



JUZGADO DIECISÉIS (16) ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO
JUDICIAL DE BOGOTÁ

Sección Segunda

Carrera 57 N° 43-91, Edificio Sede de Despachos Judiciales CAN, Piso 4°

Correo electrónico: admin16bt@cendoj.ramajudicial.gov.co

Teléfono: 5553939, ext. 1016

Bogotá D.C., 12 de febrero de 2019

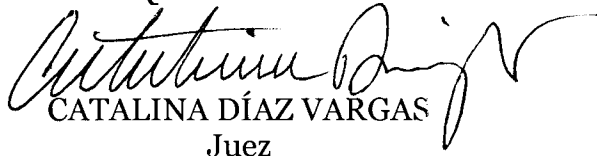
PROCESO: 11001 – 33 – 35 – 016 – 2010 – 00285– 00
ACCIONANTE: CELSO ARMANDO FAJARDO QUINTERO
ACCIONADO: CAJANAL – PATRIMONIO AUTÓNOMO BUEN FUTURO

INCIDENTE DE DESACATO

Agréguese al expediente el informe allegado por la División de Fondos Especiales y Cobro Coactivo de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, en la cual le comunicó a este Juzgado de la terminación del proceso de cobro coactivo adelantado en contra del señor Jairo de Jesús Cortés Arias, Ex Gerente Liquidador de Cajanal, por la sanción de desacato que se le impuso en el asunto de la referencia y póngase en conocimiento a las partes del proceso para los fines pertinentes.

En firme esta providencia, vuelva el expediente al archivo.

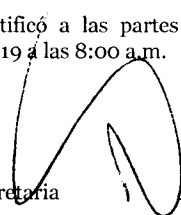
NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


CATALINA DÍAZ VARGAS
Juez

JUZGADO DIECISÉIS ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL
CIRCUITO DE BOGOTÁ

SECCIÓN SEGUNDA

Por anotación en ESTADO notificó a las partes la providencia anterior, hoy 13 de febrero de 2019 a las 8:00 a.m.


Secretaria





JUZGADO DIECISÉIS (16) ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO
JUDICIAL DE BOGOTÁ

Sección Segunda

Carrera 57 N° 43-91, Edificio Sede de Despachos Judiciales CAN, Piso 4°

Correo electrónico: admin16bt@cendoj.ramajudicial.gov.co

Teléfono: 5553939, ext. 1016

Bogotá D.C., 12 de febrero de 2019

PROCESO: 11001 - 33 - 35 - 016 - 2011 - 00369 - 00
ACCIONANTE: ARIEL DÍAZ CEBALLOS
ACCIONADO: CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL - CAJANAL EICE

INCIDENTE DE DESACATO

Procede el Despacho a pronunciarse sobre la solicitud de declaratoria de hecho superado y cesación de sanciones por desacato elevada por el señor Jairo de Jesús Cortés Arias¹, visible en los folios 292 a 302 del cuaderno incidental, con fundamento en los siguientes:

I. ANTECEDENTES PROCESALES

1. El señor Ariel Díaz Ceballos presentó, el 6 de julio de 2011, acción de tutela contra la Caja Nacional de Previsión Social, en adelante Cajanal, solicitando el amparo de sus derechos fundamentales al debido proceso, mínimo vital y seguridad social, y, que se ordenara a la entidad que lo reincorporara en su nómina de pensionados y le cancelara las mesadas dejadas de percibir con ocasión del reconocimiento de la pensión gracia desde el 1º de mayo de 2011.
2. Este Juzgado mediante sentencia del 19 de julio de 2011 amparó los derechos fundamentales del tutelante de manera transitoria y, por consiguiente, ordenó al liquidador de la entidad restablecer el pago de las mesadas pensionales, hasta cuando la justicia contencioso administrativa resolviera la legalidad de la Resolución No. PAP035193 del 27 de junio de 2009 (fls. 61-73 C.1.).
3. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca - Sección Tercera - Subsección "B", en virtud de la impugnación elevada por la accionada, revocó la decisión adoptada en primera instancia mediante sentencia del 31 de agosto de 2011, y, en suma, ordenó a Cajanal que reanudara el pago de las mesadas de la pensión de jubilación del actor teniendo en cuenta la Resolución No. 32059 del 15 de noviembre de 2002, y, a su vez, dispuso que se procediera con el desembolso de las mesadas dejadas de percibir por este.
4. El tutelante el 8 de septiembre de 2011 presentó incidente de desacato por el incumplimiento de las órdenes proferidas en la sentencia del 31 de agosto de 2011. Este Despacho en el trámite incidental decidió a través de auto del 13 de julio de 2012 sancionar por desacato al señor Jairo de Jesús Cortés Arias, en calidad de liquidador

¹ El señor Jairo de Jesús Cortés Arias fue Gerente Liquidador de CAJANAL EICE en liquidación y dentro del trámite de la referencia fue sancionado por desacato por este Juzgado mediante auto del 13 de julio de 2012, decisión confirmada por la Subsección "B" - Sección Tercera del Consejo de Estado.

de Cajanal, con una multa pecuniaria estimada en cinco (5) salarios mínimos mensuales vigentes.

5. La Sección 3ª, Subsección “B” del Tribunal Administrativo de Cundinamarca por medio de auto del 30 de julio de 2012, al estudiar en grado de consulta el incidente de desacato de la referencia, decidió modificar la sanción impuesta dejándola así:

“PRIMERO: MODIFÍCANSE los numerales segundo y tercero del auto del 13 de julio de 2012, proferido por el Juzgado Dieciséis (16) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia; el cual quedará así:

SEGUNDO: IMPONER al señor JAIRO DE JESÚS CORTÉS ARIAS, con cedula de ciudadanía 19.145.947, en su condición de Gerente Liquidador de la CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL EICE – CAJANAL – EN LIQUIDACIÓN, multa EQUIVALENTE a un (1) salario mínimo mensual vigente, suma que deberá consignar a órdenes de la Rama Judicial en la Cuenta Corriente No. 300700000304 DTN – Multas y Caucciones – Consejo Superior de la Judicatura, en cualquier Banco Agrario de la ciudad, en el término de diez (10) días, contados desde la ejecutoria y notificación de la presente providencia. De dicha actuación deberá remitir copia a este Juzgado.

TERCERO: ORDENAR al señor JAIRO DE JESÚS CORTÉS ARIAS, gerente liquidador de CAJANAL EN LIQUIDACIÓN dar inmediato cumplimiento a la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 31 de agosto de 2011, en la forma allí estipulada y de conformidad con el Decreto 4269 del 8 de noviembre de 2011”.

II. SOLICITUD DE DECLARATORIA DE HECHO SUPERADO Y CESACIÓN DE SANCIONES POR DESACATO

El señor Jairo de Jesús Cortés Arias, obrando en calidad de Ex Gerente Liquidador de Cajanal mediante escrito del 21 de noviembre de 2018, solicitó declaratoria de hecho superado y cesación de las sanciones por desacato en su contra, esto, por considerar que al sancionarlo por desacato se omitió tener en consideración que el incumplimiento de la orden de tutela del 31 de agosto de 2011 obedecía a fallas estructurales de la entidad, que, fueron evidenciadas con antelación por la Corte Constitucional en las sentencias T-068 de 1998, T-439 de 1998 y T-1234 de 2008, providencias en las que la Corporación declaró la existencia de un estado de cosas inconstitucional al constatar falencias en su organización y procedimiento. Esta problemática fue objeto de seguimiento por el máximo Tribunal Constitucional mediante los Autos 305 de 2009, 243 de 2010 y 088 de 2015.

III. CONSIDERACIONES

1. COMPETENCIA

Son competentes para conocer de un incidente de desacato dentro de un proceso de acción de tutela, el juez al que le correspondió conocer la acción, esto es así en virtud del artículo 27 del Decreto 2591 de 1991 y el Auto 136ª de 2000 de la Corte Constitucional².

2. PROBLEMA JURÍDICO Y ESQUEMA DE RESOLUCIÓN

El problema jurídico a resolver en esta providencia se circunscribe a determinar si las sentencias T-068 de 1998, T-439 de 1998 y T-1234 de 2008 y los autos 305 de 2009, 243 de 2010 y 088 de 2015 de la Corte Constitucional impedían a este

² Sentencia T-086 DE 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

Despacho Judicial impartir sanciones por desacato ante el incumplimiento del fallo del 31 de agosto de 2011 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

Para resolver el interrogante planteado, este Juzgado realizará un análisis de las providencias judiciales mencionadas en armonía con el caso bajo examen, en aras de definir si prospera la solicitud elevada por el señor Jairo de Jesús Cortés Arias.

3. ANTECEDENTES DE LA PROBLEMÁTICA ADMINISTRATIVA DE CAJANAL

Cajanal, por lo menos, desde el año 1966 hasta el 2015, tuvo serios problemas operacionales relacionados con la resolución tardía o con la no contestación de solicitudes de prestaciones económicas, estos inconvenientes administrativos fueron objeto de medidas de contingencia de carácter jurisprudencial. A continuación, este Juzgado hará referencia a las sentencias más importantes sobre la materia a efectos de resolver si se debe levantar la sanción impuesta al señor Jairo de Jesús Cortés Arias.

En la sentencia T-068 de 1998³ la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional acumuló 5 expedientes de tutela dirigidos contra Cajanal por no haber resuelto peticiones efectuadas en relación con reliquidaciones, reconocimiento y pago de pensiones de jubilación. En esa ocasión, la entidad sustentó su tardanza en que existía un *"altísimo número de solicitudes que se presentan a nivel nacional"*. El Alto Tribunal al estudiar de fondo el caso consideró que existía un estado de cosas contrarias a la Constitución al interior de la accionada que obedecía a un problema estructural de ineficiencia e inoperancia administrativa, que afectaba directamente a un número significativo de personas. Esta situación conllevó a que, en ese momento - 5 de marzo de 1998 - casi un 16% de todas las tutelas del país fueran dirigidas contra la referida entidad.

Con el objeto de solucionar el inconveniente, la Corte propuso exhortar a las autoridades, con poder de decisión, para que adecuaran los recursos económicos y humanos necesarios para que la Caja Nacional de Previsión cumpliera con sus obligaciones legales y constitucionales. Con ese propósito ofició a la Procuraduría General de la Nación, a la Contraloría General de la República, y, a la Defensoría del Pueblo, esto, con el fin de que con su intervención administrativa se lograra superar el déficit operacional que afrontaba la entidad.

Posteriormente, en la Sentencia T-439 de 1998 la Corte, ante la persistencia de las demandas contra Cajanal por violación del derecho de petición, expresó que la negligencia de esa entidad *"(...) ha provocado de esta Corporación múltiples y reiteradas providencias respecto del contenido esencial del derecho de petición, señalando que el mismo estriba en la certidumbre 'de que, independientemente de lo que se solicita, se habrá de obtener una respuesta oportuna y de fondo'"*. En esa providencia, en síntesis, se ampararon los derechos de los tutelantes y se ordenó a Cajanal resolver las solicitudes elevadas por estos, como medida disciplinaria, requirió a la Procuraduría General de la Nación para que investigará las conductas de los servidores públicos que hubieren dado lugar a la violación de derechos fundamentales.

Tiempo después, la Sala Cuarta de Revisión de la Corte profirió la sentencia T-1234 de 2008⁵, en esa ocasión, se acumularon 6 acciones de tutela que interpuso separadamente el señor Augusto Moreno Barriga, quien en ese momento ostentaba la calidad de Gerente de Cajanal, en razón de las sanciones que le habían sido

³ M.P. Alejandro Martínez Caballero.

⁴ Sentencia T-021 de 1998. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

⁵ M.P. Rodrigo Escobar Gil.

impuestas por el desacato de órdenes de amparo orientadas a obtener la satisfacción del derecho de petición de distintas personas cuyas solicitudes no fueron oportunamente atendidas por la entidad. Al resolver el asunto, la Corporación consideró que la situación de la Caja de Previsión permitía advertir la persistencia de un problema estructural, que según expresó la propia entidad, se hizo evidente desde 1966 y que luego se intensificó a partir de 1994, problema que dio lugar a que la Corte declarara la existencia de un estado de cosas inconstitucional en 1998, el cual, no se había superado para el momento que se profirió la sentencia.

En esa sentencia -T-1234 de 2008- la Corte fijó una doctrina constitucional aplicable a casos futuros análogos que deberían 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, esta doctrina es la siguiente:

"(...) 1. Cajanal debe informar a todas las personas que le presenten solicitudes en desarrollo de su objeto:

- a. El listado de requisitos para que pueda producirse una respuesta de fondo.*
- b. Las razones por las cuales no está en condiciones de dar una respuesta en los términos legales y jurisprudenciales.*
- c. El tiempo estimado de respuesta, de acuerdo con el tipo de solicitud.*
- d. Las gestiones específicas que adelanta la entidad en orden a ajustar sus tiempos de respuesta a los términos legales.*

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

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

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

Para superar la crisis administrativa, el Director de Cajanal, además de comprometerse con unos tiempos de respuesta que se juzguen razonables por el juez constitucional, a la luz de las deficiencias estructurales de esta, debía presentar un plan de acción en el que debía incluir una relación de medidas concretas orientadas a superar gradualmente, en un horizonte de tiempo determinado, el atraso que tenía. Para tal efecto, la Corte le dio un plazo de 60 días⁶.

Producto de lo anterior, el 3 de junio de 2009 Cajanal EICE⁷ remitió a la comentada Sala, el Plan de Acción solicitado, con la observación según la cual la respuesta había sido concertada con los Ministerios de Protección Social y de Hacienda y Crédito

⁶ Este plan, al menos debe contener los siguientes elementos: 1. Una evaluación sobre el impacto que en los tiempos promedio de respuesta han tenido las medidas hasta ahora adoptadas y a las que se refirió en su comunicación de 5 de junio de 2008. 2. Una relación de medidas concretas orientadas a superar gradualmente, en un horizonte de tiempo determinado el atraso en Cajanal, que incluya la identificación de los recursos para llevarla a cabo y de los instrumentos de verificación y control que permitan medir el avance, el estancamiento o el retroceso en la materia. 3. El señalamiento de los tiempos estimados de respuesta, según los distintos tipos de solicitud, a partir del momento en el que la solicitud esté completa, y con los cuales, salvo particularidades en los casos concretos que lo impidan, puede comprometerse la entidad.

⁷ Mediante Decreto 2196 de 2009 se dispuso la supresión y liquidación de la entidad. Por medio de Decreto 2040, de junio 10 de 2011, se extendió la liquidación de Cajanal, señalando como plazo máximo el 12 de junio de 2012, esta prórroga se amplió en el Decreto 1292, de junio 12 de 2012, hasta el 31 de diciembre de 2012. Posteriormente y por Decreto 2776 de 2012, se extendió hasta el 30 de abril de 2013. Finalmente mediante Decreto 877 de 2013 se prolongó el período de liquidación hasta el 11 de junio de 2013.

Público. Mediante Auto 305 de 2009, la Sala Cuarta de Revisión, con algunas salvedades, aprobó dicho plan de acción presentado por Cajanal.

En el mismo auto, se asignaron tareas a la entidad accionada, entre ellas, la entrega periódica de “*informes bimensuales sobre los avances en la aplicación del plan*”. En desarrollo de esa actividad se entregaron 22 informes parciales y un informe final - abril 10 de 2013-, este seguimiento se culminó por parte de la Corte Constitucional mediante Auto 088 de 2015.

CASO CONCRETO

En el caso bajo examen, el señor Jairo de Jesús Cortés Arias, quien para el momento que se profirió sentencia en el asunto de la referencia⁸ ostentaba la calidad de Gerente Liquidador de Cajanal, solicita que se declare la existencia de un hecho superado respecto a la orden de tutela objeto de incidente y que se levante la sanción por desacato en su contra. Sus pretensiones se fundamentaron en que el Juzgado desconoció, al momento de sancionarlo, los antecedentes relativos a los problemas administrativos y operacionales de la mencionada entidad.

Como quedó expuesto en la parte considerativa de esta providencia, Cajanal, por lo menos, desde el año 1966 hasta el 2015, tuvo serios problemas operacionales relacionados con la resolución tardía o con la no contestación de solicitudes de prestaciones económicas.

Estos inconvenientes administrativos dieron lugar a que la Corte declarara un estado de cosas contrarias a la Constitución al interior de la entidad. Para solucionar esta situación, la Corporación adoptó en la Sentencia T-1234 de 2008 una doctrina constitucional, que, solo resultaba aplicable a casos futuros análogos contra esta Caja de Previsión y que le otorgaba tiempos especiales para resolver las solicitudes que tenía pendiente por responder, de manera que, en cada caso en que se presentaba una solicitud ante esta se debía analizar el tiempo que la entidad le comunicaba al peticionario para resolver su inquietud, en ese sentido, existiría una vulneración al derecho fundamental de petición si no se cumplían con esos plazos, dado que, los términos legales previstos para tal efecto no resultaban aplicables a la accionada por la emergencia administrativa que afrontaba.

La doctrina constitucional es la siguiente:

“(...) 1. Cajanal debe informar a todas las personas que le presenten solicitudes en desarrollo de su objeto:

- a. El listado de requisitos para que pueda producirse una respuesta de fondo.*
- b. Las razones por las cuales no está en condiciones de dar una respuesta en los términos legales y jurisprudenciales.*
- c. El tiempo estimado de respuesta, de acuerdo con el tipo de solicitud.*
- d. Las gestiones específicas que adelanta la entidad en orden a ajustar sus tiempos de respuesta a los términos legales.*

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

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

⁸ La sentencia fue proferida el 19 de julio de 2011.

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

En este caso en particular no hubo prueba de que la entidad haya procedido como se señaló en la doctrina constitucional transcrita, en ese sentido, no se pudieron evaluar los términos especiales que debía señalar Cajanal para responder la solicitud que elevó el actor el 9 de mayo de 2011. Así las cosas, al constatar que no se procedió de tal manera con la solicitud del tutelante, el Despacho y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Tercera – Subsección “B” no tenían opción distinta que amparar los derechos fundamentales del tutelante.

Sin embargo, en la actualidad la orden de tutela fue acatada por la extinta autoridad, eso lo pudo corroborar el Juzgado al sostener comunicación telefónica con el abogado del tutelante, como en efecto puede observarse en la constancia secretarial visible a folio 305 del expediente.

A propósito de este escenario procesal⁹, esto es que, el que fue multado por desacato haya cumplido con la orden de tutela cuando la sanción ha sido consultada y confirmada, la Corte consideró en el Auto 181 de 2015¹⁰ lo siguiente:

“(...) [E]n el supuesto en que el juez haya adelantado todo el procedimiento incidental y decidido sancionar por desacato al responsable, éste podrá evitar que se materialice la multa o el arresto cumpliendo el fallo que lo obliga a proteger los derechos fundamentales del actor. De este modo, si se verifica el cumplimiento del fallo luego de consultada y confirmada la sanción, el juez de primera o única instancia deberá declarar inmediatamente el cumplimiento de la sentencia y revocar o dejar sin efecto la sanción impuesta y las actuaciones que dependan de ella, de conformidad con la jurisprudencia de esta Corte y la competencia asignada por el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991 que dispone que este “mantendrá la competencia hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza”. Lo anterior, sin perjuicio de las sanciones que ya se hubieren ejecutado” (...). (Subrayas del Juzgado)

En este caso en particular, el Despacho verificó mediante comunicación telefónica sostenida con el apoderado judicial del tutelante que las causas que dieron origen a la acción de tutela –suspensión y no pago de mesadas pensionales– desaparecieron en la actualidad con ocasión del cumplimiento total de la orden de amparo, al respecto, la Corte Constitucional mediante el precitado Auto 181 de 2015, sostuvo que el sancionado podrá evitar que se materialice la multa o arresto acatando el fallo que lo obliga a proteger derechos, incluso cuando la sanción por desacato ha sido consultada y confirmada, tal como ocurre en el asunto bajo examen, en este tipo de escenarios jurídico procesales, señala la jurisprudencia constitucional que el juzgador deberá (i) declarar de inmediato el cumplimiento de la decisión y (ii) revocar la sanción.

En ese orden de ideas, se procederá a declarar el cumplimiento del fallo de tutela del 31 de agosto de 2011 proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Tercera – Subsección “B”, y, a su vez, se revocará la sanción impuesta al señor Jairo de Jesús Cortés Arias en el auto del 30 de julio de 2012 proferido por el mismo Despacho Judicial.

⁹ El escenario procesal que se observa en este momento es que el señor Jairo de Jesús Cortés Arias fue sancionado por desacato, sin embargo, con posterioridad a ello cumplió con la orden de tutela del 31 de agosto de 2011 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Tercera – Subsección “B”.

¹⁰ M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

¹¹ Este numeral corresponde a la versión ajustada y actualizada de lo consignado sobre un aspecto similar en el numeral 43 de la parte motiva del Auto 202 de 2013.

Por las razones expuestas, este Despacho,

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR cumplido el fallo de tutela del 31 de agosto de 2011 proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Tercera – Subsección “B”.

SEGUNDO: DECLARAR la existencia de un hecho superado respecto a las pretensiones de la acción de tutela, por lo expuesto en esta providencia.

TERCERO: REVOCAR la sanción impuesta al señor JAIRO DE JESÚS CORTÉS ARIAS en el auto del 30 de julio de 2012 proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Tercera – Subsección “B”.

CUARTO: OFICIAR a la Dirección Seccional de Administración Judicial de Cundinamarca para que cierre el proceso de cobro coactivo iniciado al señor JAIRO DE JESÚS CORTÉS ARIAS en razón del desacato al que alude esta providencia.

QUINTO: En firme esta providencia archívese el expediente.

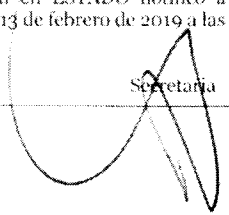
NOTÍFIQUESE Y CÚMPLASE


CATALINA DÍAZ VARGAS
Juez

JCMM

JUZGADO DIECISÉIS ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL
CIRCUITO DE BOGOTÁ
SECCIÓN SEGUNDA

Por anotación en ESTADO notificó a las partes la providencia anterior, hoy 13 de febrero de 2019 a las 8:00 a.m.


Secretaria

