

Sentencia T-272/14

Referencia: Expediente T-3190423 y T-3834856 (acumulados)

Acciones de tutela presentadas por la Caja Nacional de Previsión Social Cajanal EICE – en liquidación- contra el Juzgado Segundo Promiscuo del Circuito de Corozal, y contra el Juzgado Octavo Laboral del Circuito de Cartagena

Magistrada Ponente:
MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Bogotá, D.C., seis (6) de mayo de dos mil catorce (2014)

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados María Victoria Calle Correa, Mauricio González Cuervo y Luis Guillermo Guerrero Pérez, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión de los fallos proferidos (i) en primera instancia, por la Sala II Civil, Familia y Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Sincelejo, el seis (06) de abril de dos mil once (2011), y en segunda instancia, por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, el treinta y uno (31) de mayo de dos mil once (2011), dentro del proceso de tutela de Cajanal EICE –en liquidación,- contra el Juzgado Segundo Promiscuo del Circuito de Corozal; y (ii) en primera instancia, por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena, el veintiséis (26) de septiembre de dos mil doce (2012), y en segunda instancia, por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, el cuatro (04) de diciembre de dos mil doce (2012), dentro del proceso de tutela iniciado por Cajanal EICE –en liquidación- contra el Juzgado Octavo Laboral del Circuito de Cartagena.

El expediente **T-3190423** fue seleccionado para revisión por la Sala de Selección Número Nueve (9), mediante auto proferido el dieciséis (16) de septiembre de dos mil once (2011). El proceso **T-3834856** fue seleccionado para revisión por la Sala de Selección Número Cuatro (4), mediante auto proferido el quince (15) de abril de dos mil trece (2013). El proceso T-

3834856 fue acumulado al T-3190423 por esta Sala de Revisión, mediante auto del trece (13) de junio de dos mil trece (2013).

I. ANTECEDENTES

Cajanal EICE –en liquidación- presentó dos acciones de tutela, porque consideró que los jueces constitucionales que fallaron los respectivos casos, vulneraron sus derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia.

La primera tutela (expediente **T-3190423**) está dirigida contra el Juzgado Segundo Promiscuo del Circuito de Corozal, quien en sentencia del diecinueve (19) de septiembre de dos mil siete (2007), condenó a la entidad a reintegrar los porcentajes de dinero que en su opinión se le descontó en exceso al señor Jorge Elías Álvarez Salgado y otros¹ de su *pensión gracia*, como aportes a la Seguridad Social en Salud.

La segunda acción de tutela (expediente **T-3834856**) la interpuso contra el fallo del dieciséis (16) de diciembre de dos mil cinco (2005) proferido por el Juzgado Octavo Laboral del Circuito de Cartagena, en donde esa autoridad judicial ordenó a la accionante expedir los actos administrativos para reconocer a la señora Sara Mercedes Durán de Rodríguez y otros² la *pensión gracia*, en los términos que contempla la Ley 4° de 1966 “*por la cual se provee de nuevos recursos a la Caja Nacional de Previsión Social, se reajustan las pensiones de jubilación e invalidez y se dictan otras disposiciones.*”

Debe aclararse que el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Protección Social ordenó la supresión y liquidación de la Caja Nacional de Previsión Social – Cajanal EICE mediante el Decreto 2196 de 2009, y que el Decreto 4269 de 2011 asignó a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales – UGPP - la atención de “*las solicitudes de reconocimientos de derechos pensionales y prestaciones económicas, radicadas a partir del 8 de noviembre de 2011*”.³ Por esta razón, las situaciones jurídicas que se resuelvan en esta sentencia tendrán como destinatarios tanto Cajanal EICE – en liquidación - como a la UGPP.

Para un mejor entendimiento de los hechos del caso de cada una de las acciones, a continuación la Sala pasa a exponerlos de forma independiente:

Expediente (1) T-3190423

¹ En el Anexo 1 aparecen los nombres de los 440 accionantes en el proceso de tutela T-3190423.

² Ver Anexo 2 aparecen los nombres de los 30 accionantes en el proceso de tutela T-3834856.

³ Decreto 4269 de 2011, ‘*por el cual se distribuyen unas competencias*’.

1. Hechos

1.1. Los hechos de la acción de tutela contra la cual Cajanal interpuso una segunda acción de tutela, son los siguientes:

1.1.1. El señor Luis Carlos Sampayo, quien actúa en calidad de apoderado judicial de Jorge Elías Álvarez Salgado y otras 439 personas, presentó dos derechos de petición a Cajanal en donde manifestó que a sus representados les fue descontado del valor de sus mesadas pensionales por *pensión gracia*, los aportes a la Seguridad Social en Salud. Asegura que esos valores estuvieron por fuera de lo legalmente establecido y en consecuencia solicitó efectuar el reintegro de lo que fue presuntamente cobrado en exceso. Específicamente solicitó:

“el reconocimiento y reintegro de las sumas de dinero descontadas irregularmente por concepto de APORTES EN SALUD en un DOCE (12%) de cada mesada pensional, y las reliquidaciones pensionales en los casos a que hubo lugar, cuando debió ser solamente el CINCO (5%), excediéndose en su descuento de ley en un porcentaje del SIETE (7%) más de sus mesadas pensionales, (...) y comprendido desde el momento mismo en que los docentes adquirieron el estatus de Pensionado, hasta el mes de Agosto del año 2003, cuando se modificó el porcentaje legal del aporte a salud de un CINCO (5%) a un DOCE (12%) de cada mesada pensional” en virtud del art. 81 parágrafo 4 de la Ley 812 de 2003”.

1.1.2. En respuesta a la solicitud elevada, la entidad expidió los Oficios No. 252322 y No. 22444 del veintiocho (28) de diciembre de dos mil cinco (2005), en los cuales señaló lo siguiente:

“1. La Ley 91 de 1989, en relación con la pensión de gracia solo hace referencia a la competencia que tiene la CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN social para el reconocimiento de la misma. La citada norma no establece porcentajes de DESCUENTOS PARA SALUD sobre la PENSIÓN GRACIA por lo que se aplica la norma general.

2. El Artículo 14 del Decreto 1703 de 2002, establece claramente que si el afiliado a un régimen de excepción percibe ingresos por una actividad no propia de un sistema sujeto a este régimen de excepción como puede ser salarios, honorarios, pensión, etc., por el origen de dicho ingreso el empleador o administradora de fondo de pensiones se encuentra en la obligación de cotizar por dichos conceptos al FOSYGA.

3. El Artículo 157 de la Ley 100 de 1993, y el Artículo 25 del Decreto 806 de 1998 establece que son afiliados al Sistema de Seguridad Social en Salud todos los residentes del territorio nacional, que se encuentren afiliado al Régimen Contributivo o al Régimen Subsidiado...y como COTIZANTES serán afiliados al Régimen Contributivo del Sistema General de Seguridad en Salud los PENSIONADOS por jubilación, vejez, invalidez, sobrevivientes o sustitutos, tanto del sector público como del sector privado.

De acuerdo con lo anterior, no hay lugar a la devolución de cotizaciones por concepto de salud, teniendo en cuenta que los pensionados por una entidad exceptuada del Artículo 279 de la Ley 100 de 1993, tienen la obligación de efectuar cotizaciones al FOSYGA de conformidad con el Artículo 14 del Decreto 1703 de 2002”.⁴

1.1.3. Ante la negativa de Cajanal de acceder a la pretensión de reintegro, el señor Luis Carlos Sampayo presentó acción de tutela en su contra. Manifestó que el accionar de Cajanal desconoce los derechos a la protección de la tercera edad, a la seguridad social en conexidad al derecho a la igualdad. Solicitó, en consecuencia, la devolución de las sumas alegadas a sus representados y representadas. La pretensión principal contenida en el escrito de tutela pide lo siguiente:

“Se ordene por parte del despacho a la CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL E.I.C.E efectúe el reembolso o devolución a mis representados (...) las sumas de dinero correspondientes al descuento en exceso en un siete (7%) por ciento que les ha sido descontado de las mesadas pensionales, adicionales y reliquidaciones correspondientes a su PENSIÓN GRACIA reconocida desde el momento en que adquirieron el estatus de pensionados hasta el mes de agosto del año 2003, fecha de entrada en vigencia de la Ley 812 de 2003, así como los intereses moratorios y comerciales y la indexación de dichas sumas de dinero, según el IPC hasta el momento del reconocimiento.”

1.1.4. El diecinueve (19) de septiembre de dos mil siete (2007), el Juzgado Segundo Promiscuo del Circuito de Corozal, parte accionada en el presente proceso, amparó los derechos fundamentales de petición, al mínimo vital y a la seguridad social de cuatrocientos cuarenta (440) accionantes. Para el efecto, ordenó a Cajanal rembolsarles: “(...) *las sumas descontadas de las mesadas pensionales adicionales y reliquidaciones correspondientes a su pensión gracia, reconocida desde que se adquirió el estatus de pensionado hasta el*

⁴ Folio 6 del cuaderno principal. En adelante siempre que se cite un folio se entenderá que hace parte del cuaderno principal, a menos que se diga expresamente otra cosa.

mes de agosto de 2003, sumas debidamente indexadas hasta su cancelación.” Esta decisión no fue impugnada.

1.1.5. El fallo de tutela no fue radicado en la Secretaría General de la Corte Constitucional para su eventual revisión sino hasta el siete (7) de diciembre de dos mil ocho (2008), es decir luego de transcurrido más de un (1) año desde la fecha en que el Juzgado accionado lo profirió. El fallo fue excluido de selección mediante auto del quince (15) diciembre del mismo año.⁵

1.2. En el presente proceso, Cajanal EICE – en liquidación- presentó acción de tutela contra el Juzgado Segundo Promiscuo del Circuito de Corozal por considerar que el fallo de tutela anteriormente referido vulneró sus derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia. Solicitó el amparo a sus derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, y que, en consecuencia, se declare lo siguiente:

- (i) la existencia de un defecto sustantivo, por haberse reconocido a la parte accionante el derecho al reembolso de los aportes del 12% efectuado sobre su pensión gracia de jubilación;
- (ii) la existencia de un defecto fáctico porque el Juzgado Segundo Promiscuo del Circuito de Corozal reconoció el reembolso de una suma dineraria a favor de los pensionados y pensionadas, sin que

⁵ Mediante escrito del dieciséis (16) de enero de dos mil nueve (2009), el magistrado Humberto Antonio Sierra Porto insistió en la revisión del fallo de tutela ante la Sala de Selección Número Uno. No obstante el fallo no fue seleccionado para revisión. La radicación en la Secretaría General de la Corporación de la sentencia proferida por el juzgado accionado, estuvo procedida de los siguientes hechos: (i) mediante el memorial No. DP 606 del catorce (14) de mayo de dos mil ocho (2008), el Procurador General de Nación le manifestó a esta Corporación que la tutela fallada el diecinueve (19) de septiembre de dos mil siete (2007), no había sido radicada para su eventual revisión, y que se trataba de un fallo que debía ser revisado por ser “(...) de gran impacto tanto en las finanzas como en las consideraciones jurídicas sobre las cuales se había soportado, al versar el reconocimiento sobre una discusión meramente legal, sobre el monto de los aportes en salud.”⁵ Esta cuestión fue reiterada por el Procurador mediante oficios del dieciséis (16) de junio de dos mil ocho (2008) y del doce (12) de agosto de dos mil ocho (2008); (ii) que como consecuencia de que a casi un año de expedida la providencia en cuestión, la misma no había sido radicada para su eventual revisión en esta Corporación, el seis (6) de agosto de dos mil ocho (2008), la Procuraduría realizó una visita administrativa al Juzgado Segundo Promiscuo del Circuito de Corozal. De esa visita, según lo expuso la entidad, se concluyó: “(...) Se le solicitó a la doctora Luz Marina Gaviria Ochoa, titular del despacho el libro radicador correspondiente y el fólder de archivo de oficios remitidos encontrando que como fecha de remisión anotada en el libro radicador aparece la del doce (12) de febrero de 2008 según oficio JSPC OFICIO CONSTITUCIONAL No.1989: igualmente se constató la existencia de dicho oficio en copia firmado por la secretaria Amparo Nieto de Arroyo. Acto seguido se solicitó el fólder donde reposan las planillas de correo y el número de guía que se le asignó al envió de la tutela mencionada con destino a la Corte Constitucional para su eventual revisión, constatando que después de una búsqueda del fólder de archivo respectivo; **no se encontró ninguna planilla de remisión de la tutela No. 01131 de 2007, ni logró encontrar documento alguno que contenga el número de guía que se le asignara.**” (Subrayado y negrilla en el texto original). La titular del despacho visitado manifiesta que se compromete a seguirla buscando y que la hará llegar a la Procuraduría Judicial II penal 168 de Sincelejo, a la mayor brevedad posible (folio 4)”; y (iii) Acto seguido, el Procurador General de la Nación remitió el Oficio No. 843 del doce (12) de agosto de dos mil ocho (2008) al doctor Angelino Lizcano Rivera, Presidente del Consejo Superior de la Judicatura, solicitando examinar la conducta de la juez titular del Juzgado Segundo Promiscuo del Circuito de Corozal, por no remitir la mencionada sentencia para su eventual revisión a la Corte Constitucional, después de casi un año de proferido el fallo.

reposaran en el expediente pruebas suficientes que lo llevaran al convencimiento de la vulneración efectiva de los derechos fundamentales alegados, o la existencia de un perjuicio irremediable que requiriera la adopción de una medida de protección urgente;

- (iii) la existencia de un defecto procedimental por cuanto el Juzgado accionado no remitió a tiempo a esta Corporación el fallo cuestionado para su eventual revisión.

1.2.1. En concordancia con lo anterior, solicitó al juez constitucional lo siguiente:

“Se sirva de disponer la nulidad de la sentencia del 19 de septiembre proferida por el Juzgado Segundo promiscuo de Corozal para poner fin a la acción de tutela 2007-00247-00 y todas las actuaciones posteriores a la misma.” y en su lugar “se sirva de proferir una nueva sentencia dentro el marco del principio de legalidad, dejando sin efectos toda actuación adelantada por el Juzgado Segundo Promiscuo del Circuito de Corozal dentro de la acción de tutela No. 2007-00247-00 por medio de la cual se ordenó a la CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL reembolsar a los accionantes el descuento efectuado de su pensión gracia por concepto de aportes en salud en un 12%.”

1.2.2. Finalmente, Cajanal EICE – en liquidación- manifestó que si bien la acción de tutela objeto de revisión se presenta contra una sentencia de tutela, y por lo tanto, en principio, es improcedente, la entidad no tiene otra vía judicial para evitar asumir el costo de las devoluciones prescritas por el juzgado accionado, que a su juicio, fueron ordenadas de forma irregular, y sin justificación legal por una autoridad judicial sin competencia para ello.

2. Respuesta del juzgado accionado

El Juzgado Segundo Promiscuo del Circuito de Corozal no contestó la acción de tutela.

3. Decisiones objeto de revisión, e impugnación.

3.1. En primera instancia, la Sala II Civil, Familia y Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Sincelejo, mediante fallo del seis (6) de abril de dos mil once (2011), declaró la improcedencia de la acción. Sostuvo que en la sentencia SU-1219 de 2001⁶, la Corte Constitucional unificó la jurisprudencia relativa a la improcedencia general de la acción de tutela contra sentencias de tutela.

⁶ Corte Constitucional, sentencia SU1219 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

Explicó igualmente que para dirimir los conflictos constitucionales, los jueces aplican directamente la Constitución, y teniendo en cuenta que ésta debe ser uniforme, la protección de los derechos fundamentales es inmediata, con una única decisión de inmediato cumplimiento. Afirmó asimismo que la sucesiva presentación de acciones de tutela por una misma situación, hace nugatoria la protección efectiva de los derechos fundamentales, porque las órdenes de tutela se dilatarían de forma indefinida. Y precisó que si es el caso en que el juez incurra en una arbitrariedad al momento de fallar, será la Corte Constitucional, en sede de revisión, la competente para decidir definitivamente sobre el asunto.

Sobre el caso concreto, la Sala señaló que la sentencia de tutela atacada no fue impugnada, ni fue objeto de revisión por esta Corte, y en consecuencia, la decisión adoptada hizo tránsito a cosa juzgada constitucional.

3.2. Cajanal impugnó el fallo de primera instancia. Reiteró que la sentencia proferida por el Juzgado Segundo Promiscuo de Corozal resolvió de forma definitiva un conflicto que debía ser resuelto en la justicia ordinaria, con lo cual cerró la oportunidad para que el juez natural decida la situación planteada. Aseguró que está de por medio la asignación de recursos de una empresa del Estado y del Sistema General de Seguridad Social. Consideró que al no existir otra vía para atacar la providencia, es la acción de tutela la vía judicial disponible para corregir la situación que se generó con el primer proceso de tutela.

3.3. En segunda instancia, la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en fallo del treinta y uno (31) de mayo de dos mil once (2011), confirmó el fallo proferido por el Tribunal. Consideró al respecto lo siguiente:

“La Caja pretende, dejar sin valor ni efecto la actuación de otra acción constitucional; alegando una supuesta violación de unos derechos fundamentales, no obstante esta sala considera improcedente la acción, toda vez que ha sido criterio reiterado, la improcedencia de este amparo excepcional contra otro de la misma naturaleza, o para que se revoquen decisiones proferidas en su trámite, como ocurre en el caso que aquí se plantea, pues permitirlo sería tanto como postergar indefinidamente la decisión definitiva de las peticiones de amparo de los derechos fundamentales.”

Para finalizar, señaló que si en gracia de discusión se analiza la procedencia de la acción propuesta, la misma resultaría improcedente por no cumplir el requisito de inmediatez. Precisa que el fallo contra el cual se dirige es del diecinueve (19) de septiembre de dos mil siete (2007) y la acción bajo estudio

se presentó el veintitrés (23) de marzo de dos mil once (2011), es decir, más de tres (3) años después.

4. Pruebas solicitadas por la Sala de Revisión

Mediante auto del dieciséis (16) de diciembre de dos mil once (2011), esta Sala de Revisión solicitó al Juzgado Segundo Promiscuo del Circuito de Corozal, remitir copia del expediente de la acción de tutela adelantada por el señor Jorge Elías Álvarez Salgado y otros, contra Cajanal EICE –en liquidación,- que fue objeto de sentencia el diecinueve (19) de septiembre de dos mil siete (2007). Lo anterior, a fin de precisar el problema jurídico, y conocer las pruebas y las órdenes precisas que fueron dictadas. También solicitó a Cajanal EICE –en liquidación- explicar a esta Sala el estado actual del cumplimiento de la orden de tutela.

4.1. Las órdenes concretas de la Sala, fueron las siguientes:

Primero.- OFICIAR al Juzgado Segundo Promiscuo del Circuito de Corozal para que remita a este Despacho copia del proceso de tutela de Jorge Elías Álvarez Salgado y otros, contra Cajanal EICE –*en liquidación*,- en el cual se profirió sentencia el diecinueve (19) de septiembre de dos mil siete (2007). Las copias deberán allegarse a más tardar el trece (13) de enero de dos mil doce (2012).

Segundo.- OFICIAR al representante legal de Cajanal EICE –*en liquidación*- o a quien haga sus veces, para que manifieste a esta Sala si a los actores y actoras del proceso de tutela de Jorge Elías Álvarez Salgado y otros, contra la misma entidad, les fueron devueltos los aportes que en exceso se trasladaron al Sistema de Seguridad Social en Salud, y que fueron objeto de la orden de reembolso en la sentencia del diecinueve (19) de septiembre de dos mil siete (2007) del Juzgado Segundo Promiscuo del Circuito de Corozal. En caso afirmativo, deberá también informar (i) a qué personas les fue realizado el reembolso, (ii) la cuantía de los mismos, y (iii) la fecha en que se efectuaron. La información requerida deberá ser remitida a este Despacho a más tardar el once (11) de enero de dos mil doce (2012).

4.1.1. El Juzgado Segundo Promiscuo del Circuito de Corozal, a través de oficio radicado en la Secretaría General de la Corporación el dieciséis (16) de enero de dos mil doce (2012), manifestó lo siguiente:

“Por medio del presente se da cumplimiento a lo dispuesto en providencia fechada 12 de enero de 2012, que ordenó REMITIR a la secretaría General de la Corte Constitucional las copias del

cuaderno de copias, que reposa en este juzgado, del expediente de la acción de tutela interpuesta por JORGE ELIAS ALVAREZ SALGADO Y OTROS contra CAJANAL EICE –EN LIQUIDACIÓN- (2008-00247-00) en respuesta al oficio OPT-A-767/2011, puesto que el cuaderno original que es el que tiene la actuación surtida por la Corte Constitucional y que fue excluida de revisión, se encuentra en el Consejo Seccional de la Judicatura de Sucre en actuación surtida dentro del proceso radicado 2009-00247-00”.

4.1.2. Las copias remitidas por el Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Corozal, recibidas por este Despacho el diecinueve (19) de enero de dos mil doce (2012), incluyen las siguientes piezas procesales: (1) la demanda de tutela (fs. 1-20), (2) copia de un derecho de petición presentado a Cajanal, narrado en los hechos (fs. 21-42), (3) copia de la respuesta de Cajanal al derecho de petición negando la devolución de saldos (fs. 43-56), (4) copia de un Concepto de la Sala de Consulta Civil del Consejo de Estado sobre reajustes pensionales (fs. 57-68), (5) copias de los poderes otorgados por los tutelantes a su abogado (fs. 69-450), (6) cuatro declaraciones juramentadas (fs. 72-75) presentadas por los peticionarios Lilio Esteban Romero, Antonio María Claret Pérez Ortiz, Álvaro Emilio Agamez Berrio y Cipriano Rafael Guerrero Ortega; (7) constancia de notificación de la admisión de la acción de tutela (fs. 451-461); y (8) copia de la sentencia de primera instancia (fs. 464 - 472).

4.1.3. Con relación a la procedencia de la acción, el fallo menciona que los actores:

“son personas [que] en este momento pertenecen de [sic] la tercera edad, y la pensión que devengan hace parte de su mínimo vital, esta pensión se ha visto disminuida desde que les fue otorgada en un 7% por cada mesada por una interpretación dada por la caja de previsión nacional la cual no tenía sustento constitucional ni legal.

De esta manera y a espaldas de la consagración legal se ha visto [sic] disminuidos los recursos de los docentes pensionados, violando así su derecho constitucional fundamental a la seguridad social.

El juzgado no avizora la existencia de un medio judicial diferente que sea efectivo, para restablecer la violación de este derecho, teniendo en cuenta que por las circunstancias específicas de los docentes, la de ser pensionados de la tercera edad, la vía contenciosa administrativa, demasiado larga y demorada, prolongaría en el tiempo la violación infringida, la pensión por

definición ha sido creada para satisfacer las necesidades básicas de los tutelantes, finalidad esta que no sería cumplida sino por un medio eficaz como la tutela”.

4.1.4. Debe destacarse que el fallo cuestionado fue enviado en desorden y parece estar incompleto toda vez que entre la penúltima y última página no hay relación entre los párrafos:

“En el presente caso observa el despacho que se dan los presupuestos para la procedencia de la acción de tutela: en primer lugar las tutelantes son personas de la tercera edad, el perjuicio que eventualmente sufren afecta la dignidad humana, la subsistencia en condiciones dignas, existen lazos de conexidad con derechos fundamentales, además [cambio de página] someten a la persona a los trámites de un proceso judicial ordinario excesivamente gravoso, por otra parte se evidencia que existe un perjuicio irremediable”.

4.1.5. Finalmente, las órdenes que la decisión estableció son las siguientes:

“PRIMERO: TUTELAR LOS DERECHOS CONSTITUCIONALES FUNDAMENTALES de PETICIÓN, MÍNIMO VITAL Y SEGURIDAD SOCIAL, instaurada por todos los tutelantes arriba enumerados. En consecuencia se ORDENARÁ que dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la notificación de este fallo, el representante legal de “CAJANAL”, AUGUSTO MORENO BARRIGA o quien haga sus veces, procederá a reembolsar las sumas descontadas las mesadas descontadas de las mesadas pensionales [sic], adicionales y reliquidaciones, correspondientes a su pensión gracia, reconocida desde que se adquirió el status de pensionado, hasta el mes de agosto de 2003, sumas debidamente indexadas hasta su cancelación”.

El Juzgado no remitió a esta Sala ningún otro documento.

4.1.6. Por su parte, Cajanal EICE –en liquidación,- a través de apoderada judicial, manifestó lo siguiente:

“En cuanto a su requerimiento le informo que:

1. Un total de treinta y siete (37) accionantes de la acción de tutela presentada en contra de esta entidad hoy en liquidación les fueron devueltos los aportes que en exceso se trasladaron al Sistema de Seguridad Social en Salud, y que fueron objeto de la orden de reembolso en la sentencia del 19 de septiembre de 2007

proferida por el Juzgado Segundo promiscuo del Circuito de Corozal.

2. Que la cuantía de esas devoluciones atiende a la suma de \$194.984.399,98 pesos moneda corriente, tal como se establecen en el documento adjunto. (anexo 1)
3. Que los desembolsos fueron realizados a cada uno de estos accionantes, durante los años 1997 a 2001. (anexo 2)”.

4.2. Mediante Auto del veinte (20) de enero de dos mil doce (2012), esta Sala de Revisión decidió, como medida cautelar transitoria, suspender los efectos de la sentencia de tutela dictada el diecinueve (19) de septiembre de dos mil siete (2007) por el Juzgado Segundo Promiscuo del Circuito de Corozal, en la cual se ordenó al representante legal de Cajanal efectuar los reembolsos de aportes a los cuatrocientos cuarenta (440) ciudadanos a los que alude la acción de tutela bajo revisión. Lo anterior de conformidad con lo consagrado en el artículo 7° del Decreto 2591 de 1991 en donde se prevé que el juez de tutela podrá tomar aquellas medidas provisionales necesarias para proteger un derecho fundamental, entre ellas la de suspender “*la aplicación del acto concreto que lo amenace o vulnere*” cuando el funcionario judicial “*expresamente lo considere necesario y urgente*”.

En consecuencia, la Sala ordenó al representante legal de Cajanal que, mientras se adopta una sentencia de fondo, se abstenga (i) de dar cumplimiento al fallo de tutela dictado por el Juzgado Segundo Promiscuo del Circuito de Corozal, y (ii) de realizar cualquier pago a quienes resultaron beneficiarios de las órdenes de tutela allí dictadas.

Así mismo, ofició al representante legal de Cajanal EICE –en liquidación, para solicitarle una copia completa del soporte documental que tenga Cajanal en su poder sobre la historia de los aportes efectuados por cada uno de los cuatrocientos cuarenta (440) ciudadanos que interpusieron la acción de tutela ante el Juez de Corozal. Pidió igualmente señalar qué monto de dichos aportes se alega que fue irregular en cada oportunidad.

4.2.1. En respuesta a lo anterior, Cajanal aportó el histórico de pagos expedido por el Fondo de Pensiones Públicas de Nivel Nacional – FOPEP – en relación con los accionantes. Con fundamento en esta prueba, CAJANAL EICE en liquidación informó que a un total de treinta y siete (37) accionantes les fueron devueltos los aportes que en exceso se trasladaron al Sistema de Seguridad Social en Salud, y que fueron objeto de la orden de reembolso en la sentencia del diecinueve (19) de septiembre de dos mil siete (2007). Precisó que la cuantía de esas devoluciones asciende a la suma de ciento noventa y cuatro millones novecientos ochenta y cuatro mil trescientos noventa y nueve pesos

con noventa y ocho centavos (\$194.984.399, 98) (folio 33) y que los desembolsos fueron realizados entre mil novecientos noventa y siete (1997) y dos mil once (2011).

4.2.2. Adicionalmente, Cajanal aportó copia del Acta 005 de diciembre de dos mil doce (2012) suscrita por el Comité Jurídico⁷ de la Caja Nacional de Previsión Social, CAJANAL EICE en liquidación – Patrimonio Autónomo Buenfuturo -,⁸ la cual indica que a cinco (5) de marzo de dos mil diez (2010), CAJANAL obraba como demandada en mil ochocientos veinte (1820) acciones de nulidad y restablecimiento del derecho promovidas por beneficiarios de pensión gracia, mediante las cuales se pretende la declaratoria de ilegalidad de los descuentos realizados sobre las pensiones gracia de los demandantes por aportes al Sistema de Seguridad Social en Salud – SGSS-S- y se solicita su devolución.

En la misma Acta, el Comité sostiene que la pensión gracia no hace parte de las prestaciones propias del régimen exceptuado del SGSS, razón por la cual sus beneficiarios tienen la obligación de realizar aportes en salud sobre la misma en cumplimiento del principio de solidaridad. Agrega que la prestación es financiada “*sin necesidad de aportes previos por parte de los docentes y es enteramente asumida por la Nación*”. Bajo estas circunstancias, como los beneficiarios son destinatarios de “*la solidaridad del conglomerado social al recibir una mesada pensional*” sin haber aportado para su consecución, resulta constitucionalmente razonable exigirles un aporte para la sostenibilidad financiera del SGSS-S.

5. Intervención de la UGPP

El Subdirector Jurídico Pensional de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP) remitió escrito el once (11) de junio de dos mil trece (2013) para que fuera incorporado al proceso. Señala que mediante Resolución 474 del veintitrés (23) de diciembre de dos mil once (2011) le fueron delegadas a la UGPP algunas de las funciones de representación judicial y extrajudicial de Cajanal EICE en liquidación, razón por la cual interviene en la presente acción de tutela.

⁷ La razón para convocar al -comité fue la de establecer la posición jurídica respecto de reclamaciones efectuadas por los beneficiarios de pensión gracia para la devolución de los aportes a SGSS.

⁸ Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 3°, inciso 3°, del Decreto 2196 de 2009, Cajanal EICE – en liquidación-, celebró con la sociedad fiduciaria FIDUPREVISORA S.A. el contrato de fiducia mercantil No. 3-1-123984 de 12 de junio de 2009, a través del cual se constituyó el Patrimonio Autónomo denominado PA BUEN FUTURO, encargado de adelantar los trámites tendientes al reconocimiento de obligaciones pensionales y demás actividades a fines con dicha gestión.

5.1. Como fundamentos para su intervención, señaló que el artículo 1 del Decreto 4269 de 2011⁹ estableció los términos en los que la ejecución de los procesos misionales de carácter pensional y demás actividades afines referidas en el mismo artículo debe llevarse a cabo por parte de Cajanal EICE – en liquidación- y la UGPP. En este orden, señala que de conformidad con la norma, las solicitudes de reconocimiento de derechos pensionales y prestaciones económicas radicadas con anterioridad al ocho (8) de noviembre de dos mil once (2011) están a cargo de Cajanal EICE – en liquidación-, y aquellas radicadas a partir del ocho (8) de noviembre de dos mil once (2011), a cargo de la UGPP.

El mismo artículo también establece que la UGPP, a partir del mes de diciembre de dos mil once (2011), es la entidad responsable de la administración de la nómina y que a partir del ocho (8) de noviembre de dos mil once (2011), “[*asumiría*] *integralmente el proceso de atención a los pensionados, usuarios y peticionarios, así como la radicación de los documentos, independientemente de que los servicios requeridos se deriven de solicitudes que deban ser tramitadas por Cajanal EICE en Liquidación*” de acuerdo con la distribución de competencias arriba señalada.

5.2. En el escrito de intervención la UGPP precisa que “*a partir del 1 de Diciembre de 2012, la UGPP es la entidad competente para resolver cualquier solicitud de carácter pensional de acuerdo con las funciones señaladas legalmente, incluso aquellas anteriores al 8 de noviembre de 2011 que no fueron atendidas por CAJANAL... como es el caso en concreto la orden de devolución de aportes de salud*” (énfasis fuera del texto).

5.2.1 Luego de citar la normatividad relativa a los aportes a salud que deben realizar los pensionados, la UGPP señaló que el artículo 143 de la Ley 100 ordenó un reajuste para todos aquellos pensionados que adquirieron su pensión antes del primero (1) de enero de mil novecientos noventa y cuatro (1994), con el fin de contrarrestar el aumento de la cotización en salud versus el anterior porcentaje de cotización. En este sentido, destacó que dió cumplimiento a lo prescrito por el artículo 42 del Decreto 692 de 1994, el cual ordena a las entidades pagadoras de pensiones que efectúen el reajuste a las pensiones “*por la diferencia entre la cotización que venían efectuando los pensionados y la nueva cotización del 8% que rige a partir de abril de 1993, o la que se determine cuando rija la cobertura familiar, sin exceder del 12%*”.

5.2.2. De otro lado, la UGPP hizo alusión a irregularidades que afectan la decisión de tutela de septiembre diecinueve (19) de dos mil siete (2007) que

⁹ Decreto 4269 de 2011, ‘por el cual se distribuyen unas competencias’ con relación a Cajanal EICE –en liquidación- y la UGPP.

sintetizó en una serie de errores de carácter orgánico, procedimental, fáctico, y sustancial (por aplicación del principio *el fraude todo lo corrompe*).¹⁰

5.2.3. La Unidad finalmente hizo referencia a la decisión del veinte (20) de junio de dos mil doce (2012) proferida por la Sala Jurisdiccional del Consejo Superior de la Judicatura dentro del proceso disciplinario adelantado contra la Juez Segunda del Circuito de Corozal, con relación a sus actuaciones dentro del proceso de tutela cuestionado. Mediante la referida decisión, el Consejo Superior de la Judicatura confirmó la decisión de primera instancia que sancionó con suspensión en el ejercicio del cargo por el término de seis (6) meses a Luz Marina Gaviria Ochoa, por incumplimiento del deber descrito en el numeral 1 del artículo 153 de la Ley 270 de 1996,¹¹ en concordancia con el artículo 6-1 del Decreto 2591 de 1991, y por desconocimiento del artículo 5 de la misma Ley.

En dicha decisión, el Consejo Superior de la Judicatura resaltó que la discrecionalidad judicial *“debe ser ejercida con base en una fundamentación jurídica objetiva y razonable”*, al tiempo que precisó que en los eventos en que los funcionarios se apartan de estas pautas que deben regir la interpretación racional y razonable que sustentan sus decisiones *“vulnera(n) de manera ostensible el debido proceso”*:

“[C]uando el juez se aparta de estas pautas y amparado en la independencia y autonomía judicial llega hasta las vías de hecho para proferir su propia decisión, en este caso lo que existe es una violación de la ley, de tal suerte que n o se puede confundir ‘discrecionalidad’ con ‘arbitrariedad’, pues la primera está rodeada de juridicidad, la segunda de antijuridicidad, de tal suerte que la arbitrariedad es una conducta antijurídica del representante de la justicia, luego su diferencia con la discrecionalidad, es evidentemente teleológica, ya que el acto arbitrario hace caso omiso de los fines de la Ley para evadirlos o contrariarlos”.

Bajo las anteriores circunstancias, sostuvo el Consejo Superior de la Judicatura, no le es dable a la funcionaria disciplinada ampararse en la autonomía judicial:

¹⁰ Esta referencia alude a la sentencia T-218 de 2012, (MP. Juan Carlos Henao Pérez).

¹¹ El numeral 1 del artículo 153 y el artículo 5 de la Ley 270 de 1996 establecen: “ARTÍCULO 153. DEBERES. Son deberes de los funcionarios y empleados, según corresponda, los siguientes: 1. Respetar, cumplir y, dentro de la órbita de su competencia, hacer cumplir la Constitución, las leyes y los reglamentos”. “ARTÍCULO 5o. AUTONOMIA E INDEPENDENCIA DE LA RAMA JUDICIAL. La Rama Judicial es independiente y autónoma en el ejercicio de su función constitucional y legal de administrar justicia. Ningún superior jerárquico en el orden administrativo o jurisdiccional podrá insinuar, exigir, determinar o aconsejar a un funcionario judicial para imponerle las decisiones o criterios que deba adoptar en sus providencias”.

“Ahora, para la Sala resulta claro que, el Juez disciplinado no puede ampararse en una supuesta autonomía judicial, cuando las decisiones adoptadas corresponden a una evidente omisión del deber de cuidado que le era exigible en el estudio de la acción de tutela impetrada por la señora SIXTA CORONADO Y OTROS, pues la funcionaria debía verificar si el amparo cumplía con el test de procedibilidad, atendiendo a las previsiones del artículo 86 de la Carta Política en cuanto atañe a la naturaleza residual y excepcional de la acción de tutela, a las causales de improcedencia contenidas en el artículo 6º numeral 1º del Decreto 2591 de 1991 y a la profusa jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre el particular, lo cual a todas luces no realizó, pues por el contrario, concedió la misma, ordenándose a la entidad accionada procediera a reembolsar a los tutelantes las sumas descontadas de las mesadas pensionales, adicionales y reliquidaciones, correspondientes a su pensión gracia, siendo a todas luces tal proceder totalmente contrario a la ley”.

En consecuencia, el Consejo Superior de la Judicatura confirmó la sanción de suspensión del ejercicio del cargo por considerar que *“la orientación arbitraria de la juez”* fue evidente.

5.3. Por las razones anteriores, la UGPP solicita que se declare la procedencia de la tutela instaurada por Cajanal EICE en liquidación contra el Juzgado Segundo Promiscuo del Circuito de Corozal y se tutelen el derecho fundamental al debido proceso de Cajanal. Como consecuencia de lo anterior pide que *“se declare la nulidad de todo lo actuado”* dentro de la acción de tutela proferida por el juzgado accionado el diecinueve (19) de septiembre de dos mil siete (2007).

Expediente (2) T-3834856

1. Hechos

1.1. Los hechos de la acción de tutela contra la cual Cajanal EICE – en liquidación- interpuso una segunda acción de tutela, son los siguientes:

1.1.1. La señora Sara Mercedes Durán de Rodríguez y otras 29 personas interpusieron acción de tutela contra Cajanal EICE – en liquidación- con el fin de obtener el reconocimiento y pago de la pensión gracia, en los términos que contempla la Ley 4º de 1966 *“por la cual se provee de nuevos recursos a la Caja Nacional de Previsión Social, se reajustan las pensiones de jubilación e invalidez y se dictan otras disposiciones.”* Consideran que la negativa de Cajanal EICE a reconocer y pagar la pensión gracia, está vulnerando sus derechos al mínimo vital, al debido proceso y a la igualdad.

1.1.2. Mediante decisión del dieciséis (16) de diciembre de dos mil cinco (2005), el Juzgado Octavo Laboral del Circuito de Cartagena resolvió negar por improcedente, el amparo al derecho al mínimo vital. Sin embargo, decidió tutelar los derechos al debido proceso y a la igualdad de los peticionarios y, en consecuencia, ordenó a Cajanal EICE –en liquidación- que *“en el término improrrogable de quince (15) días hábiles [...] proceda a dictar los actos administrativos mediante los cuales se les reconozca la PENSIÓN GRACIA a cada uno de los accionantes [...] en los términos de la ley 4° de 1996, incluyendo todos los Factores Salariales causados en el año inmediatamente anterior a aquel en que fue adquirido el status jurídico de pensionado, con su respectiva retroactividad, reajustes e indexación a que puedan tener derecho”* (subrayas fuera del original).

La anterior decisión no fue impugnada ni seleccionada para revisión por la Corte Constitucional.

1.2. La apoderada de Cajanal EICE – en liquidación- presentó acción de tutela contra el Juzgado Octavo Laboral del Circuito de Cartagena por considerar que el fallo de tutela del dieciséis (16) de diciembre de dos mil cinco (2005) proferido por esta autoridad judicial, que le ordenó a la entidad accionada expedir los actos administrativos para reconocer la pensión gracia de varios peticionarios, no cumple con los requisitos establecidos por la ley y la jurisprudencia para su reconocimiento *“toda vez que la mayoría de los servicios fueron prestados en establecimientos del orden NACIONAL, como se evidencia en los certificados de tiempos de servicios expedidos por la Secretaría Distrital de Educación de Barranquilla el día 24 de noviembre de 1998.”*

1.2.1. Aunado a lo anterior, sostuvo que el reconocimiento de la pensión gracia a los actores dentro del proceso señalado no se ajusta a los requisitos fijados por la Ley 114 de 1913 *“que crea pensiones de jubilación a favor de los Maestros de Escuela”*. Lo anterior, porque los accionantes no cumplían la exigencia contenida en el numeral 3° del artículo 4° de la mencionada Ley, el cual dispone que para acceder a la pensión gracia es preciso demostrar que no han recibido o reciben actualmente *“otra pensión o recompensa de carácter nacional.”*

1.2.2. A juicio de la accionante, el fallo proferido por el juzgado demandado incurrió en *vía de hecho* por defectos sustantivo, fáctico y desconocimiento del precedente. Sobre cada uno de estos defectos sostuvo lo siguiente:

“a) Defecto SUSTANTIVO, al haberse reconocido la pensión gracia a la accionante, quien ostentaba la calidad de docente del orden NACIONAL, dando aplicación de las Leyes 114 de 1913, 116 de

1928 y 37 de 1933, normas estas de carácter especial, que tan sólo son aplicables para docentes que laboraron en instituciones de orden Departamental, Municipal o Nacionalizado, máxime que el fundamento normativo de la prohibición al reconocimiento de las pensiones gracia a docentes del ORDEN NACIONAL se encuentra consagrado en el artículo 4° numeral 3° de la Ley 114 de 1913 así:

Artículo 4- *Para gozar de la gracia de la pensión será preciso que el interesado compruebe:*

(...)

3. *Que no ha recibido ni recibe actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional. Por consiguiente, lo dispuesto en este inciso no obsta para que un Maestro pueda recibir a un mismo tiempo sendas pensiones como tal, concedidas por la Nación o por un Departamento.*

b) Defecto FÁCTICO, porque el JUZGADO OCTAVO LABORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA reconoció la pensión gracia, sin que reposaran en el expediente pruebas que lo llevaran al convencimiento que la accionante tenía derecho a la pensión gracia. Así mismo, porque no efectuó una correcta valoración de las pruebas documentales allegadas al informativo judicial (certificados de tiempos de servicios con tiempos del orden Nacional, secretaría Distrital de Educación de Barranquilla el día 24 de noviembre de 1998 en relación con la prohibición establecida en el artículo 4°, numeral 3°, de la Ley 114 de 1913 antes transcrito), lo que confluje en lo que la Doctrina ha denominado como “Defecto Fáctico por Valoración Defectuosa del Material Probatorio”, el cual se suscita “cuando el funcionario judicial, en contra de la evidencia probatoria, decide separarse por completo de los hechos debidamente probados y resolver a su arbitrio el asunto Jurídico debatido”.

c) Desconocimiento del precedente jurisprudencial, relativo a la improcedencia del reconocimiento de la pensión gracias a docentes del orden nacional, atendiendo su carácter especial y cuyo régimen excluye a este tipo de docentes, en abierto desconocimiento de lo establecido en la sentencia C-479 de 1998, y a lo definido por la reiterada jurisprudencia del Consejo de Estado en materia de Pensión Gracia”.

1.2.3. Asimismo, señaló que Cajanal EICE – en liquidación- no cuenta con otro mecanismo de defensa judicial para atacar el fallo proferido por el Juzgado Octavo Laboral del Circuito de Cartagena, salvo la acción

constitucional que hoy es revisada, máxime si se advierte que la entidad atraviesa por un proceso de liquidación y que el deficiente funcionamiento de la misma en el cumplimiento de las funciones que le son propias, llevó a esta Corporación a declarar el *estado de cosas inconstitucional*. Ambas situaciones, adujo, deben ser consideradas por el juez de tutela para entender la urgencia de la petición de amparo, que por lo demás, tiene por objeto proteger dineros públicos de personas que usan la acción constitucional para acceder a prestaciones a las que legalmente no tienen derecho.

1.3. Con fundamento en lo anterior, la apoderada de la entidad solicitó al juez de tutela:

“Declarar que el fallo de fecha 16 de diciembre de 2005, proferido por el JUZGADO OCTAVO LABORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA, constituye una vía de hecho violatoria de los DERECHOS FUNDAMENTALES AL DEBIDO PROCESO Y AL ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA de la CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL CAJANAL EICE hoy en liquidación. Teniendo en cuenta que dicha corporación ordenó reconocer la Pensión Gracia a aquellos docentes que tenían vinculación del orden nacional, tal y como lo prueban los certificados de tiempos allegados al expediente administrativo, se configura una vía de hecho por defecto sustantivo, vulnerando con ello las normas legales y la jurisprudencia nacional”.

2. Respuesta del juzgado accionado

El Juzgado Octavo Laboral del Circuito de Cartagena no contestó la acción de tutela.

3. Decisiones objeto de revisión, e impugnación

3.1. El veintiséis (26) de septiembre de dos mil doce (2012), la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena decidió no amparar los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia de Cajanal, por cuanto la acción de tutela bajo revisión se dirige contra un fallo de la misma naturaleza. Consideró la Sala:

“Es por ello que, en reiteradas oportunidades se ha sostenido que la Acción de Tutela resulta improcedente contra sentencias, salvo que se haya lesionado el derecho a acceder a la Administración de Justicia, pues la sola existencia de un proceso terminado mediante providencia en firme evidencia que el afectado tuvo a su disposición un medio judicial de defensa de su derecho y que pudo ejercerlo, bien como demandante o como impugnador, hasta agotarlo, que no

es el caso que se presenta en esta oportunidad debido a que en su momento, la parte que se encontró inconforme, en este caso sería CAJANAL, debió impugnar el resultado del fallo emanado del Juzgado Octavo Laboral, y no lo realizó, estando facultado para hacerlo, se evidencia así que no se presentó un desconocimiento del debido proceso, ni una obstrucción al acceso a la justicia; sumado a lo anterior, podemos precisar que cuando se trata de acciones de tutela dirigidas contra fallos de tutela, la Corte en sentencia SU1219 de 2001 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, ha sido reiterativa al afirmar que aquella es improcedente, dado que aceptar lo contrario sería fomentar la prolongación indefinida del conflicto, en detrimento de la seguridad jurídica y del goce efectivo de los derechos fundamentales”

3.2. La entidad accionante presentó escrito de impugnación contra el fallo de primera instancia, en donde reiteró los argumentos esgrimidos en su escrito de tutela.

3.3. El cuatro (4) de diciembre de dos mil doce (2012), la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia revocó la decisión de primera instancia. Las consideraciones de la Sala fueron las siguientes, que por su importancia nos permitimos citar en extenso:

“En múltiples oportunidades se ha puntualizado que no es posible admitir acción de tutela contra las decisiones adoptadas en similar trámite constitucional, por cuanto de admitirse se lesionaría el principio de seguridad jurídica, conllevando, una ruptura en la armonía social, amén de que ningún pronunciamiento haría tránsito a cosa juzgada.

A pesar de lo anterior, resulta pertinente destacar que la problemática planteada en este caso comprende serias irregularidades violatorias del debido proceso, asuntos de suma importancia patrimonial y de relevancia constitucional, en principio, porque lo que se procura en definitiva es la protección del dinero público producto de derechos pensionales concedidos en forma definitiva por medio de la acción de tutela, que para tales casos, resulta excepcionalmente y en forma provisional procedente, y porque, además, se vislumbra afectado el erario de la Nación, lo cual involucra el interés general. Por ende, esta Corporación estudia la acción interpuesta por este excepcional caso, sin considerar la inmediatez o la subsidiariedad.

La Corte Constitucional, en sentencia T-068 del 5 de marzo de 1998, declaró que la Caja Nacional de Previsión Social afrontaba un

estado de cosas inconstitucional que generaba la vulneración de los derechos fundamentales individuales de sus afiliados y beneficiarios, y afectaba, también, el aparato jurisdiccional al congestionarlo con la interposición en su contra de frecuentes y múltiples acciones de tutela.

(...)

Se colige de lo anterior, que la entidad accionante ha permanecido en un constante estado de imposibilidad funcional, logística y administrativa que ha llevado una situación desfavorable tanto para sus asociados, como para la misma entidad; este deplorable panorama ha motivado la intervención de diversos organismos estatales en procura de su corrección, sin obtener los resultados esperados. Precisamente este cúmulo de circunstancias provocó que se le declarara en un estado que no se compadece con la Constitución Política, y ello le ha impedido en múltiples oportunidades, cumplir las decisiones judiciales que se le imparten, y de la misma forma, ausentarse de los estrados judiciales cuando es demandada.

En ese orden, la congestión que afecta a Cajanal va más allá del espectro administrativo que aquí se exhibe e inunda su órbita judicial al truncarle la oportunidad de atender los requerimientos judiciales que se realizan, omisión que se torna evidente ante los innumerables incidentes de desacato que en su contra se han iniciado, y que ineluctablemente demuestran que ha sido su propio desequilibrio el que le ha impedido ejercer las herramientas procesales ordinarias en el escenario jurídico idóneo.

No obstante, no puede pasarse por alto que los efectos colaterales de la congestión administrativa que afronta Cajanal han sido utilizados indebidamente, impidiéndole ejercer el control total sobre todas acciones judiciales en las que se ve involucrada, al no haber podido actuar oportunamente en defensa de sus intereses. Y justamente, por causa de ese amplio margen de acción desatendido, es que se evidencia su imposibilidad de ejercer plenamente su derecho de defensa, toda vez que, el estado de cosas inconstitucionales en que se encontraba no le permitió controvertir en su momento, el resultado adverso que hoy cuestiona, razón por la cual debe dejarse de lado la inmediatez para negar el estudio de amparo.

La Sala, de forma pacífica y reiterada, ha sostenido que los conflictos relacionados con el reconocimiento de una prestación, tal

como la pensión gracia, deben ser dilucidados, por regla general, ante el juez correspondiente, y no ante el constitucional.

[...]

En este específico caso el Juzgado Octavo Laboral del Circuito de Cartagena, al proferir la sentencia aquí controvertida, usurpó las competencias al Juez Contencioso Administrativo y procedió a conceder, de forma definitiva, las pensiones gracias de los allí actores, lo que se encuentra en contravía de la jurisprudencia tanto de esta Sala, del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, hecho que no se puede pasar por alto, teniendo en cuenta las consecuencias jurídicas, e incluso económicas, que ello conlleva para el Estado; por esas razones se dejará sin efectos toda actuación adelantada por el mencionado despacho dentro de la acción de tutela que adelantó Sara Mercedes Duran de Rodríguez y otros contra la Caja Nacional de Previsión Social –Cajanal-, incluyendo las que corresponden al cumplimiento de la orden impartida en sentencia del dieciséis (16) de diciembre de dos mil cinco (2005).

Finalmente se hace necesario compulsar copias de la presente decisión a la Fiscalía General de la Nación, a la Procuraduría General de la Nación, a la sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Cartagena y a la Agencia Nacional de defensa del Estado –ANDJE-, para que se adelanten las investigaciones correspondientes, en relación con el funcionario, abogados y demás intervinientes en la acción de tutela inicial”.

4. Otras pruebas obrantes en el expediente

4.1. Copia de los Oficios No. UGPP 20137221734041, 20137221750491 y 20137221656441 suscritos por la Subdirectora de determinación de derechos pensionales de la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscal, en los que informa que mediante las Resoluciones No. RDP 029375 y RDP 029656 de dos mil trece (2013) se dio cumplimiento a la sentencia proferida el cuatro (4) de diciembre de dos mil doce (2012) por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

Esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar los fallos de tutela acumulados dentro del trámite de referencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86, inciso 3°, y 241, numeral 9°,

de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Presentación de los casos concretos y problemas jurídicos a resolver en el presente proceso

Expediente (1) T-3190423

2.1. Cajanal EICE –en liquidación- presentó acción de tutela contra la tutela proferida por el Juzgado Segundo Promiscuo del Circuito de Corozal, por la presunta vulneración de su derecho fundamental del debido proceso. Considera que la tutela proferida por el juzgado accionado el diecinueve (19) de septiembre de dos mil siete (2007), que ordenó a Cajanal reintegrar a los accionantes las sumas de dinero que les habían sido descontadas por concepto de aportes a la Seguridad Social en Salud, incurrió en los siguientes defectos:

(i) defecto sustantivo, al haberse reconocido a la parte accionante el derecho al reembolso de los aportes del 12% efectuado sobre su pensión gracia de jubilación; (ii) defecto fáctico, porque el juzgado reconoció el reembolso de una suma dineraria a favor de los pensionados y pensionadas, sin que reposaran en el expediente de tutela pruebas suficientes que lo llevaran al convencimiento de la presunta vulneración de los derechos fundamentales, o de la existencia de un perjuicio irremediable; y (iii) la existencia de un defecto procedimental, por no remitir a tiempo a esta Corporación el fallo cuestionado para su eventual revisión.

Expediente (2) T-3834856

2.2. Así mismo, Cajanal EICE –en liquidación- presentó acción de tutela contra la decisión de tutela proferida por el Juzgado Octavo Laboral del Circuito de Cartagena por la presunta vulneración de su derecho fundamental del debido proceso. Estima que la providencia proferida por el juzgado accionado el dieciséis (16) de diciembre de dos mil cinco (2005), que reconoció la pensión gracia a los accionantes en ese proceso, incurrió en violaciones al derecho al debido proceso.

2.3. Corresponde a esta Sala de Revisión determinar, en primer lugar, si las acciones de tutela instauradas por Cajanal resultan procedentes para cuestionar, en el estricto marco fáctico delimitado en las acciones objeto de estudio, órdenes impartidas en decisiones de tutela ejecutoriadas que no fueron seleccionadas por la Corte Constitucional, pero en la que se avizoran serias irregularidades procesales y probatorias. De manera específica, la Sala debe responder el siguiente problema jurídico:

¿La prohibición e imposibilidad de interponer acción de tutela contra sentencias de tutela impide que la Corte Constitucional pueda, en sede de revisión, cuestionar o precisar los efectos de un fallo de tutela ejecutoriado, especialmente cuando se presentan un conjunto de circunstancias excepcionalísimas que configuran una situación de amenaza a la vigencia misma de los derechos fundamentales, de la finalidad propia de la acción de tutela y en últimas de la Constitución?

Para resolver este problema jurídico, la Sala reiterará la regla de improcedencia general de la acción de tutela para controvertir sentencias de tutela previas. A continuación, la Corte explicará que la prohibición de acción de tutela contra tutela no impide que bajo ciertas y especialísimas circunstancias precise, module e interprete el alcance de otras decisiones de tutela que llegan a su conocimiento en desarrollo de su función de revisión.

Para estos fines, la Sala reiterará, en primer lugar, la regla de la improcedencia de la acción de tutela contra sentencias de tutela para a continuación y dentro del marco fáctico de los procesos en revisión (i) exponer los elementos que configuran la situación compleja que enmarca los fallos de tutela cuestionados, (ii) hacer algunas consideraciones sobre la naturaleza del juez de tutela y sus deberes constitucionales, (iv) resolver los casos concretos sometidos a su consideración e impartir las órdenes correspondientes.

3. Improcedencia general de la acción de tutela contra sentencias de tutela. Reiteración de jurisprudencia.

3.1. La Corte Constitucional ha consolidado una extensa línea de precedentes, en donde ha fundamentado la posibilidad de interponer una acción de tutela contra providencias judiciales cuando éstas vulneran derechos fundamentales, especialmente el debido proceso o el acceso a la administración de justicia.

La Corte, en la sentencia C-590 de 2005,¹² con fundamento en múltiples precedentes jurisprudenciales que han sido reiterados de forma constante por la jurisprudencia de esta Corporación, indicó que dentro de los requisitos formales para que proceda la acción de tutela contra providencias judiciales, se encuentran los siguientes: a. Que la cuestión que se discuta resulte de evidente relevancia constitucional. b. Que se hayan agotado todos los medios - ordinarios y extraordinarios- de defensa judicial, a menos que exista la posibilidad de configurarse un perjuicio irremediable, c. Que se cumpla el requisito de la inmediatez, d. Que en caso de irregularidades procesales, estas tengan incidencia directa en la decisión, e. Que sean identificados razonablemente los hechos y los derechos involucrados.

Igualmente, en dicha oportunidad la Corte insistió en los requisitos generales

¹² MP. Jaime Córdoba Triviño.

para la procedencia de tutela contra sentencias judiciales, que sintetizó en los defectos a. Orgánico, b. Procedimental absoluto, c. Fáctico, d. Material o sustantivo, f. Error inducido, g. Decisión sin motivación, h. Desconocimiento del precedente, i. Violación directa de la Constitución.

3.2. Sin embargo, la jurisprudencia constitucional también ha precisado que la posibilidad de interponer una acción de tutela contra providencias judiciales no incluye aquellos casos en los cuales la providencia judicial es otra tutela. Es decir, los precedentes han establecido que la acción de tutela dirigida contra otra tutela no es procedente. El criterio unificado de la Corte frente a la improcedencia general de la acción de tutela contra fallos de tutela, fue precisado en la sentencia SU-1219 de 2001¹³. En dicha providencia se reiteraron las razones constitucionales por las cuales no procede la acción de tutela contra fallo de tutela.

En síntesis, en esa decisión la Corte indicó que no es procedente la tutela contra tutela porque de lo contrario (i) implicaría instituir un recurso adicional para insistir en la revisión de tutelas que con anterioridad no fueron seleccionadas, (ii) supondría crear una cadena interminable de demandas, con lo cual resultaría afectado el principio de seguridad jurídica, (iii) se afectaría el mecanismo de cierre hermenéutico de la Constitución, confiado a la Corte Constitucional, y (iv) la tutela perdería su efectividad, pues “quedaría indefinidamente postergada hasta que el vencido en un proceso de tutela decidiera no insistir en presentar otra tutela contra el fallo que le fue adverso para buscar que su posición coincida con la opinión de algún juez. En este evento, seguramente el anteriormente triunfador iniciará la misma cadena de intentos hasta volver a vencer”.

3.3. Así mismo, la sentencia de unificación de la Corte antes citada, precisó que cuando un juez de tutela falla en la interpretación de la Constitución, incurre en una arbitrariedad o afecta el debido proceso por configurar una vía de hecho, éstos pueden resolverse en el proceso de eventual revisión ante la Corte Constitucional, consagrado en el artículo 241 Superior.¹⁴ En otras

¹³ (MP. Manuel José Cepeda Espinosa). La posición unificada que contiene esta sentencia, ha sido reiterada por las diferentes Salas que han integrado esta Corporación: T-174 de 2002 (MP. Rodrigo Escobar Gil), T-192 de 2002 (MP. Eduardo Montealegre Lynnet), T-217 de 2002 (MP. Jaime Córdoba Triviño), T-354 de 2002 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra), T-444 de 2002 (MP. Jaime Araujo Rentería), T-200 de 2003 (MP. Rodrigo Escobar Gil), T-536 de 2004 (MP. Clara Inés Vargas Hernández), T-059 de 2006 (MP. Álvaro Tafur Galvis), T-104 de 2007 (MP. Álvaro Tafur Galvis), T-210 de 2008 (MP. Jaime Araujo Rentería), T-282 de 2009 (MP. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), T-137 de 2010 (MP. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), T-151 de 2010 (MP. Nilson Pinilla Pinilla), y T-813 de 2010 (MP. María Victoria Calle Correa).

¹⁴ Artículo 241: *A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones: 9. revisar, en la forma que determine la ley, las decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela de los derechos constitucionales.* Por su parte, el artículo 33 del Decreto 2591 de 1991 “por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución,” señala: *revisión por la Corte Constitucional: La Corte Constitucional designará dos de sus Magistrados para que seleccionen, sin motivación expresa y según su criterio, las sentencias de tutela que habrán de ser revisadas. Cualquier Magistrado de la Corte, o el Defensor del Pueblo, podrá solicitar que se revise algún fallo de tutela excluido*

palabras, una interpretación errada o incompleta de la Constitución puede ser ajustada en sede de revisión.

3.4. La finalidad de la revisión es, entre otras, unificar la jurisprudencia. Pero además, su propósito consiste en permitir que la Corte Constitucional obre como órgano de cierre de la jurisdicción constitucional, de modo tal que contra sus decisiones no procede recurso alguno.¹⁵

En la citada sentencia SU-1219 de 2001, la Corte desarrolló de forma detallada el alcance y significado de la revisión. Sostuvo que la revisión de todos los fallos de tutela dictados supone “(...) *un proceso especial contra cualquier falta de protección de los derechos fundamentales*”. Así mismo, la Corte señaló que la decisión de no seleccionar para revisión una sentencia de tutela “*tiene como efecto principal la ejecutoria formal y material de esta sentencia, con lo que opera el fenómeno de la cosa juzgada constitucional*”.

Por lo anterior, incluso en la eventualidad de que el juez de tutela, en contravía de sus obligaciones constitucionales y legales, decida un caso mediante una argumentación que pueda encontrarse contraria al ordenamiento jurídico, la solución existente, además del necesario contradictorio entre las partes y los recursos propios existentes en sede del proceso de tutela, es aquella contemplada expresamente en la Constitución: la eventual revisión por parte de la Corte Constitucional, que “(...) *no sólo busca unificar la interpretación constitucional en materia de derechos fundamentales sino erigir a la Corte Constitucional como máximo tribunal de derechos constitucionales y como órgano de cierre de las controversias sobre el alcance de los mismos*”.

Por estas razones, se considera entonces que, una vez ha culminado el proceso de revisión por parte de la Corte, “*no hay lugar para reabrir el debate*” y, por tanto, la decisión se torna inmutable y definitivamente vinculante, con lo que está revestida de la calidad de cosa juzgada. Así las cosas:

por éstos cuando considere que la revisión puede aclarar el alcance de un derecho o evitar un perjuicio grave. Los casos de tutela que no sean excluidos de revisión dentro de los 30 días siguientes a su recepción, deberán ser decididos en el término de tres meses. Sobre el propósito de la eventual revisión ante la Corte Constitucional, en la sentencia SU-1219 de 2001 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa. SV. Clara Inés Vargas Hernández) la Sala Plena explicó: “ (...) el deber de remisión de todos los fallos de tutela a la Corte Constitucional obedece a la necesidad de que sea un órgano centralizado al cual se le confió la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución el que finalmente determine cuáles son los fallos de tutela que representan una aplicación adecuada de los derechos constitucionales y así ejerza la tarea de unificación jurisprudencial en materia de derechos fundamentales y de desarrollo judicial de la Constitución. Con esta decisión el Constituyente ha creado el mecanismo más amplio, y a la vez eficaz, para evitar que los derechos fundamentales no obtengan la protección que merecen como principios medulares de la organización política colombiana. Es así como la Corte Constitucional debe mirar la totalidad de las sentencias de tutela, bien sea para seleccionar las sentencias que ameritan una revisión o para decretar su no selección pero en cualquiera de estos dos eventos debe estudiar el fallo de instancia y adoptar una decisión al respecto.”

¹⁵ El artículo 49 del Decreto 2067 de 1991 “*por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional*” señala: “*Contra las sentencias de la Corte Constitucional no procede recurso alguno. La nulidad de los procesos ante la Corte Constitucional sólo podrá ser alegada antes de proferido el fallo. Sólo las irregularidades que impliquen violación del debido proceso podrán servir de base para que el pleno de la Corte anule el proceso.*”

“(...) [d]ecidido un caso por la Corte Constitucional o terminado el proceso de selección para revisión y precluido el lapso establecido para insistir en la selección de un proceso de tutela para revisión (...), opera el fenómeno de la cosa juzgada constitucional (art. 243 numeral 1 C.P.). Una vez ha quedado definitivamente en firme una sentencia de tutela por decisión judicial de la Corte Constitucional, no hay lugar a reabrir el debate sobre lo decidido”.

En el mismo sentido, en la sentencia T-218 de 2012¹⁶ la Corte reiteró que la revisión de tutelas ante la Corte Constitucional, es un eficaz e idóneo mecanismo de control, de todas aquellas decisiones que fueron dictadas por jueces de tutela, y en donde se haya configurado afectaciones al debido proceso y violaciones a los derechos fundamentales. En la citada sentencia, la Corte además precisó que:

“la posibilidad que tiene cualquier persona de elevar una solicitud de revisión ante la Corte Constitucional, frente a un fallo que a su juicio incurrió en cualquier tipo de yerro, es una razón más para concluir que no hay lugar a la acción de tutela contra sentencias de tutela, pues ya hay un mecanismo que garantiza la corrección de cualquier falta frente a la protección de los derechos fundamentales”.

Por último, la Corte en la sentencia T-104 de 2007,¹⁷ al reiterar lo establecido en la sentencia SU-1219 de 2001 acerca de la improcedencia de la acción de tutela contra tutela, resaltó que la finalidad de la prohibición es:

“hacer efectiva la protección de los derechos fundamentales confiada por la Carta Política a todos los jueces y (...) garantizar el acceso efectivo a la justicia, toda vez que cierra la posibilidad de que el cumplimiento de las órdenes de tutela se dilaten de manera indefinida, en cuanto garantiza a quien reclama sobre la protección constitucional que el asunto de la vulneración de sus derechos fundamentales será resuelto de una vez”.

En este sentido, la Corte enfatizó nuevamente que si bien el juez de tutela puede equivocarse, existen mecanismos que solventarían tales yerros, como lo es la revisión que, conforme con sus competencias funcionales contempladas en el artículo 241 de la Constitución, puede hacer la Corte Constitucional.

3.5. No sobra insistir en que una sentencia de tutela de primera o segunda instancia debe decidir de forma definitiva la controversia sobre los derechos

¹⁶ (M.P. Juan Carlos Henao Pérez).

¹⁷ (M.P. Álvaro Tafur Galvis).

fundamentales, o incluso, sobre la aplicación de un principio constitucional. Si esto no sucede, la Corte, si así lo resuelve, puede revisar la situación y fallar definitivamente. Y en caso de que la acción no sea revisada, la decisión adoptada por las instancias de conocimiento, hace tránsito a cosa juzgada constitucional.

En todo caso, se asume que la interpretación de las instancias constitucionales, así como la revisión es definitiva, y por lo tanto, no se puede reabrir el debate sobre la protección constitucional mediante otra tutela. Como fue señalado en párrafos precedentes, esta circunstancia crea una situación indefinida frente a la protección solicitada, que atenta contra la seguridad jurídica y el goce efectivo de los derechos fundamentales.

3.6. Específicamente en el caso de Cajanal EICE en liquidación, esta Corporación ya se ha pronunciado sobre la improcedencia de la acción de tutela contra tutelas que ordenan a dicha entidad el reconocimiento y pago de diferentes prestaciones como lo son el reembolso de los aportes en exceso por concepto de salud o la pensión gracia.

Así por ejemplo, en la sentencia T-208 de 2013,¹⁸ la Corte negó el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, que en ese momento fueron reclamados por Cajanal EICE – en liquidación en un proceso de tutela instaurado por esta entidad contra la decisión de tutela del Juzgado Séptimo Penal del Circuito de Manizales. La citada decisión ordenó a Cajanal efectuar la reliquidación de las pensiones a 36 accionantes teniendo en cuenta: (i) el reconocimiento del cien por ciento (100%) de la bonificación por servicios, (ii) las doceavas de los demás factores que constituyen salario, (iii) el pago de la mesada indexada a partir del momento del reconocimiento de la pensión y (iv) la aplicación de la variación del IPC.

La Corte confirmó la denegación del amparo por considerarlo improcedente. Señaló que la sentencia de tutela cuestionada fue proferida en dos mil ocho (2008),¹⁹ y que luego de ser debidamente notificada, no fue ni contestada ni impugnada por Cajanal EICE – en liquidación. Una vez enviado a la Corte Constitucional, el fallo no fue seleccionado, razón por la que hizo tránsito a cosa juzgada constitucional y por consiguiente no era posible controvertirla por vía de tutela, de conformidad con la jurisprudencia de esta Corporación.²⁰

¹⁸ (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio).

¹⁹ Fallo de tutela del veintiséis (26) de febrero de dos mil ocho (2008) proferido por el Juzgado Séptimo Penal del Circuito de Manizales.

²⁰ En este sentido, la decisión citó las siguientes decisiones: sentencias SU-1219 de 2001, T-021 de 2002, T-192 de 2002, T-217 de 2002, T-354 de 2002, T-432 de 2002, T-623 de 2002, T-200 de 2003, T-1028 de 2003, T-1164 de 2003, T-502 de 2003, T-582 de 2004, T-536 de 2004, C-590 de 2005, T-368 de 2005, T-944 de 2005, T-059 de 2006, T-104 de 2007, T-137 de 2010, T- 813 de 2010, T-414 de 2011, T-474 de 2011, T- 649 de 2011, T-701 de 2011, T-964 de 2011, T- 449 de 2012 y T-494 de 2012.

Se precisó que la posibilidad de que fallos de tutela excluidos de la revisión puedan ser posteriormente cuestionados por la misma vía, equivale a “reconocer la existencia de un recurso adicional ante esta corporación para insistir en la revisión de los casos no seleccionados en un primer momento”, lo cual resultaría contrario a la Constitución y a la jurisprudencia constitucional, a la vez que terminaría por obstruir las competencias propias de las Salas de Selección.

De otro lado, la Corte indicó que en el caso sometido a su revisión, no se evidenciaba la presencia de “hechos nuevos como situaciones de corrupción consolidadas que ameriten la intervención de la Corte Constitucional”.²¹

Así mismo, en la sentencia T-449 de 2012²² la Corte estudió un caso en el que Cajanal EICE – en liquidación interpuso una acción de tutela en contra del Juzgado 1° Penal del Circuito de Bogotá, en la que argumentó que dicha autoridad judicial vulneró sus derechos fundamentales al debido proceso y acceso a la administración de justicia. Lo anterior, por haber proferido, en dos mil cuatro (2004), una sentencia de tutela que ordenaba la reliquidación de unas pensiones a las que, a juicio de la entidad, no tenían derecho los jubilados.

En esta oportunidad la Sala verificó que durante el trámite procesal Cajanal EICE – en liquidación no agotó los mecanismos que tenía a su alcance, dado que no se presentó recurso contra la decisión. Señaló Cajanal que ello se debió a la real incapacidad institucional para atender todos los asuntos que corresponden a una entidad colapsada, circunstancia que incluso fue constatada por la Corte y que llevó a la Corporación a declarar el estado de cosas inconstitucional.²³ Incluso, además la Corte estableció que esa entidad acudió varios años después a una nueva acción de tutela con el objeto de invalidar la reliquidación de las pensiones de los peticionarios, obtenidas en el dos mil cuatro (2004). En esa ocasión Cajanal EICE – en liquidación sustentó su solicitud en la existencia de irregularidades procesales y de un estado de cosas inconstitucional. La Corte negó la solicitud de amparo y reiteró los parámetros jurisprudenciales establecidos por esta Corporación en la sentencia SU-1219 de 2001, razón por la cual declaró la improcedencia de la solicitud, específicamente porque constató que se trataba de una acción de tutela dirigida contra otra sentencia de tutela.

²¹ Con relación a esta hipótesis, la decisión citó el caso abordado por la Corte en la sentencia T-218 de 2012 (M.P. Juan Carlos Henao Pérez). En esta ocasión, la Corte sostuvo que la ocurrencia de hechos nuevos afectados por el principio “*el fraude lo corrompe todo*” puede justificar su intervención incluso respecto de asuntos que han sido considerados cosa juzgada constitucional. No obstante, la decisión precisó que su intervención en estas circunstancias no está orientada a revocar la decisión cuestionada sino a dejar sin efectos una situación de corrupción consolidada.

²² (M.P. Mauricio González Cuervo).

²³ T-068 de 1998 (MP. Alejandro Martínez Caballero).

En suma, en los casos referidos (i) CAJANAL no dio contestación ni impugnó el fallo de tutela que en esa ocasión atacaba; (ii) tampoco solicitó ante la Corte Constitucional que en su momento revisara dicho fallo y; (iii) la sentencia no fue seleccionada por la Corte Constitucional para su revisión, por lo que adquirió el estatus de cosa juzgada constitucional.

3.7. Vista la posición unificada de esta Corporación frente a la improcedencia de acción de tutela contra providencia de tutela, esta Sala precisa, que no puede pronunciarse sobre solicitudes de fondo elevadas por Cajanal EICE –en liquidación, y así lo declarará en la parte resolutive de este fallo. No obstante, en virtud de las circunstancias particulares de los casos en revisión, la situación compleja que los mismos ponen en conocimiento de la Corte Constitucional, en la que se evidencia un patrón de uso irregular de la acción de tutela y la posible afectación de derechos fundamentales de terceros, la Sala considera necesario pronunciarse sobre el alcance de los efectos de los fallos cuestionados y proferidos por los juzgados accionados, como procede a explicar a continuación.

4. La competencia de la Corte Constitucional para interpretar y modular las decisiones judiciales proferidas en procesos de tutela.

4.1. No obstante las consideraciones anteriores, debe precisarse que la prohibición de interponer acción de tutela contra tutela, no puede confundirse con la competencia general de la Corte para interpretar y excepcionalmente modular los efectos de las decisiones judiciales dictadas en procesos de tutela. Lo anterior es especialmente relevante cuando existe certeza razonable y evidente de que, si no lo hace, ocurrirá una vulneración de otros derechos fundamentales en situaciones que no era posible prever, ya sea por parte de los mismos jueces de tutela en las instancias en las cuales fue dictado el fallo o en el proceso de eventual revisión ante la Corte Constitucional. En este orden, es posible interpretar y modular los efectos de una decisión en firme, en un escenario complejo e irregular que, de continuar, terminaría por afectar derechos fundamentales de otras personas, poner en riesgo la vigencia misma de la Constitución, y, como ocurre en los casos bajo estudio, trastornar la finalidad central de la acción de tutela –a saber la protección de los derechos fundamentales-, todo lo cual encuentra fundamento en el deber de la Corte de garantizar la supremacía e integridad de la Constitución Política.

4.1.1. Así por ejemplo, la Corte, ha decidido en varios casos emplear la figura de los efectos *inter comunis* para modular sus fallos con el fin de extender las decisiones adoptadas en procesos de tutela a personas que, estando en situación equiparable a la de los demandantes, no han instaurado la acción respectiva, acudieron a la tutela y obtuvieron respuestas dispares, o acudieron a un procedimiento separado. En este orden, si bien por regla general los efectos de la tutela son inter partes, la Corte ha modulado los efectos de sus

sentencias para asegurar el derecho a la igualdad de quienes hacen parte de un universo objetivo de personas que se encuentran en la misma situación de los demandantes.

En esta hipótesis, las personas que se encuentran en la misma situación que los peticionarios en un proceso en el que el amparo fue concedido con efectos *inter comunis*, pueden optar por impulsar la garantía de sus derechos ante el juez encargado de asegurar el cumplimiento de la sentencia, o, acudir a una nueva acción de tutela. En ambos eventos la autoridad judicial debe contrastar la situación del solicitante con los supuestos fácticos y jurídicos de la sentencia que dictó los efectos comunes y, en caso de encontrar acreditada la identidad entre un caso y otro, dar aplicación a las medidas de protección ordenadas en dicha decisión.

En este sentido, la Corte concedió efectos *inter comunis* a la decisión adoptada en la sentencia SU 254 de 2013²⁴ con relación a la respuesta que debía dársele a todas las solicitudes de indemnización administrativa realizadas por víctimas de desplazamiento forzado. En esta decisión la Corte determinó que “*el monto de indemnización administrativa como reparación, es adicional a los subsidios que se conceden como asistencia social*”.²⁵

Específicamente con relación a la posibilidad de modular los efectos de fallos de tutela anteriores, la Corte estableció que los efectos *inter comunis* en esa decisión debían cobijar a las solicitudes de indemnización administrativa realizadas por víctimas de desplazamiento forzado presentadas con anterioridad a la entrada en vigencia de Ley 1448 de 2011 “*que fueron negadas y respecto de las cuales se interpuso acción de tutela*”. Al respecto, la Corte determinó la aplicación de los efectos *inter comunis* en los siguientes términos:

“(...) esta Corporación entiende que los casos análogos o similares a los que se deciden en esta oportunidad y cuyas acciones de tutela no prosperaron, a pesar de tratarse de víctimas de desplazamiento forzado que interpusieron en su momento solicitud de reparación integral e indemnización administrativa ante la entidad responsable, obteniendo respuesta negativa de la misma y que por tanto se vieron compelidos a interponer sin éxito acción tutelar, quedarán igualmente cobijados por los efectos inter comunis de esta sentencia, de manera que la ahora Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas

²⁴ (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, A.V. Mauricio González Cuervo, S.P.V. Luis Guillermo Guerrero Pérez).

²⁵ La Corte llegó a esta conclusión con fundamento en los principios fijados en el artículo 25 de la Ley 1448 de 2011, el artículo 154 del Decreto 4800 de 2011 y en la interpretación que el Gobierno Nacional ha dado al monto de la indemnización administrativa, de acuerdo con la cual “*el monto de indemnización administrativa no es el mismo ni descontable del subsidio de vivienda para población desplazada, sino que es un monto adicional y acumulable al mismo*”.

deberá concederles el monto máximo del régimen de transición fijado mediante este fallo”.

Así mismo, la misma decisión moduló los efectos de fallos de tutela que concedieron *“la indemnización a las víctimas como condena en abstracto, pero cuyos montos decididos por los jueces no fueron pagados por Acción Social y [no habían] sido pagados por la ahora Unidad Administrativa en virtud de la medida cautelar adoptada por la Corte mediante el Auto 207 del 2010”*.²⁶ La medida cautelar consistió en ordenar a Acción Social suspender *“el cumplimiento de cualquier orden de pago relativa a la indemnización de perjuicios ocasionados a víctimas del desplazamiento forzado que haya sido emitida con ocasión de una acción de tutela o de un incidente de liquidación de perjuicios ordenado por los jueces de tutela con base en el artículo 25 del Decreto 2591 de 1991, y de conformidad con lo establecido por las sentencias T-085 y T-299 de 2009”*.

En este orden, la decisión en mención –SU254 de 2013- determinó que en estos casos, sería la Unidad Administrativa Especial quien debe pagar el monto máximo fijado en el fallo de acuerdo con el régimen de transición.

4.1.2. Otro ejemplo relevante en el que la Corte ha modulado los efectos de fallos de tutela atañe a las medidas adoptadas mediante el Auto 100 de 2008.²⁷ A través de este Auto, la Corte, adoptó una serie de mecanismos para resolver la situación de grave afectación a los derechos fundamentales, de acceso a la administración de justicia y de tutela judicial efectiva, que estaban ocurriendo debido a la práctica recurrente de algunas autoridades judiciales de no admitir a trámite acciones de tutela instauradas contra providencias de la Corte Suprema de Justicia, y en consecuencia declarar la nulidad de todo lo actuado.

La Corte, en esta ocasión, dispuso que para todos los casos en que exista la misma situación de vulneración de derechos, los ciudadanos y ciudadanas pueden hacer lo siguiente: (i) acudir ante cualquier juez, incluyendo una Corporación de igual jerarquía a la Corte Suprema de Justicia, para reclamar mediante una acción de tutela la protección del derecho fundamental que consideran violado con la actuación de una Sala de Casación de dicha Corte o ii) solicitar a la Secretaría General de la Corte Constitucional, que radique para selección la decisión proferida por la Corte Suprema de Justicia en la cual se

²⁶ En el Auto 207 de 2010, la Corte evidenció *“la necesidad de unificar los criterios jurídicos que han dado lugar a la ejecución de distintas acciones judiciales, a partir de las cuales se han adjudicado diferentes consecuencias jurídicas a los mismos supuestos de hecho en materia de reparación integral e indemnización a víctimas del desplazamiento forzado”*. La Corte identificó esta situación en desarrollo del estudio de revisión de varios expedientes de tutela acumulados en los que los peticionarios, quienes compartían la condición de ser víctimas del desplazamiento forzado, solicitaban el reconocimiento por parte de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional- Acción Social- de su derecho fundamental a la indemnización justa e inmediata de todos los daños y perjuicios ocasionados por el desplazamiento los accionantes interpusieron acciones de tutela contra.

²⁷ Auto del 16 de abril de 2008 proferido por la Sala Plena de la Corte Constitucional.

concluyó que la acción de tutela era absolutamente improcedente, acompañada de la correspondiente acción de tutela y de la providencia objeto de la misma, con el fin de que surta el trámite fijado en las normas correspondientes al proceso de selección.

La aplicación de las medidas adoptadas en este auto en aras de asegurar el acceso efectivo a la administración de justicia, implicó una modulación de aquellas decisiones de la Corte Suprema de Justicia que inadmitían a trámite acciones de tutela instauradas contra providencias de la Corte Suprema de Justicia y declaraban la nulidad de todo lo actuado. En efecto, el Auto 100 de dos mil ocho (2008) señala que las decisiones de la Corte de Suprema de este tipo deben entenderse como equivalentes a “*un fallo mediante el cual se declaró absolutamente improcedente la acción de tutela*”. Así, con el objeto de asegurar la protección de los derechos fundamentales de los demandantes, La Corte desarrolló este entendimiento jurisprudencial de las inadmisiones realizadas por los jueces de instancia en procesos de tutela.

4.1.3. Por último, en anteriores oportunidades la Corte ha admitido la procedencia de modular, en sede de revisión, los efectos de sentencias de tutela que concedieron de manera irregular derechos pensionales con cargo a Cajanal. Así, en la sentencia T-218 de 2012,²⁸ la Corte identificó un caso de graves irregularidades – tales como el desconocimiento evidente del requisito de subsidiariedad y serias deficiencias probatorias - en el otorgamiento del amparo concedido en el dos mil seis (2006) por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Magangué a varios accionantes que habían interpuesto acción de tutela contra Cajanal con el fin de obtener el reconocimiento y pago de la pensión gracia. La Corte abordó el conocimiento de este fallo con ocasión de una nueva acción de tutela interpuesta en 2009 por los mismos accionantes con el fin de que Cajanal diera cumplimiento al fallo proferido en el 2006 y en consecuencia los incluyera en nómina pensional. Lo anterior, porque la entidad se había negado a pagar la pensión gracia que les fue concedida mediante decisión judicial, aun después de haberse declarado que incurrió en desacato. Sin bien la Corte declaró improcedente la acción por tratarse de una tutela contra sentencia de tutela y reiteró la inviabilidad procesal de este mecanismo de defensa judicial para obtener el cumplimiento de órdenes impartidas en sentencias de tutela e incidentes de cumplimiento, dejó sin efectos el fallo que había ordenado el pago de prestaciones sociales no acreditadas debidamente con fundamento en el principio constitucional de “*el fraude lo corrompe todo*”.

En esta decisión, la Corte examinó en detalle los fundamentos constitucionales de la *cosa juzgada* y reiteró que la *cosa juzgada constitucional* representa una modalidad específica de esta institución, en virtud de la cual la decisión judicial que resuelve con carácter definitivo un conflicto *ius fundamental* se

²⁸ MP. Juan Carlos Henao Pérez.

torna inimpugnable y puede ser materializada por la fuerza. Precisó que tal cualidad sólo se adquiere una vez agotado el trámite ante la Corte Constitucional, ya sea por haber sido excluida de revisión o, en el caso de las sentencias de tutela seleccionadas, por haberse proferido el fallo de revisión por parte de este Tribunal. No obstante, advirtió que un atributo de las sentencias que adquieren fuerza de cosa juzgada constitucional, como las de tutela, es que si bien la decisión de amparo es inmutable, las órdenes específicas en ellas impartidas, a través de las cuales se materializa la tutela del derecho, sí pueden ser objeto de modulación posterior.

Luego de examinar las normas constitucionales y legales que imponen a los jueces la obligación de evitar el fraude en los procesos judiciales y adoptar remedios cuando advierta su ocurrencia, esta decisión se refirió de manera específica a las circunstancias en las que se evidencia una *cosa juzgada fraudulenta*, la cual, siguiendo a la doctrina, “*se predica de un proceso que ha cumplido formalmente con todos los requisitos procesales y que materializa en esencia un negocio fraudulento a través de medios procesales, que implica un perjuicio ilícito a terceros y a la comunidad*”. En tales circunstancias, quienes obran de manera fraudulenta buscan precisamente obtener un pronunciamiento revestido de cosa juzgada, la cual, “al darle seguridad y certeza a la consecuencia jurídica buscada, la hace difícil de combatir, permitiendo incluso que sea exigible de manera coactiva”. Por ello, en la citada sentencia la Corte concluyó que “*sancionar y desvirtuar la cosa juzgada fraudulenta supone reparar a la sociedad en su conjunto, pues el dolo atenta contra el bien social de la administración de justicia*”. Asimismo señaló que “*existe un deber de las autoridades judiciales, incluido el juez de tutela, de adoptar todas las medidas que el ordenamiento jurídico le confiere para combatir que el fraude corrompa la correcta administración de justicia*”. Indicó que, en cumplimiento de este deber, el juez está en la obligación de acudir a aquellos mecanismos para dejar sin efectos la cosa juzgada fraudulenta previstos expresamente por el legislador o, en su defecto, acudir a los principios del derecho a efectos de lograr una adecuada ponderación en cada caso entre el precepto de *fraus omnia corrumpit* y la cosa juzgada.

Al adoptar la decisión en aquel caso concreto, la Corte cuestionó la validez del título jurídico contenido en la sentencia de tutela proferida en 2006, que confería a los accionantes el derecho a la pensión gracia. Entre los hechos a los que confirió relevancia para controvertir dicha validez se refirió: (i) a la sanción disciplinaria de destitución e inhabilitación por 10 años, interpuesta por el Consejo Seccional de la Judicatura de Bolívar, contra el Juez Segundo Civil del Circuito de Magangué, autoridad que profirió el fallo controvertido, en razón de su manifiesta falta de competencia para resolver dicho amparo; (ii) la falta de soporte probatorio de las pretensiones pensionales que los accionantes hicieron valer a través de la acción de tutela; (iii) el que ninguno

de los actores tuviera relación domiciliaria ni laboral con el municipio de Magangué; (iv) el que no se estuviera en frente de un perjuicio irremediable que ameritara la concesión transitoria del amparo. Con fundamento estas consideraciones, la Corte determinó que la medida de dejar sin efecto la sentencia de tutela proferida en dos mil seis (2006) -, para este caso particular, no supondría una afectación desproporcionada a la cosa juzgada, entre otras razones porque ella dejaba abierta a los accionantes la posibilidad de acudir al juez natural para reclamar la prestación a la que alegaban tener derecho.

Con fundamento en lo expuesto, la Sala abordará la decisión de los casos concretos sometidos a su consideración.

III. RESOLUCIÓN DE LOS CASOS CONCRETOS

Expediente (1) T-3190423

La accionante Cajanal EICE en liquidación interpuso acción de tutela con la finalidad de dejar sin efectos la decisión del diecinueve (19) de septiembre de dos mil siete (2007) proferida por el Juzgado Segundo Promiscuo del Circuito de Corozal que ordenó el reconocimiento y pago de los aportes que se les descontó en exceso por concepto de aportes a la Seguridad Social en Salud a cuatrocientos cuarenta (440) accionantes. La peticionaria solicita dejar sin efectos la decisión del juzgado accionado del diecinueve (19) de septiembre de dos mil siete (2007), por considerar que está incurso en diferentes defectos de tipo fáctico, sustantivo y procedimental.

La Sala considera que la presente acción de tutela es improcedente por tratarse de una tutela contra una sentencia de tutela. No obstante, la situación compleja advertida durante la revisión del presente asunto, la cual evidencia un conjunto de irregularidades serias en el uso de la acción de tutela para la obtención de prestaciones económicas que han debido ventilarse en primer lugar ante el juez natural y una posible afectación de los derechos de terceros beneficiarios y afiliados a Cajanal EICE –en liquidación, exige que la Corte module los efectos de la acción de tutela cuestionada. Como se explicará a continuación, el remedio constitucional más adecuado para dar respuesta a esta situación compleja consiste en dar aplicación al precedente establecido en la sentencia T-218 de 2012 y, en consecuencia, dejar sin efectos la orden impartida por el Juzgado Segundo Promiscuo del Circuito de Corozal en la sentencia de tutela proferida el 19 de diciembre de 2007, y en consecuencia, ordenar a Cajanal EICE en liquidación que inaplique la orden impartida en tal decisión, dejando en todo caso abierta a las partes la posibilidad de que acudan a la jurisdicción contenciosa administrativa para que sea el juez natural quien decida de manera definitiva sobre sus derechos. Procede la Sala entonces a señalar las razones que fundamentan estas afirmaciones.

1. La acción de tutela no procede para obtener la devolución de retenciones por aportes en salud efectuadas a docentes beneficiarios de pensión gracia.

Con relación al asunto debatido en la decisión de tutela que ahora cuestiona Cajanal EICE –en liquidación–, esta Corporación ha sostenido que la tutela no es el mecanismo para exigir el reconocimiento y pago de obligaciones monetarias, como ocurre con el reembolso de los “*aportes en exceso*” en salud por parte de docentes que son beneficiados con la pensión gracia. En sentencia T-359 de 2009,²⁹ la Corte sostuvo explícitamente que el reclamo por vía de tutela de reembolsos de aportes que por concepto de salud se les hace a los docentes que reciben una pensión gracia es improcedente.

En esa ocasión, la Corte revisó el caso de setenta y ocho (78) beneficiarios de la pensión gracia que estimaban que la aplicación de descuentos por aportes de salud desconocía sus derechos fundamentales al mínimo vital y a la igualdad. La Corte negó el amparo por considerar que (i) la cotización a salud sobre la mesada pensional es, sin excepción alguna, obligatoria, (ii) dicha cotización beneficia a los accionantes toda vez que constituye un aporte con una destinación fija, a saber el financiamiento del servicio médico asistencial del afiliado o pensionado la cotización, y (iii) los porcentajes de los aportes no tienen la entidad para llegar a afectar el mínimo vital de los accionantes. En este sentido sostuvo lo siguiente:

“en el caso concreto es evidente que los docentes reciben el pago de sus mesadas pensionales, sin estar evidenciado que el descuento hecho por salud, que es a beneficio de cada quien, afecte el mínimo vital de ninguno [...] Tampoco puede considerarse vulnerado el derecho a la igualdad, la tercera edad o la seguridad social, pues se trata de un pago que redundo en provecho propio de cada aportante, y no se pone de presente una situación en la cual se manifieste que otras personas en equiparables circunstancias, tengan mejores condiciones que aquéllos o se les aplique un descuento inferior”.

Adicionalmente, como la Corte lo explicó en la misma decisión, con anterioridad a la Ley 100 de 1993, los pensionados contribuían con el 5% de su mesada pensional para la financiación de los servicios de salud. La Ley 100 modificó este porcentaje al establecer que la tasa de cotización para financiar el Sistema General de Seguridad Social en Salud sería hasta del 12%, independientemente del tipo de pensión de que se trate. Por su parte, la pensión gracia de los docentes fue reajustada mensualmente en un monto equivalente a la diferencia entre el 5% y el nuevo valor del aporte por

²⁹ MP. Nilson Pinilla Pinilla.

concepto de salud, que puede ser hasta del 12%.³⁰ Lo anterior, con el fin de mantener la capacidad adquisitiva de las mesadas pensionales y no afectar el derecho a la igualdad de los pensionados como consecuencia del incremento en el aporte por concepto de salud ordenado por la Ley 100 de 1993.³¹ Esta circunstancia es una razón más que explica la improcedencia de la tutela como mecanismo para exigir la devolución de posibles aportes en exceso por concepto de salud.

Específicamente con relación a los desacuerdos que puedan surgir respecto del monto de los aportes, la misma decisión señaló que la acción de tutela, en virtud de su carácter residual y subsidiario, no es “*el mecanismo idóneo para la solución de las inconformidades aquí planteadas*”.

A la luz del precedente establecido en la citada decisión, es claro que la acción de tutela constituía un mecanismo judicial manifiestamente improcedente para obtener el reconocimiento de las sumas de dinero pretendidas por los accionantes.

2. La situación advertida durante la revisión del presente caso exige la intervención de la Corte Constitucional para hacer frente a una serie de irregularidades que tienen la entidad suficiente para poner en riesgo el respeto de la Constitución y desvirtúan la finalidad misma de la acción de tutela.

Sin perjuicio de lo señalado en el acápite anterior, la Sala encuentra que debido a la situación compleja que viene presentándose respecto de la acción y la función de los jueces de tutela y que advirtió en el estudio del proceso objeto de revisión, es preciso modular los efectos del fallo proferido por el juzgado Segundo Promiscuo del Circuito de Corozal el diecinueve (19) de septiembre de dos mil siete (2007) en contra de Cajanal. Lo anterior encuentra fundamento en su función de órgano de cierre, de garante de los derechos fundamentales.

³⁰ En efecto, cuando exista cobertura familiar la cotización puede ser mayor al 5%, aunque nunca puede ser superior al 12%. Esta mayor cotización está enunciada en el artículo 42 del Decreto 692 de 1994, que reglamentó la Ley 100 en lo relativo al reajuste de la mesada pensional, cuando establece que el reajuste operará “por la diferencia entre la cotización que venían efectuando los pensionados y la nueva cotización del 8% que rige a partir de abril de 1993, o la que se determine cuando rijan la cobertura familiar, sin exceder del 12%” (énfasis añadido).

³¹ Ley 100 de 1993, ‘Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones’. El Artículo 143 señala con relación al reajuste lo siguiente: “A quienes con anterioridad al 1o. de enero de 1994 se les hubiere reconocido la pensión de vejez o jubilación, invalidez o muerte, tendrán derecho, a partir de dicha fecha, a un reajuste mensual equivalente a la elevación en la cotización para salud que resulte de la aplicación de la presente Ley.//La cotización para salud establecida en el sistema general de salud para los pensionados está, en su totalidad, a cargo de éstos, quienes podrán cancelarla mediante una cotización complementaria durante su período de vinculación laboral”. En cuando al máximo de cotización por concepto de salud que debían realizar los afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud, el artículo 204 de la Ley 100 -con anterioridad a la modificación introducida por el artículo 10 de la Ley 1122 de 2007- señalaba lo siguiente: “La cotización obligatoria que se aplica a los afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud según las normas del presente régimen, será máximo del 12% del salario base de cotización, el cual no podrá ser inferior al salario mínimo [...]”.

Con este objeto, la Sala procederá, primero, a describir el conjunto de circunstancias que configuran la situación compleja que enmarca los casos bajo estudio para, a continuación, señalar las características específicas de esta situación cuyo grado de afectación al orden constitucional amerita y justifica la intervención de esta Corporación.

2.1. Hechos que configuran la situación compleja puesta en conocimiento de esta Corte en el proceso de revisión del expediente T-3190423.

En el presente caso confluyen diversas circunstancias de índole fáctica, procesal y jurídica que llevan a la Corte Constitucional a actuar con especial prudencia como máximo juez de tutela, y a ejercer sus atribuciones oficiosas a través de la aplicación de un nivel estricto de escrutinio de la compleja situación que ha sido puesta en su conocimiento en este proceso. Tales circunstancias son las siguientes:

2.1.1. La protección otorgada en el fallo de dos mil siete (2007) no estaba dirigida a impedir o hacer cesar la vulneración del núcleo de ningún derecho fundamental. En otras palabras, el fallo versa sobre obligaciones dinerarias que no afectan el mínimo vital de los entonces accionantes, a saber, el reembolso de los aportes pagados en exceso por concepto de salud. En efecto, el posible pago en exceso es como máximo de siete (7) puntos respecto de la pensión gracia, porque como lo indicó la Sala anteriormente de conformidad con el artículo 204 de la Ley 100 de 1993, los pensionados deben contribuir hasta con un 12%. Ahora, incluso si se probara que a los accionantes les fue descontado un 7% en exceso, no encuentra la Sala que dicho porcentaje tenga la entidad para poner en riesgo el mínimo vital de los accionantes por tres razones: primero porque como fue señalado anteriormente, la Ley 100 de 1993 y el Decreto 42 del Decreto 692 de 1994 ordenaron un reajuste de las mesadas pensionales para cubrir la diferencia generada en el aumento en la cotización por concepto de salud precisamente para evitar afectar el derecho a la igualdad de los pensionados; segundo, porque la cotización por concepto de aportes a la financiación del servicio de salud es en beneficio de los pensionados; y tercero, porque incluso si fuera probado que el mencionado porcentaje, es decir del 7%, fue pagado en exceso, no tiene la entidad para afectar el mínimo vital de los pensionados. Sin embargo, de presentarse circunstancias particulares que evidenciaran una posible afectación, está tendría que ser probada en cada caso concreto.

Incluso en el expediente enviado a esta Corte por el Juzgado Segundo Promiscuo del Circuito de Corozal, no reposa prueba alguna que permita constatar que a los accionantes les fue descontado el 7% en exceso.³²

³² Cuaderno tercero del expediente T-3190423 consta de 476 folios.

2.1.2. No obstante lo anterior, la decisión de tutela proferida por el juzgado accionado (i) tuvo por objeto asegurar el reconocimiento y pago de una prestación puramente económica; (ii) concedió el amparo solicitado sin establecer previamente el cumplimiento de los requisitos para la procedencia excepcional del amparo en estos casos, a saber la inexistencia o ineffectividad de otro mecanismo judicial de defensa y la presencia de un perjuicio irremediable y; (iii) concedió el amparo en ausencia de una mínima valoración probatoria respecto de cada uno de los accionantes, ya que no se aportaron pruebas con respecto a la pretensión principal.

En efecto, la pretensión de la acción concernía la definición del valor supuestamente irregular cotizado en exceso mediante aportes a salud respecto de cuatrocientos cuarenta (440) personas. Ello implicaba la realización de un análisis probatorio mínimo respecto de cada uno de los actores para determinar en cada caso (i) la existencia o amenaza de un perjuicio irremediable, (ii) la inexistencia o ineficacia de otros medios de defensa judicial, y (iii) el porcentaje exacto pagado en exceso por concepto de salud. Este último aspecto debía tener en cuenta requisitos particulares como por ejemplo la verificación en cada caso de la existencia o inexistencia de cobertura familiar en salud. Lo anterior, porque de conformidad con el artículo 42 del Decreto 692 de 1994, se ordenó un reajuste de las mesadas pensionales *“por la diferencia entre la cotización que venían efectuando los pensionados y la nueva cotización del 8% que rige a partir de abril de 1993, o la que se determine cuando rija la cobertura familiar, sin exceder del 12%”*.³³ De este texto se deduce que la cobertura del grupo familiar en salud puede requerir un aporte de hasta del 12% sobre la pensión, aspecto que debió ser tenido en cuenta al analizar la procedencia de la acción de tutela para cada uno de los accionantes.³⁴ Sin embargo, ello no ocurrió.

2.1.3. La decisión del Juzgado Segundo Promiscuo del Circuito de Corozal de ordenar el reintegro de los aportes a salud a cuatrocientos cuarenta (440)

³³ ‘Por el cual se reglamenta parcialmente la ley 100 de 1993’. El artículo 42 establece lo siguiente: *“Reajuste pensional por incremento de aportes en salud. A quienes con anterioridad al 1° de enero de 1994 se les hubiere reconocido la pensión de vejez o jubilación, invalidez, o sobrevivientes, y a quienes sin haberles efectuado el reconocimiento tuvieran causada la correspondiente pensión con los requisitos formales completos, tendrán derecho a partir de dicha fecha a que con la mesada mensual se incluya un reajuste equivalente a la elevación en la cotización para salud prevista en la Ley 100 de 1993. En consecuencia, las entidades pagadoras de pensiones procederán a efectuar el reajuste previsto en este artículo por la diferencia entre la cotización que venían efectuando los pensionados y la nueva cotización del 8% que rige a partir de abril de 1993, o la que se determine cuando rija la cobertura familiar, sin exceder del 12%. En el caso del ISS, en donde ya existe la modalidad de medicina familiar para los pensionados, el reajuste se hará por la diferencia entre el 3.96% que venían aportando los pensionados, y el 12% de la cotización con cobertura familiar. Las entidades pagadoras deberán descontar la cotización para salud, y transferirlo a la EPS o entidad a la cual esté afiliado el pensionado en salud. Igualmente deberán girar un punto porcentual de la cotización al fondo de solidaridad y garantía en salud”*.

³⁴ Además, la orden prescrita en la parte resolutoria de la decisión no precisa el monto en exceso descontado a cada accionante y que debía serles reembolsado, toda vez que hace referencia, de manera general y ambigua a *“las sumas descontadas de (sic) de las mesadas pensionales adicionales y reliquidaciones correspondientes a su pensión gracia”*, para efectos de la devolución.

personas, en cambio, implica una afectación de los recursos públicos del sistema de seguridad social destinados a un proceso liquidatorio complejo, así como a trámites y procesos de gestión específicos, para efectos de ser canalizados hacia el sistema de seguridad social. En efecto, estos recursos, están afectos al proceso liquidatorio de una entidad del sistema de seguridad social cuyo objeto social mismo tiene una incidencia directa sobre el goce efectivo de los derechos fundamentales de sus afiliados y beneficiarios.

2.1.4. Es evidente la tardanza del juzgado Segundo Promiscuo del Circuito de Corozal en remitir el expediente de tutela correspondiente al fallo dictado el diecinueve (19) de septiembre de dos mil siete (2007) a esta Corporación para su revisión. No sólo transcurrió más de un (1) año desde la adopción del fallo y su recibo en la Secretaria General de esta Corporación el siete (7) de diciembre de dos mil ocho (2008), sino que fue preciso que la Procuraduría realizara una visita administrativa el seis (6) de agosto de dos mil ocho (2008) al Juzgado para evidenciar (i) que el proceso estaba perdido y (ii) que no había ninguna planilla de remisión de la tutela, ni documento alguno con el número de guía que pudo habersele asignado. Por lo anterior, fue necesario que la jueza se comprometiera a buscar el proceso y hacerlo llegar a la Procuraduría.

Adicionalmente, tal tardanza para la remisión del expediente no solo constituyó en el caso concreto una omisión de la obligación legal y constitucional del Despacho, sino que obstruyó la revisión oportuna de una decisión que ordenaba un pago de carácter inmediato, a saber la devolución de “lo descontado en exceso” por concepto de aportes a salud de la pensión gracia de la que se benefician los accionantes.

2.1.5. La orden de tutela cuestionada en el presente proceso, fue proferida el diecinueve (19) de septiembre de dos mil siete (2007), es decir en el año inmediatamente anterior a la declaración por parte de esta Corporación de un estado de cosas inconstitucional en 1998 respecto de la situación de incapacidad estructural de respuesta de Cajanal EICE – en liquidación-.³⁵ Una década después, como lo advirtió esta Corporación en la sentencia T-1234 de 2008, dicho estado no había sido superado, razón por la que impartió una serie de órdenes complejas encaminadas a su superación, y conformó una Sala Especial de Seguimiento. Si bien esta circunstancia no exime a la entidad de su obligación de garantizar los derechos fundamentales de sus beneficios y afiliados, sí constituye uno de los elementos para comprender la situación compleja que enmarca la presente acción de tutela.

2.1.6. Ninguna de estas circunstancias en particular daría lugar a la posibilidad de modular los efectos y órdenes de un fallo en firme como uno de los elementos constitutivos de un nuevo proceso de tutela. Sin embargo, una vez evaluados en su conjunto, es posible, primero, comprender la dimensión de la

³⁵ Declarado en la sentencia T-068 de 1998 (MP. Alejandro Martínez Caballero).

situación compleja que estudia la Corte en este caso, y, segundo, entrar a modular en este contexto los efectos y órdenes de la decisión de tutela cuestionada.

2.2. Características de la situación compleja que en conjunto ponen en riesgo el respeto de la Constitución.

El caso bajo estudio pone en noticia al juez constitucional de una situación más amplia y compleja que la exhibida por la singularidad del fallo de tutela cuestionado. En efecto, la colección de hechos particulares anteriormente mencionados evidencia una situación respecto de cual la Corte no podía tener noticia al momento de decidir la no selección para revisión de casos aislados, los cuales, a pesar de conceder el amparo constitucional en ausencia de los requisitos mínimos para su procedencia, no podían evidenciar las dimensiones de dicha situación. Tres aspectos críticos en particular la caracterizan: a) un patrón de presunta arbitrariedad por parte de los jueces de tutela que podría comprender un uso particular de la jurisprudencia constitucional, b) la afectación de derechos fundamentales de terceros, y c) la incidencia de las circunstancias estructurales de Cajanal EICE –en liquidación. En conjunto, estos aspectos justifican el estudio de los efectos de una tutela ejecutoriada, es decir el fallo proferido el 19 de septiembre por el Juzgado accionado, como elemento configurador de una situación de hecho que llega mediante revisión al conocimiento de la Corte.

2.2.1. Patrón de uso irregular de la acción de tutela y de arbitrariedad por parte de los jueces de tutela encargados de decidirlos.

La Sala advierte que existe en este caso, un patrón de uso irregular de la acción de tutela por parte de los accionantes, quienes en lugar de acudir a la jurisdicción administrativa para ventilar sus pretensiones, tomaron la vía del atajo y emplearon la tutela como mecanismo para obtener una decisión revestida con la fuerza de cosa juzgada constitucional y, por ello, inimpugnable a su vez por vía de tutela.

Asimismo, encuentra un patrón de decisión judicial caracterizado por la ausencia de motivación y arbitrariedad en la determinación de las circunstancias fácticas y requisitos jurídicos necesarios para la procedencia de una acción de tutela dirigida a obtener el reconocimiento y pago de la devolución de aportes a salud supuestamente pagados en exceso, con la existencia de protuberantes yerros en la valoración de los medios de conocimiento.

2.2.1.1. El presente caso guarda una estrecha proximidad con el resuelto por la Corte Constitucional en la sentencia T-218 de 2012,³⁶ a la que antes se hizo

³⁶ MP. Juan Carlos Henao Pérez.

alusión.³⁷ En aquella oportunidad, la Corte contravirtió la validez y ordenó dejar sin efectos el título jurídico contenido en una sentencia de tutela que confería el derecho a la pensión gracia a un número plural de accionantes, y en la cual se advertía: (i) un manifiesto desconocimiento del requisito de subsidiariedad; (ii) falta de soporte probatorio de los derechos pensionales que fueron concedidos; (iii) falta de competencia territorial del juez que falló la tutela, razón por la cual este último (iv) fue sancionado disciplinariamente.

Así mismo, en la sentencia T-052 de 2013,³⁸ la Sala revocó el amparo concedido por un juez de tutela que ordenó a Cajanal reliquidar la pensión a la peticionaria sin el lleno de requisitos para la procedencia excepcional de la acción. En este caso, la Corte observó que los jueces que concedieron el amparo no realizaron el examen mínimo de procedencia de la acción de tutela por cuanto el amparo fue concedido a pesar de que, primero, era claro que no se estaba en presencia de un perjuicio irremediable con inminente afectación de derechos fundamentales de la peticionaria porque el valor de la pensión que le fue reconocida, ajustado o no al que le correspondiere, descartaba la afectación a su mínimo vital, y, segundo, porque la propia demandante aseveró que no se había retirado del servicio activo, con lo que la Corte concluyó que *“ni por su edad actual (57 años), ni por alguna otra situación (no menciona factor alguno de disminución de sus facultades intelectuales o físicas) mereciere una protección reforzada”*.

De otro lado, en la sentencia T-362 de 2013,³⁹ la Sala tuvo noticia de la ocurrencia de serias irregularidades en el trámite de pensiones y prestaciones económicas ante Cajanal que habían llegado al conocimiento de la justicia penal. En esta ocasión la Corte negó el amparo solicitado por dos docentes por considerar que las autoridades judiciales accionadas no incurrieron en arbitrariedad alguna que desconociera su derecho al debido proceso dentro del proceso penal adelantado en contra de las accionantes, y en el cual resultaron condenadas por los delitos de peculado por apropiación en calidad de intervinientes, en concurso con fraude procesal en calidad de coautoras, ocultamiento y destrucción de documento público en calidad de coautoras, uso de documento público falso en calidad coautoras y falso testimonio.⁴⁰

Al valorar los requisitos de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, la Corte estudió los elementos probatorios obrantes dentro de la investigación penal, los cuales incluían los resultados de las investigaciones de la Unidad Nacional Anticorrupción de la Fiscalía General de la Nación respecto la práctica de procedimientos ilegales para el

³⁷ Ver considerando 4.1.3. de esta providencia.

³⁸ MP. Nilson Pinilla Pinilla.

³⁹ MP. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁴⁰ La Corte encontró que no había existido vulneración al debido proceso de las accionantes porque las decisiones judiciales cuestionadas no incurrieron en un defecto fáctico por omisión en la valoración de las pruebas ni en un defecto orgánico por vulneración del principio del juez natural.

otorgamiento de pensiones gracia a docentes del orden nacional, sin el cumplimiento de los requisitos exigidos por la ley para tal fin. Entre los resultados, la Fiscalía encontró, además de serias irregularidades al interior de Cajanal en el reconocimiento y pago de pensiones, la existencia de un consorcio que realizaba diferentes tareas con el objeto de obtener de manera fraudulenta y sin el lleno de los requisitos exigidos por la ley, el reconocimiento de la pensión gracia a sus clientes. Entre las labores que adelantaba el consorcio estaban la búsqueda de clientes y la eventual interposición de acciones de tutela a favor de estos para que Cajanal pagara mesadas atrasadas, pagos retroactivos, indexaciones, reliquidaciones, o el pago de las pensiones que ya había reconocido dicha entidad.

2.2.1.2. Ahora, en el caso bajo estudio, las irregularidades son evidentes porque (i) las devoluciones fueron ordenadas de manera irregular y sin justificación legal o constitucional, (ii) el fallo carecía de valoración probatoria alguna frente a los más de cuatrocientos (400) accionantes y (iv) la sentencia no fue remitida oportunamente a la Corte Constitucional para su revisión.

Este tipo de decisiones que no son falladas en derecho, afectan directamente los pilares de la independencia judicial y obstruyen el ejercicio mismo de la justicia en sede constitucional, dada la inusitada gravedad de los yerros cometidos. Así mismo, cuando las irregularidades reseñadas se materializan en una decisión de tutela que no protege derechos fundamentales sino que es empleada como una herramienta para hacer efectivos otro tipo de pretensiones, las actuaciones judiciales que deciden ampararlas entran en abierta contradicción con el derecho a la administración de justicia y el principio de la tutela judicial efectiva.

Así mismo, un actuar repetitivo de jueces de tutela para conceder el amparo con relación a prestaciones puramente económicas, a pesar de la ausencia de motivación y de la arbitrariedad en la determinación de las circunstancias fácticas necesarias para su procedencia, equivale a un abandono del rol de juez de tutela por varias razones:

Primero, porque desconoce el fin del amparo constitucional; segundo porque desnaturaliza la función judicial y sus objetivos constitucionales toda vez que los jueces se apartan de los criterios de necesidad, ponderación, legalidad y corrección que rigen el ejercicio de labor de administrar justicia; y tercero, porque quebranta el deber de imparcialidad en el desempeño de la función judicial porque privilegia, en ejercicio de las funciones, intereses que son extraños a los fines típicos del órgano del que se es titular.

Además, cuando los jueces de tutela fallan en desconocimiento de las finalidades de la protección constitucional y de sus deberes mínimos al

momento de determinar la procedencia de la acción, también desconocen la buena fe y la confianza que limitan las actuaciones de los jueces en los sistemas democráticos en tanto que mediante sus fallos dan fe de situaciones fácticas que no han sido evidenciadas ni siquiera sumariamente, con lo cual, afectan también a la pluralidad de ciudadanos en general.

2.2.1.3. A la serie de irregularidades señaladas anteriormente, debe agregarse un factor adicional que resquebraja la finalidad de protección de derechos fundamentales que define a la acción de tutela, esto es, el uso acomodaticio de la jurisprudencia constitucional. Este uso implica un empleo retórico de las garantías y requisitos reconocidos por la jurisprudencia constitucional en materia de protección de derechos fundamentales amenazados y que se caracteriza por su mera enunciación en ausencia de motivación alguna que evidencie la aplicación de la jurisprudencia al caso concreto.

En el fallo cuestionado en este proceso de tutela, el Juzgado accionado se limitó a afirmar que se dan los presupuestos para la procedencia de la acción de tutela, sin siquiera referirse a tales presupuestos y sin proceder a comprobar que efectivamente estaban acreditados.

Así, el juzgado, en primer lugar afirmó que los peticionarios eran personas de la tercera edad en ausencia de la determinación de este requisito en cada caso concreto y de manera confusa, toda vez que también dijo en el párrafo anterior al citado que se trataba de "*pensionados cercanos a la tercera edad*". En segundo lugar no estableció las circunstancias en cada caso que le permitieran concluir que el alegado descuento en exceso del 7% sobre la mesada pensional por concepto de salud afectara la dignidad humana y la subsistencia en condiciones dignas de los accionantes. Así entonces, el juzgado empleó una referencia retórica a los requisitos desarrollados por la jurisprudencia constitucional para la procedencia excepcional de la tutela, sin proceder a identificarlos en cada uno de los cuatrocientos cuarenta (440) casos. Esto constituye un uso acomodaticio de la jurisprudencia que no solo desconoce la finalidad de la acción de tutela de protección de derechos fundamentales sino que está en contradicción con los objetivos antes enunciados del principio de la autonomía judicial.

2.2.2. Afectación de los derechos fundamentales de terceros

Ahora, el uso acomodaticio de la jurisprudencia en el contexto señalado genera una grave vulneración del derecho a la igualdad de las personas cuyo mínimo vital está siendo afectado por un retraso en el reconocimiento y pago de su pensión por parte de Cajanal EICE –en liquidación–, en relación con quienes, mediante la acción de tutela, obtuvieron la protección de prestaciones puramente monetarias que no guardan una relación de garantía con ningún derecho fundamental.

Estas circunstancias ameritan que la Corte tome medidas para proteger a los terceros cuyo derecho a la igualdad está siendo afectado y constituye otra de las razones que explican la necesidad de que la Corte module los efectos que el fallo de tutela cuestionado tiene sobre la compleja situación anteriormente detallada.

2.2.2.1. En casos extremos en los que concurre la posibilidad de afectar derechos fundamentales de terceros como resultado de un uso acomodaticio de la jurisprudencia constitucional en la situación compleja antes evidenciada, la Corte debe entrar a ponderar los efectos de las decisiones que descansan en circunstancias irregulares y los derechos fundamentales de quienes pueden verse afectados en el marco de la situación compleja que da origen a un nuevo escenario objeto de revisión de la Corte Constitucional.

En varias oportunidades, la Corte ha advertido que en virtud de las particularidades del caso, resulta necesario tener en consideración a terceros que pueden ver afectados sus derechos fundamentales por una decisión de tutela. Así por ejemplo, la Corte en la sentencia T-294 de 2004,⁴¹ anteriormente citada, adoptó órdenes para proteger los derechos de terceros. En esta ocasión, la Corporación decidió que unas sentencias proferidas en mil novecientos ochenta y siete (1987) y mil novecientos ochenta y nueve (1989) que declararon la prescripción adquisitiva de un bien inmueble de “*uso público*”, el cual tenía además una importancia significativa en términos del medio ambiente, habían vulnerado el derecho al debido proceso del Departamento Administrativo del Medio Ambiente Damarena. Para arribar a esta decisión, la Corte tuvo en consideración que (i) se trataba de un bien de uso público, (ii) que el juez omitió notificar el inicio del proceso a cualquier autoridad pública, (iii) que el bien inmueble sufrió un deterioro ambiental considerable, (iii) que la Nación no tuvo la oportunidad de controvertir las decisiones judiciales mediante las cuales se declaró la pertenencia del inmueble.

Bajo estas circunstancias, la Corte advirtió que sería constitucionalmente inadmisibles que los particulares que ocupan el bien de uso público mencionado puedan ser propietarios de éste, cuando existe una expresa prohibición constitucional de que ello suceda. Lo contrario implicaría un desconocimiento de valores constitucionales protegidos como la destinación de los bienes de uso público, y la protección de los recursos ambientales, “*los cuales prevalecen sobre eventuales derechos de propiedad que se hubieren podido generar a partir de las equivocaciones de la jurisdicción civil, y del paso del tiempo*”.

⁴¹ (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

No obstante la vulneración del derecho al debido proceso, la Corte señaló que no le correspondía al juez de tutela anular dichas sentencias, porque ello equivaldría a (i) desconocer el extenso lapso transcurrido desde que fueron proferidas; (ii) desconocer los derechos de las personas beneficiadas por las providencias judiciales y terceros de buena fe; y (iii) afectar de manera excesiva los principios de la cosa juzgada y de la seguridad jurídica que rigen la administración de justicia.

En este contexto, la Corte identificó “*una tensión entre dos conjuntos de valores e intereses constitucionales*”, de un lado “*el derecho al debido proceso de la Nación, el ordenamiento constitucional de protección del medio ambiente, y la norma de orden superior dirigida a la destinación de algunos bienes al uso público*” y de otro “*los derechos de propiedad que han surgido sobre las personas que adquirieron el predio o a favor de quienes fue declarada la pertenencia del terreno*” además de los principios de la cosa juzgada y la seguridad jurídica. En vista de la tensión, la Corte estimó que la solución más apropiada para asegurar la protección al debido proceso de Damarena sin afectar de manera excesiva los principios de la cosa juzgada y la seguridad jurídica era reabrir la posibilidad de interponer el recurso extraordinario de revisión contra las sentencias acusadas. Ahora, toda vez que tal resolución podría afectar a terceros que de buena fe pretendieran adquirir parcial o totalmente el inmueble o a quienes se les diera en garantía el terreno, la Corte decidió proteger sus derechos, para lo cual ordenó “*(i) a la oficina de instrumentos públicos de Cartagena, que registre las limitaciones al dominio del inmueble dispuestas en la presente providencia judicial y (ii) a los propietarios del bien, que se abstengan de perfeccionar cualquier acto o contrato que implique la transferencia parcial o total de la propiedad del inmueble, sin que se le informe al comprador acerca de la posible destinación del bien al uso público y del pleito judicial pendiente*”.

La Corte también adoptó medidas para proteger los derechos fundamentales de terceros cuyos derechos fundamentales podrían verse afectados por su decisión en un proceso de tutela en la sentencia SU1023 de 2001.⁴² En esta ocasión la Corte decidió que sus órdenes debían tener efectos *inter comunis* con el fin de proteger los derechos de todos los pensionados de la Compañía de Inversiones de la Flota Mercante S.A., por considerar que conceder el amparo únicamente a los peticionarios, afectaría a los demás pensionados que no habían interpuesto la acción.⁴³

⁴² (M.P. Jaime Córdoba Triviño, A.V. Jaime Araujo Rentería).

⁴³ En desarrollo de los efectos *inter comunis* ordenados en esa decisión, en la sentencia T-034 de 2002 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), la Corte señaló que toda vez que la acción de tutela que revisaba fue interpuesta por un pensionado de la Compañía de Inversiones de la Flota Mercante S.A. con el fin de obtener el pago de las mesadas adeudadas por esa empresa desde 1999, la Sala, amparó los derechos invocados por el actor, de conformidad con lo establecido en sentencia SU.1023 de 2001.

Toda vez que la empresa se encontraba en proceso de liquidación obligatoria y los activos ilíquidos con los que contaba resultaban insuficientes para asumir los crecientes pasivos pensionales, la Corte consideró que la protección de derechos fundamentales de los pensionados mediante la orden del pago de mesadas pendientes, desconocía el derecho a la igualdad de los no tutelantes.

Con relación a las razones que fundamentan la protección de derechos fundamentales de terceros en un fallo de tutela, la Corte expresó:

“Existen circunstancias especialísimas en las cuales la acción de tutela no se limita a ser un mecanismo judicial subsidiario para evitar la vulneración o amenaza de derechos fundamentales solamente de los accionantes. Este supuesto se presenta cuando la protección de derechos fundamentales de los peticionarios atente contra derechos fundamentales de los no tutelantes. Como la tutela no puede contrariar su naturaleza y razón de ser y transformarse en mecanismo de vulneración de derechos fundamentales, dispone también de la fuerza vinculante suficiente para proteger derechos igualmente fundamentales de quienes no han acudido directamente a este medio judicial, siempre que frente al accionado se encuentren en condiciones comunes a las de quienes sí hicieron uso de ella y cuando la orden de protección dada por el juez de tutela repercute, de manera directa e inmediata, en la vulneración de derechos fundamentales de aquellos no tutelantes”.

Varios aspectos confluyeron para que la Corte decidiera tutelar los derechos de todos los pensionados de la Flota Mercante. Primero, la Corporación advirtió que para al momento en que fueron concedidas las primeras tutelas que ordenaron el pago de mesadas pensionales a un reducido grupo de beneficiarios, resultaba imposible de prever la situación compleja en que se encontraría la empresa. Las primeras tutelas disminuyeron desproporcionadamente los activos de la compañía, e incentivaron, en virtud de la inmediatez de la acción, a otros pensionados que esperaban la finalización del proceso de liquidación obligatoria, a interponer acciones de tutela masivamente para obtener el reconocimiento de las mesadas pensionales dejadas de pagar por más de quince (15) meses.⁴⁴ Ante estas circunstancias la Corte sostuvo que todos los pensionados, peticionarios o no, tenían el derecho de beneficiarse, en igualdad de condiciones, de la distribución de los activos disponibles en la liquidación de la Flota Mercante, el que se traducía en un derecho de participación proporcional. En segundo lugar, y como consecuencia de lo anterior, la Corte determinó que tutelar aisladamente el derecho de uno o algunos pensionados provocaría la vulneración de los

⁴⁴ En este sentido, la decisión expresó que “Según reportó el liquidador de la CIFM, en diferentes lugares del país se han interpuesto más de 600 tutelas por pensiones, cerca de 100 tutelas por salud y más de 200 incidentes de desacato, pero no existe caja disponible para cancelar los montos concedidos a través de la nuevas tutelas”.

derechos de quienes no acudieron de manera directa a la acción de tutela, toda vez que “*su mínimo vital [estaba] igualmente comprometido con el no pago de las acreencias pensionales*”. En este sentido, la Corte precisó que en este caso no se trataba de un conflicto entre las normas del proceso liquidatorio y los derechos fundamentales de los pensionados “*sino de la ponderación y armonización de los derechos constitucionales de los accionantes y los derechos constitucionales del resto de la población pensional*”.

2.2.2.2. Ahora, en el caso bajo estudio, la Sala considera preciso proteger los derechos de todos aquellos que están a la espera del reconocimiento de su pensión por parte de Cajanal EICE –en liquidación- y la UGPP; derechos cuyo reconocimiento se ve obstaculizado por los retrasos que acciones de tutela como la cuestionada, en la cual se ordena de manera prioritaria reconocer prestaciones puramente económicas que no tienen la entidad para afectar el mínimo vital de los accionantes, pero que en virtud de su número – 440- dilatan el trámite del reconocimiento de otras prestaciones cuya demora sí puede llegar a afectar los derechos fundamentales de sus titulares. Lo anterior por cuanto la decisión de tutela cuestionada comporta la dedicación de funcionarios para su cumplimiento, causando un retraso en el reconocimiento de los derechos a la pensión de otros afiliados y beneficiarios de la Caja, y del otro, porque implica una erogación económica que está haciendo atendida con prelación a aquellas solicitudes de pensión que sí cuentan con un sustento claro y cuyo retraso en el reconocimiento y pago sí puede llegar a afectar gravemente los derechos fundamentales de los titulares del derecho a la pensión.

2.2.3. Las circunstancias estructurales de Cajanal EICE –en liquidación.

El tercer aspecto a tener en cuenta para la caracterización de la situación compleja que enmarca el caso en revisión, enunciado anteriormente, está constituido por las circunstancias estructurales de Cajanal EICE –en liquidación- que afectaron por más de una década su capacidad de respuesta a peticiones elevadas por sus beneficiarios y afiliados.

2.2.3.1. La jurisprudencia de esta Corporación identificó en mil novecientos noventa y ocho (1998), una situación de fallas estructurales que afectaban el funcionamiento de la Caja Nacional de Previsión Social. Estas fallas se tradujeron concretamente en la imposibilidad de atender de manera oportuna las solicitudes que le presentaban los usuarios, en especial con relación al trámite y reconocimiento de pensiones.⁴⁵ Ante esta situación, la Corte decretó,

⁴⁵ En la sentencia T-016 de 2010 (M.P. Juan Carlos Henao Pérez), la Corte hizo un recuento de las fallas estructurales que Cajanal empezó a enfrentar en 1966 y que se intensificaron a partir de 1994.

en la sentencia T-068 de 1998,⁴⁶ la existencia de un estado de cosas inconstitucional en la Caja Nacional de Previsión Social.⁴⁷

En esa oportunidad, la Sala constató que más de treinta mil (30.000) acciones de tutela contra las Cajas de Previsión Social del país con identidad de pretensiones y de derechos afectados habían sido remitidas a esta Corporación. La Caja Nacional de Previsión, específicamente, adujo como causales del retardo en la resolución de las peticiones el considerable volumen de trabajo y carácter dispendioso del procedimiento administrativo para reconocer pensiones de jubilación así como sus correspondientes reliquidaciones. Por lo anterior, resolvió decretar una inspección judicial, en donde encontró varias problemáticas:

- (i) una gran cantidad de empleados de la Caja Nacional de Previsión dedicado a la atención de las solicitudes eran vinculados mediante contrato de prestación de servicios, entre otras razones, porque como lo manifiesta 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, lo cual prácticamente paraliza la gestión administrativa.
- (ii) La Caja no parecía contar con los suficientes elementos de apoyo físico para su gestión (computadores, máquinas de escribir);
- (iii) La Caja detectó un número importante de solicitudes fraudulentas que hizo necesario implementar exigentes medidas de control;
- (iv) 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, las peticiones se estaban resolviendo básicamente en 8 meses, y se aspiraba que en 1998 fuera posible atenderlas en 4 meses;

⁴⁶ (M.P. Alejandro Martínez Caballero).

⁴⁷ En este sentido, el numeral sexto de la parte resolutive dispuso: “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”.

- (v) De acuerdo con estadísticas que presentó Cajanal, durante los años 1995, 1996 y 1997 se instauraron cerca de 14.086 acciones de tutela en su contra.

En la misma decisión, la Corte señaló que la situación que entonces atravesaba Cajanal,

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

2.2.3.2. Diez años (10) después, en la sentencia T-1234 de 2008,⁴⁸ la Corte Constitucional, luego de recalcar la constante proliferación de acciones de tutela contra Cajanal, manifestó que el estado de cosas inconstitucional no había sido superado.⁴⁹ En efecto, a partir de la información suministrada por la propia entidad a treinta y uno (31) de diciembre de dos mil siete (2007), la decisión constató que existían cuarenta y un mil (41.000) solicitudes acumuladas, y que para mayo de dos mil ocho (2008) la suma era de treinta y siete mil doscientos doce (37.212) solicitudes acumuladas.

La Sala estimó que mientras no se resolviera el problema estructural que afecta a Cajanal, la demora en la respuesta que no excediera el plazo requerido estimado por la entidad no podía considerarse como una violación del derecho de petición, susceptible de amparo constitucional. Lo anterior, siempre y cuando (i) la entidad suministrara al interesado información sobre las razones del atraso y sobre las medidas que se adelantan para superarlo, así como un tiempo estimado de respuesta, y que (ii) el juez constitucional considere este plazo razonable.⁵⁰

⁴⁸ (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

⁴⁹ En el interregno, la gravedad de la situación condujo incluso a disponer mediante el Decreto 3902 del tres (3) de noviembre de dos mil seis (2006) la suspensión de la atención al público y por ende de las actuaciones administrativas en Cajanal durante el periodo comprendido entre el siete (7) de noviembre de dos mil seis (2006) y el cinco (5) de marzo de dos mil siete (2007).

⁵⁰ En este orden, la Corte sostuvo y prescribió lo siguiente: *“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: [...] 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*

Ante este contexto dominado por problemas estructurales y con el fin de dar una respuesta a la grave situación de incumplimiento en la respuesta de múltiples peticiones dirigidas a la entidad, la Corte consideró preciso modificar las reglas que gobiernan el trámite de los incidentes de desacato una vez evidenció que la aplicación de ésta medida en el caso concreto, antes que garantizar los derechos fundamentales de los pensionados o de quienes solicitaban el reconocimiento de sus derechos pensionales estaba agravando su situación. Por esta razón, resolvió prescindir de la imposición de sanciones por desacato al gerente de Cajanal por omisiones que no le eran atribuibles a título de culpa, y, concretar una decisión que le permitiera abordar los mencionados problemas. En ese sentido, la Corte señaló lo siguiente:

*“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 en 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”.*⁵¹

En consecuencia, en vez de la sanción por desacato, la Sala optó por exigirle al director de Cajanal compromisos concretos, como la elaboración y ejecución de un plan de acción, en donde incluyera medidas para superar el atraso de la entidad para dar respuesta a las diversas solicitudes, incluyendo las de reconocimiento de prestaciones económicas represadas. Mediante Auto 305 de dos mil nueve (2009)⁵² la Sala aprobó el plan de acción presentado por

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”.

⁵¹ En el mismo sentido, la decisión señaló además lo siguiente: *“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”.*

⁵² (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

Cajanal⁵³ y reiteró que estas medidas, antes que una “*excusa para desconocer el derecho de los usuarios a obtener una respuesta en el término fijado en la ley*”, estaban orientadas a garantizar su derecho fundamental de petición.

Posteriormente, y ante la manifestación del Gerente de la EICE de que las fallas estructurales de la entidad eran más complejas de las apreciadas por la Corporación en la sentencia del año dos mil ocho (2008), la Corte, en el Auto 243 de dos mil diez (2010), aprobó el reajuste del Plan de Acción presentado por dicho funcionario, el cual debía ejecutarse antes del treinta (30) de noviembre de ese año.

Es claro entonces que la perdurabilidad de las dificultades estructurales de Cajanal para dar respuesta a las peticiones elevadas por sus afiliados e identificadas por la Corte en mil novecientos noventa y ocho (1998) condujo a que la Corte tomara medidas específicas para dar respuesta a la situación. Lo anterior constituye, como se indicó anteriormente, uno de los elementos que caracterizan la compleja situación que enmarca el caso en revisión.

En este punto, la Sala estima importante precisar, por último, que la referencia a las dificultades que afectaron a Cajanal como uno de los elementos a considerar en la decisión del presente caso, no puede interpretarse como una excusa que justifique el desconocimiento de los derechos fundamentales de los ciudadanos y ciudadanas que han elevado y continúan elevando peticiones a Cajanal EICE –en liquidación- o a la UGPP.

En este orden, como lo indicó esta Corporación en la sentencia T-1234 de dos mil ocho (2008), anteriormente mencionada, las medidas adoptadas frente a Cajanal como consecuencia de la no superación del estado de cosas inconstitucional declarado en mil novecientos noventa y ocho (1998), no pueden entenderse como un desconocimiento del derecho de petición. Al respecto, la Corte sostuvo que cuando existen problemas estructurales en las entidades,

“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

⁵³ En síntesis, el plan de acción indicaba en materia de tiempos para responder solicitudes represadas, lo siguiente: (i) reconocimiento de pensiones en un término de nueve (9) meses; indemnizaciones sustitutivas en diez (10) meses; reliquidación de pensiones en diez (10) meses y derechos de petición en tres (3) meses.

inconstitucional, que puede asociarse con la posterior mejoría en el desempeño y en los tiempos de respuesta.”

Así, la Sala reitera que el estado de cosas inconstitucional y la prolongación por varios años de las dificultades de Cajanal para dar respuesta oportuna a las peticiones no pueden entenderse como una razón que justifique la vulneración de los derechos fundamentales de sus afiliados y beneficiarios, pero sí como uno de los factores a considerar en la decisión de casos como el presente.

3. Ante el conjunto de irregularidades y a la compleja situación advertida por esta Sala en este proceso de revisión, es necesario dejar sin efectos el título jurídico conferido en la sentencia de tutela proferida por el Juzgado Segundo Promiscuo del Circuito de Corozal y, en consecuencia, ordenar a Cajanal EICE en liquidación que inaplique la orden impartida en dicha sentencia, dejando abierta a los interesados la posibilidad de acudir a la justicia de lo contencioso administrativo para dirimir de manera definitiva la cuestión relativa a la posible devolución de los pagos en exceso por concepto de salud.

Al aplicar las anteriores apreciaciones al caso concreto, la Corte encuentra necesario modular los efectos de la sentencia de tutela cuestionada en el presente proceso para proteger los derechos fundamentales de los pensionados de Cajanal EICE. Los presupuestos fácticos y jurídicos así lo reclaman, en consideración a la siguiente estructura argumentativa. Así mismo, en el caso concreto, el problema jurídico que aborda la Corte se refiere a los efectos de un fallo de tutela ejecutoriado en una situación caracterizada por múltiples y generalizadas tutelas, en las cuales fueron reconocidos de manera irregular derechos pensionales o prestaciones monetarias.

3.1. Mediante providencia del diecinueve (19) de septiembre de dos mil nueve (2009), el Juzgado Segundo Promiscuo del Circuito de Corozal, condenó a Cajanal EICE –en liquidación- a la devolución a varios extrabajadores de la entidad, de los aportes que, en opinión del juzgado, fueron descontados por exceso de sus mesadas pensionales (pensión gracia), como aportes al Sistema de Seguridad Social en Salud. Esa acción de tutela, presentada por Jorge Elías Álvarez Salgado y otros, contra Cajanal EICE –en liquidación,- llegó para su eventual revisión a esta Corporación el siete (7) de diciembre de dos mil ocho (2008), más de un (1) año después de proferido el fallo. La acción de tutela fue excluida de revisión mediante auto del quince (15) de diciembre del mismo año.

Cajanal EICE –en liquidación- adujo en su escrito de tutela que el fallo proferido por el Juzgado Segundo Promiscuo de Corozal adolece de varios defectos: (i) defecto sustantivo, al haberse reconocido a la parte accionante el

derecho al reembolso de los aportes del 12% efectuado sobre su pensión gracia de jubilación; (ii) defecto fáctico, porque el juzgado reconoció el reembolso de una suma dineraria a favor de los pensionados y pensionadas, sin que reposaran en el expediente de tutela pruebas suficientes que lo llevaran al convencimiento de la presunta vulneración de los derechos fundamentales, o de la existencia de un perjuicio irremediable; y (iii) la existencia de un defecto procedimental, por no remitir a tiempo a esta Corporación el fallo cuestionado para su eventual revisión. Además, sostuvo (iv) que el juzgado accionado no tenía competencia para pronunciarse de fondo sobre la situación propuesta en la acción de tutela, pues se trataba de un asunto que debía ser resuelto por la jurisdicción ordinaria, y (v) que los dineros requeridos para cumplir el fallo, son recursos que ya fueron trasladados al Sistema de Salud.

3.2. De conformidad con el criterio unificado de esta Corporación, la acción de tutela presentada por Cajanal EICE –en liquidación,- contra el Juzgado Segundo Promiscuo del Circuito de Corozal, es improcedente, porque se trata de una acción que ataca otra sentencia de tutela proferida por el juzgado accionado el diecinueve (19) de septiembre de dos mil siete (2007) dentro el proceso de tutela de Jorge Elías Álvarez Salgado y otros, contra Cajanal EICE –en liquidación.- En ese orden de ideas, la Sala deberá confirmar las sentencias de los jueces de instancia que resolvieron negar el amparo.

3.3. No obstante, esta Sala encontró que en el trámite de la sentencia de tutela que se ataca mediante esta acción (i) existió un patrón irregular de uso de la acción de tutela, con evidente desconocimiento del carácter subsidiario de este mecanismo judicial, en el que se advierte el recurso a esta garantía constitucional como una suerte de atajo para obtener un pronunciamiento revestido con fuerza de cosa juzgada constitucional, en circunstancias donde ello es manifiestamente improcedente; (ii) presenta falencias en su trámite y decisión por parte del juez que conoció de ella, toda vez que sin suficiente soporte probatorio, con una argumentación que evidencia un uso acomodaticio de la jurisprudencia constitucional y con evidente falta de competencia territorial, se reconoció la devolución de sumas de dinero a los 440 accionantes; (iii) existieron notorias irregularidades en el envío del proceso para su eventual revisión a esta Corporación, que motivaron la intervención del Ministerio Público; (iv) se trató de un fallo de tutela que ordenó la devolución de aportes al Sistema de Seguridad Social en Salud, con recursos públicos, y cuya disposición, considera esta Sala, debía estar enmarcada en un debate más amplió ante la justicia contenciosa, competente para determinar si existió o no irregularidad en los descuentos alegados.

3.4. Ahora, la suma de circunstancias de índole fáctica, procesal y jurídica presentadas reclama que la Corte Constitucional, dentro del marco de sus competencias, adopte una decisión que permita poner freno a una situación como la expuesta, en la que se evidencia un uso irregular y abusivo de la

acción de tutela, por cuanto (i) se acude a este valioso y excepcional mecanismo de protección de derechos fundamentales por fuera de las condiciones de procedibilidad del mismo; (ii) con el propósito de reclamar prestaciones económicas que han debido ser discutidas ante la jurisdicción ordinaria; (iii) a través de una misma acción de tutela se solicita y obtiene la protección de un elevado número de peticionarios, cuya situación individual no alcanza a ser debidamente examinada dentro del término de diez (10) días del que dispone el juez para fallar; (iv) sin acreditar la grave afectación del mínimo vital ni demás circunstancias excepcionales que tornan procedente la tutela en cada uno de los casos; (v) en un contexto en el que se acciona contra una entidad que, por estar sumida en un estado de cosas inconstitucional, presenta una menguada capacidad para ofrecer respuesta oportuna a las demandas de sus afiliados y beneficiarios y (vi) cuando el cumplimiento del fallo de tutela así obtenido amenace el goce efectivo de derechos fundamentales de terceros. La concurrencia de estas circunstancias da cuenta de una anómala estrategia de litigio y decisión judicial, a través de la cual se espera obtener las prestaciones reclamadas por la vía de una sentencia de tutela, la cual, por tener fuerza de cosa juzgada constitucional, no puede ser objeto de cuestionamiento ulterior a través de ningún otro mecanismo judicial.

Como quedó expuesto, para garantizar la efectividad del mecanismo de protección consagrado en el artículo 86 de la Constitución, y la cosa juzgada constitucional de la que están revestidas las sentencias de tutela, al juez constitucional le está vedada la competencia para conocer de acciones de tutela contra fallos de tutela. Sin embargo, en situaciones en las que se avizora la existencia de situaciones de fraude, es su deber activar los remedios de los que dispone el ordenamiento para impedir que se consumen los efectos de decisiones judiciales en las que se avizora un uso fraudulento de los mecanismos administrativos y judiciales a través de los cuales se pretende el reconocimiento irregular de prestaciones económicas.

Algunos de estos remedios contra patrones irregulares de litigio y decisión en materia prestacional han sido previstos de manera específica en el ordenamiento jurídico. Tal es el caso de la ley 797 de 2003⁵⁴, donde el legislador dispuso mecanismos excepcionales para hacer frente a situaciones en las que se avizora un uso fraudulento del derecho, en virtud de los cuales es posible dejar sin efectos decisiones en las que se otorga de manera irregular prestaciones económicas y derechos pensionales. Tal es el caso de la revocatoria directa⁵⁵ y de la revisión excepcional⁵⁶ de los actos administrativos

⁵⁴ “Por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales”.

⁵⁵ La Ley 797 de 2003, en su artículo 19, señala: “**Artículo 19. Revocatoria de pensiones reconocidas irregularmente.** Los representantes legales de las instituciones de Seguridad Social o quienes respondan por el pago o hayan reconocido o reconozcan prestaciones económicas, deberán verificar de oficio el cumplimiento de los requisitos para la adquisición del derecho y la legalidad de los documentos que sirvieron de soporte para obtener el reconocimiento y pago de la suma o prestación fija o periódica a cargo del tesoro público, cuando quiera que exista motivos en razón de los cuales pueda suponer que se reconoció

y las providencias de la jurisdicción ordinaria y administrativa que ordenan este tipo de erogaciones con cargo al tesoro público.

A ellos se suma, para el supuesto específico de las sentencias de tutela, la posibilidad de que la Corte Constitucional, en situaciones excepcionalísimas como las que se plantea en el presente caso, con fundamento en el precedente establecido en la sentencia T-218 de 2012, module *a posteriori* las órdenes proferidas en fallos de tutela ya ejecutoriados y que en su momento no fueron seleccionados para revisión. Esta última representa una medida excepcionalísima que sólo la Corte Constitucional ha de emplear como un remedio constitucional extremo, precisamente cuando ello sea imprescindible para corregir y hacer frente a una situación en la que se evidencia un uso abusivo de esta acción constitucional, a través del cual se desvirtúa su razón de ser y se arriesga su efectividad. En este tipo de situaciones, en las que concurren los seis (6) factores antes mencionados, que evidencian una estrategia de litigio anómala y abusiva, la Corte Constitucional puede interpretar y modular los efectos de una sentencia de tutela ya ejecutoriada, que en su momento no fue seleccionada para revisión, y que guarde relación con un proceso de tutela que sí es objeto de revisión y a través del cual se activa su competencia para conocer de manera integral de una controversia cuya complejidad sólo pudo ser advertida *a posteriori*.

3.5. En virtud de lo anterior, considera la Sala que las decisiones de instancia proferidas por la Sala Civil –Familia – Laboral del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Sincelejo y la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia que declararon improcedente el amparo solicitado deben confirmarse. Sin embargo, con fundamento en las anteriores consideraciones y

indebidamente una pensión o una prestación económica. En caso de comprobar el incumplimiento de los requisitos o que el reconocimiento se hizo con base en documentación falsa, debe el funcionario proceder a la revocatoria directa del acto administrativo aun sin el consentimiento del particular y compulsar copias a las autoridades competentes.” En la sentencia C-835 de 2003 (MP. Jaime Araújo Rentería, SPV. Rodrigo Escobar Gil), la Corte examinó la constitucionalidad de esta disposición y fijó los parámetros conforme a los cuales debe ser interpretada y aplicada.

⁵⁶ El artículo 20 de la Ley 797 de 2003 señala que: “*Las providencias judiciales que en cualquier tiempo hayan decretado o decreten reconocimiento que impongan al tesoro público o a fondos de naturaleza pública la obligación de cubrir sumas periódicas de dinero o pensiones de cualquier naturaleza podrán ser revisadas por el consejo de estado o la Corte Suprema de Justicia, de acuerdo con sus competencias, a solicitud del gobierno por conducto del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, del Contralor General de la República o del Procurador General de la Nación.// La revisión también procede cuando el reconocimiento sea el resultado de una transacción o conciliación judicial o extrajudicial.// La revisión se tramitará por el procedimiento señalado para el recurso extraordinario de revisión por el respectivo código y podrá solicitarse en cualquier tiempo por las causales consagradas para este en el mismo código y además: a. Cuando el reconocimiento se haya obtenido con violación al debido proceso y,// b. Cuando la cuantía del derecho reconocido excediere lo debido de acuerdo con la Ley, pacto o convención colectiva que le eran legalmente aplicables.”* En la sentencia C-835 de 2003 (MP. Jaime Araújo Rentería, SPV. Rodrigo Escobar Gil) la Corte declaró inexecutable la expresión “en cualquier tiempo” y executable el resto de la disposición. En relación con lo primero señaló que correspondía al legislador fijar el término dentro del cual debía interponerse este mecanismo de revisión extraordinaria. Con tal fin, el artículo 251 de la Ley 1437 de 2011 (Código Administrativo y de lo Contencioso Administrativo) reguló específicamente este plazo en 5 años siguientes a la ejecutoria de la providencia judicial que pretende ser revisada.

en desarrollo de sus competencias como órgano de cierre y de unificación de la jurisprudencia, la Corte estima indispensable ordenar a CAJANAL EICE en liquidación que inaplique la orden impartida en el fallo de tutela del diecinueve (19) de septiembre de dos mil siete (2007), proferido por el Juzgado Segundo Promiscuo del Circuito de Corozal, en el proceso promovido por Jorge Elías Álvarez Salgado y otros 439 accionantes contra CAJANAL EICE en liquidación, por cuanto las irregularidades advertidas desvirtúan la validez del título conferido en virtud de esta providencia judicial. Esta decisión, en cualquier caso, no desconoce el derecho de los interesados de acudir ante la jurisdicción administrativa para controvertir la validez de los actos administrativos en virtud de los cuales se determina el monto de retención de aportes en salud y, en su caso, para que decida sobre las sumas de dinero que ya fueron devueltas a los interesados.⁵⁷

3.6. Por último, es necesario precisar que en el caso concreto la Sala no entró a cuestionar si los accionantes tienen o no el derecho al reembolso de lo que aducen fue descontado en exceso de sus mesadas pensionales por concepto de salud, porque además en el expediente no se encontraron pruebas de ello. En este sentido es importante resaltar que la intervención no afecta derechos fundamentales, porque aunque la orden es modulada, el núcleo del derecho de los accionantes permanece incólume. Esta es la razón por la cual la Sala no procederá a revocar los fallos sino a modular e interpretar sus efectos, con lo cual deja abierta la posibilidad a las partes para definir ante el juez natural la determinación de su derecho a los reembolsos en los casos a que haya lugar.

Expediente (2) T-3834856

1. Cajanal interpuso acción de tutela contra el fallo de tutela proferido por el Juzgado Octavo Laboral del Circuito de Cartagena el dieciséis (16) de diciembre de dos mil cinco (2005), por considerar que el mismo desconoció sus derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia. Sostiene que el fallo cuestionado, que ordenó a Cajanal el reconocimiento y pago de la pensión gracia a treinta petitionarios, no cumple con los requisitos establecidos por la ley y la jurisprudencia para el reconocimiento de dicha pensión. Lo anterior, por las siguientes razones:

(i) La mayoría de los servicios fueron prestados por los accionantes en establecimientos del orden nacional; (ii) estas personas no cumplían la exigencia contenida en el numeral 3° del artículo 4° de la Ley 114 de 1913⁵⁸, en donde se establece que para acceder a dicha prestación es preciso que los

⁵⁷ De conformidad con las pruebas aportadas por CAJANAL, a un total de treinta y siete (37) accionantes de la acción de tutela presentada en contra de esta entidad hoy en liquidación les fueron devueltos los aportes que en exceso se trasladaron al Sistema de Seguridad Social en Salud, y que fueron objeto de la orden de reembolso en la sentencia del diecinueve (19) de septiembre de dos mil siete (2007) proferida por el Juzgado Segundo promiscuo del Circuito de Corozal. En virtud de las consideraciones antes señaladas, la determinación de la legalidad o ilegalidad de estas devoluciones le corresponde entonces al juez natural.

⁵⁸ Ley 114 de 1913 “que crea pensiones de jubilación a favor de los Maestros de Escuela”.

peticionarios demuestren que no han recibido o reciben actualmente “*otra pensión o recompensa de carácter nacional*”; y (iii) el fallo incurrió en *vía de hecho* por defectos sustantivo, fáctico y desconocimiento del precedente.⁵⁹

Con relación a la procedencia de la acción de tutela, adujo dos razones. Primero, que Cajanal no cuenta con otro mecanismo de defensa judicial para atacar el fallo referido. Segundo, que el proceso de liquidación que atraviesa la entidad, aunado al deficiente funcionamiento de la misma en el cumplimiento de las funciones que le son propias y que llevó a esta Corporación a declarar el *estado de cosas inconstitucional*, justifican la urgencia de la petición de amparo.

La Sala considera que en el presente caso debe reiterarse la regla de improcedencia general de la acción de tutela contra sentencias de tutela. Por esta razón la Sala da aplicación a la línea jurisprudencial desarrollada por esta Corte en la sentencia SU-1219 de 2001 que ya ha sido descrita en esta providencia y, en consecuencia, declarará improcedente el amparo. Sin embargo, considera que también en este caso concurren las circunstancias excepcionales que habilitan a la Corte Constitucional para modular el alcance del fallo de tutela objeto de controversia. Para justificar la procedencia excepcional de este remedio en el presente caso, la Sala (i) reiterará la regla jurisprudencial según la cual el reconocimiento y pago de prestaciones sociales a través de la acción de tutela tiene un carácter limitado y excepcional; (ii) sustentará por qué en el presente caso concurren las circunstancias que evidencian un uso anómalo de la acción de tutela y, por tanto, habilitan a este Tribunal para modular los efectos de la sentencia de amparo proferida por el Juzgado 8° Laboral del Circuito de Cartagena; (iii) precisará el modo en que se modulará el fallo en este caso concreto, en el sentido de ordenar a CAJANAL EICE en liquidación inaplicar la orden impartida en la mencionada sentencia, por tratarse de un título jurídico obtenido de manera irregular, dejando en todo caso abierta la posibilidad de que los interesados acudan a la jurisdicción administrativa para solicitar el reconocimiento de la pensión gracia.

⁵⁹ Cajanal planteó que la providencia cuestionada incurrió en los mencionados defectos en los siguientes términos: “a) Defecto SUSTANTIVO, al haberse reconocido la pensión gracia a la accionante, quien ostentaba la calidad de docente del orden NACIONAL, dando aplicación de las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933, normas estas de carácter especial, que tan sólo son aplicables para docentes que laboraron en instituciones de orden Departamental, Municipal o Nacionalizado, máxime que el fundamento normativo de la prohibición al reconocimiento de las pensiones gracia a docentes del ORDEN NACIONAL se encuentra consagrado en el artículo 4° numeral 3° de la Ley 114 de 1913.

b) Defecto FÁCTICO, porque el JUZGADO OCTAVO LABORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA reconoció la pensión gracia, sin que reposaran en el expediente pruebas que lo llevaran al convencimiento que la accionante tenía derecho a la pensión gracia. Así mismo, porque no efectuó una correcta valoración de las pruebas documentales allegadas al informativo judicial (certificados de tiempos de servicios con tiempos del orden Nacional, secretaría Distrital de Educación de Barranquilla el día veinticuatro (24) de noviembre de mil novecientos noventa y ocho (1998) en relación con la prohibición establecida en el artículo 4°, numeral 3°, de la Ley 114 de 1913 antes transcrito),

c) Desconocimiento del precedente jurisprudencial, relativo a la improcedencia del reconocimiento de la pensión gracias a docentes del orden nacional”.

2. El reconocimiento y pago de prestaciones sociales como la pensión gracia tiene un alcance limitado y excepcional.

2.1. La tutela, como lo ha reiterado la Corte en múltiples ocasiones, no es el mecanismo idóneo para resolver controversias sobre el reconocimiento o reliquidación de prestaciones sociales⁶⁰. Sin embargo el amparo puede proceder como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, aun cuando exista otro medio de defensa judicial, evento en el cual deberá demostrarse tal circunstancia. En este sentido, la sentencia T-851 de 2006, la Corte señaló que la acción *“deviene procedente para el reconocimiento de pretensiones prestacionales en materia pensional, si su desconocimiento compromete de forma conexa derechos fundamentales como el mínimo vital y la vida digna”*.

Así mismo, en la sentencia T-885 de 2006⁶¹ en un caso de solicitud de reliquidaciones de pensión ante Cajanal, la Corte consideró que ésta era improcedente hacerla a través de la acción de tutela. Para concluir lo anterior, la Corte sostuvo que no se acreditaron las especiales condiciones exigidas por la jurisprudencia constitucional para la procedencia del amparo como mecanismo transitorio de defensa de los derechos invocados. No obstante, la Corte reiteró que la improcedencia de la acción de tutela no surge de la simple existencia de otro medio de defensa, sino que requiere que este no sea idóneo y eficiente para garantizar de manera concreta los derechos de quien acude al amparo. Por esta razón, en cada caso concreto *“el juez constitucional debe hacer un análisis ponderado y razonable en cuanto a la validez y efectividad del medio alternativo de defensa”*. Así, un requisito imprescindible para la procedencia excepcional del amparo transitorio es la consideración de las circunstancias específicas de cada accionante en cada caso, lo cual excluye la posibilidad de conceder protección constitucional de forma masiva e indiscriminada.⁶²

⁶⁰ En este sentido, por ejemplo, en la sentencia T-410 de 2008 la Corte señaló lo siguiente: “en virtud del principio de subsidiariedad, en reiteradas oportunidades esta Corte ha señalado que la acción de tutela es improcedente para ordenar el reconocimiento de una pensión. Recordemos que, la Corporación ha indicado que ello es así, porque la acción de tutela no es el medio procesal idóneo para tramitar y decidir las controversias suscitadas alrededor del reconocimiento de derechos de tal naturaleza. En consecuencia, el juez de tutela no puede indicarle a una entidad encargada del reconocimiento de una pensión, el contenido, alcance y efectos de sus decisiones en este sentido”.

⁶¹ MP. Humberto Antonio Sierra Porto.

⁶² En este sentido, la Corte señaló los siguientes aspectos que el juez de tutela debe evidenciar reconocer las situaciones de facto en las que se encuentra una persona con el fin de considerar la protección transitoria de los derechos invocados con relación a pretensiones de reliquidación de pensiones: (i) constatar que se trata de un sujeto de especial protección constitucional y que tenga la calidad de jubilado, es decir, que se le haya reconocido su derecho pensional; (ii) constatar que el perjuicio sufrido afecta o es susceptible de vulnerar derechos constitucionales fundamentales como la dignidad humana, la salud, o el mínimo vital, (iii) acreditar que el sometimiento de la persona a los trámites de un proceso judicial ordinario resultaría excesivamente gravoso. Por su parte los peticionarios deben acreditar que (i) agotaron los medios de defensa en sede administrativa y la entidad se mantenga en negar lo pedido; (iii) han acudido a la jurisdicción competente o que de no haberlo hecho se deba a causa ajena que no les es imputable, (iv) sus especiales condiciones y la inminente concurrencia o amenaza de un perjuicio irremediable que hacen necesaria la intervención del juez

En la sentencia T-307 de 2007,⁶³ la Corte sintetizó los requisitos que debe verificar el juez de tutela, para que excepcionalmente sea procedente la solicitud de amparo relacionada con reconocimiento de acreencias laborales como la pensión: *“(i) que se trate de una persona de la tercera edad, para ser considerado sujeto especial de protección; (ii) que se acredite siquiera sumariamente, las razones por las cuales el medio judicial ordinario es ineficaz para lograr la protección inmediata de los derechos fundamentales presuntamente afectados. De este modo, deberá analizarse en cada caso concreto si se verifican estos requerimientos a fin de declarar la procedencia del amparo; (iii) que se haya desplegado cierta actividad administrativa y judicial por el interesado tendiente a obtener la protección de sus derechos, y (iv) que la falta de pago de la prestación o su disminución, genere un alto grado de afectación de los derechos fundamentales, en particular del derecho al mínimo vital”*.

2.2. En suma, de los anteriores precedentes jurisprudenciales se infiere que la tutela no procede en principio para el reconocimiento de la pensión gracia, pero que puede serlo de forma excepcional en las siguientes circunstancias: la primera, consiste en determinar si el medio judicial alterno carece de la idoneidad y eficacia necesarias para la defensa de los derechos fundamentales frente a las circunstancias particulares del actor, lo cual debe constatararse a partir de los elementos fácticos que se desprendan del caso concreto.

Si la respuesta a esa cuestión es negativa, debe determinarse si concurren los elementos del perjuicio irremediable, que conforme a la jurisprudencia legitiman el amparo transitorio. Le corresponde entonces al juez de tutela evaluar estos requisitos en cada caso, para lo cual debe ordenar las pruebas que considere conducentes con las que pueda respaldar fácticamente la procedencia de la acción de tutela. Los efectos de los fallos de tutela que conceden el amparo de manera transitoria son entonces relativos y no tienen, por definición, vocación de permanencia, salvo que se acrediten debidamente las circunstancias excepcionales en las que procede el reconocimiento de derechos pensionales con carácter definitivo a través de la acción de tutela.

3. Improcedencia de la acción de tutela de Cajanal EICE en liquidación contra el fallo de tutela del 16 de diciembre de 2005 proferido por el Juzgado Octavo Laboral del Circuito de Cartagena.

constitucional. En un sentido similar, ver la sentencia T-797 de 2007 (M.P. Jaime Córdoba Triviño) en la que la Corte sostuvo lo siguiente; “Como puede apreciarse, sin perjuicio de la improcedencia general de la acción de tutela para disponer el reconocimiento y reliquidación de prestaciones sociales, corresponde al juez de tutela evaluar las circunstancias sometidas a su consideración, con el fin de ponderar la inminencia e irreparabilidad del daño en el caso concreto, en función de la claridad del derecho.”

⁶³ (M.P. Jaime Araújo Rentería). En esta decisión, la Corte estudió el caso de varias personas a quienes les fue negada la pensión de gracia. La Corte negó el amparo y precisó que en ese caso concreto no fue acreditado, ni siquiera con pruebas sumarias, que existía una afectación o amenaza al mínimo vital de los accionantes y que éstos no contaban con otros mecanismos de defensa judicial idóneos.

En el presente caso la Sala encuentra que la acción de tutela objeto de revisión ha sido interpuesta contra la sentencia de tutela proferida el 16 de diciembre de 2005 por el Juzgado Octavo Laboral del Circuito de Cartagena en el proceso promovido por la señora Sara Mercedes Durán de Rodríguez y otros 29 accionantes contra CAJANAL EICE en liquidación. Por tal motivo, de conformidad con los precedentes jurisprudenciales antes referidos, el otorgamiento del amparo solicitado por esta entidad resulta improcedente. En consecuencia, se revocará la sentencia del 4 de diciembre de 2014, proferida por la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, que en segunda instancia había concedido la tutela y, en su lugar, se confirmará la decisión de la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena, fechada el 26 de septiembre de 2012, que declaró improcedente este recurso de amparo.

4. Ante el conjunto de irregularidades y a la compleja situación advertida por esta Sala en este proceso de revisión, es necesario dejar sin efectos el título jurídico conferido en la sentencia de tutela proferida por el Juzgado Octavo Laboral del Circuito de Cartagena y, en consecuencia, ordenar a Cajanal EICE en liquidación que inaplique la orden impartida en dicha sentencia, dejando abierta a los interesados la posibilidad de acudir a la justicia de lo contencioso administrativo para solicitar el reconocimiento de la pensión gracia.

4.1. En atención a la situación compleja en la que fue proferido el fallo de tutela del 16 de diciembre de 2005, en el que se otorgó la pensión gracia solicitada por los docentes accionantes, la Sala observa que es necesario modular su alcance, en el sentido de dejar sin efectos el título jurídico establecido en tal decisión judicial y, en consecuencia, ordenar a Cajanal EICE en liquidación que inaplique la orden impartida en la misma. Como quedó expuesto en párrafos anteriores, de manera excepcionalísima la Corte Constitucional es competente para modular *a posteriori* los efectos de fallos de tutela ya ejecutoriados y que en su momento no fueron seleccionados para revisión, cuando ello sea imprescindible para corregir y hacer frente a una situación en la que se evidencia un uso abusivo de esta acción constitucional. Para que proceda este remedio excepcional es preciso que concurren las siguientes circunstancias: (i) exista evidencia de que el fallo de tutela fue proferido sin que se verificaran las condiciones de procedibilidad de este mecanismo excepcional de protección de derechos fundamentales; (ii) se acudió a la acción de tutela para reclamar prestaciones económicas que han debido ser discutidas ante la jurisdicción ordinaria; (iii) a través de una misma acción de tutela se solicita la protección de un elevado número de peticionarios, cuya situación individual no alcanza a ser debidamente examinada dentro del término de diez (10) días del que dispone el juez para fallar; (iv) no se acredita la afectación del mínimo vital ni demás circunstancias excepcionales que tornan procedente la tutela en cada uno de

los casos; (v) se acciona contra una entidad que, por estar sumida en un estado de cosas inconstitucional, presenta una menguada capacidad para ofrecer respuesta oportuna a las demandas de sus afiliados y beneficiarios; (vi) el cumplimiento del fallo de tutela proferido en las circunstancias descritas amenace el goce efectivo de derechos fundamentales de terceros y (vii) al momento de haber sido excluido de revisión, no hayan sido advertidas las irregularidades que evidenciaban un uso anómalo de la acción de tutela.

4.2. En el presente caso, el Juzgado Octavo Laboral del Circuito de Cartagena no ofreció argumento alguno para evidenciar las circunstancias de cada accionante, que le permitieran concluir la procedencia del amparo con relación al derecho a la igualdad y al debido proceso –toda vez que desestimó la vulneración al mínimo vital de los accionantes. En efecto, si bien el juzgado consideró que “*resulta necesario confrontar la situación de cada uno de los accionantes ...*”, ese ejercicio de confrontación nunca fue realizado. Un déficit similar de motivación se identifica cuando el fallo, luego de citar de manera literal una decisión del Consejo Superior de la Judicatura que hace referencia a la procedencia excepcional y transitoria del amparo para evitar un perjuicio irremediable,⁶⁴ procedió a afirmar en ausencia de fundamentos que le dieran sustento, lo siguiente:

“En este orden de ideas y sentadas las anteriores premisas y analizadas las situaciones en que se encuentra cada uno de los accionantes, encuentra el Despacho la viabilidad de resolver un conflicto planteado en la presente acción de tutela, habida cuenta si bien se avizora un mecanismo alternativo de defensa ordinario al cual se puede acudir, también lo es que el mismo no resultaría en el presente caso, tan idóneo, ágil y eficaz, como lo reclaman objetivamente las situaciones en que se encuentran cada uno de los accionantes, constituidas entre otros elementos por la inaplicación del derecho sustancial oportuno, trato desigual y prolongación injustificada al reconocimiento de un derecho”.

No obstante la afirmación anterior, el juzgado accionado (i) no analizó la situación de cada accionante, ni la ausencia de pruebas en que se soportaban las declaraciones, (ii) no expuso las razones por las que el mecanismo alternativo de defensa judicial no resultaba idóneo y (iii) no explicó cuáles eran las situaciones individuales de los accionantes que permitían reclamar objetivamente el amparo, especialmente si estaba demostrado al menos sumariamente para cada accionante la existencia o amenaza de un perjuicio irremediable.

⁶⁴ En este sentido uno de los apartes que cita señala lo siguiente: “*Ante todo es necesario tener en cuenta que de conformidad con el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, en principio no procede la tutela cuando exista otro medio de defensa. Excepcionalmente, prospera cuando se interpone como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable*”.

4.3. En segundo lugar, el fallo de tutela objeto de modulación resolvió con efectos definitivos una controversia en torno a derechos prestacionales, en este caso el otorgamiento de pensiones gracia, que en principio debe ser dirimida por la jurisdicción administrativa. En este sentido, la Corte Suprema de Justicia, acertadamente, evidenció varios indicios que permiten identificar la dimensión de las irregularidades graves del fallo cuestionado así como el uso acomodaticio de la jurisprudencia en el mismo. Específicamente, la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia observó con preocupación que el juzgado accionado concediera por vía de tutela la pensión gracia a pesar de que la resolución de los conflictos relacionados con el reconocimiento de esta prestación está por regla general a cargo del Juez Contencioso Administrativo. Sostuvo que la concesión de la acción de tutela se realizó en contravía de los requisitos establecidos por la jurisprudencia tanto de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, y del Consejo de Estado, para que de manera excepcional proceda el amparo respecto de este tipo de pretensiones, con lo cual resultó afectado el interés general.⁶⁵

La sentencia de tutela proferida por el Juzgado Octavo Laboral del Circuito de Cartagena el dieciséis (16) de diciembre de dos mil cinco (2005), no ofrece argumentos que demuestren la necesidad de otorgar este tipo de amparo, ni de forma definitiva ni de manera transitoria. La parte considerativa de la sentencia hizo alusión a una decisión del Consejo Superior de la Judicatura sobre procedencia excepcional y transitoria del amparo para evitar un perjuicio irremediable, pero este argumento no fue desarrollado ni se vio reflejado en la parte resolutive de aquella providencia.

4.4. En tercer lugar, el Juzgado Octavo Laboral del Circuito de Cartagena resolvió, a través de una misma acción de tutela, la situación pensional de un elevado número de accionantes, cuya situación individual no fue debidamente considerada y sin que se evidenciara y justificara la afectación del mínimo vital ni demás circunstancias excepcionales que tornan procedente la tutela respecto de cada uno de los peticionarios. De otro lado, la acción de tutela fue dirigida contra Cajanal EICE, una entidad que, por estar sumida en un estado de cosas inconstitucional, presenta una menguada capacidad para ofrecer respuesta oportuna a las demandas de sus afiliados y beneficiarios. En tal contexto, el cumplimiento de este fallo de tutela, en el que se ordena el pago de pensión gracia a los treinta (30) accionantes, amenaza el goce efectivo de

⁶⁵ Como fue referido en los Antecedentes de esta decisión, la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia argumentó las siguientes razones para fundamentar en el caso concreto la procedencia excepcional de la acción de tutela impetrada por Cajanal EICE –en liquidación: “no puede pasarse por alto que los efectos colaterales de la congestión administrativa que afronta Cajanal han sido utilizados indebidamente, impidiéndole ejercer el control total sobre todas acciones judiciales en las que se ve involucrada, al no haber podido actuar oportunamente en defensa de sus intereses. Y justamente, por causa de ese amplio margen de acción desatendido, es que se evidencia su imposibilidad de ejercer plenamente su derecho de defensa, toda vez que, el estado de cosas inconstitucionales en que se encontraba no le permitió controvertir en su momento, el resultado adverso que hoy cuestiona, razón por la cual debe dejarse de lado la inmediatez para negar el estudio de amparo”.

derechos fundamentales de otros afiliados a Cajanal, quienes esperan el reconocimiento de sus derechos pensionales por parte de dicha entidad. Por último, en el momento en que la Corte Constitucional decidió no revisar este fallo de tutela, no fueron advertidas las irregularidades que evidenciaban un uso anómalo de este mecanismo de defensa judicial.

4.5. La Corte Constitucional considera que el remedio a adoptar frente a las irregularidades advertidas, consiste en hacer uso de los mecanismos previstos en el ordenamiento jurídico para evitar que un título jurídico viciado de fraude continúe produciendo efectos. Como quedó expresado en la decisión del caso anterior, para el caso de decisiones reconocen de manera irregular derechos prestacionales, dichos remedios han sido establecidos por el propio legislador en la Ley 797 de 2003 y, tratándose de providencias de tutela, a través del mecanismo excepcional de revisión del que ha hecho uso esta Corporación, entre otras, en la sentencia T-218 de 2012, antes citada. Con fundamento en estas consideraciones y, en aplicación de la regla de decisión establecida en esta última sentencia, se impone dejar sin efectos el título jurídico conferido en el fallo de tutela proferido por el Juzgado Octavo Laboral del Circuito de Cartagena en el proceso promovido por la señora Sara Mercedes Durán de Rodríguez y otros 29 accionantes contra CAJANAL EICE en liquidación. Como consecuencia de esta decisión, se ordenará a esta entidad inaplicar la orden impartida en dicha sentencia, dejando abierta a los interesados la posibilidad de acudir a la justicia de lo contencioso administrativo para solicitar el reconocimiento de la pensión gracia, con fundamento en lo previsto en el artículo 164, numeral 1, literal c) de la Ley 1437 de 2011.⁶⁶

5. Conclusiones

5.1. En el presente trámite se acumularon dos acciones de tutela interpuestas por la Caja Nacional de Previsión Social Cajanal EICE – en liquidación contra las sentencias de tutela proferidas, en el primer caso, por el Juzgado Segundo Promiscuo del Circuito de Corozal (expediente T-3190423) donde se ordenó el reembolso de las sumas retenidas por concepto de aportes en salud a 440 docentes que devengan pensión gracia de jubilación; en el segundo caso, por el Juzgado Octavo Laboral del Circuito de Cartagena (expediente T-3834856), en la cual se reconoció y ordenó el pago de pensión gracia a los 30 accionantes que la solicitaban. En atención al precedente fijado por esta Corporación, conforme al cual no es procedente interponer este amparo constitucional contra providencias que a su vez han resuelto acciones de tutela, la Sala declarará improcedente ambas acciones de tutela.

⁶⁶ Esta norma dispone que podrán ser presentadas en cualquier tiempo demandas dirigidas contra “*actos que reconozcan o nieguen total o parcialmente prestaciones periódicas. Sin embargo, no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe*”.

5.2. No obstante, tras examinar los hechos de cada caso y el contexto en el que fueron promovidas las acciones de tutela que originan la presente controversia, la Sala constató que en cada uno de los casos analizados existió un uso irregular y abusivo de la acción de tutela. En consecuencia, la Sala empleará el remedio constitucional extremo al que ha acudido en casos anteriores, consistente en modular *a posteriori* fallos de tutela ya ejecutoriados y que en su momento no fueron seleccionados para revisión, cuando ello sea imprescindible para corregir y hacer frente a una situación en la que se evidencia un uso abusivo del recurso de amparo.⁶⁷ Las circunstancias que dan lugar a la aplicación de este remedio constitucional se presentan cuando (i) exista evidencia de que el fallo de tutela fue proferido sin que se verificaran las condiciones de procedibilidad de este mecanismo excepcional de protección de derechos fundamentales; (ii) se acudió a la acción de tutela para reclamar prestaciones económicas que han debido ser discutidas ante la jurisdicción ordinaria; (iii) a través de una misma acción de tutela se solicita la protección de un elevado número de peticionarios, cuya situación individual no alcanza a ser debidamente examinada dentro del término de diez (10) días del que dispone el juez para fallar; (iv) no se acredita la afectación del mínimo vital ni demás circunstancias excepcionales que tornan procedente la tutela en cada uno de los casos; (v) se acciona contra una entidad que, por estar sumida en un estado de cosas inconstitucional, presenta una menguada capacidad para ofrecer respuesta oportuna a las demandas de sus afiliados y beneficiarios; (vi) el cumplimiento del fallo de tutela proferido en las circunstancias descritas amenace el goce efectivo de derechos fundamentales de terceros y (vii) al momento de haber sido excluido de revisión, no hayan sido advertidas las irregularidades que evidenciaban un uso anómalo de la acción de tutela.

La concurrencia de estas circunstancias da cuenta de una anómala estrategia de litigio y de decisión judicial, a través de la cual se acude a la jurisdicción constitucional para obtener, a través de una sentencia de tutela, prestaciones económicas que en principio deben ser reclamadas ante el juez natural. En estas circunstancias, el recurso a la acción de tutela es utilizado como una suerte de atajo para lograr una decisión que, por tener fuerza de cosa juzgada constitucional, no puede ser objeto de cuestionamiento ulterior a través de ningún otro mecanismo judicial.

5.3. En el expediente T-3190423 se verifican las anteriores condiciones, en tanto: (i) la sentencia de tutela proferida el 19 de septiembre de 2007 por el Juzgado Segundo Promiscuo del Circuito de Corozal fue expedida sin que existiera una mínima verificación de las condiciones de procedibilidad del amparo, en particular la existencia de otros mecanismos de defensa judicial y la presencia de un perjuicio irremediable, y el trámite estuvo rodeado de irregularidades, en tanto se dilató por más de un año el envío del expediente para revisión ante esta Corporación, lo que sólo tuvo lugar tras el

⁶⁷ Sentencia T-218 de 2012 (MP. Juan Carlos Henao Pérez).

requerimiento efectuado por la Procuraduría General de la Nación. (ii) En esta acción de tutela se ventiló el pago de prestaciones económicas – el reembolso de las deducciones efectuadas a unos docentes pensionados por concepto de aportes a salud – que en principio debieron ser reclamadas ante la jurisdicción ordinaria. (iii) A través de una sola acción de tutela se obtuvo el reconocimiento de tales pretensiones para 440 accionantes, lo que claramente impedía que las circunstancias de cada uno de los accionantes fueran consideradas dentro del estricto término de diez (10) días en que debe ser resuelta esta acción constitucional. (iv) Por lo anterior, no se acreditó la afectación del mínimo vital ni de las demás circunstancias que tornaran procedente la tutela respecto de cada uno de los 440 accionantes. (v) la acción de tutela fue dirigida contra Cajanal EICE, una entidad que, por estar sumida en un estado de cosas inconstitucional, presenta una menguada capacidad para ofrecer respuesta oportuna a las demandas de sus afiliados y beneficiarios y (vi) el cumplimiento del fallo de tutela, expedido en un contexto irregular, y en el que se ordena el reembolso un porcentaje de lo deducido por aportes a salud a los 440 accionantes, amenaza el goce efectivo de derechos fundamentales de otros afiliados a Cajanal, quienes esperan el reconocimiento de sus derechos pensionales por parte de dicha entidad; (vii) la tutela objeto de controversia en su momento no fue seleccionada para revisión por la Corte Constitucional.

En virtud de lo anterior, en relación con este caso la Sala confirmará las decisiones de instancia proferidas por la Sala Civil –Familia – Laboral del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Sincelejo y la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia que declararon improcedente el amparo solicitado. Sin embargo, modulará los efectos del fallo de tutela proferido por el Juzgado Segundo Promiscuo del Circuito de Corozal el diecinueve (19) de septiembre de dos mil siete (2007) en el sentido de ordenar a CAJANAL EICE en liquidación que inaplique la orden impartida en el fallo de tutela del diecinueve (19) de septiembre de dos mil siete (2007), proferido por el Juzgado Segundo Promiscuo del Circuito de Corozal, en el proceso promovido por Jorge Elías Álvarez Salgado y otros 439 accionantes contra CAJANAL EICE en liquidación, por cuanto las irregularidades advertidas desvirtúan la validez del título conferido en virtud de esta providencia judicial. Esta decisión, en cualquier caso, no desconoce el derecho de los interesados de acudir ante la jurisdicción administrativa para controvertir la validez de los actos administrativos en virtud de los cuales se determina el monto de retención de aportes en salud y, en su caso, para que decida sobre las sumas de dinero que ya fueron devueltas a los interesados.

5.4. También en el caso del expediente T-3834856 se verifican las condiciones que de manera excepcional habilitan a este Tribunal para modular los efectos del fallo de tutela proferido el 16 de diciembre de 2005 por el Juzgado Octavo Laboral del Circuito de Cartagena, pues como quedó expuesto: (i) los

accionantes hicieron uso de este excepcional mecanismo de protección de derechos fundamentales por fuera de las condiciones de procedibilidad del mismo; (ii) con el propósito de reclamar derechos prestacionales, en este caso el reconocimiento de pensión gracia, los cuales, en principio, han debido ser ventilados ante la jurisdicción ordinaria; (iii) a través de una misma acción de tutela se resolvió la situación pensional de un elevado número de accionantes (30 personas), cuya situación individual no podía ser debidamente considerada dentro del término de diez (10) días del que dispone el juez para fallar; (iv) en ninguno de los casos se acreditó la grave afectación del mínimo vital ni demás circunstancias excepcionales que toman precedente el amparo definitivo respecto de cada uno de los peticionarios; (v) la acción de tutela fue dirigida contra Cajanal EICE, una entidad que, por estar sumida en un estado de cosas inconstitucional, presenta una menguada capacidad para ofrecer respuesta oportuna a las demandas de sus afiliados y beneficiarios y (vi) el cumplimiento del fallo de tutela, expedido en un contexto irregular, y en el que se ordena el pago de pensión gracia a los treinta (30) accionantes, amenaza el goce efectivo de derechos fundamentales de otros afiliados a Cajanal, quienes esperan el reconocimiento de sus derechos pensionales por parte de dicha entidad; (vii) la tutela objeto de controversia en su momento no fue seleccionada para revisión por la Corte Constitucional, por cuanto la irregularidad que pone de manifiesto el presente caso sólo pudo ser advertida *a posteriori*.

En consecuencia, revocará la sentencia del 4 de diciembre de 2012, proferida por la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, que en segunda instancia había concedido la tutela y, en su lugar, confirmará la decisión de la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena, fechada el 26 de septiembre de 2012, que declaró improcedente el recurso de amparo interpuesto por Cajanal EICE – en liquidación, contra el fallo proferido por el Juzgado Octavo Laboral del Circuito de Cartagena en la sentencia del 16 de diciembre de 2005.

Sin embargo, en lo referente a los alcances de la sentencia demandada, la Sala los modulará en el sentido de dejar sin efectos el título jurídico conferido en el fallo de tutela proferido por el Juzgado Octavo Laboral del Circuito de Cartagena en el proceso promovido por la señora Sara Mercedes Durán de Rodríguez y otros 29 accionantes contra CAJANAL EICE en liquidación. Como consecuencia de lo anterior, se ordenará a esta entidad inaplicar la orden impartida en dicha sentencia, dejando abierta a los interesados la posibilidad de acudir a la justicia de lo contencioso administrativo para solicitar el reconocimiento de la pensión gracia, con fundamento en lo previsto en el artículo 164, numeral 1, literal c) de la Ley 1437 de 2011.⁶⁸

⁶⁸ Esta norma dispone que podrán ser presentadas en cualquier tiempo demandas dirigidas contra “*actos que reconozcan o nieguen total o parcialmente prestaciones periódicas. Sin embargo, no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe*”.

5.5. Las irregularidades advertidas en el trámite de la acción de tutela resuelta por el Juzgado Segundo Promiscuo del Circuito de Corozal (expediente T-3190423) y por el Juzgado Octavo Laboral del Circuito de Cartagena (expediente T-3834856), deben ser puestas en conocimiento de las autoridades correspondientes. Por lo tanto, por conducto de la Secretaría de la Corte Constitucional se remitirá copia completa de los expedientes objeto de revisión y de la presente sentencia a la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y a la Fiscalía General de la Nación. Asimismo, se remitirán copias de esta providencia al Tribunal Superior de Distrito Judicial de Sincelejo, Sala Penal, las cuales fueron solicitadas por dicha Corporación mediante oficio No. 0278 del 29 de julio de 2013.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero.- LEVANTAR la suspensión del término para decidir el asunto de la referencia.

Segundo.- En relación con el expediente **T-3190423**, **CONFIRMAR** la sentencia de segunda instancia proferida por Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, el treinta y uno (31) de mayo de dos mil once (2011), que a su vez confirmó la sentencia de primera instancia proferida por la Sala II Civil, Familia y Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Sincelejo, el seis (06) de abril de dos mil once (2011), que declaró **improcedente** el amparo solicitado por CAJANAL EICE en liquidación contra el Juzgado Segundo Promiscuo del Circuito de Corozal, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

Tercero.- En relación con el expediente **T-3190423**, **ORDENAR** a CAJANAL EICE en liquidación que inaplique la orden impartida en el fallo de tutela del diecinueve (19) de septiembre de dos mil siete (2007), proferido por el Juzgado Segundo Promiscuo del Circuito de Corozal, en el proceso promovido por Jorge Elías Álvarez Salgado y otros 439 accionantes contra CAJANAL EICE en liquidación, por cuanto las irregularidades advertidas desvirtúan la validez del título conferido en virtud de esta providencia judicial. Esta decisión, en cualquier caso, no desconoce el derecho de los interesados de acudir ante la jurisdicción administrativa para controvertir la validez de los actos administrativos en virtud de los cuales se determina el monto de

retención de aportes en salud y, en su caso, para que decida sobre las sumas de dinero que ya fueron devueltas a los interesados.

Cuarto.- En relación con el expediente **T-3834856**, **REVOCAR** la sentencia la sentencia del cuatro (04) de diciembre de dos mil doce (2012) proferida por la Corte Suprema de Justicia Sala Laboral, que en segunda instancia había concedido la tutela y, en su lugar, **CONFIRMAR** la sentencia del veintiséis (26) de septiembre de dos mil doce (2012) del Tribunal Superior del Distrito judicial de Cartagena Sala Laboral, que declaró **improcedente** el amparo solicitado por CAJANAL EICE en liquidación contra el Juzgado Octavo Laboral del Circuito de Cartagena, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

Quinto.- En relación con el expediente **T-3834856**, **ORDENAR** a CAJANAL EICE en liquidación que inaplique la orden impartida en el fallo de tutela proferido por el Juzgado Octavo Laboral del Circuito de Cartagena el 16 de diciembre de 2005, en el proceso promovido por la señora Sara Mercedes Durán de Rodríguez y otros 29 accionantes contra CAJANAL EICE en liquidación, por cuanto las irregularidades advertidas desvirtúan la validez del título conferido en virtud de esta providencia judicial. Esta decisión, en cualquier caso, no desconoce el derecho de los interesados de acudir ante la jurisdicción administrativa para solicitar el reconocimiento de la pensión gracia, con fundamento en lo previsto en el artículo 164, numeral 1, literal c) de la Ley 1437 de 2011.

Sexto.- Por conducto de la Secretaría de la Corte Constitucional, **REMITIR** copia completa de los expedientes objeto de revisión y de la presente sentencia a la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y a la Fiscalía General de la Nación, para lo de su competencia. Asimismo, **REMITIR** copias de esta providencia al Tribunal Superior de Distrito Judicial de Sincelejo Sala Penal, que mediante oficio No. 0278 del veintinueve (29) de julio de dos mil trece (2013) solicitó a esta Corporación su envío.

Séptimo.- Por la Secretaría General, **LÍBRENSE** las comunicaciones a que se refiere el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, publíquese y cúmplase.

MARIA VICTORIA CALLE CORREA
Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO
Magistrado
Salvamento parcial de voto

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General

ANEXO 1: Accionantes proceso T-3190423

	NOMBRE	CÉDULA
1	ÁLVAREZ SALGADO JORGE ELÍAS	6.662.444
2	AGAMEZ PUENTE HERNAN EZAU	2.754.292
3	AGAMEZ PUENTE JULIO ELIAS	6.855.725
4	AGAMEZ SUAREZ OLFA REGINA	33.140.936
5	AGMEZ SUAREZ ALICIA	25.840.188
6	AGOSTA CORONADO SIXTA	25.867.525
7	AGRESOT DE PARRAS ADALGIZA	34.962.830
8	ALARCON VALVERDE FANNY	34.957.736
9	ALEAN DE SUELVAS ANA ROSA	25.761.593
10	ALEAN LOPEZ YANFTH DEL CARMEN	25.765.226
11	ALEAN MARTINEZ EI SA BERENICE	26.043.200
12	ALMAIRO COAVAS NORMA ISABEL	25.954.875
13	ALMANZA CARDENAS CARMEN	41.554.745
14	ALMANZA MARTINEZ MARIO	6.572.302
15	ALMENTERO ESPITIA DAMARIS	28.015.067
16	ALVAREZ QUINTERO ALCIRA	26.044.166
17	ALVAREZ REYES ALGEMIRO	6.872.100
18	ACOSTA UPARELA PEDRO	6.808.253
19	ALVAREZ TOBIAS GABRIEL	6.859.118
20	ALVIZ PEREZ ARMINDA	22.753.828
21	ANAYA JIMENEZ BENILDA	22.405.238
22	ANAYA NOBLE JORGE	6.571.871
23	ANAYA VARGAS JOSE FRANCISCO	15.015.507
24	ANDRADE BELEÑO ANA JOSEFINA	34.962.623
25	ANGULO CABRERA MAGALIS	22.400.696
26	ANIBAL LOPEZ YADIRA ESTHER	2.239.425
27	AÑVAREZ PEÑATA MARIO ISAAC	15.017.233
28	APARICIO JIMENEZ CECIÜA 34.957.599 –	
29	APARICIO JIMENEZ NINFA	25.764.448
30	APARICIO LORA LLIS FELIPE	992.652
31	ARANGO CADAVID MARIA	23.171.810
32	ARCIA AVILEZ DE JESUS	6.859.749
33	ARDILA ARROYO CAROLINA	33.137.130
34	ARGEL IBANEZ MARIA LIBRADA	34.956.884
35	ARGEL JIMENEZ RAMON	34.961.670
36	ARGUMEDO VIDAL ALBENIO	6.665.462
37	ARIAS FLOREZ CESAR TULIO	6.812.262
38	ARIEL IBANEZ MARIA LIBRADA	34.956.884
39	ARRIELA GUERRA ROSMERI	25.886.808
40	ARRIETA VERGARA MARIA	22.840.352
41	ARTEAGA JIMENEZ MANUEL VICENTE	6.586.754

42	ARTEAGA LOPEZ ROSA MARIANA	25.954.021
43	ARTEAGA PAYARES ROSARIO	25.953.653
44	ASSIA IMITOLA PEDRO	3.917.338
45	AVILEZ PASTRANA ALFREDO	2.754.537
46	AVILEZ YANEZ FIDEL ANTONIO	2.754.333
47	AYAZO GALVAN FRANCISCO	26.170.063
48	AYUS CASTILLA ROQUELINA	30.561.298
49	BABILONIA NEGRETTE NILSE	25.955.163
50	BADEL DE VELJLLA BERTHA	22.862.917
51	BAIZ DE RAMOS CECILIA	23.211.831
52	BALLESTA JULIO SARA BELEN	22.595.641
53	BALLESTERO PUCHE MARIA	25.953.789
54	BANDEJA SALAZAR TULIO	15.051.998
55	BARCENAS CORENA MARGARITA	25.908.224
56	BARRAGAN MARTZ ELIRBA	34.956.320
57	BARRETO TIRADO CARLOS	9.060.374
58	BARRIOS DE CAMARGO CARMEN	25.804.241
59	BARRIOS PAZ PRODIGA	33.140.894
60	BEDOYA DE FRANCO ELVIA SUSANA	26.045.728
61	BELEÑO SUAREZ OSCAR LUIS	24511290
62	BELTRAN REYES BETTY CECILIA	36.533.025
63	BENAVIDES VERTEL LAUREANO	2.803.677
64	BENEDETTI VARGAS MANUEL	10.936.483
65	BERDEJO ONSIGNARES RAFAEL	17.150.358
66	BLANQUICET MARTINEZ SANTANDER	6.865.174
67	BOGOLLO GONZAI EZ FRANCISCA	25.953.025
68	BOLAÑO ORTEGA BETTY	34.965.306
69	BUELVAS DE GUERRA PABLA	34.959.317
70	BURGOS ALMANZA MAURA	25.867.654
71	BURGOS DE TOLEDO ANA	25.885.680
72	BUSTOS SABAETA CORNELIA	25.867.524
73	CABALLERO LOZANO RODOLFO	66.588.307
74	CABRAI FS CALVO TITO	6.868.880
75	CABRALES CALVO MARIELA	20.318.009
76	CALAO DIAZ ANTONIO JOSE	15.018.970
77	CALAO GUTIERREZ LUIS	6.743.224
78	CAMPO MOIVTERROZA HOLANDA	34.962.096
79	CANCHILA MORENO GLADYS	42.200.704
80	CANCINO DE CASTRO IVANHOE	23.116.056
81	CANTERO HOYOS ENEIDA	26.005.166
82	CARDOZO DIAZ ANGEL HERNAN	15.660.190
83	CARRENO NUNEZ MANUEL	19.090.627
84	CARROZA GONZALEZ RAFAEL	9.062.835
85	CARVAJAL GARCIA LINO	19.142.546

86	CASARRUBLA BERROCAL PETRONA	34.957.631
87	CASTAÑO GONZALEZ DANIEL	2.754.767
88	CASTILLO GONZALEZ CARMEN	33.128.895
89	CASTILLO KIRIAKI MARLYN	25.839.9
90	CASTRO DIZ LIBIA ROSA	26.108.826
91	CASTRO GOMEZ CRISTINA	25.765.307
92	CAUSADO SALCEDO ORLANDO	12.535.411
93	CAUSAL MESTRA JAIRO	2.754.352
94	CAVADIA CORCHO MIGUEL	6.862.821
95	CEPEDA CASTILLO ETELVERTO	6.570.509
96	CERVAITTES DE RANGEL NELLYS	22.630.788
97	CHAVEZ SERPA VITELMA	22.920.170
98	CHICA DE FUENTES DORIS	25.867.591
99	CONDES ANICHARICO DILIA	25.764.915
100	CORDERO PASTRANA VERTILDA	25.867.431
101	CORDOBA LOPEZ ZENAIDA	25.953.563
102	CORONADO LOPEZ DIEGO	6.860.930
103	CORRALES ALGASIN CARMEN	26.046.486
104	CORRALES CORREA MANUEL	6.811.125
105	CORRALES DE NISERUZA YOLANDA	25.952.441
106	CORRALES MANGONEZ NORMA	25.953.974
107	CORREA DE LADELITH ROSA	33.129.521
108	CORREA DE MEDRANO AVELINA	22.763.879
109	CORREA MONTALVO CECILIA	25.950.983
110	CORREA NARVAEZ CESAR	15.017.273
111	COSTA VASQUEZ IVAN DARIO	4.970.294
112	DAWIDSON NIEVES ENITH YENITH	33.124.285
113	DE LA CRUZ BUELVAS UTIA	25.952.451
114	DE LA CRUZBUELVAS GUALBERTO	3.794.775
115	DE LA OSSA CALVO ADA LUZ	34.960.180
116	DE LA OSSA DE LA OSSA RAFAEL	6.866.027
117	DE LEON DE LEON CARMEN	25.867.742
118	DE LEON POMBO MARIA TERESA	25.841.176
119	DE SANTIS VEGA MILENA	34.958.359
120	DELBARRE INDIGNARES ARMANDO	7.454.675
121	DIAZ DE GONZALEZ JULIA	22.860.083
122	DIAZ DE SANTOS GUADALUPE	42.201.779
123	DIAZ DIAZ NHORA CECILIA	25.954.028
124	DIAZ GOMEZ ROGERS	3.835.345
125	DIAZ LARA NAYI DEL CARMEN	33.139.792
126	DIAZ LOPEZ SILSA ISABEL	25.954.044
127	DIAZ MONTALVO JORGE	6.864.022
128	DIAZ NAAR MARLENE	25.955.713
129	DIAZ OSORIO ARMANDA	15.035.616

130	DIAZ UPARELA RODOLFO	9.079.488
131	DOMINGUEZ MARQUEZ JOSE	3.835.450
132	DOMINGUEZ MARTINEZ ROSA	4.220.571
133	DORIA DE CORDERO BETTY	34.955.892
134	DORIA PEREZ YOLANDA YIDES	25.765.294
135	DUARTE CABALLERO JAIRO LUIS	2.754.379
136	DUARTE CABALLERO MERCEDES	25.865.091
137	DUARTE DE GOMEZ DIOSELINA	34.959.888
138	DUARTE DE VILLOJIN GRACIELA	25.837.807
139	DURANDO VILLADIEGO JAVIER	2.754.596
140	DURANGO CASTAÑO ALCIDES	2.754.509
141	DURANGO CAUSAL NACIRA	26.045.520
142	DURANGO COGOLLO AURORA	34.955.146
143	DURANGO COGOLLOTE	25.869.182
144	DURANGO MENDOZA HERNAN	6.864.212
145	DURANGO VILLADIEGO VICTORIA	34.956.032
146	ECHENIQUE DURANGO TERESA	25.865.639
147	ECHENIQUE OVIEDO JUANA	34.958.740
148	ESCAMILLA GANATE EDGARDO	4.990.324
149	ESCOBAR ALGARIN CARMELO	6.856.981
150	ESCOBAR VASQUEZ HILMER	16.340.626
151	ESPTTIA SANCHEZ AMAIRE	34.957.974
152	ESTRELLA DE GOMEZ OMAIRA	25.760.166
153	FAJARDO LAGARES SARELDA	25.954.277
154	FERNANDEZ AYALA NELLY	26.083.376
155	FIGUEROA OTERO CARMEN ADELA	26.082.990
156	FLOREZ DE BRANCAMOMTE	26.045.839
157	FLOREZ DE CARABALLO EDTTH	34.957.659
158	FLOREZ MONTES RAFAEL	2.754.768
159	FLOREZ OSORIO CECILIA	26.046.765
160	FLOREZ PEREZ ALBERTO	6.860.010
161	FRANCO CAUSAL LUIS ROBERTO	2.754.598
162	FUENTES CASTRO ALCIRA	25.953.988
163	FUENTES GUERRA LUIS JOAQUIN	6.621.633
164	FUENTES MARTINEZ RAFAELA	25.867.787
165	GALE DE MESOA ILDA	23.163.562
166	GALVAN DE DUARTE ENIBERTA	34.964.839
167	GANES VALERO GLORIA MERCEDES	25.954.271
168	GARCES DE REYES YOLANDA	25.948.729
169	GARCES GARCES IRMA ISABEL	26.109.375
170	GARCIA BARRERA RODRIGO	6.889.113
171	GARCIA FUENTES ANTONIO MARIA	15.035.113
172	GARCIA TUIRAN ENTTH SUSANA	34.958.663
173	GARCIA TUIRAN MANUEL IGNACIO	6.871.082

174	GIL MENDOZA REGIS DE JESUS	42.200.567
175	GOMEZ CACERES VILLADIEGODANIEL	6.866.188
176	GOMEZ CHAMORRO ANIBAL	3.834.908
177	GOMEZ DE PUVZA DORIS	34.963.563
178	GOMEZ FUENTE JOSE ANTONIO	2.754.307
179	GOMEZ GALVAN ESTHER	33.080.366
180	GOMEZ MOLINA ADRES	6.860.061
181	GOMEZ VELEZ GLORIA MARINA	25.867.705
182	GOMEZ VERA MARIA ISABALE	34.963.449
183	GONZALEZ ALVIRA ARMINDA	26.005.127
184	GONZALEZ ASTRID MARIA GUIOMAR	34.958.855
185	GONZALEZ DE BARBOSA LINA	23.211.794
186	GONZALEZ ESTRELLA ALVARO	6.834.734
187	GONZALEZ HOYOS AGUSTÍN	6.864.092
188	GONZALEZ ROJAS CECILIA	25.842.513
189	GUERRA DE REVOLLO GILDA	34.956.751
190	GUERRERO COLON RAFAEL	15.018.224
191	GUEVARA MADRID NIDIA	28.012.919
192	GUTIEREZ MEJIA JOSE MANUEL	6.863.765
193	GUZMAN DERUIZ ELIDA	25.954.727
194	HERAZO DE PORTO DYDO	22.770.979
195	HERAZO GOMEZ TERESA	42.201.553
196	HERNANDEZ AMADOR ORLANDO	6.861.550
197	HERNANDEZ BERROCAL GUILLERMO	6.863.777
198	HERNANDEZ CANO NORA	32.458.366
199	HERNANDEZ COLEY RICARDO	3.990.476
200	HERNANDEZ HERNANDEZ INES	30.647.441
201	HERNANDEZ JARAMILLO LIGIA	27.073.628
202	HERNANDEZ PATERNITA ORLANDO	6.865.578
203	HERRERA BERROCAL NIDIA	22.403.717
204	HERRERA VELEZ MAYDA	25.840.617
205	HINESTROSA RIOS FRANCISCO	6.862.267
206	HOYOS CHAMORRO MARIELA	26.023.937
207	HOYOS DE PEREZ CONSUELO	34.959.803
208	HOYOS GONZALEZ LUIS ABELARDO	15.036.038
209	HOYOS PAYARES ELADIO	15.016.711
210	HUMANEZ HUMANEZ RUTH TAYLOR	25.864.319
211	HUMANEZ POLOFERNANDO JOSE	15.035.738
212	IBANEZ BUELVAS ABEL	6.865.350
213	JABIV RUIZ JUDTT	26.046.806
214	JARABA DORADO GUSTAVO	2.754.238
215	JIMENEZ MONTIEL FIDELIA	21.638.369
216	JIMENEZ MONTIEL OLIMPO	8.866.150
217	JIMENEZ PATRON MANUEL SANTOS	15.660.549

218	JIMENEZ ROBLE PEDRO	9.306.248
219	JIMENEZ SOSA BIENVENIDA	34.956.797
220	JULIO ORTEGA GRISELDA	33.142.620
221	LAFONT MERCADO ALFONSO	2.754.776
222	LARA FERIA CESAR	6.865.579
223	LASTRA ROYERT EZEQUIEL	9.082.298
224	LEMUS PACHECO ALFONSO	6.867.451
225	LENES GONZALEZ LIBA LUEY	25.867.599
226	LEON LACHARME MIGUEL ESTEBAN	6.860.212
227	LOPEZ ARTEAGA MERCES	34.958.786
228	LOPEZ DE VERGARA BLANCA	22.862.748
229	LOPEZ FIGUEROA RAFAEL	6.864.690
230	LOPEZ LORA LUIS LORENZO	7.440.467
231	LOPEZ MONTES CARMEN ALCIRA	34.958.496
232	LOPEZ MORALES ANA MARIA	26.108.009
233	LOPEZ MORALES INES EUGENIA	25.948.730
234	LOPEZ NEGRETTE ROSEMBERG	6.867.766
235	LOPEZ PEREZ ARCESIO	6.866.302
236	LOPEZ SOLANO LUIS ALFONSO	6.864.954
237	LORA DE MERCADO MANUEL	26.158.680
238	LORA GONZALEZ ALICIA	34.959.990
239	LUGO DE BENAVIDES CATALINO	25.755.764
240	LUNA MENDEZ VANUA	25.865.823
241	MACEA FLOREZ JOSE FRANCISCO	6.616.180
242	MACEA GONZALEZ HERNAN	6.865.828
243	MACHADO JIMENEZ AYDEE	25.841.723
244	MADERA DE PEREZ ENA SOFIA	23.196.126
245	MADERA P. ALVARO ANDRES	9.058.797
246	MADERA PATERNINA DIUA	26.087.051
247	MADERA PATERNINA NORMA	33.138.800
248	MANGONES PORRAS AMELIA	22.385.994
249	MANOTAS ESCOBAR RUTH E	25.908.563
250	MARIN MEZA FABIO ARTURO	8.340.789
251	MARQUEZ MARTINEZ JAVID	7.471.809
252	MARRIAGA LUGO EMIGDIO	7.476.530
253	MARTINEZ ANAYA NICOLAS	9.083.645
254	MARTINEZ BRAVO CLAVER	6.863.528
255	MARTINEZ BRAVO WILLIAN	6.863.729
256	MARTINEZ CASTELLON JOHNNY	15.016.728
257	MARTINEZ CUELLO HERNEILDA	22.860.506
258	MARTINEZ DE C. MARCIA	25.952.606
259	MARTINEZ DE FALCON ROSALBA	23.157.052
260	MARTINEZ DE LLOREN ELVIRA	26.171.377
261	MARTINEZ DE MEDINA MIRIAN	42.201.469

262	MARTINEZ FLOREZ ANGEL	7.453.891
263	MARTINEZ GOMEZCACERES ENITH	33.143.542
264	MARTINEZ HERNANDEZ JOSE RAFAEL	9.306.793
265	MARTINEZ JIMENEZ AUGUSTO	11.055.958
266	MARTINEZ M. PERLA RAQUEL	26.209.473
267	MARTINEZ OVIEDO NIDIA ESTHER	34.962.072
268	MARTINEZ PEREZ RAFAEL	6.573.035
269	MARTINEZ POLO IRIS	26.084.796
270	MARTINEZ TORRES AMAURY	9.261.435
271	MARTINEZ VERGARA BASILIA	26.041.876
272	MEDINA PEREZ BLADIMIRO	3.834.755
273	MEDINA PEREZ VICTOR	9.305.428
274	MEDINA VILLAR MARTHA	34.960.204
275	MEJIA MEZA MARIA AMPARO	25.832.415
276	MENA GARCIA JULIO HERNAN	4.792.590
277	MENA MENA ARCINDO	8.293.574
278	MENDEZ ACOSTA JUAN	9.307.647
279	MENDIVIL TRESPALACIOS ROGER	3.834.719
280	MENDOZA GOMEZ FAUSTO	6.861.852
281	MENDOZA MARTINEZ JORGE	9.309.051
282	MENDOZA PINEDO HEBERTO	6.885.982
283	MENDOZA RAMOS ENAN	2.754.464
284	MERCADO BOHORQUEZ MARCELIANO	9.306.316
285	MERCADO DE LA B. ELIGIO	6.588.791
286	MESTRA PEREZ JORGE ELIECER	7.374.135
287	MEZA HERNANDEZ ANA	22.393.051
288	MIRANDA DE TIRADO ANA CARMELA	25.868.437
289	MIRANDA PITALUA PABLO M.	2.754.394
290	MIRANDA ROMERO LUIS FER.	6.860.828
291	MOLINELLO DE LOPEZ MARIELA	25.953.575
292	MONTERROSA M. CARLINA	23.174.795
293	MONTERROSA M. LUIS	6.617.223
294	MONTERROSA MONTERROSA NORIS	23.213.061
295	MONTES ALVAREZ MICAELA	26.082.482
296	MONTESINO PEREZ ELKIN	6.860.284
297	MONTIEL ESPITIA NINI ROSARIO	34.964.036
298	MONTOYA ORTEGA JOSE	3.835.682
299	MORALES CORDERO TOMAS	2.754.504
300	MORELOS MONTERROSA HILDA	25.752.454
301	MOVILLA BELLO EIRA ISABEL	34.956.727
302	MUÑOZ CALDERA ALFONSO	3.941.879
303	MURILLO LOPEZ JUAN JOSE	6.816.315
304	NARANJO MARTINEZ ALFREDO	6.865.884
305	NARANJO PEREIRA PEDRO E.	2.754.766

306	NARVAEZ LOPEZ LACIDEZ	6.154.225
307	NAVARRO DE DIAZ TERESA	33.080.649
308	NAVARRO GOMEZ JACOBA	33.080.966
309	NAVARRO HERRERA LEDYS E.	25.956.009
310	NAVARRO JORGE REBECA	33.080.187
311	NEGRETTE ESTRADA RAMON	1.549.562
312	NEGRETTE LOPEZ ANA 1.	34.958.68
313	NEGRETTE LOPEZ ELSY N.	25.960.827
314	NEGRETTE ORTIZ ROSIRIS DE JESUS	34.957.961
315	NIEVES FLOREZ NACIRA	25.949.720
316	NIEVES JIMENEZ DIEGO	9.061.646
317	NIEVES REYES JORGE ALFONSO	6.864.526
318	NIÑO NUNEZ AMILKAR	1.573.475
319	NUNEZ DE COLEY ENILSE	33.080.558
320	OKENDO PEINADO LUCINDA	25.949.105
321	OLIVERA DIAZ CECILIA	23.066.313
322	OLIVO VITOLA ADONAI	639.075
323	OLMOS DE BENITTES FIDELIA	26.024.127
324	OLMOS MENDOZA JAIME	6.857.683
325	ORDOSGOITIA DE A. ISABEL	25.908.455
326	OROZCO VALETA MABUJA	22.404.558
327	ORTEGA DE LA OSSA EDITH	25.842.562
328	ORTEGA ORTEGA JUAN	6.812.446
329	ORTEGA VIVERO ANA	42.201.386
330	OSORIO DIAZ GUILLERMO	6.590.062
331	OSPINA SOTO OYORBY	34.960.499
332	OTERO GOMEZ ELIECER	15.035.448
333	OTERO VEGA NIDIA	34.958.068
334	OVIEDO BRAVO ANDRES	6.857.810
335	OVIEDO BRAVO ANEIDA	42.200.491
336	OVIEDO CELINS LINA	33.173.884
337	PACHECO CHAVEZ RAFAEL	4.021.699
338	PACHECO DE CHICA ROCIO	25.868.076
339	PACHECO RODRIGUEZ DAVID	9.789.892
340	PACHECO TIRADO CARMEN E.	25.908.525
341	PACHECO USTA LOURDES	25.765.323
342	PACHECO VERGARA CONSUELO	33.170.330
343	PADILLA CAFFIEL MANUEL	6.589.924
344	PADILLA DE BUST. ERCILIA	25.954.131
345	PADILLA GONZALEZ HERMINIA	34.958.614
346	PADILLA GONZALEZ SUSANA	26.045.219
347	PALACIO BENITEZ JULIO	6.861.898
348	PALACIO PEREA JOSE	6.783.174
349	PALACIO PEREZ FLAMINIO	4.819.119

350	PALOMINO CUETO ELIAS	3.990.842
351	PARODI PARODI TOBIAS	5.162.325
352	PARRAS DIAZ OSCAR ELIAS	6.865.048
353	PASTRANA SALGADO MARLITT	25.867.776
354	PATERNINA DE MART. MARIA	23.166.023
355	PATERNINA NEGRETTE SERGIO	2.803.420
356	PATRON JABIB FERNANDO	6.574.366
357	PAYARES AGUAS SONIA	36.527.095
358	PAYARES ANAYA MACARIO	15.017.535
359	PEÑA GOMEZ DAVID	862.245
360	PEÑA HERNANDEZ JUDIT	34.959.033
361	PEÑA VELASQUEZ NIRDIA	26.327.064
362	PERALTA VILLERO JAIRO	6.860.327
363	PERDOMO ARGUMEDO MIGUEL	2.754.856
364	PEREA PALACIO BADILIO	4.939.182
365	PEREA PEREA JAFET	11.185.239
366	PEREZ DE FERNANDEZ MARIA	26.082.781
367	PEREZ FUENTES EUBERTO	6.659.719
368	PEREZ GOMEZ DELSA MARIELA	26.158.653
369	PEREZ GOMEZ GLORIA	26.158.642
370	PEREZ MONTIEL FRANCISCO	6.866.076
371	PEREZ PEREZ LUIS ARMANDO	3.835.207
372	PEREZ RIVERO OSVVALDO	6.863.604
373	PEREZ VEGA MILTON	15.035.202
374	PETRO DORIA RUBY DEL S.	34.962.346
375	PINEDA HERNANDEZ ALCIRA	42.200.487
376	PINEDO CARDENAS EMILIO A.	6.862.068
377	PINTO TORDECILLA LEOCADIS	34.961.958
378	POLO DE DIAZ DULCE NOMBRE	23.212.830
379	POLO NUÑEZ NEYLA MARIA	34.956.228
380	POSADA ROMERO CANDELARIA	24.764.443
381	PRETEL BUSTOS SILVA ROSA	25.866.841
382	PRETEL DIAZ CELINA	25.755.739
383	PRETEL DURANGO BETTY	25.866.842
384	PRETEL DE MONTES MARIA	25.165.278
385	PUCHE DE URIBE SIXTA	25.761.994
386	PUCHE LOPEZ WISTON	6.588.472
387	PUCHE MENDOZA JORGE	6.867.172
388	RADAS FRANCO MIGUEL ANGEL	6.870.408
389	RAMIREZ ORTIZ ERUNDINA	25.981.074
390	RAMIREZ RAMIREZ MIGUEL	15.015.829
391	RAMOS GONZALEZ AURA	25.849.178
392	RAMOS GUZMAN MARTHA	25.908.788
393	RAMOS PANTOJA INES	26.046.868

394	RANGEL SEPULVEDA JULIO	15.035.352
395	RENTERIA MOSQUERA OLIVIA	26.022.520
396	RENTERIA RENTERIA JESUS	1.588.478
397	REVOLLO ALVAREZ VICTOR	9.055.735
398	REYES COGOLLO ARMANDO	6.862.963
399	REYES MONTALVO RODOLFO	6.866.303
400	REYES ORTEGA IRMELIA	26.171.346
401	REYES PALENCIA EVA	25.952.204
402	RICARDO RODRIGUEZ GLADYS	32.506.630
403	RIOS TRAVECEDO RAFAEL A.	17.116.029
404	RIVERA AMADOR DANIEL	6.638.680
405	RIVERA DEL GASTELBON TERESA	26.021.417
406	RIVERA HERNANDO WILFRIDO	6.569.225
407	RIVERO RUIZ FRANCISCO	15.535.797
408	ROCAS HERRERA EGEL	7.450.215
409	RODRIGUEZ CARMONA ISOLINA	33.135.822
410	RODRIGUEZ DE ACOSTA MARIA	25.986.351
411	RODRIGUEZ DE TORRES CATALINA	25.842.567
412	RODRIGUEZ FLOREZ ANA	25.867.664
413	RODRIGUEZ FLOREZ ROSMIRA	25.867.780
414	RODRIGUEZ GARRIDO ELVIRA	42.202.355
415	RODRIGUEZ JULIO CIRCE	33.170.281
416	RODRIGUEZ MEJIA ALFREDO	6.856.781
417	RODRIGUEZ MENDEZ NANCY	33.171.022
418	ROJAS DE PEINADO DORISLENA	41.457.720
419	ROJAS MARTINEZ DORA	25.981.644
420	ROJAS MARTINEZ RIGOBERTO	2.800.998
421	ROMERO ARRIETA GLADYS	34.964.474
422	ROMERO DE SANCHEZ LUPE	25.954.986
423	ROMERO DE SOTO CARMEN	23.169.803
424	ROMERO GARCES DOINICIO	6.572.369
425	ROSALES DE BELLOGIL ANSELMA	33.115.959
426	ROYERT IRIARTE MARGOTH	33.080.224
427	RUELLO DE RAMOS MARIELA	34.959.952
428	SALGADO MEDRANO ESTELLA	22.862.722
429	SALGADO MEDRANO MARTHA	42.202.020
430	SIMAHAN JARABA LATIFE	33.080.161
431	SOTOMAYOR DE NAVARRO MYRIAN	23.213.353
432	SUELVAS DE GUERRERO ROSARIO	34.958.876
433	TAMARA MONTES ELVIRA	33.171.535
434	TATIS DIAZ FERNANDO	9.307.119
435	VASQUEZ MOLINA LUZ MERY	33.170.082
436	VEGA LASTRE MARTINA	33.080.906
437	VERGARA LAZARO TULIO	3.835.561

438	VIZCANO TERAN HERNAN	3.756.854
439	ZAMBRANO CORONADO ANGELA	25.867.750
440	ZAMBRANO TAMARA ZOLIA	33.169.135

	NOMBRE	CÉDULA
1	SARA MERCEDES DURAN DE RODRIGUEZ	22.367.821
2	ALVARO RODRIGUEZ ALARCON	19.170.928
3	AMIN RAFAEL RUIZ ALVAREZ	6.616.345
4	ANTONIO JOSE AVENDAÑO CUERVO	346.633
5	BELLA DE LA CANDELARIA FLORIAN DE MARQUEZ	41.319.254
6	BERTHA JIMENEZ PLANETA	22.400.255
7	DANIEL ARTURO DELGADO SALGUERO	332.457
8	EFRAIN JIMENEZ MORENO	18.760.015
9	GABRIEL ANGEL HENAO CARDENO	17.009.869
10	GLORIA DE JESUS DURAN DE DEBACKER	22.358.171
11	GUILLERMO REY BOLAÑOS	17.176.308
12	JENARO NICOLAS ANAYA DRAGO	3.869.123
13	JORGE ALONSO ROSAS SUAREZ	5.683.445
14	JOSE HUMBERTO VERA CASTRO	13.348.316
15	LIDA LUCIA DE LA HOZ DE JIMENEZ	22.339.940
16	LUCILA AVILA DE ROYERO	20.276.108
17	LUDY MALDONADO DE SARMIENTO	37.795.294
18	LUIS HERNANDO MEJIA GONZALEZ	6.810.871
19	LUIS HUMBERTO MORA GOMEZ	12.576.272
20	MAGALLY DE JESUS BORNACELLY ROMERO	22.760.752
21	MARCELIANO ENRIQUE PEREZ GARRIDO	9.307.001
22	MIGUEL ANTONIO CIFUENTES PEÑALOZA	19.138.856
23	ORLANDO OLIVARES CONSUEGRA	7.410.501
24	PEDRO AGUSTIN HERNANDEZ SEPULVEDA	4.111.727
25	PEDRO VICENTE BOSIGA FIGUEREDO	6.750.117
26	PLINIO ANTONIO CONTRERAS HERNANDEZ	3.995.491
27	RAMON DE JESUS MOLINA TONCEL	5.158.945
28	RODRIGO DE LA ESPRIELLA BRIEVA	6.817.049
29	ALFONSO EMILIO DEBACKER ROGMANS	103.994
30	WILLIAM RAFAEL CORENA PEREZ	6.815.945

