incumplimiento de Cajanal, tanto de los plazos para atender la peticiones que se le presentan, como para el cumplimiento de los fallos de tutela.

Agrega la Contraloría que el Decreto 3902 de 2006, expedido por el Gobierno para subsanar el represamiento de solicitudes, no ha tenido el efecto esperado, por cuanto “... en la actualidad existen aproximadamente 41.000 solicitudes por tramitar, pese a que se han invertido cerca de \$12.000 millones para tal fin.”

3.2.3. Dentro del término del requerimiento de la Corte, la defensoría del Pueblo no remitió informe sobre su actuación frente al estado de cosas inconstitucional decretado por la Corte en la Sentencia T-068 de 1998.

3.2.4. Mediante oficio de 5 de junio de 2008 Cajanal dio respuesta al requerimiento de la Corte.

En su escrito Cajanal no da cuenta de acciones concretas que la entidad haya adoptado para superar el estado de cosas inconstitucional declarado por la Corte Constitucional en la Sentencia T-068 de 1998, sin embargo, presenta unos cuadros estadísticos que, en su criterio, muestran que se ha presentado una mejoría en la respuesta al total de solicitudes resueltas año por año, “... ya que se pasó de resolver 44.135 solicitudes en 1998 a 80.133

solicitudes en 2006 y 68.320 en 2007, lo que representa un incremento del 81.56% y 54.36% respectivamente”.

Expresa la entidad que desde el 3 de noviembre de 2006 se han implementado una serie de estrategias de corto y de mediano plazo orientadas disminuir los tiempos de respuesta a las solicitudes de prestaciones presentadas por los usuarios y que, aunque se ha logrado gestionar un mayor número de solicitudes y disminuir el represamiento, puede señalarse que se aprecia un incremento en la recepción de solicitudes que ha desbordado la capacidad de respuesta de la entidad, incremento atribuible en buena medida al cierre decretado por el Gobierno entre el 7 de noviembre de 2006 y el 5 de marzo de 2007 y al anuncio de liquidación de la entidad.

Después de explicar en detalle el impacto que esas medidas tuvieron sobre el incremento de solicitudes, y en especial en los procesos de tutela, la entidad señala que la actual administración expidió, mediante la Directiva Transitoria 01 de 2008, “... el Manual de Procesos que conforman el macroproceso misional ...”. Precisa que “... si la entidad no registrara ningún tipo de represamiento, estaría en capacidad de responder conforme a lo establecido que son 2 meses para la pensión de sobrevivientes y 4 meses para los demás tipos de pensión.”

Agrega que, no obstante lo anterior, “CAJANAL E.I.C.E. desde 1994 empezó a registrar un represamiento que para la época fue de 10.276 solicitudes hasta llegar a 90.000 en 2006”. Esa línea creciente se habría logrado romper en el año 2007, pero, según cálculos realizados por la Oficina Asesora de Planeación de CAJANAL E.I.C.E. en octubre de 2007, se habrían requerido 906 contratistas adicionales para superar el represamiento en dos meses.

Reitera la entidad que existe un desbalance entre la demanda de servicios y la capacidad institucional de respuesta, debido a que Cajanal no posee instalaciones adecuadas, la planta de personal es insuficiente, y “... la plataforma tecnológica de los procesos misionales se sustenta en un lenguaje de primera generación que data de 1980.”

Indica que la actual administración recibió un total de 90.000 solicitudes de pensión acumuladas a diciembre 31 de 2006, que a diciembre 31 de 2007 eran 41.000 y a mayo del presente año 37.212, lo cual indica un avance en la disminución del represamiento.

Después de referirse puntualmente los inventarios inicial y final de solicitudes pendientes para los años 2006, 2007 y lo corrido de 2008; al flujo de solicitudes y de egresos definitivos y a la situación que se presenta con las solicitudes de revisión y reliquidación de la pensión gracia, CAJANAL hace un recuento de las estrategias de corto, mediano y largo plazo que se han puesto en marcha o se han estudiado para enfrentar la situación anómala que en relación con el derecho de petición enfrenta Cajanal, así:

Vigencia 2006

a. Convenio inter-administrativo 148 de 2006, mediante el cual se dispuso de una partida de 12.000 millones de pesos con el objeto de normalizar el estudio y reconocimiento de pensiones, mediante el desarrollo de un plan de contingencia dirigido a la atención de 90.000 solicitudes que se encontraban represadas, sin descuidar la atención de las nuevas solicitudes.

Vigencia 2007

a. Ejecución de los convenios 148 y 268, fase en la cual se destaca la digitalización de 105.392 expedientes; la puesta en marcha de un aplicativo de consulta y administración de imágenes para el proceso de sustanciación de expedientes, así como el avance en el desarrollo de un aplicativo para controlar la trazabilidad de documentos, y se adecuó una bodega para la custodia de las imágenes digitalizadas.

b. Se avanzó en la ejecución del convenio IPG-2050-194062, que consiste en una consultoría especializada para la cuantificación del volumen real aproximado y estado actual de los procesos archivísticos a cargo de las administradoras públicas del régimen de prima media, como resultado de lo cual en Cajanal se elaboró un diagnóstico sobre la situación de los archivos.

c. Formulación de un proyecto para poner al día la entidad y preparar la entrega de sus procesos a Colpensiones y a la Unidad Especial de Gestión Pensional.

d. Formulación de un plan estratégico institucional que tiene entre sus componentes el desatraso en el proceso de reconocimiento.

Vigencia 2008

- a. Plan de acción de 15.000 millones, que tiene como componentes la gestión del represamiento, el fortalecimiento de la estrategia judicial y la depuración administrativa y financiera.
- b. Formulación de un proyecto integral de archivos de Cajanal.
- c. Convenio Fonade, que es ejecución del convenio relacionado en el literal b) de la vigencia de 2007.
- d. Formulación de proyecto de plataforma tecnológica.
- e. Implementación de un Sistema de Administración de Riesgo Operativo
- f. Proyecto de Resolución reglamentando el derecho de petición
- g. Creación Grupo de Tutelas y reglamentación del proceso
- h. Puesta en marcha del aplicativo de trazabilidad
- i. Implementación de aplicativo de control y seguimiento de procesos contencioso administrativos
- j. Continuación convenio 268

Como información anexa, Cajanal acompaña el documento que contiene el “Cálculo de personal requerido para gestionar el represamiento en dos meses”; el “Proyecto de Resolución mediante el cual se reglamenta el derecho de petición” y el “Manual de Procesos y Procedimientos”.

Observa la Sala que a partir de la información suministrada por Cajanal no es posible establecer, en promedio, los tiempos de respuesta reales discriminados por tipo de solicitud, información requerida en el literal e) del numeral 4º del Auto de 23 de mayo de 2008 la Sala Cuarta de Revisión de Tutelas.

III. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente, a través de esta Sala de Revisión, para revisar las sentencias proferidas dentro del proceso 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 31 al 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Procedencia de la acción de tutela

2.1. Observa la Sala que en los expedientes identificados con los números de radicación T-1813540 y T-1813618 se presenta una falta de legitimación por activa, puesto que, como se puso de presente por los jueces de instancia, en estos casos los incidentes de desacato y las correspondientes sanciones no se dirigieron contra quien obra como accionante en las presentes acciones de tutela, sino contra el Subdirector de Prestaciones Económicas de Cajanal. Por consiguiente la Corte habrá de confirmar las decisiones de instancia mediante las cuales se declaró la improcedencia del amparo solicitado.

2.2. En el expediente T-1804669 se encontró que no se había configurado el supuesto de hecho constitutivo de la vulneración de los derechos invocados por el accionante, dado que dentro del incidente de desacato que se le adelantó, no se le impuso sanción alguna. Por la razón anotada habrá de confirmarse la decisión del juez de instancia.

2.3. En los expedientes T-1804667 y T-1804668 ha operado el fenómeno del hecho superado debido a que las sanciones impuestas, una vez comunicado al respectivo despacho judicial el acatamiento de la orden de tutela, fueron levantadas.

2.4. Finalmente, en el expediente T-1803309 encuentra la Corte que, tal como se dispuso por el juez de instancia, la acción de tutela resultaba improcedente, puesto que para el momento en el que se interpuso la misma, se encontraba pendiente de resolver el trámite de la consulta de la sanción impuesta al accionante ante el superior del juez de tutela.

2.5. No obstante que, como se desprende de las anteriores consideraciones, en todas las acciones de tutela acumuladas en el presente expediente resulta del caso confirmar las decisiones de los jueces de instancia que declararon la improcedencia de la acción, cabe que esta Sala de Decisión adelante un estudio detenido del problema jurídico que ellas suscitan,

no sólo porque, como de manera reiterada se ha señalado por la jurisprudencia, la existencia de un hecho superado no es óbice para que la Corte Constitucional se pronuncie en sede de revisión, sino porque, además, y principalmente, en esta oportunidad, en cada una de las acciones de tutela se ha planteado un problema que excede el ámbito de la relación jurídica que dio lugar a la concreta solicitud de amparo, para proyectarse como una situación global no susceptible de apreciarse por cada uno de los jueces por separado.

2.6. En efecto, no obstante las circunstancias que se han anotado y que conducen a que, en cada caso concreto se declare la improcedencia de la acción de tutela, observa la Sala que la pretensión del accionante se orienta a obtener un pronunciamiento más amplio que, de manera general, lo proteja en sus derechos fundamentales frente a una situación irregular que existe en Cajanal y que desborda su capacidad como individuo y como funcionario para hacerle frente, no obstante lo cual, a partir de la constatación objetiva del incumplimiento de las ordenes de tutela, conduce a que le sean impuestas reiteradas y sucesivas sanciones.

2.7. Para abordar el anterior problema, la Sala procederá, en primer lugar, a presentar unos antecedentes sobre la situación de Cajanal; a renglón seguido hará algunas consideraciones sobre el derecho de petición y la procedencia de la tutela en situaciones como la que se ha presentado en Cajanal, para, con base en esos elementos, determinar si, más allá de los casos concretos que se han acumulado en este expediente, las sucesivas sanciones por desacato que se imponen al Gerente de Cajanal constituyen una violación de sus derechos fundamentales susceptible de corregirse por la vía de la acción de tutela.

3. Antecedentes de la situación de CAJANAL

3.1. La Caja Nacional de Previsión Social fue creada por el Gobierno Nacional con base en la Ley 6ª de 1945, con funciones tales como las de atender el reconocimiento y pago de auxilios de cesantía, pensiones de jubilación, pensiones de invalidez, seguro por muerte, auxilios por enfermedad, asistencia médica y gastos de entierro de los empleados y obreros de carácter permanente al servicio de la Nación, en cualquiera de las ramas del poder público.

En el desarrollo de sus cometidos, Cajanal ha atravesado por distintas etapas, dentro de las cuales han surgido problemas que han tenido impacto de carácter estructural. Así ocurrió,

por ejemplo, con la forma como se liquidaban las cesantías en el año 1966 que trajo consigo una acumulación de pasivos que Cajanal difícilmente podía financiar, hasta que dicha responsabilidad fue asumida por el Fondo Nacional del Ahorro en el año 1968. Lo mismo cabe decir del reajuste de pensiones dispuesto por la ley en 1966, que trajo consigo dificultades financieras en la entidad y la acumulación de un buen número de expedientes.

En 1976 la Caja asumió el pago de las pensiones de los maestros, que hasta entonces era una obligación del Ministerio de Hacienda, lo que representó un incremento del 100% en el número de pensionados en la nómina.

3.2. Mediante la Ley 490 de 1998 la Caja Nacional de Previsión Social se transformó de Establecimiento Público a Empresa Industrial y Comercial del Estado. En esa ley se dispuso que la entidad continuaría con las funciones de trámite y reconocimiento de pensiones, así como con el recaudo de las cotizaciones en los términos establecidos por la ley.

3.3. En ese mismo año, la Corte Constitucional, en las sentencias T-068, T-167 y T-439 se ocupó de la problemática situación de Cajanal, que se había traducido en la imposibilidad de atender de manera adecuada y oportuna sus funciones, particularmente lo relativo al trámite y reconocimiento de pensiones.

3.3.1. En la Tutela T-068 de 1998, la Corte resolvió decretar la existencia de un estado de cosas inconstitucional en Cajanal.

De la información obtenida en esa inspección cabe destacar que:

. La Corte da cuenta de que una gran cantidad de empleados de la Caja Nacional de Previsión dedicado a la atención de las solicitudes se vinculan mediante contrato de prestación de servicios, entre otras razones, porque como se manifiesta por la entidad, “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.

. La Caja no parecía contar con los suficientes elementos de apoyo físico para su gestión (computadores, máquinas de escribir)

. La Caja no cuenta con apoyo directo y ágil de instituciones como la Registraduría General del Estado Civil, con quienes aún adelantan gestiones interadministrativas.

. Se ha detectado por la Caja una incidencia importante de solicitudes fraudulentas que han hecho necesario implantar exigentes medidas de control, e, incluso, la conformación de un grupo especial de seguridad de asuntos penales que permitiera atender este tipo de situaciones.

. La Caja Nacional de Previsión cuenta con una oficina de asuntos judiciales 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. 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. Para el año de 1997 se estaban resolviendo básicamente en 8 meses, y se aspiraba que en 1998 se pudiesen atender 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, de acuerdo con estadísticas que presenta la misma entidad demandada, se pudo constatar que 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 94.000), se observa como casi un 16% de todas la tutelas del país se dirigen contra esa entidad.

En esa sentencia, la Corte, a partir de los elementos obrantes en los distintos expedientes que se resolvieron acumuladamente y luego de hacer algunas consideraciones sobre los principios de eficacia de la función pública y de eficiencia de la seguridad social en el Estado

Social de Derecho, concluyó que "... existe un problema estructural de ineficiencia e inoperancia administrativa, lo cual se considera un inconveniente general que afecta a un número significativo de personas que buscan obtener prestaciones económicas que consideran tener derecho."

Puso de presente la Corte que la acción de tutela se había convertido en un requisito para que se resuelva la solicitud dentro del término legal, lo cual genera un procedimiento administrativo paralelo que produce un desgaste del aparato judicial y una tergiversación del objetivo de la acción de tutela.

Por todo lo anterior, la Corte concluyó que la situación presentada en la entidad demandada producía 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".

Para la Corte, "... si una entidad incumple parte de los objetivos para los que se creó se le impone la necesidad de adecuar su estructura institucional a las nuevas exigencias de la Constitución."

A partir de las anteriores y otras consideraciones, la Corte declaró la existencia de un estado de cosas inconstitucional, y si bien en la mayoría de los casos acumulados en ese expediente había operado el fenómeno del hecho superado, en uno de ellos ordenó a Cajanal dar una respuesta adecuada en el término perentorio de 48 horas.

Adicionalmente, en la parte resolutive, la Corte incluyó un exhorto a las autoridades con poder de decisión, para que dispusieran "... 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".³

3.3.2. Posteriormente, en la Sentencia T-439 de 1998 la Corte, ante la persistencia de las demandas contra Cajanal por violación del derecho de petición, expresó que la negligencia de esa entidad "... ha provocado de esta Corporación múltiples y reiteradas providencias respecto del contenido esencial del derecho de petición, señalando que el mismo estriba en la certidumbre 'de que, independientemente de lo que se solicita, se habrá de obtener una

respuesta oportuna y de fondo' (Cf. Sentencia T 021 de 1998 MP José Gregorio Hernández Galindo, subrayas fuera de texto)."

Censuró la Corte en esa ocasión la que denominó "... inveterada costumbre de CAJANAL de idear 'fórmulas jurídicas' para faltar a su deber constitucional y legal de dar pronta resolución a las peticiones ante ella formuladas." En ese contexto la Corte expresó que "[s]umado a la mora habitual en responder las peticiones, Cajanal se ha llenado de vicios en sus procedimientos (formatos preimpresos, que anuncian la respuesta el mismo día sin considerar las particulares circunstancias de los petentes, la interpretación propia que han elaborado del artículo 6 del Código Contencioso Administrativo, las amenazas a los solicitantes para que no presenten tutela, etc)...".

Agregó la Corte que "... Cajanal INSISTE con su tradicional excusa para dilatar sus respuestas, y apela a la existencia del decreto 1045 de 1978, para señalar que las entidades de previsión están sujetas a guardar un "riguroso orden para el trámite de las solicitudes referentes a prestaciones sociales, no siendo posible en ningún caso conceder prelación en su trámite de pago", (folio 14 del expediente, C.A.J. No. 2596). Sin embargo, en el mismo escrito dice: 'Actualmente el expediente se encuentra en estudio en el Grupo de Asuntos Judiciales, con trámite preferencial con ocasión de la tutela instaurada y así dar una respuesta en el menor tiempo posible'."

En esa sentencia, en los apartes que se transcriben a continuación, fijó unos criterios en relación con el derecho de petición y con la situación de Cajanal que pueden tenerse como el referente jurisprudencial aplicado sobre la materia por los jueces:

"El derecho de petición, debe entenderlo Cajanal y en este caso el juez de instancia, no se satisface con la respuesta del trámite interno que la accionada esta obligada a seguir. Casi que es un dato irrelevante para el interesado, máxime si se constituye en una negativa a su petición. La garantía de la que estamos hablando se satisface sólo con respuestas. Las evasivas, las dilaciones, las confusiones, escapan al contenido del artículo 23 de la Constitución. Es que en el marco del derecho de petición, sólo tiene la categoría de respuesta, aquello que decide, que concluye, que afirma una realidad, que satisface una inquietud, que ofrece certeza al interesado.

Si ello es así, mucho más lesivo resulta para un particular padecer la demora en la respuesta,

recibirla en algún momento tardío, pero en tonos vagos e imprecisos y además de todo, verse obligado a presentar una tutela para así provocar una “contestación”, que no respuesta, del demandado, al juez de tutela en explicación de su negligencia. ¿Se reduce el derecho de petición a tan vago propósito?

En el caso que nos ocupa, no existe en el expediente respuesta de Cajanal directamente a la solicitante, pero en el escrito en donde anuncia cuál es su procedimiento interno y de no prelación de unos casos sobre otros, paradójicamente por virtud de la tutela, el asunto de la peticionaria tiene trámite preferencial. Ambas irregularidades han sido censuradas por esta Corporación, cuya doctrina ha sido la siguiente:

1. No menos violatoria del derecho de petición, dijo la sentencia T- 296 de 1997, es la conducta, patente en el indicado oficio, que supedita las respuestas al trámite que se da a solicitudes anteriores, por sujetarlas al estricto orden de su presentación.

Sobre el particular ya esta Corte había tenido oportunidad de pronunciarse en términos que ahora se ratifican:

” Falta añadir a las consideraciones de esta Sala para revocar los fallos de instancia, que no es de recibo el argumento según el cual el juez de tutela no puede dar a la Caja Nacional de Previsión Social la orden de resolver las peticiones de los actores en un término perentorio, porque le estaría ordenando que viole el derecho a la igualdad de las otras personas que esperan a que, finalmente, les llegue el turno de obtener respuesta a similares solicitudes. Y no puede aceptarse tal consideración, porque: a) so pretexto de garantizar la igualdad, no pueden las autoridades generalizar la violación de otros derechos fundamentales de las personas; b) la misma protección y trato que recibirán todas las personas de las autoridades -según el artículo 13 Superior-, no se puede concretar en la violación selectiva de alguno de sus derechos fundamentales, sino que debe consistir en “proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades” (C.P. art. 2), así como en “asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares” (ídem); y c) porque tal razonamiento implica aceptar el absurdo de que la entidad demandada, sin violar el derecho de petición y por afán de garantizar la igualdad, se ha abstenido de resolver las peticiones de pensión presentadas a ella durante los últimos

veinticinco (25) meses...”. (Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-246 del 27 de mayo de 1997. M.P.: Dr. Carlos Gaviria Díaz).

1. Respecto al proceder de la entidad demanda en cuanto la preferencia a los casos en donde media una acción de tutela, la Corte sostuvo:

“... 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...” T-068 de 1998

1. Se le recuerda a la instancia, que la respuesta que satisface el derecho de petición no es la que él recibe con ocasión de la tutela, sino la que debe recibir el peticionario, único interesado en la respuesta eficaz y oportuna:

“Lo que la entidad sindicada de violar el derecho de petición informe al juez de tutela para justificar la mora en la resolución o para suministrar datos sobre el trámite de una solicitud no constituye respuesta al peticionario. El sentido del derecho fundamental en cuestión radica en que sea la persona solicitante la que reciba contestación oportuna. Cuanto se haga luego ante el juez de tutela, puesto que precisamente tal acción tiene por fundamento la violación del derecho, es ya tardío e inútil, a no ser que se trate de probar documentalmente que ya hubo respuesta y que ella se produjo en tiempo, con lo cual se desvirtuaría el cargo formulado.

“Tener por contestación lo que se informa al juez, en especial si -como en este caso- se está reconociendo por el propio ente obligado que todavía no se ha respondido la solicitud, es contraevidente”.(Sentencia T 388 de 1997 MP Hernández)4”

Con base en las anteriores consideraciones, la Corte resolvió conceder el amparo solicitado y ordenar a Cajanal que, a más tardar dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la

notificación del fallo, resolviere de fondo, concreta y completamente, sobre la solicitud que le había sido elevada. Dispuso, así mismo, la Corte, que la Procuraduría General de la Nación investigara la conducta disciplinaria de los servidores públicos de CAJANAL que hubieren dado lugar a la violación del derecho que se protege.

3.4. En el año 2006, el Gobierno Nacional, mediante Decreto 3902 del 3 de noviembre de 2006, dispuso la suspensión de la atención al público y por ende de las actuaciones administrativas en Cajanal en el periodo comprendido entre el 7 de noviembre de 2006 y el 5 de marzo de 2007, inclusive.

En los considerandos de ese decreto se expresó:

Que al revisar la situación de la Caja Nacional de Previsión Social CAJANAL Empresa Industrial y Comercial del Estado la Contraloría General de la República expresa:

“Con base en los hallazgos que se detallan en el informe, con respecto de la gestión institucional, estados contables, contratación y cumplimiento a las observaciones de la Honorable Cámara de Representantes, se conceptúa que CAJANAL EICE durante el año auditado no logró desarrollar su actividad de manera eficiente, no vinculó y asignó los recursos que requería para estas actividades de manera económica y los objetivos y metas no se lograron de manera eficaz.”

El Sistema de control interno de Cajanal EICE obtuvo calificación de 1,86 equivalente a un nivel de riesgo alto. Esta calificación indica que el sistema de control interno no es efectivo, no otorga confiabilidad a la organización para el manejo de los recursos y el cumplimiento de sus objetivos y metas.”

Que igualmente la Superintendencia Bancaria en el informe sobre dicha entidad expresó:

En lo referente a la organización y funcionamiento de la Caja, es evidente la inobservancia a los principios y finalidades de la función pública en las áreas operativas, si se tiene en cuenta el bajo nivel de adecuación que presenta la entidad, los altos volúmenes de tramites pendientes de resolver, el inadecuado sistema de control interno y la ausencia de mecanismos para asegurar un cabal desempeño en las tareas asignadas.

Así mismo, se hizo evidente la inexistencia de programas de capacitación a los funcionarios y contratistas encargados de adelantar labores especializadas en lo relacionado con la sustanciación, liquidación e inclusión en nómina de las diferentes prestaciones económicas que se reconocen, así como la inexistencia de equipos de trabajo que cuenten con la capacitación necesaria y el perfil adecuado para efectuar labores de verificación, control y seguimiento a los procesos, lo que genera ineficiencia y baja calidad en la prestación de los servicios.

Desde la entrada en vigencia del Sistema General de Pensiones, la Superintendencia, a través de las diversas labores de supervisión, ha formulado glosas y requerimientos y pago de las pensiones, sin haber obtenido hasta el momento una solución definitiva por parte de esa entidad, lo que genera una situación crítica en la oportuna atención de las prestaciones económicas, ocasionando que los afiliados acudan a la tutela como único mecanismo para que la entidad decida las solicitudes de pensiones no atendidas oportunamente.

En lo referente a la conformación de la historia laboral, se advierte que la entidad no cuenta con la infraestructura técnica para integrar la información de los afiliados, aspecto que ha sido requerido por esta Superintendencia como resultados de los procesos de inspección realizados durante los últimos años.

Además de lo anterior se evidencia la falta de gestión de la administración frente a esta actividad, desconociendo que la historia laboral constituye información básica para la liquidación oportuna de las pensiones.

Al no existir instrucciones claras y precisas a los sustanciadores y liquidadores de la Subdirección de Prestaciones Económicas, Cajanal viene reconociendo mayores valores en algunas pensiones de vejez (hasta en un 13% de más), y en las indemnizaciones sustitutivas (hasta un 84% de más), lo que obviamente genera un detrimento patrimonial que debe ser puesto en conocimiento de las autoridades competentes.

Que por todo lo anterior es necesario adoptar medidas con el fin de lograr que la Caja Nacional de Previsión pueda cumplir sus funciones con arreglo a los principios constitucionales, se proteja el patrimonio público y se eviten conductas que atenten contra la moralidad pública.

3.5. El anterior recuento sobre la situación de CAJANAL permite advertir la persistencia de un problema estructural, que según expresa la propia entidad, se hizo evidente desde 1966 y que luego se intensificó a partir de 1994, problema que dio lugar a que la Corte Constitucional declarara la existencia de un estado de cosas inconstitucional en 1998, el cual, según se desprende de los informes de las entidades de vigilancia y control, no se había superado para el año 2007, y que, incluso, según se desprende de la información suministrada por el accionante, persiste en la actualidad.

Ese problema estructural se manifiesta en la incapacidad de CAJANAL para atender de manera oportuna las solicitudes que en materia pensional se le presentan por los usuarios, situación que no obstante haber presentado cierta mejoría, todavía significa que la entidad se demora, en promedio, cinco meses más de los términos legales y jurisprudenciales para resolver de fondo las solicitudes.

4. El derecho de petición

4.1. Al precisar el sentido y el alcance del derecho de petición, la jurisprudencia constitucional⁵, tal como se sintetizó en la Sentencia T-574 de 2007, ha establecido que la respuesta que se dé al peticionario debe cumplir, al menos, con los siguientes requisitos: i) ser oportuna; ii) resolver de fondo, en forma clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado; iii) ser puesta en conocimiento del peticionario. En esa sentencia se hizo el recuento de los supuestos fácticos mínimos de este derecho, tal como habían sido expuestos en la sentencia T-377 de 2000:

“a) El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa. Además, porque mediante él se garantizan otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión.

b) El núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión, pues de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta no resuelve o se reserva para sí el sentido de lo decidido.

c) La respuesta debe cumplir con estos requisitos: 1. oportunidad 2. Debe resolverse de fondo, clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado 3. ser puesta en conocimiento

del peticionario. Si no se cumple con estos requisitos se incurre en una vulneración del derecho constitucional fundamental de petición.

d) Por lo anterior, la respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita.

e) Este derecho, por regla general, se aplica a entidades estatales, esto es, a quienes ejercen autoridad. Pero, la Constitución lo extendió a las organizaciones privadas cuando la ley así lo determine.

f) La Corte ha considerado que cuando el derecho de petición se formula ante particulares, es necesario separar tres situaciones: 1. Cuando el particular presta un servicio público o cuando realiza funciones de autoridad. El derecho de petición opera igual como si se dirigiera contra la administración. 2. Cuando el derecho de petición se constituye en un medio para obtener la efectividad de otro derecho fundamental, puede protegerse de manera inmediata. 3. Pero, si la tutela se dirige contra particulares que no actúan como autoridad, este será un derecho fundamental solamente cuando el Legislador lo reglamente.

g). En relación con la oportunidad de la respuesta, esto es, con el término que tiene la administración para resolver las peticiones formuladas, por regla general, se acude al artículo 6º del Código Contencioso Administrativo que señala 15 días para resolver. De no ser posible, antes de que se cumpla con el término allí dispuesto y ante la imposibilidad de dar una respuesta en dicho lapso, la autoridad o el particular deberá explicar los motivos y señalar el término en el cual se realizará la contestación. Para este efecto, el criterio de razonabilidad del término será determinante, puesto que deberá tenerse en cuenta el grado de dificultad o la complejidad de la solicitud. Cabe anotar que la Corte Constitucional ha confirmado las decisiones de los jueces de instancia que ordenan responder dentro del término de 15 días, en caso de no hacerlo, la respuesta será ordenada por el juez, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes.

h) La figura del silencio administrativo no libera a la administración de la obligación de resolver oportunamente la petición, pues su objeto es distinto. El silencio administrativo es la prueba incontrovertible de que se ha violado el derecho de petición.

i) El derecho de petición también es aplicable en la vía gubernativa, por ser ésta una

expresión más del derecho consagrado en el artículo 23 de la Carta. Sentencias T-294 de 1997 y T-457 de 1994.”

Puso así mismo de presente la Corte que, en Sentencia T-1006 de 20016 se adicionaron dos supuestos más: i) la falta de competencia de la entidad ante quien se plantea la petición no la exonera del deber de responder;⁷ y ii) ante la presentación de una petición, la entidad pública debe notificar su respuesta al interesado.⁸

En relación con los términos para la resolución del derecho de petición sobre pensiones, la Corte en Sentencia SU-975 de 2003, expresó:

“6) los plazos con que cuenta la autoridad pública para dar respuesta a peticiones de reajuste pensional elevadas por servidores o ex servidores públicos, plazos máximos cuya inobservancia conduce a la vulneración del derecho fundamental de petición, son los siguientes:

(i) 15 días hábiles para todas las solicitudes en materia pensional –incluidas las de reajuste– en cualquiera de las siguientes hipótesis: a) que el interesado haya solicitado información sobre el trámite o los procedimientos relativos a la pensión; b) que la autoridad pública requiera para resolver sobre una petición de reconocimiento, reliquidación o reajuste un término mayor a los 15 días, situación de la cual deberá informar al interesado señalándole lo que necesita para resolver, en qué momento responderá de fondo a la petición y por qué no le es posible contestar antes; c) que se haya interpuesto un recurso contra la decisión dentro del trámite administrativo.

(ii) 4 meses calendario para dar respuesta de fondo a las solicitudes en materia pensional, contados a partir de la presentación de la petición, con fundamento en la aplicación analógica del artículo 19 del Decreto 656 de 1994 a los casos de peticiones elevadas a Cajanal;

(iii) 6 meses para adoptar todas las medidas necesarias tendientes al reconocimiento y pago efectivo de las mesadas pensionales, ello a partir de la vigencia de la Ley 700 de 2001.

Cualquier desconocimiento injustificado de dichos plazos legales, en cualquiera de las hipótesis señaladas, acarrea la vulneración del derecho fundamental de petición. Además, el

incumplimiento de los plazos de 4 y 6 meses, respectivamente, amenazan la vulneración del derecho a la seguridad social.”

4.2. No obstante que, de acuerdo con la Constitución, toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades y a obtener pronta respuesta, y sin perjuicio de los criterios jurisprudenciales sobre el contenido del derecho de petición cuyo recuento se acaba de presentar, las circunstancias del presente proceso conducen a indagar acerca de las situaciones que pueden dar lugar a la violación del derecho de petición.

4.2.1. La primera y más obvia fuente de violaciones del derecho es la actitud deliberada o culpable del destinatario de la petición.

En este escenario, además de las actitudes típicamente negligentes que conducen a ausencia de respuesta o a demoras injustificadas, pueden identificarse también casos de omisión deliberada, como cuando una entidad opta, como política, por no responder determinadas peticiones, para dilatar la solución de un asunto o para deferirlo a la instancia judicial, o como cuando, de manera sistemática, se abstiene de responder, para hacer frente a peticiones, masivas, reiteradas y manifiestamente improcedentes, caso este último que podría configurar un abuso del derecho.

4.2.2. También pueden señalarse como fuente importante de violación del derecho de petición los errores en la respuesta, porque no se responde lo que se requiere, o no se responde de manera completa.

1. En tercer lugar pueden señalarse los problemas de eficiencia en las entidades destinatarias de las peticiones.

En este caso, la falta de respuesta o la atención tardía de las solicitudes es atribuible a problemas tales como la existencia de pasos inoficiosos o innecesariamente engorrosos en el trámite de las peticiones; inadecuado diseño en el flujo de las peticiones, dificultades de comunicación interna o existencia de personal no suficientemente capacitado, lo cual incide en la duración del trámite o en lo acertado de la respuesta.

Se trata, en todo caso, de situaciones que se desenvuelven en el ámbito propio de la entidad

y que impiden una respuesta oportuna de las peticiones.

1. Finalmente la falta de atención oportuna de las solicitudes puede ser atribuida a problemas estructurales, circunstancia que se presenta cuando, pese a funcionar eficientemente, con los recursos disponibles, una entidad no está en capacidad de atender oportunamente las peticiones que se le presenten.

1. Las deficiencias de estructura pueden tener su origen en problemas de diseño inicial, porque desde el principio existió insuficiencia en la entidad para atender la demanda de servicios, de manera que se produce un atraso acumulativo.

1. También pueden clasificarse aquí las situaciones de especial complejidad que provocan un atascamiento en el trámite de las solicitudes, particularmente cuando de antemano existía un flujo apretadamente ajustado. Tal puede ser el caso, por ejemplo, de los cambios en el entorno normativo, que pueden dar lugar a periodos de perplejidad en las estructuras operativas, frente a situaciones no expresamente previstas.

1. Otra circunstancia que, desde el punto de vista estructural puede traducirse en una afectación del derecho de petición tiene que ver con los incrementos inesperados en el flujo de solicitudes que debe afrontar una entidad por factores coyunturales.

5. El derecho de petición y la acción de tutela

5.1. La acción de tutela se ha previsto como un instrumento para obtener la protección inmediata de los derechos fundamentales y es, por supuesto, el mecanismo por excelencia para obtener de las autoridades públicas la respuesta adecuada y oportuna a las peticiones que les hayan sido presentadas, cuando éstas han incumplido su deber constitucional.

5.2. En los supuestos que se han identificado en el apartado anterior de esta providencia

cabría señalar que cuando se trata de negligencia o de incumplimiento deliberado, la tutela parece ser, en principio, un instrumento adecuado de protección del derecho de petición. Sin embargo, una de las hipótesis planteadas apunta hacia la posibilidad de que se presenten situaciones de abuso del derecho, que harían necesaria una cuidadosa ponderación en el momento de determinar si la ausencia de respuesta puede tenerse, per se, como lesiva del derecho de petición. Incluso, como se expresó en los antecedentes de esta providencia, el ejercicio abusivo del derecho de petición podría hacer parte de una estrategia fraudulenta orientada a generar situaciones de presión y de confusión que conduzcan a reconocimientos de pensiones contrarios a la ley, bien sea en sede administrativa, o por decisión del juez de tutela.

Con la salvedad anotada, es claro, en esos escenarios, que el juez puede y debe amparar el derecho de petición y la orden que emita y conforme a la cual debe darse pronta y adecuada respuesta a los peticionarios, cae bajo el dominio del funcionario responsable en la respectiva entidad. De este modo, la falta de respuesta adecuada y oportuna debe tenerse como una violación del derecho de petición susceptible de amparo constitucional. Así, el juez debe ordenar una pronta respuesta y el incumplimiento injustificado de esa orden puede dar lugar a la sanción por desacato prevista en la ley.

5.3. Sin embargo, cuando la afectación del derecho de petición se origina en problemas de eficiencia, empiezan a aparecer las dificultades en torno a la procedencia de la acción de tutela como mecanismo efectivo para la protección del derecho.

5.3.1. Es claro que, en ese escenario, la acción de tutela puede brindar una respuesta satisfactoria en los casos individuales, pero, es claro, también, que si no se enfrenta el problema de eficiencia, que de ordinario el juez de tutela no analiza, la tutela suministra una solución que, asumiendo que los peticionarios se encuentren en las mismas condiciones, plantea problemas de igualdad, porque supone alterar el turno de respuesta en beneficio de quienes han acudido al amparo constitucional.

Cuando el incumplimiento se origina en problemas de eficiencia, el mismo no está en el ámbito inmediato de dominio del funcionario, esto es, el cumplir de manera oportuna no depende exclusivamente de su voluntad, sino que, si no se corrigen los problemas de eficiencia, factor que es externo a la responsabilidad concreta del funcionario en cada caso

(por ejemplo eliminar un paso del trámite) el funcionario no puede cumplir oportunamente, sin desconocer los derechos de otros. Este escenario supone que el funcionario trabaja con diligencia, pero que por factores ajenos a su voluntad no puede cumplir los términos. Si se le conmina judicialmente a hacerlo en un caso concreto, el acatamiento se hace en detrimento de quienes se encontraban en turno para obtener respuesta.

5.3.2. En un escenario como ese, la tutela podría servir para priorizar las respuestas, en función, por ejemplo, de la gravedad de la situación que enfrenta el peticionario o del tiempo de mora que haya debido soportar. Sin embargo ello es apenas eventual, porque a la tutela, al día siguiente del vencimiento del plazo para responder, pueden acudir tanto una persona de la tercera edad, mayor de 75 años, que solicita la sustitución pensional como recurso para atender sus necesidades vitales, como el pensionado que aspira a una reliquidación que tiene un efecto marginal menor sobre el valor de su mesada. Ambos tendrían, en principio, idéntico derecho a obtener el amparo constitucional frente al incumplimiento de la autoridad y, ante ese derecho cierto, los jueces de tutela no proceden a hacer distinciones según la situación de cada peticionario.

5.3.3. Cabe anotar, sin embargo, que aunque, en un momento dado, podrían ponerse de presente ante el juez de tutela los problemas de eficiencia que en cada caso concreto dan lugar al desconocimiento del derecho de petición, en la medida en que la oportuna atención de las solicitudes es una responsabilidad del representante legal de la entidad, éste, ante el incremento de las decisiones de tutela, debe tomar los correctivos que sean del caso. La entidad no puede oponerse a la tutela argumentando su propia ineficiencia. Esto quiere decir que, a menos que se acredite la existencia de un problema estructural, el juez debe presumir que la omisión de respuesta se enmarca en cualquiera de los supuestos de negligencia o de incumplimiento deliberado y que, por consiguiente, es responsabilidad de la entidad.

5.3.4. De este modo, puede señalarse que, en distintas oportunidades, la Corte, frente a problemas de ineficiencia de las entidades públicas, ha rechazado el argumento de afectación de la igualdad como excusa para la atención del derecho de petición, pero con criterios que exigen una tarea interpretativa en orden a determinar de qué manera pueden armonizarse esos dos derechos.

5.3.4.2. En relación con esos pronunciamientos, cabría decir, en principio, que en aras de

lograr la protección del derecho de petición, la jurisprudencia ha dejado de tener en cuenta la necesidad de proteger, simultáneamente, el derecho a la igualdad. En efecto, la Corte al resolver casos concretos en los que sea evidente el desconocimiento del derecho de petición, porque han transcurrido los términos legales sin que el interesado haya obtenido respuesta, ha señalado que cabe la protección por la vía de la acción de tutela, pero sin plantearse si el incumplimiento obedece a problemas de eficiencia o estructurales que impiden que la solución adoptada en el caso concreto se cumpla sin detrimento de quienes se encuentran esperando una respuesta y no han acudido a la acción de tutela, o de si sería posible obtener una respuesta oportuna para todos a través de la acción de tutela. Al omitir esa consideración, la jurisprudencia de la Corte puede conducir, en una primera instancia, a que el acatamiento de las órdenes de tutela se haga en detrimento del derecho a la igualdad de los peticionarios que no hayan recurrido a ese instrumento, y luego, a que la tutela se convierta en un recurso rutinario al que acuden todos los peticionarios, sin efecto en el tiempo real de respuesta y con la generación de un desgaste judicial y administrativo inconducente.

Debe tenerse en cuenta que la violación del derecho de petición se produce desde el momento mismo en el que se vence el plazo que tenía la autoridad para producir respuesta y ésta no se produce. No hay allí criterio de priorización, porque ante ese dato objetivo, debe protegerse el derecho. Sin embargo, cuando la protección del derecho en el caso concreto, comporte brindarle un tratamiento preferente al beneficiario de la orden judicial, hay una violación del derecho a la igualdad.

Sobre este último particular, la propia jurisprudencia constitucional ha censurado el hecho de que se utilice la acción de tutela como mecanismo para dar prioridad a unos peticionarios sobre otros. Así, en la Sentencia T-438 de 1998, la Corte puso de presente que, en relación con la preferencia a los casos en donde media una acción de tutela, la Corte ha sostenido que no resulta admisible que la acción de tutela se convierta en un requisito para que se resuelva la solicitud dentro del término legal; que dicha práctica genera un procedimiento administrativo paralelo que produce un desgaste del aparato judicial y una tergiversación del objetivo de la acción de tutela, todo lo cual afecta gravemente el interés de los usuarios de la entidad destinataria de las peticiones.⁹

5.3.4.3. La tensión que se ha puesto en evidencia entre los derechos de petición y a la

igualdad exige que la jurisprudencia de la Corte sea interpretada. De este modo puede decirse que las órdenes de tutela que amparan el derecho de petición no comportan una violación de la igualdad, porque el deber de la autoridad accionada es responder oportunamente todas las solicitudes que le hayan sido presentadas, incluida la del accionante a quien el juez de tutela protege en su derecho. Por consiguiente, la orden de tutela no puede emplearse para establecer una preferencia para el beneficiario de la misma. Se trata, simplemente, de una constatación objetiva conforme a la cual el peticionario no ha recibido oportuna respuesta y tiene derecho a recibirla. Pero si, por un problema de eficiencia insuperable en el corto plazo, o estructural, no es posible cumplir la orden de tutela en el tiempo fijado en la sentencia sin afectar a quienes se encuentren en turno para obtener respuesta, la entidad se encuentra ante una orden de imposible cumplimiento.

5.3.4.4. No obstante que, tal como se ha puesto de presente, los problemas de eficiencia implican que la mora no puede atribuirse a la negligencia de los funcionarios encargados del trámite de las peticiones y que, por consiguiente, la orden de tutela en un caso concreto resultaría inconducente para la protección del derecho, como quiera que la ineficiencia que conduce a demoras en la atención de las peticiones está en el ámbito de la propia entidad, no obstante que, mientras no se solucione el problema de eficiencia, no cabe la protección individual del derecho de petición por la vía de la acción de tutela, no puede dejarse de lado la consideración según la cual la afectación del derecho de petición se origina en variables que están bajo el control de la entidad y que podría dar lugar a acciones tales como revisión del procedimiento, capacitación de funcionarios, calificación y sustitución de funcionarios, planes de contingencia para atender coyunturas de congestión, etc. Ese escenario, permitiría la protección del derecho, no mediante la mera orden de pronta respuesta, sino con la de adoptar las medidas que permitan, en un plazo razonable superar los problemas de eficiencia que dan lugar a reiteradas violaciones del derecho de petición.

No obstante lo anterior, es preciso tener en cuenta que, de ordinario, los problemas de eficiencia conducen a problemas estructurales, debido a la acumulación que ocasionan.

5.4. Frente a los problemas estructurales, la tutela puede dejar de ser un instrumento de protección de los derechos y pasar a convertirse en una parte del problema, al incrementar la demanda de respuesta que debe afrontar la entidad.

5.4.1. Es claro que las entidades públicas, en la atención de las solicitudes de prestaciones sociales, deben atenerse al estricto orden en que sean presentadas, sin que, en principio, puedan concederse prelación en su trámite o pago.¹⁰ Tal previsión, que ha sido contemplada en la ley, es una condición de racionalidad administrativa y una exigencia del principio de igualdad. En ese contexto, la protección del derecho constitucional de petición en los casos concretos no puede hacerse en detrimento del principio de igualdad. Este dilema surge, precisamente cuando la mora administrativa frente al derecho de petición es atribuible a un problema estructural. En los casos concretos que son sometidos a su consideración, los jueces de tutela parten del supuesto normativo de que las entidades públicas deben responder dentro de los términos fijados para ello, y del supuesto fáctico, conforme al cual están en la posibilidad de hacerlo así. La violación del derecho de petición se materializa a partir de una realidad objetiva: la ausencia de respuesta adecuada y oportuna. Eso es lo que constata el juez de tutela en los casos concretos. Sin embargo, lo que escapa al ámbito en el que considera el asunto es que la violación del derecho de petición, en el supuesto de una falla estructural, no procede de una acción específica que pudiera darse de otro modo, sino de un estado de cosas que, en cuanto afecta derechos fundamentales, puede calificarse como inconstitucional. De este modo, la afectación del derecho de petición no proviene de la conducta aislada del funcionario responsable de dar respuesta, sino de la situación que imposibilita a la entidad para atender los requerimientos ciudadanos. Por consiguiente la protección del derecho no puede consistir en la orden de pronta respuesta dirigida al funcionario responsable, sino que requiere la adopción de las medidas necesarias para superar en un plazo razonable, la situación estructural que da lugar a la violación reiterada del derecho de petición.

5.4.2. Enfocar el problema desde un punto de vista individual, implica, desde una perspectiva global, un desgaste inconducente, porque no sólo se duplican los trámites en la entidad destinataria de las peticiones, que debe atender, tanto el expediente administrativo, como, en cada caso, también el judicial de tutela, sino que se da lugar a una actividad judicial superflua, que comprende la actuación de los jueces, que puede comprender las dos instancias, la eventual revisión por la Corte Constitucional, y los incidentes de desacato que se producen en dos instancias. Adicionalmente, la propia Corte Constitucional, en los casos concretos de mora en la atención del derecho de petición, ha dado traslado a la Procuraduría General de la Nación, para que adelante las investigaciones disciplinarias que sean del caso, lo cual implica, no sólo que el derecho de petición elevado por un ciudadano pone en

movimiento, a la entidad destinataria de la petición, al aparato judicial del Estado y a la Procuraduría General de la Nación, sino que además, en cada caso concreto, los funcionarios responsables, además de impulsar el correspondiente expediente administrativo, y atender los requerimientos judiciales, deben afrontar las investigaciones disciplinarias que se les adelanten, por una situación que, en principio, en cuanto que responde a una realidad estructural, no puede atribuírseles a título de dolo o de culpa en los casos concretos.

5.4.3. Lo anterior lleva a concluir que, cuando hay un problema estructural, la tutela es un instrumento apenas aparente de protección de los derechos, que en las etapas iniciales de la acumulación ofrece una respuesta adecuada para los casos individuales, pero a costa, no sólo de desplazar el turno de quienes no acuden a la tutela, sino de incrementar los tiempos de respuesta frente a los que se darían de no contar con las acciones de tutela. Pero luego, el efecto demostración de las tutelas concedidas conduciría a un paulatino incremento de las solicitudes de tutela, hasta llegar, en el extremo, a igualar las peticiones originales.

Es claro en este último escenario que si la entidad, por deficiencias estructurales, no pudo atender oportunamente las peticiones iniciales, menos va a poder hacerlo con la demanda aumentada de las tutelas. Ello puede conducir, en una determinada hipótesis, a que en una entidad que, frente a problemas estructurales ha diseñado un plan de contingencia que le estaba permitiendo, de una manera gradual desacumular inventario, se produzca un colapso del sistema de contingencia, se alteren inequitativamente los turnos, se incremente el tiempo de respuesta y haya lugar a frecuentes incidentes de desacato que complican aún más la situación.

5.4.4. Cuando el problema es estructural, contrariamente a lo sostenido por la jurisprudencia constitucional en la consideración aislada de los casos concretos, abordarlo para casos individuales por la vía de la acción de tutela, conduce a una violación del derecho a la igualdad. Ello es así porque ante un problema estructural, que implica que, con los recursos disponibles, la entidad no puede responder oportunamente las peticiones, ordenar que una petición se resuelva de manera inmediata, implica desconocer el derecho de todos los que están en turno. La Corte ha dicho que so pretexto de la igualdad no se puede desconocer el derecho de petición pero, como se ha puesto de presente, tal afirmación no puede llevarse al extremo de desconocer el hecho de que quienes esperan turno para una respuesta también tienen afectado su derecho de petición y de que si el cumplimiento de la

orden judicial de tutela implica darle la prelación al derecho de uno sobre el del otro, el que está en turno ve violado no solo su derecho de petición sino también su derecho a la igualdad. Una interpretación literal de lo expresado por la Corte implicaría que para proteger el derecho de petición de un sujeto, se desconocería el derecho de petición de otro sujeto, quien por consiguiente vería afectado también su derecho a la igualdad. La solución sería que el juez ordenara la inmediata atención de todas las peticiones que están en mora pero, como se trata de un problema estructural, ello es imposible de cumplir. Se puede acatar la orden en casos individuales, pero a costa de la igualdad y agravando la situación de quienes se encontraban en turno, que verán su respuesta dilatada tantos turnos como tutelas les sean concedidas a personas que se encontraban por debajo.

En ese caso no cabe el amparo individual y debe requerirse una solución estructural.

Cabría si, como se ha admitido en el proceso judicial, la tutela para alterar los turnos, cuando se trate de casos extremos de afectación de derechos como el mínimo vital o la dignidad humana, pero no simplemente el derecho de petición.

Esta alternativa, sin embargo, no deja de ser problemática desde la perspectiva de la solución de casos individuales por el juez de tutela, puesto que éste, confrontado en cada caso con una situación particular, no tiene un marco de referencia para decidir la prioridad con que debe resolverse un asunto, en relación con otros que presenten idénticas o incluso más graves condiciones. Y a ello se suma que, a falta de un criterio objetivo, imperaría la valoración que cada juez, en el caso sometido a su consideración, haga sobre la gravedad de la situación, al punto que haga admisible, e incluso imperativa, una alteración en el turno de las decisiones.

Se trata, en todo caso, de situaciones muy complejas de valorar y ponderar. Así, por ejemplo, una persona discapacitada, sin fuentes de ingreso propias, puede considerarse prima facie, afectada en su mínimo vital por la demora en el reconocimiento de su pensión. Pero sin embargo, si esa persona tiene vivienda propia y familia ampliada que contribuye a su sostenimiento, su situación podría considerarse menos grave que la de otra, que no tiene discapacidad, pero que, habiendo laborado en el sector público, ha llegado a la edad de retiro forzoso, no tiene alternativas de empleo o de ingreso y tiene a su cargo un variado conjunto de personas, que pueden incluir la madre anciana y enferma y uno o varios menores. Y ese

caso podría compararse con el de quien enfrenta una enfermedad de alto costo que hace imperativo el reconocimiento de la pensión como condición para acceder al sistema de seguridad social en salud.

Sería necesario ponderar, además el impacto que sobre las solicitudes que no tienen prioridad, tendría la entrada de sucesivas solicitudes con prioridad a un ritmo que emplease en un elevado porcentaje la capacidad de respuesta de la entidad.

Y también sería preciso tener en cuenta que, ante la urgencia que cada persona percibe en su caso particular (porque en un casos está en peligro la vivienda que significa los ahorros de toda una vida, en otro la educación de los hijos menores, porque la familia, sin la pensión carece de la capacidad para pagar la pensión, en otro la salud, etc.) todos acudirían a la acción de tutela, sin que, como se ha dicho, el juez, en cada caso concreto disponga de los elementos para establecer un orden de prioridades conforme a criterios razonables.

Cabría ensayar la fijación jurisprudencial de unas reglas para casos absolutamente extremos, mientras la ley o la propia administración establecen criterios de priorización de la atención, si es que no lo han hecho ya. En todo caso, la acción de tutela resulta, en general, inadecuada para tender los casos individuales.

5.4.5. Lo anterior puede conducir al escenario indeseable e irregular, en el cual una entidad que afronte problemas estructurales para atender de manera oportuna y adecuada las solicitudes que se le presenten, opte por ignorar las acciones de tutela que se interpongan contra ella, en el convencimiento de que prestarles atención no haría sino dilatar más en el tiempo la respuesta de los asuntos de la entidad, sin que de dicha respuesta, por otra parte se derivase una mejoría en los tiempos de atención en los casos individuales, lo cual por otra parte implicaría establecer prioridades proscritas por la propia jurisprudencia.

Ese convencimiento se basaría en la idea de que atender las tutelas tendría un impacto negativo para los derechos para cuya protección las mismas han sido interpuestas.

5.4.5.1. Eso plantea un dilema: Por un lado pone de presente una situación constitucionalmente intolerable, conforme a la cual el mecanismo de defensa inmediata de los derechos fundamentales se torna inocuo y ante esa realidad, la Administración decide ignorarlo en los casos concretos. Por otro, lleva a la conclusión de que la actitud de la entidad

no puede conducir a la imposición de una sanción, porque no es culpable y se sustenta en una consideración que busca hacer efectivo el derecho. La entidad opera con toda la agilidad que le es posible para atender las solicitudes y no puede desviar recursos a la atención de tutelas inconducentes (que lo son en cuanto no pueden alterar la situación que resulta de un problema estructural).

En ese escenario el responsable de la entidad debe tomar una decisión: ¿crea un grupo de funcionarios destinado a atender las acciones de tutela? Eso a su vez daría lugar a dos situaciones alternativas:

a. El grupo tramita las acciones de tutela que se presentan y, de manera concomitante o como resultado de las órdenes de los jueces le da un trámite prioritario a las solicitudes.

Esta posibilidad tiene dos problemas: (i) Es contrario a la Constitución darle trámite preferente a las solicitudes de quienes hayan acudido a la acción de tutela. Ello es así porque la orden de tutela implica que debe darse respuesta oportuna pero sin desconocer los derechos de los demás, esto es, siempre y cuando no se afecte el derecho a la igualdad y (ii) En la medida en que todos acudan a la acción de tutela, no cabría prioridad o preferencia alguna, porque todos la tendrían y se volvería a la situación inicial previa a la presentación de las acciones de tutela.

a. El grupo se encarga del trámite formal de las tutelas, pero sin que ello tenga impacto en el tiempo de respuesta de las solicitudes. La acción del grupo tendría valor informativo, implicaría acatamiento y deferencia hacia el juez, pero carecería de impacto para la protección del derecho de petición.

Eso hace completamente inoficioso el trámite porque no repercute en agilizar la respuesta y por el contrario si comporta la destinación de recursos del Estado y su desviación desde asuntos más conducentes.

Ante ese panorama la racionalidad administrativa indicaría ignorar las tutelas, para concentrar la atención de la entidad en el trámite de las solicitudes que se le presenten y que

sean propias de su objeto.

Como se ha dicho, ello plantea una situación intolerable desde la perspectiva de la protección de los derechos constitucionales fundamentales, lo cual pone de presente un dilema que debe resolver la Corte: ¿Cómo garantizar el derecho que tienen las personas de acudir a la acción de tutela para la protección de su derecho de petición en aquellos eventos en los cuales problemas estructurales hagan inoperante ese instrumento en los casos concretos?

5.4.5.2. La Corte Constitucional ha abordado una situación similar al referirse a la afectación de los derechos de acceso a la administración de justicia y a un debido proceso sin dilaciones injustificadas en el contexto de la mora judicial.

En ese contexto la Corte ha desarrollado algunos criterios que, *mutatis mutandi*, pueden aplicarse en los casos de afectación del derecho de petición atribuibles a problemas estructurales en la entidad destinataria de las peticiones. A continuación se hace un recuento de esos criterios, tal como están contenidos en la Sentencia T-030 de 2005, pero adaptados a la situación que se presenta frente al derecho de petición.

a. Toda persona tiene derecho a que la atención de las peticiones que formule a las autoridades públicas no se vea afectada por retrasos injustificados.

Sobre este particular cabe observar que la Constitución Política de 1991 está inspirada, entre otros muchos, en el propósito definido de erradicar la indeseable costumbre, extendida entre los funcionarios públicos, de incumplir los términos procesales acarreado a los destinatarios de su actuación toda suerte de perjuicios en el ejercicio de sus más elementales derechos.¹¹ En esa dirección se estableció, en el artículo 29 superior, el derecho al debido proceso sin dilaciones injustificadas.

b. La garantía efectiva de derecho a un debido proceso sin dilaciones indebidas, implica, en principio, la diligente observancia de los términos procesales, sin perjuicio de las sanciones que se generen por su incumplimiento.

Puede afirmarse que en la Carta de 1991 se constitucionalizó el derecho a los plazos

procesales previstos normativamente.

Dichos términos son fijados por el legislador e imponen a los funcionarios públicos la obligación de adoptar todas las medidas pertinentes para lograr su cumplimiento.

c. No obstante lo anterior, debe tenerse en cuenta que el mero vencimiento del término respectivo no genera per se la violación del derecho de petición, pues si bien el principio general es el de obligatoriedad de los términos, éste puede admitir “excepciones muy circunstanciales, alusivas a casos en concreto, cuando no quepa duda del carácter justificado de la mora.”¹²

Sobre dicho carácter justificado de la mora judicial, la Corte en la Sentencia T-190 de 1995¹³ explicó que la justificación, “... que es de alcance restrictivo, consiste únicamente en la situación probada y objetivamente insuperable, que impide al juez o fiscal adoptar oportunamente la decisión.”

d. No obstante que uno de los motivos más recurrentes en la jurisprudencia en los cuales se han analizado casos en los que se acusa a un funcionario judicial de haber incurrido en mora es el de la congestión o exceso de trabajo de los magistrados, jueces y fiscales,¹⁴ éste no constituye por sí mismo, sin más evaluación, argumento suficiente para justificar la dilación en que se haya incurrido.

De esta manera, a los funcionarios no les basta con aducir exceso de trabajo o una significativa acumulación de solicitudes para que el incumplimiento de los términos sea justificado, pues no se puede hacer recaer sobre la persona que acude a la administración la ineficiencia o ineficacia del Estado¹⁵, desconociendo sus derechos fundamentales.¹⁶

e. En los casos de mora atribuible a congestión, la misma sólo puede justificarse cuando se acredite que se han agotado todas las medidas necesarias y aún así la dilación surge de forma ineludible. En esa eventualidad los administrados tienen derecho a conocer con precisión y claridad las circunstancias por las que atraviesa la entidad y que impiden una oportuna atención de las solicitudes.

Para la Corte, los problemas de eficiencia del Estado no pueden hacer nugatorios los derechos y por ello, aún en los casos de congestión, la mora no puede ser indefinida y es

necesario orientar al peticionario sobre las razones del atraso y la fecha probable de respuesta. Ello implica que es necesario que la entidad ponga en marcha las medidas necesarias para superar el problema estructural y, en ese escenario, la acción de tutela sólo procedería, en principio, frente a situaciones que se salgan del marco especial que afronta la entidad.

5.4.5.3. Es importante señalar que la jurisprudencia de la Corte Constitucional, al abordar los casos de violación del derecho de petición en entidades administrativas, se ha desarrollado al margen de las anteriores consideraciones. Así, en la Sentencia T-650 de 2008, se hizo un recuento de las sub-reglas que se han fijado en materia de derechos de petición en asuntos pensionales, y se hizo alusión a algunos casos en los que las mismas fueron aplicadas a Cajanal:

3.2. Ahora bien, sobre el trámite que se le debe dar a las solicitudes encaminadas a obtener el reconocimiento de una pensión, la Corte Constitucional en sentencia T-273 de 2004¹⁷ señaló que las entidades públicas o privadas del Sistema General de Pensiones cuentan con un lapso máximo de seis meses para tramitar la solicitud. Durante dicho intervalo, ha definido la jurisprudencia, debe darse respuesta de fondo al requerimiento prestacional, conforme a unas etapas que garantizan el análisis de la solicitud por parte de la administración. Así, los primeros 15 días de este período la entidad debe ofrecer al solicitante atención preliminar y está llamada a hacerle las indicaciones que sean pertinentes o necesarias para atender su solicitud. A partir de este término, la entidad debe resolver la solicitud en los cuatro (4) meses siguientes, de tal manera que, en caso de que resulte procedente, la prestación económica se empiece a pagar en un lapso no mayor a seis meses después de que ésta haya sido presentada.

Además, vale la pena anotar, el término perentorio de seis meses establecido para el reconocimiento y pago de las mesadas pensionales también fue determinado por el Legislador en la Ley 700 de 2001. En ésta fijó como sanción que aquellos funcionarios que no tramiten las solicitudes presentadas en los términos de la ley, incurrirán en causal de mala conducta que, además, dará origen a la solidaridad en el pago de las eventuales indemnizaciones moratorias. De hecho, señala la ley, en aquellos casos en los cuales el solicitante haya tenido que acudir a instancias judiciales para obtener el reconocimiento de la pensión, el funcionario deberá pagar las costas judiciales que hayan sido causadas en tal

proceso.

(...)

Son diversos los casos en los cuales esta Corte ha utilizado las subreglas señaladas. Por ejemplo, en la sentencia T-583 de 2004¹⁸ la Corte estudió el caso de una persona que radicó ante Cajanal, una solicitud de reconocimiento de su pensión de gracia, sin que esa entidad, una vez transcurridos seis meses, hubiera dado respuesta a su petición. En esa oportunidad, esta Corporación amparó los derechos constitucionales alegados, señalando lo siguiente:

“La demandante señala que radicó sus documentos desde hace seis meses con el objeto de obtener el reconocimiento de su pensión de gracia, pero indica que la entidad accionada no ha resuelto su solicitud. El juzgado de única instancia denegó el amparo solicitado, aduciendo que tan sólo habían transcurrido 139 días, tiempo que no supera los seis meses como plazo máximo para que Cajanal resolviera la solicitud interpuesta.

Como puede observarse, de las pruebas que obran en el expediente, se colige que la accionante en efecto radicó su petición de reconocimiento de pensión, el veintitrés (23) de septiembre de dos mil tres (2003), interpuso la acción de tutela el veintiseis (26) de enero de dos mil cuatro (2004) y fue admitida por el Juzgado Treinta Civil del Circuito el treinta (30) de enero de dos mil cuatro (2004). Si bien es cierto que, como lo señala el juez de tutela, aún no han transcurrido seis meses desde que la demandante solicitó ante Cajanal su pensión de gracia, éste no es el término que debe tenerse en cuenta para establecer si a la actora le ha sido vulnerado el derecho fundamental de petición.

Como ha sido señalado con insistencia, los términos establecidos por la jurisprudencia constitucional señalan que la entidad a la cual se ha solicitado el reconocimiento de un derecho pensional, cuentan con quince (15) días para informar al peticionario sobre el trámite iniciado a su petición; cuatro meses (4) para decidir definitivamente sobre el derecho pensional y seis meses (6) para comenzar el pago de la pensión, si es el caso que ésta fue reconocida.

En este orden de ideas, puede observarse que han transcurrido más de cuatro meses desde el momento en que la accionante presentó su solicitud de reconocimiento de pensión, hasta que interpuso la tutela, sin que la entidad demandada se pronuncie sobre la solicitud

de reconocimiento de pensión. Por lo tanto, a la demandante se le ha vulnerado su derecho fundamental de petición, por lo cual ésta Sala procederá a revocar el fallo proferido por el Juzgado Treinta Civil de Circuito de Bogotá, y en su lugar concederá el amparo solicitado, ordenando a Cajanal, que si no lo ha hecho aún, resuelva de fondo la solicitud de pensión que le presentó la señora Rosa Elvira Arcos Gómez.”

Asimismo, en la sentencia T-422 de 200319, la Sala quinta de revisión de esta Corporación estudió una acción de tutela, interpuesta por una persona que había radicado una petición relacionado con un derecho pensional ante CAJANAL. La Corte, si bien constató que aún no habían transcurrido cuatro meses desde el momento en el cual el actor interpuso la acción de tutela y la fecha en la cual elevó su solicitud ante la entidad, consideró que la entidad había vulnerado el derecho fundamental de petición del actor, pues dentro de los quince días posteriores a la solicitud, debía habersele informado sobre el trámite que ésta había surtido. Al respecto, señaló lo siguiente:

“En armonía con la interpretación que la jurisprudencia reciente ha dado a los términos para resolver este tipo de solicitudes, se advierte en este caso que en efecto aparece vulnerado el derecho de petición del señor ABSALÓN PALOMINO ARTEAGA, puesto que al momento de presentar la tutela, si bien no habían transcurrido los cuatro (4) meses establecidos por la jurisprudencia²⁰ para resolver de fondo la petición, la entidad accionada estaba en la obligación de hacerle saber al accionante dentro de los quince (15) días siguientes a la radicación de su solicitud, el estado en que se encontraba su petición y señalarle a su vez la fecha en la que resolvería de fondo la solicitud elevada. Así pues, el término preliminar de quince días señalado por la jurisprudencia ya había vencido al momento de presentar la tutela y por ello se entiende conculcado el derecho de petición en su núcleo esencial.

“Los términos establecidos por la jurisprudencia reciente de esta Corporación²¹ son aplicables igualmente a la solicitud de reliquidación de pensión, pues tal como lo sostuvo el juez de primera instancia, si bien el trámite previsto en el artículo cuarto (4) de la Ley 700 de 2001, apunta al reconocimiento del derecho y ulterior pago de la prestación, la petición de reliquidación sí involucra un nuevo estudio de la solicitud, constancias de trabajo, factores salariales, aprobaciones, sustanciaciones etc, que igualmente quedan cobijados por el espíritu de la Ley 700 de 2001 condensado en su epígrafe al señalar que “se dictan medidas tendientes a mejorar las condiciones de vida de los pensionados”.

“Considerando que a la fecha de esta sentencia, ya han transcurrido los términos para que la entidad accionada resuelva de fondo la solicitud de reliquidación de la pensión del accionante, la Corte concederá la tutela solicitada por el señor ABSALÓN PALOMINO ARTEAGA, y ordenará a la Caja Nacional de Previsión Social que, si no lo ha hecho aún, proceda dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta sentencia, a proferir un acto administrativo que resuelva de fondo la petición elevada por el tutelante.”

Advierte la Corte que en las sentencias citadas, la jurisprudencia constitucional, sin hacer alusión al problema estructural que afronta Cajanal y a la luz, exclusivamente, de las circunstancias concretas de cada uno de los casos sometidos a su consideración, procedió a tutelar el derecho a una respuesta sobre el trámite en quince días y a una respuesta de fondo antes de los cuatro meses.

5.4.5.4. Como se aprecia en el análisis realizado en este proceso, Cajanal registra un atraso estructural de por lo menos cinco meses en promedio de los distintos tipos de solicitudes, en relación con los términos de respuesta fijados jurisprudencialmente. Las tutelas en los casos particulares, cuando todavía no se ha superado ese promedio, irían en contravía con la realidad estructural de Cajanal.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que ya desde 1998 la Corte había censurado el recurso de Cajanal de dar una respuesta inmediata en formato preimpreso, sobre los pasos del trámite y los tiempos esperados de respuesta. Sin embargo, cuando no se evidencian particularidades que exijan una consideración individualizada no se ve la razón que conduzca a excluir ese procedimiento de racionalización administrativa. Exigir, en cada caso una respuesta individualizada, que de cuenta, en detalle, de las circunstancias del caso, conduce a un desgaste inconducente que implica incrementar los tiempos de respuesta.

El anterior análisis no puede entenderse como un desconocimiento del derecho de petición cuando existan problemas estructurales en las entidades. Esto es, las personas conservan su derecho a obtener una respuesta oportuna, la cual debe surtirse en los términos de ley de la manera como han sido fijados en la jurisprudencia. Sin embargo, lo que es necesario tener en cuenta es que en esos casos, la acción de tutela no resulta el mecanismo adecuado de protección de los derechos en los casos individuales, porque ello exige la adopción de

medidas estructurales, que pueden ser impulsadas por el juez constitucional, como ocurrió con la declaratoria del estado de cosas inconstitucional, que puede asociarse con la posterior mejoría en el desempeño y en los tiempos de respuesta.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991 la persona que incumpla una orden judicial de tutela incurrirá en desacato sancionable con arresto hasta de seis meses y multa hasta de 20 salarios mínimos mensuales. Allí mismo se establece que la sanción será impuesta, mediante trámite incidental, por el mismo juez que profirió la orden y será consultada al superior jerárquico, quien decidirá dentro de los tres días siguientes si debe revocarse la sanción.

Ha señalado la Corte que el desacato "... no es otra cosa que el incumplimiento de una orden proferida por un juez y contenida ya sea en una sentencia o en cualquier providencia dictada en ejercicio de sus funciones y con ocasión del trámite de una acción de tutela"²² y que dicha figura jurídica se traduce en una "...medida de carácter coercitivo y sancionatorio con que cuenta el juez de conocimiento de la tutela para sancionar a quien desatienda sus órdenes expedidas para proteger de manera efectiva derechos fundamentales"²³.

Ese poder conferido al juez constitucional, ha dicho la Corte, está inmerso dentro de sus poderes disciplinarios asimilables a los que el artículo 39, numeral 2 del Código de Procedimiento Civil le concede al juez civil, y las sanciones que imponga tienen una naturaleza correccional²⁴.

Ha precisado la jurisprudencia que cuando en desarrollo de un incidente de desacato se impone una sanción, el correspondiente auto es consultado al superior para que éste revise la actuación surtida por el inferior, pero que, si ocurre lo contrario, allí concluye la actuación, toda vez que el legislador no previó la posibilidad de que el auto mediante el cual se resuelve no imponer una sanción por desacato pueda ser susceptible de apelación. También se ha puntualizado que cuando se imponga una medida correccional, la misma no podrá hacerse efectiva hasta tanto el superior no confirme el auto consultado²⁵.

Por otra parte, ha expresado la Corte que, al ser el desacato una manifestación del poder disciplinario del juez, la responsabilidad de quien incurra en él es subjetiva²⁶ y que ello

quiere decir que no puede presumirse la responsabilidad por el sólo hecho del incumplimiento sino que para que haya lugar a imponer la sanción se requiere comprobar la negligencia de la persona comprometida.

Al distinguir el incidente de desacato de la competencia que mantiene el juez para hacer efectivo el cumplimiento de las órdenes de tutela, la Corte ha puesto de presente que mientras "... el cumplimiento es oficioso, aunque no excluye la posibilidad de que el afectado pueda solicitarlo al juez; la responsabilidad es objetiva y además tiene como fundamento normativo los artículos 23 y 27 del Decreto 2591 de 1991 (...) [e]l desacato, por su parte, se caracteriza por tener un trámite incidental; las sanciones se pueden imponer a solicitud de la parte interesada, de alguno de los intervinientes en la tutela, por petición del Ministerio Público o de la Defensoría del Pueblo e inclusive de oficio²⁷; la responsabilidad es subjetiva y se cimienta en los artículos 27 y 52 *ibídem.*"²⁸

También ha señalado la Corporación que, teniendo en cuenta que el incidente de desacato tiene como objeto "... no sólo lograr la efectiva materialización de los derechos fundamentales afectados, sino el de verificar si la persona o autoridad a la cual se le dio la orden de tutela la ha incumplido y establecer si es del caso imponer o no la sanción respectiva²⁹, la necesaria consecuencia del incumplimiento y demostrada la responsabilidad del sujeto es la imposición de la sanción. Así las cosas, si durante el trámite del incidente y antes de que se decida en forma definitiva, el obligado cumple con lo ordenado por el juez constitucional, no por ello se excluye la posibilidad de aplicar la sanción por desacato."³⁰

Así, ha dicho la Corte la sanción es consecuencia directa del incumplimiento a la orden de un juez, lo cual es independiente del hecho de que con posterioridad se verifique la observancia de la orden y se restablezca el derecho vulnerado.

De otra parte, la jurisprudencia constitucional ha sido reiterada en señalar que la observancia del debido proceso es perentoria durante el trámite incidental³¹, y que de allí se desprende una serie de criterios de ineludible acatamiento, entre los cuales pueden mencionarse:

. El juez, sin desconocer que el incidente de desacato debe tramitarse, al igual que la tutela, de manera expedita, no puede descuidar la garantía del derecho al debido proceso y el derecho de defensa.

Es preciso decir que el responsable podrá alegar dificultad grave para cumplir la orden, pero sólo en el evento en que ella sea absolutamente de imposible cumplimiento³², lo cual debe demostrar por cualquier medio probatorio; así mismo, debe practicar las pruebas que se le soliciten y las que considere conducentes son indispensables para adoptar la decisión; notificar la decisión; y, en caso de que haya lugar a ello, remitir el expediente en consulta ante el superior.

En el evento en que durante el curso del incidente se advierta desconocimiento del derecho al debido proceso y como consecuencia de ello se constituya una vía de hecho, es perfectamente admisible que quien considere vulnerado su derecho acuda a la acción de tutela en procura de obtener protección constitucional. Será el juez de tutela, entonces, el que entre a valorar si en el caso concreto se configuran los presupuestos para la procedencia de la acción contra providencias judiciales y si se configura o no una vía de hecho.

Al respecto, debe anotar la Corte que las razones que el peticionario exponga en su escrito de tutela deben ser coherentes con los argumentos esgrimidos durante el incidente y que las pruebas que pretenda hacer valer hayan sido solicitadas, conocidas o analizadas en la etapa incidental porque de lo contrario la tutela no sería procedente en tanto que ésta no puede ser utilizada como un remedio procesal ante la desidia o negligencia del interesado.

En la acción de tutela no es admisible alegar cuestiones que debieron haber sido debatidas en el desacato o circunstancias nuevas que no fueron manifestadas en su momento y menos solicitar la práctica de pruebas no pedidas durante el trámite incidental. Esto en atención a que -se reitera- la tutela no es un mecanismo alternativo de los procesos judiciales ni puede ser utilizada para remediar falencias del actor durante el trámite del proceso ordinario.

6.3. Es claro que cuando hay un problema estructural no cabe el desacato en los casos individuales, por ausencia de responsabilidad subjetiva.

Es preciso tener en cuenta, además, que, de ordinario, las situaciones de problemas estructurales que impiden la oportuna atención del derecho de petición se presentan frente a volúmenes muy altos de solicitudes que, por lo mismo, dificultan o imposibilitan la intervención de la respectiva entidad en el trámite del desacato. Dicha intervención también puede verse inhibida cuando los precedentes judiciales la muestren como inconducente.

Lo anterior pone de presente que, en situaciones como esa, deben alterarse las reglas que gobiernan el trámite de los incidentes de desacato, porque exigir la oportuna intervención de la entidad para justificar la mora como manera de obviar la sanción, desconoce la realidad del problema estructural.

7. El caso concreto

A partir de las pruebas que obran en el expediente es posible advertir que existe en Cajanal un problema estructural que impide que, en general, las solicitudes que se presentan a la entidad sean atendidas de manera oportuna. En efecto, según la información de la propia entidad a 31 de diciembre de 2007 existían 41.000 solicitudes acumuladas, y en mayo del presente año el dato era de 37.212 solicitudes acumuladas. De acuerdo con cálculos realizados por la Oficina Asesora de Planeación de CAJANAL E.I.C.E., en octubre de 2007 se habrían requerido 906 contratistas adicionales para superar el represamiento en dos meses.

No obstante lo anterior, el Gerente de Cajanal ha sido objeto de una serie de sanciones de desacato, que se producen a partir de la constatación objetiva sobre el incumplimiento de los términos y teniendo en cuenta la ausencia de una intervención de la entidad orientada a justificar la mora.

Advierte la Corte que, no obstante que el problema estructural que existe en CAJANAL se traduce en una afectación cierta del derecho de petición, y, complementariamente, de otros derechos fundamentales, y que las autoridades públicas están la obligación de agotar los instrumentos a su alcance para resolver esa situación, de tal manera que cese el estado de cosas inconstitucional que ha sido advertido por la Corte, en la presente oportunidad se trata de estudiar, desde la perspectiva de los derechos fundamentales, las sanciones que se han impuesto a una persona, en su calidad de Gerente de Cajanal, por unas omisiones institucionales que no estaría en posibilidad de impedir en los casos concretos, sin perjuicio de la responsabilidad que le corresponda en la adopción de los mecanismos orientados a una pronta superación del Estado de cosas inconstitucional.

En ese escenario, las decisiones judiciales se mueven en un marco jurisprudencial del que es

posible destacar los siguientes aspectos:

En los casos concretos la Corte Constitucional ha censurado las siguientes conductas de Cajanal que se consideran contrarias a la Constitución:

- .- La contratación de personal en la modalidad de prestación de servicios.
- .- Los formatos preimpresos en los que de manera general se da noticia del trámite y se anuncia un tiempo estimado de respuesta, pero sin hacer alusión a las circunstancias específicas de cada caso.
- .- La aplicación indiscriminada del artículo 6º del Código Contencioso Administrativo para advertir de manera general la demora.
- .- La atención preferente a los peticionarios que hayan acudido a la acción de tutela y la consecuencia que conlleva de convertirla en requisito para obtener respuesta oportuna.

Si bien es cierto que en cada caso concreto las anteriores consideraciones pueden resultar acertadas, no lo es menos que cuando existe un problema estructural la aproximación debe ser distinta.

La presencia de ese tipo de situaciones exige acciones, unas coyunturales y otras permanentes, orientadas a solucionar el problema estructural. Tales acciones pueden incluir, por ejemplo, la vinculación transitoria de personal para superar el atraso, la modificación de las plantas de personal según las proyecciones de largo plazo sobre la demanda de servicios de la entidad, la modernización de las plataformas tecnológicas, la capacitación de los funcionarios, etc. Mientras se logra superar el problema estructural, que ciertamente da lugar a violación de derechos fundamentales y por ello puede conducir a que, como aconteció en Cajanal, se declare la existencia de un estado de cosas inconstitucional, es preciso informar a los peticionarios sobre el particular.

Así, ante la imposibilidad de dar una respuesta de fondo en el término previsto en la ley, es una expresión de respeto por los peticionarios, y no lo contrario, el expediente de acudir a formatos preimpresos en los que, a la luz de las circunstancias de la entidad, de manera general se les informe que hay un retraso en la atención de las solicitudes; las condiciones en las cuales se dará respuesta y el tiempo estimado de la misma. Tal actitud de la entidad no

puede tomarse como una excusa injustificada y arbitraria. No es injustificada porque la mora responde a una realidad estructural y no es arbitraria en la medida en que el periodo adicional que requiera la entidad a) sea razonable y b) se acompañe de las acciones necesarias para superar paulatinamente el atraso.

Sin que pueda compelerse a una persona a renunciar a su derecho de acudir al amparo constitucional, una información de esa naturaleza sí podría llevar a una racionalización en el uso de este instrumento, porque frente al hecho insuperable en el corto plazo, y ciertamente en el caso concreto, de la imposibilidad de dar una respuesta en el término de ley, resulta contraproducente acudir a la tutela antes de que se haya vencido el plazo estimado anunciado por la entidad.

En este caso, constata la Corte:

1. Existe en Cajanal un problema estructural que no le permite producir las respuestas de manera oportuna.
2. Ha habido un avance en la materia, tanto en desacumulación de solicitudes en mora, como en la mejora en los tiempos de respuesta
3. Se han presentado circunstancias especiales que han dificultado el proceso de normalización.
4. Se han adoptado medidas orientadas a racionalizar el proceso y a superar el atraso
5. No se aprecia, sin embargo, que exista un plan articulado que permita dar una solución definitiva al problema, desde una perspectiva del derecho de los usuarios. Se mencionan acciones aisladas, referencias a planes más amplios del Estado, con parcial incidencia en la entidad; no hay claridad o no se suministró información sistematizada sobre tiempos efectivos promedio de respuesta ni la formulación de una estrategia para reducirlos gradualmente hasta llegar a los términos de ley en un horizonte determinado. Se presentó un ejercicio, sin mayor soporte operativo sobre el requerimiento de personal para superar el atraso en dos meses, pero no un estudio de viabilidad financiera y operativa de ese esquema, ni la formulación de alternativas que, aunque en un tiempo mayor, si tuvieran esa

viabilidad.

De lo anterior concluye:

1. No se ha superado el estado de cosas inconstitucional que ha sido declarado por la Corte Constitucional en Cajanal, lo cual implica que las autoridades competentes deben tomar los correctivos, no desde una perspectiva sancionatoria sino de apoyo, vigilancia y control de los procesos orientados a una respuesta efectiva.

1. Como quiera que se trata de un problema estructural, salvo lo que pueda establecerse en cada caso concreto, no puede concluirse de manera general que la mera omisión de respuesta en término resulte imputable a título de dolo o de culpa a las autoridades responsables en Cajanal. No cabe, pues aplicar el criterio conforme al cual, establecida la mora, la misma resulta automáticamente atribuible a negligencia de la entidad, sino que es preciso determinar si se está en presencia de un problema estructural que excluye la culpa en los casos concretos.

1. Por las circunstancias que se han anotado, la regla conforme a la cual, en los incidentes de desacato el incumplimiento objetivo de la orden de tutela impone al destinatario de la misma la carga de explicar su conducta omisiva como presupuesto para evitar la sanción, no opera en este caso.

Sin embargo, puede predicarse la existencia de una especie de lo que la jurisprudencia había denominado “vía de hecho por consecuencia”, puesto que no obstante que las decisiones judiciales, son, como se ha dicho, correctas individualmente consideradas, comportan una violación de los derechos del afectado, que resulta, no de una actitud contraria a derecho de los jueces, sino de una situación estructural no susceptible de apreciarse en los casos concretos.

8. La orden que habrá de proferirse

De acuerdo con el artículo 86 corresponde al juez emitir órdenes de inmediato cumplimiento para la protección de los derechos que hayan sido violados.

En el presente caso, sin embargo, como se puso de presente en un acápite anterior, en principio, no cabe proferir orden alguna en relación con los casos concretos que son objeto de consideración por la Corte, bien sea porque se ha constatado la existencia de un hecho superado, o porque, por distintas razones, deba declararse la improcedencia de la acción (en los expedientes en los cuales el incidente de desacato no se dirigió contra el accionante, o en los que no se impuso sanción alguna, o la sanción no se encontraba ejecutoriada.)

No obstante lo anterior, la Corte ha constatado que las sucesivas sanciones por desacato que se han impuesto al Director de Cajanal, tanto en los casos acumulados en este expediente, como en otros que presentan los mismos elementos fácticos, constituyen una afectación de sus derechos al buen nombre, en la medida en que, efectivamente, dan lugar a que se proyecte su imagen como la de alguien que negligente o deliberadamente se abstiene de cumplir las órdenes que se imparten por los jueces para la protección de los derechos fundamentales de los afiliados a la Caja, y al debido proceso, debido a que, por las circunstancias que afronta Cajanal, el Director se encuentra en la imposibilidad de ejercer la defensa efectiva en los diversos incidentes de desacato.

Por consiguiente habrán de revocarse las sentencias que denegaron el amparo y concederse la protección solicitada.

La doctrina constitucional que se fija en esta providencia habrá de tenerse en cuenta por los jueces, tanto al resolver las acciones de tutela por violación del derecho de petición en Cajanal, como en los eventuales incidentes de desacato, conforme a los siguientes lineamientos:

1. Cajanal debe informar a todas las personas que le presenten solicitudes en desarrollo de su objeto:
 - a. El listado de requisitos para que pueda producirse una respuesta de fondo.
 - b. Las razones por las cuales Cajanal no está en condiciones de dar una respuesta en lo

términos legales y jurisprudenciales.

c. El tiempo estimado de respuesta, de acuerdo con el tipo de solicitud.

d. Las gestiones específicas que adelanta la entidad en orden a ajustar sus tiempos de respuesta a los términos legales.

2. Mientras no se resuelva el problema estructural que afecta a Cajanal y que dio lugar a la declaratoria de un estado de cosas inconstitucional, cumplido el anterior requisito, no se considerará una violación del derecho de petición susceptible de amparo constitucional la demora en la respuesta que no exceda del plazo requerido estimado por la entidad, siempre que éste se considere razonable por el juez constitucional.

3. Por las anteriores consideraciones, no habrá lugar a imponer sanciones por desacato cuando la orden de tutela incumplida se haya proferido antes de vencido el plazo que la entidad ha estimado e informado al peticionario.

4. En todo caso, cuando la respuesta, aún excediendo los plazos a los que se ha hecho alusión, se produzca en un término que pueda considerarse razonable a la luz de las circunstancias debidamente explicadas al juez, dicha explicación se tendrá como válida para enervar las sanciones por desacato, aún cuando sea aportada de manera extemporánea.

Las anteriores decisiones tienen por objeto restablecer el derecho al buen nombre del Director de Cajanal y evitar las que podrían denominarse como violaciones prospectivas de sus derechos, que se producirían si los jueces, a partir de los casos concretos, y sin tener en cuenta el problema estructural que afecta a Cajanal, continúan expidiendo órdenes que resultan imposibles de cumplir en los plazos previstos e imponiendo sanciones por desacato debido al subsiguiente incumplimiento.

Adicionalmente, como quiera que la protección que aquí se otorga atiende a la situación de Cajanal en casos individuales en los cuales no es posible atribuir al Gerente de la entidad la responsabilidad por las omisiones, considera necesario advertir la Corte que ello se da sin perjuicio de la responsabilidad que le corresponde en la adopción de las medidas necesarias para superar la acumulación en las solicitudes y la mora en las respuestas, razón por la cual

se dispondrá también que, en un plazo de 60 días a partir de la notificación de esta providencia presente a esta Sala un plan concreto de acción que contenga, al menos, los siguientes elementos:

1. Una evaluación sobre el impacto que en los tiempos promedio de respuesta han tenido las medidas hasta ahora adoptadas y a las que se refirió en su comunicación de 5 de junio de 2008.
2. Una relación de medidas concretas orientadas a superar gradualmente, en un horizonte de tiempo determinado el atraso en Cajanal, que incluya la identificación de los recursos para llevarla a cabo y de los instrumentos de verificación y control que permitan medir el avance, el estancamiento o el retroceso en la materia.
3. El señalamiento de los tiempos estimados de respuesta, según los distintos tipos de solicitud, a partir del momento en el que la solicitud esté completa, y con los cuales, salvo particularidades en los casos concretos que lo impidan, puede comprometerse la entidad.

Con fundamento en las consideraciones expuestas en precedencia, la Sala Cuarta 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 en este proceso.

Segundo. REVOCAR las decisiones judiciales mediante las cuales se resolvió negar o declarar improcedente el amparo solicitado en las acciones de tutela correspondientes a los expedientes T-1804667 y T-1804668 y en su lugar conceder el amparo a los derechos al buen nombre y al debido proceso de señor Augusto Moreno Barriga, pero, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia abstenerse de emitir orden alguna para la protección de tales derechos en los casos concretos.

Tercero. CONFIRMAR las decisiones adoptadas en los expedientes T-1813540,

T-1813618, T-1804669 y T-1803309, en la cuales se declaró la improcedencia de la acción de tutela por falta de legitimación por activa, o porque no se impuso sanción alguna, o porque la sanción no se encontraba ejecutoriada.

Cuarto. En las acciones de tutela que se hayan interpuesto contra Cajanal en las circunstancias a las que aquí se ha hecho referencia, o las que en el futuro se interpongan en el mismo contexto, los jueces tendrán en cuenta las pautas fijadas en la parte motiva de esta providencia.

Quinto. ORDENAR al Gerente General de Cajanal que en un plazo de 60 días a partir de la notificación de esta providencia presente a esta Sala un plan concreto de acción que contenga, al menos, los siguientes elementos:

1. Una evaluación sobre el impacto que en los tiempos promedio de respuesta han tenido las medidas hasta ahora adoptadas y a las que se refirió en su comunicación de 5 de junio de 2008.
2. Una relación de medidas concretas orientadas a superar gradualmente, en un horizonte de tiempo determinado, el atraso en Cajanal, que incluya la identificación de los recursos para llevarla a cabo y de los instrumentos de verificación y control que permitan medir el avance, el estancamiento o el retroceso en la materia.
3. El señalamiento de los tiempos estimados de respuesta, según los distintos tipos de solicitud, a partir del momento en el que la solicitud esté completa, y con los cuales, salvo particularidades en los casos concretos que lo impidan, puede comprometerse la entidad.

Sexto. Líbrese por Secretaría, la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado Ponente

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 La actuación del Tribunal también alude a Enrique Rojas Arciniegas, de quien, sin embargo, más adelante en el proceso se estableció que no tenía la calidad de accionante.

2 Ver autos 316A y 049 de 2006

3 En el numeral 6 de la parte resolutive de esa sentencia, la Corte decidió, “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.”

4 En el mismo sentido Sentencias T-262 de 1993 MP José Gregorio Hernández Galindo, T-456 de 1996 MP Antonio Barrera Carbonell, T-458 de 1996 MP Antonio Barrera Carbonell, T-044 de 1997 MP Eduardo Cifuentes Muñoz y T-506 de 1997 MP Hernando Herrera Vergara.

5 Ver, entre otras, las sentencias: T-012 de 1992, T-419 de 1992, T-172 de 1993, T-306 de 1993, T-335 de 1993, T-571 de 1993, T-279 de 1994, T-414 de 1995, T-529 de 1995, T-604 de 1995, T-614 de 1995, SU-166 de 1999, T-307 de 1999, T-079 de 2001, T-116 de 2001, T-129 de 2001, T-396 de 2001, T-418 de 2001, T-463 de 2001, T-537 de 2001, T-565 de 2001, T-1089-01.

6 Reiterado en sentencia T-1089-01 MP: Manuel José Cepeda Espinosa.

7 Sentencia T-219-01 MP: Fabio Morón Díaz.

8 Sentencia T-249-01 MP: José Gregorio Hernández Galindo.

9 Cfr. Sentencia T-068 de 1998

10 Cfr. Art. 49 Decreto 1045 de 1978

11 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-431 de 1992.

12 Corte Constitucional. Sentencia T-190 de 1995 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

14 Sobre esta usual excusa esgrimida por los funcionarios judiciales para pretender justificar la dilación a que se someten los procesos judiciales pueden estudiarse, entre otras, las Sentencias T-190-95 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, T-604 de 1995 M.P. Carlos Gaviria Díaz, T-502 de 1997 M.P. Hernando Herrera Vergara, T-292 de 1999 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, T-1227 de 2001 M.P. Alfredo Beltrán Sierra, T-201 y T-256 de 2004 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

15 Sentencia C-301 de 1993, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

16 Corte Constitucional. Sentencia T-604 de 1995 M.P. Carlos Gaviria Díaz.

17 M.P.: Jaime Araújo Rentería. Esta sentencia a su vez reitera lo dicho en las sentencias T-326 de 2003 y T-422 de 2003.

18 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

19 M.P. Rodrigo Escobar Gil

20 Sentencias T-326 y T-325 de 2003 M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

21 Ibídem.

22 Sentencia T-459 de 2003

23 Sentencia T-188 de 2002

24 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-092 del 26 de febrero de 1997 (M.P. Carlos Gaviria Díaz).

25 Sobre este punto se pronunció la Sala Plena en la Sentencia C-243 del 30 de mayo de 1996 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), al resolver una demanda instaurada contra el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, y declaró inexecutable la expresión “la consulta se hará en el efecto devolutivo”.

26 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-763 de 1998, ya citada.

27 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-766 de 1998, ya citada.

28 Sentencia T-459 de 2003

29 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-553 del 18 de julio de 2002 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra).

30 Sentencia T-459 de 2003

31 Cfr. Corte Constitucional. Sentencias T-572 del 29 de octubre de 1996 (M.P. Antonio Barrera Carbonell) y T-766 de 1998, ya citada.

32 Cfr. Corte Constitucional. Sentencias T-635 del 15 de julio de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa) y T-086 de 2003, ya citada.