

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA

Consejera Ponente: SUSANA BUITRAGO VALENCIA

Bogotá, D.C., doce (12) de febrero de dos mil quince (2015)

Tutela contra providencia judicial -

Radicación N° 11001-03-15-000-20140189000

Tutelante: Javier Augusto Guzmán Garzón y otra

Tutelados: Tribunal Administrativo de Risaralda

Procede la Sala a decidir la solicitud de tutela que interpuso el señor Javier Augusto Guzmán Garzón y la señora Luz Enith Soto Betancur, en calidad de hijo y compañera permanente del señor Manuel Ignacio Guzmán Morales contra el Tribunal Administrativo de Risaralda.

I. ANTECEDENTES

1. La petición de amparo

Los señores Javier Augusto Guzmán Garzón y Luz Enith Soto Betancur, en calidad de hijo y compañera permanente del señor Manuel Ignacio Guzmán Morales (Q.E.P.D.), interponen la presente solicitud de tutela con el propósito de lograr la protección a sus derechos fundamentales “*al debido proceso, al acceso a la administración de justicia, a la prevalencia del derecho sustancial, a la seguridad social, a la protección del adulto mayor y a la igualdad*”, que consideran vulnerados con ocasión de la sentencia dictada el 30 de enero de 2014 por el Tribunal Administrativo de Risaralda, mediante la cual se revocó la decisión de primera instancia y, en su



La actualidad jurídica en el momento en que ocurre

: Javier Augusto Guzmán Garzón y otra
Tutela

lugar, se inhibió para resolver de fondo la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho que presentó el señor Manuel Ignacio Guzmán Morales contra CAJANAL, a fin de que se ordenara la reliquidación de su pensión de jubilación.

1. Hechos

La solicitud de tutela se sustenta en los siguientes hechos, que, a juicio de la Sala, son relevantes para la decisión que se adoptará en esta sentencia:

- El señor Manuel Ignacio Guzmán Morales prestó sus servicios laborales al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario “INPEC”.
- Le solicitó a CAJANAL E.I.C.E. el pago de su pensión de jubilación, la cual le fue reconocida mediante Resolución N°. 09087 de 1988.
- El 22 de diciembre de 2008 solicitó a CAJANAL E.I.C.E. que reliquidara su pensión, pero la administración guardó silencio y, por tanto, operó la figura del silencio administrativo negativo.
- Que presentó recurso de apelación contra el acto ficto.
- Que instauró una nueva solicitud ante el Patrimonio Autónomo Buenfuturo para que le resolviera su solicitud de reliquidación, entidad que el 27 de abril de 2009 le informó que su petición había sido resuelta mediante Resolución N°. 20107 “del 27 de octubre de

2009(sic)”¹. Sin embargo, el aludido acto no le fue notificado en debida forma.

- Que el señor Guzmán Morales instauró demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra el acto ficto o presunto proveniente del silencio negativo de CAJANAL E.I.C.E. en liquidación.
- El Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión de Pereira con decisión del 12 de agosto de 2013 accedió parcialmente a las súplicas de la demanda, pues si bien tenía derecho a la reliquidación, en su caso había operado el fenómeno de *“la prescripción sobre las mesadas pensionales causadas antes del 22 de diciembre de 2005”*.
- El 27 de enero de 2014 falleció el señor Manuel Ignacio Guzmán Morales.
- Que Cajanal E.I.C.E en liquidación presentó recurso de apelación, el cual fue resuelto por el Tribunal Administrativo de Risaralda mediante providencia del 30 de enero de 2014 en el sentido de revocar la decisión de primera instancia. En su lugar, se inhibió de pronunciarse sobre las pretensiones de la demanda, toda vez que, a su juicio, la demanda era inepta en la medida en que no demandó la Resolución N°.20107 del 1 de junio de 2009.

2. Fundamentos de la petición de amparo

¹ Del acervo probatorio que reposa en el expediente se observa que el aludido acto fue proferido con fecha 1 de junio de 2009.

Estiman los tutelantes que el Tribunal Administrativo de Risaralda se equivocó al dictar el referido fallo inhibitorio, pues el señor Guzmán no estaba en la obligación de demandar la Resolución N°.20107 del 1 de junio de 2009, toda vez que dicho acto nunca le fue notificado. Que, por tal razón, lo pertinente era demandar los actos fictos y presuntos provenientes del silencio administrativo, como efectivamente se hizo.

Aducen que bajo esa premisa, la sentencia que se cuestiona incurrió en los siguientes defectos:

- Procedimental absoluto: Porque los Magistrados del Tribunal no tuvieron en cuenta que carece de validez la afirmación de CAJANAL E.I.C.E. según la cual sí notificó al señor Guzmán Morales la Resolución 20107. Que la falta de notificación de tal acto administrativo solo confirma que operó el silencio negativo de CAJANAL E.I.C.E. lo cual configuró el acto ficto o presunto que se demandó ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.
- Desconocimiento del precedente: Por considerar que el Consejo de Estado en diferentes fallos ha sustentado que la demanda contra acto ficto o presunto surgido de la omisión de notificación de un acto administrativo debe ser decidida mediante un fallo de fondo que estudie las pretensiones planteadas y no con una sentencia inhibitoria².

² Al respecto señaló como desconocidos los fallos del Consejo de Estado: Del 12 de julio de 2012, M.P. Camilo Arciniegas, Sección Primera, Rad. N°. 2007-00156-01. Del 28 de junio de 2007, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Sección Primera, Rad. N°. 2007-00398-00(AC). Del 11 de octubre de 2012, Sección Segunda, Rad. N°. 2012-01347-00 (AC).

- Violación directa de la constitución: Porque el Juez desconoció su obligación *“de procurar un fallo que resuelva la decisión de fondo y evitar los fallos inhibitorios (...) vulnerando claramente los derechos del accionante (...) al darle validez a una indebida notificación que a todas luces no cumple con los requisitos establecidos por el Código Contencioso Administrativo en su artículo 44 y 45”*.

Puso de presente que por ser *“acreedores por sucesión procesal”*, se ven directamente afectados con la decisión censurada, pues el valor de la reliquidación que reclaman no sería reconocido en su favor.

En consecuencia solicitaron:

“Dejar sin efectos o invalidar la sentencia que revoca el fallo de primera instancia proferido por el Tribunal Contencioso Administrativo de Risaralda, y en su lugar, profiera un fallo de fondo”.

3. Trámite de la petición de amparo

La acción de tutela se presentó ante esta Corporación y, por auto de la Magistrada Ponente del 1 de agosto de 2014 se ordenó que corrigiera los siguientes aspectos: i) Explicaran en que radicó la aberrante arbitrariedad en que incurrió el fallador al proferir la sentencia, y que ii) Especificaran cuales son los hechos y los motivos que demuestran que la situación que se pretende conjurar con la tutela carece de otro medio de defensa judicial.

Una vez los tutelantes efectuaron las correcciones del caso, por auto del



La actualidad jurídica en el momento en que ocurre

: Javier Augusto Guzmán Garzón y otra
Tutela

4 de septiembre de 2014 se admitió y se ordenaron las notificaciones del caso. Asimismo, se vinculó a CAJANAL E.I.C.E. en liquidación y a la Fiduprevisora S.A. “PAP BUENFUTURO”, por tener interés en las resultas del presente amparo.

Mediante auto del 9 de octubre de 2014, se vinculó a la Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A. (Fiduagraria S.A.) y se solicitó al Tribunal Administrativo de Risaralda, en calidad de préstamo, el expediente N°. 2012-00063-01.

Las vinculaciones a Fiduagraria S.A., CAJANAL E.I.C.E. en liquidación y Fiduprevisora S.A. “PAP BUENFUTURO” se produjeron, comoquiera que se requería tener certeza a quien correspondía el pago de los valores objeto de la pensión y de la entidad que administra los recursos para tales fines.

4. Argumentos de defensa

4.1. Del Tribunal Administrativo de Risaralda

Las doctoras Liliana Marcela Becerra Gámez y Olga Lucía Jaramillo Giraldo, en su condición de magistradas que suscribieron la decisión que se cuestiona vía tutela, manifestaron lo siguiente:

“(...) Una vez revisados los antecedentes administrativos que reposan en el expediente se advirtió que mediante la Resolución N°. 20107 del 1 de junio de 2009, la Caja Nacional de Previsión Social EICE resolvió negar la reliquidación de la pensión de jubilación, sin desconocer la Sala que dicho acto administrativo si bien se había notificado por edicto cuya fecha de desfijación correspondía al 27 de octubre de 2009, no existía constancia de su fijación y mucho menos que



La actualidad jurídica en el momento en que ocurre

: Javier Augusto Guzmán Garzón y otra
Tutela

se hubiere intentado la notificación personal tal y como lo prevé el artículo 44 del C.C.A.

Por lo analizado hasta dicho punto de la providencia, bien podría alegarse la configuración de un acto ficto negativo con relación a la petición elevada por el demandante el 11 de diciembre de 2008, por cuanto, de un lado, ya habían transcurrido los 3 meses con los que contaba la administración para dar respuesta a la petición, ello de conformidad con lo establecido en el artículo 40 del C.C.A. y de otra parte, no existía constancia que diera fe que en efecto el demandante conocía de la expedición de la mencionada resolución.

No obstante lo anterior, la Sala tuvo en cuenta que el 8 de enero de 2010, el señor Guzmán Morales presenta una nueva petición solicitando le fuera informado cual era el estado de su solicitud presentada el 22 de enero de 2008. (Fl. 160 anexo 1), ante lo cual la entidad demandada mediante el oficio PABF-CDP-2010-55178 recibido y firmado según consta en el reporte de la empresa de correo certificado por el señor Manuel Ignacio Guzmán Morales el día 27 de abril de 2010, en el que se le indicó que mediante Resolución 20107 fue resuelta la solicitud de reliquidación de la pensión.

De lo anterior, coligió esta Sala que si bien en principio podría hablarse de la configuración de un acto ficto negativo, lo cierto era que cuando el señor Guzmán Morales presentó la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho ya conocía de la existencia de la Resolución N°. 20107 del 1 de junio de 2009 y, por ende, le era exigible demandarla a efectos de solicitar el reconocimiento de los derechos que en la misma se le habían negado.

Aunado a lo anterior la entidad demandada al enviar los antecedentes con Oficio del 15 de abril de 2011, remitió copia, entre otros, de la Resolución N°. 2107 de 2009, sin que el apoderado de la parte demandante tampoco se percatara que la misma ya obraba en el expediente desde antes del último momento en que se ordenó fijar el negocio en lista, pues la demanda fue admitida por el Juzgado Administrativo en el año 2012 y pudiendo reformarla, guardó silencio.

Por lo analizado consideró esta Sala que en el presente asunto no había operado el silencio administrativo y por tanto no podía hablarse de acto administrativo ficto a contrario sensu, frente al derecho de petición elevado por el demandante existió de parte de la entidad demandada pronunciamiento expreso antes de la presentación de la demanda, su admisión y notificación, por lo que debió el actor demandar el acto expreso Resolución 20107 del 1 de junio de 2009, de conformidad con el artículo 208 del C.C.A., lo cual tenía oportunidad de hacerlo hasta el último día de fijación en lista”.³ (Subrayas fuera del texto original)

4.2. De la Fiduprevisora S.A. “PAP BUENFUTURO”

³ Ver folios 105 y 106.



: Javier Augusto Guzmán Garzón y otra
Tutela

El Representante legal de esta entidad solicitó que se desvinculara a la Fiduprevisora del presente trámite, comoquiera que el contrato de fiducia mercantil que celebró con CAJANAL E.I.C.E. se terminó y con ello cesaron todas y cada una de las obligaciones jurídicas y contractuales.

4.3. De la UGPP

A pesar de no haber sido vinculada, el Subdirector Jurídico Pensional se pronunció en esta acción, por la sucesión procesal de CAJANAL E.I.C.E. en liquidación quien fue parte del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho y solicitó que se rechace por improcedente la presente acción por lo siguiente:

1. Que la UGPP carece de legitimación para actuar en el presente asunto, pues conforme el art 13 del Decreto 2591 de 1991 la solicitud de protección recae exclusivamente en el Tribunal Administrativo de Risaralda.
2. Que el señor Javier Augusto Guzman Garzón carece de legitimación para actuar en la presente acción toda vez que “*no manifestó las razones para considerarse titular del derecho a incoar, además no presentó prueba alguna de la calidad de hijo, tampoco poder para actuar en nombre y representación de quien ostenta el derecho*”



La actualidad jurídica en el momento en que ocurre :

Javier Augusto Guzmán Garzón y otra
Tutela

directamente, tampoco manifiesta actuar como agente oficioso. (...) Por lo anterior se carece de personería adjetiva para su interposición”.

3. Que *“...se puede evidenciar que la solicitud de la accionante ya fue estudiada por el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RISARALDA, en la que resolvió revocar el fallo de primera instancia”* y, por tanto,
4. Por último, puso de presente que a la señora Luz Enid Soto Betancur mediante la Resolución N°. RDP015326 del 16 de mayo de 2014 se le reconoció la pensión vitalicia de sobrevivientes, *“en calidad de cónyuge sobreviviente a partir del 28 de enero de 2014, por valor del 100%”.*

4.4. De CAJANAL E.I.C.E. en liquidación

La apoderada General de Patrimonios Autónomos de la extinta CAJANAL E.I.C.E. en liquidación solicitó que se desvincule de la presente acción a la Fiduciaria FIDUAGRARIA S.A. y al FIDEICOMISO, tal pretensión la fundó en su calidad de vocera y administradora de los patrimonios autónomos de la extinta CAJANAL EICE en liquidación⁴. Adicionalmente pidió que se declare la improcedencia de la presente acción de tutela por considerar que la UGPP *“ASUMIÓ INTEGRAMENTE el*

⁴ Sobre el proceso liquidatorio mencionó que: Mediante el Decreto N°. 2196 del 12 de junio de 2009 se dispuso la supresión de CAJANAL E.I.C.E. y con el Decreto N° 0877 del 30 de abril de 2013 *“se fijó como último plazo para la terminación del proceso liquidatorio el 11 de junio de 2013”*. La extinta CAJANAL E.I.C.E. firmó contrato de fiducia mercantil con FIDUAGRARIA *“para que actúe como vocera de los PATRIMONIOS AUTÓNOMOS y para que ejerza todos los actos procesales y extraprocesales a que haya lugar”*, entonces frente a los pasivos de CAJANAL *“bajo ninguna circunstancia puede ser considerados sucesores o sustitutos procesales o subrogatorios de la hoy extinta entidad”*. Que el art. 64 del Decreto 4107 de 2011 reguló que la UGPP *“ASUMIÓ INTEGRAMENTE el proceso de atención a los pensionados, usuarios y peticionarios, así como la radicación de documentos, trámite de pensiones y prestaciones económicas independientemente de la fecha de presentación de las solicitudes, con lo cual la hoy extinta CAJANAL perdió la capacidad jurídica otorgada en el artículo 3º del decreto que ordenó la supresión y liquidación de la entidad”*.



La actualidad jurídica en el momento en que ocurre :

Javier Augusto Guzmán Garzón y otra
Tutela

proceso de atención a los pensionados, usuarios y peticionarios, así como la radicación de documentos, trámite de pensiones y prestaciones económicas independientemente de la fecha de presentación de las solicitudes, con lo cual la hoy extinta CAJANAL perdió la capacidad jurídica otorgada en el artículo 3º del decreto que ordenó la supresión y liquidación de la entidad”. En ese sentido, del caso del accionante, señor Manuel Ignacio Guzmán Morales “se pudo establecer en nuestra consulta autorizada previamente por el Ministerio de Salud y Protección Social, quien tiene la administración de los archivos de la extinta CAJANAL EICE EN LIQUIDACIÓN, quien hizo entrega a la UGPP del proceso de nulidad y restablecimiento objeto de la presente acción, tanto físicamente como la entrega de la copia forense en donde se registra en la base de proceso entregados observándose su estado como “proceso activo”, entrega que ocurrió el 30 de mayo de 2013 y precisamente por tener tema netamente misional cuya competencia como ya se explicó es únicamente asumida por la UGPP”.

4.5. De la Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A. (Fiduagraria S.A.)

Pese haber sido debidamente notificada,⁵ guardó silencio.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

La Constitución Política en el artículo 86 consagró una acción especial para facilitar la garantía inmediata de los derechos fundamentales dotada de un procedimiento breve y sumario que tiene como rasgos esenciales la subsidiariedad y la residualidad porque sólo procede si no existe otro mecanismo judicial ordinario de defensa de los derechos que se consideran amenazados o conculcados.

⁵ Ver oficio No.132.

No obstante, esta causal de improcedencia se excepciona, a las voces del artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, cuando el reclamo de protección se propone como mecanismo transitorio con el fin de evitar un perjuicio irremediable, el que será valorado por el juez constitucional según las circunstancias en las que se encuentre el actor con el fin de establecer que el medio judicial ordinario no resulta idóneo para evitarlo o remediarlo.

Se anticipa que declarará la improcedencia del presente amparo. Para efectos de sustentar esta decisión, se explicará la posición de la Sala en torno a la procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencia judicial a partir de la evolución, para luego atender el caso concreto.

1. De la evolución en el Consejo de Estado de la tesis sobre la procedencia de la tutela contra providencias judiciales

En una primera época esta Corporación Judicial, incluso la Sección Quinta, consideró improcedente el empleo de la tutela como instrumento judicial idóneo para dejar sin efectos o para modificar providencias judiciales. Entre otros motivos, como esencial razón, porque se estimó que el trámite y definición del proceso judicial ordinario dentro del cual fueron proferidas las providencias censuradas era prueba fehaciente de que el conflicto o el reclamo, contó con debate y definición judicial idóneo y eficaz por el juez natural competente, pues operó el “*medio de defensa judicial*” existente para el efecto, situación



La actualidad jurídica en el momento en que ocurre :

Javier Augusto Guzmán Garzón y otra
Tutela

que según mandato del numeral 1° del artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, hace que en estos eventos el mecanismo de la tutela no proceda.

También, frente a este tema, tomó en consideración que la Corte Constitucional pese a que en sentencia C-543 de 1° de octubre de 1992 declaró inexecutable los artículos 11 y 40 del Decreto 2591 de 1991 que consagraban el ejercicio de este mecanismo constitucional de protección de los derechos fundamentales contra decisiones judiciales, seguidamente abrió camino a la tutela contra providencias judiciales con la creación jurisprudencial de la teoría de la vía de hecho en sus diferentes modalidades⁶, que con posterioridad perfeccionó con la elaboración de la teoría de las causales genéricas de procedibilidad (defecto sustantivo, orgánico o procedimental, defecto fáctico, error inducido, decisión sin motivación, desconocimiento del precedente y violación directa de la Constitución)⁷.

Así, esta Sala en una apertura progresiva de admisión excepcional de este mecanismo constitucional de protección de los derechos fundamentales, cuando la lesión se atribuye a una decisión judicial, venía sosteniendo que solo en situaciones muy especiales en las cuales se evidencie de manera superlativa que la providencia judicial padece un vicio procesal ostensiblemente grave y desproporcionado, que lesiona en grado sumo el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia, individualmente considerado o en conexidad con el derecho de defensa y de contradicción, núcleo esencial del derecho al debido proceso, es admisible que la tutela constituya el remedio para garantizar

⁶ En relación con la vía de hecho de las providencias judiciales puede consultarse, entre muchas otras la sentencia T-162 de 1999 de la Corte Constitucional.

⁷ Al respecto véase la sentencia T 949 de 2003, M.P: Eduardo Montealegre Lynett.

estos especiales y concretos derechos amenazados o trasgredidos, imponiéndose en estos eventos ampararlos para garantizar la justicia material inherente a la dignidad humana.

Al paso del tiempo, el 31 de julio de 2012, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en sentencia de unificación proferida por importancia jurídica, adoptó la tesis de la admisibilidad excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales, cuando se evidencie que contienen atropello a derechos fundamentales. Sostuvo que en tales casos el juez de tutela debe adentrarse en el examen de fondo de la situación. Al respecto, luego de realizar un detenido recuento histórico de las posiciones asumidas por las diferentes secciones sobre esta materia en los últimos años, precisó:

“(…)

De lo que ha quedado reseñado se concluye que si bien es cierto que el criterio mayoritario de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo ha sido el de considerar improcedente la acción de tutela contra providencias judiciales, no lo es menos que las distintas Secciones que la componen, antes y después del pronunciamiento de 29 de junio de 2004 (expediente AC-10203), han abierto paso a dicha acción constitucional, de manera excepcional, cuando se ha advertido la vulneración de derechos constitucionales fundamentales, de ahí que se modifique tal criterio radical y se admita, como se hace en esta providencia, que debe acometerse el estudio de fondo, cuando se esté en presencia de providencias judiciales que resulten violatorias de tales derechos, observando al efecto los parámetros fijados hasta el momento Jurisprudencialmente”⁸ (subrayas de la Sala).

En el presente, en consonancia con esta tesis de unificación de Sala Plena que debe acatarse y con el fin de determinar si acomete el estudio de fondo con el objeto de establecer si la providencia judicial quebranta

⁸ Consejo de Estado – Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 31 de julio de 2012, radicado: 11001-03-15-000-2009-01328-01, Consejera Ponente: Dra. María Elizabeth García González.

derechos fundamentales, es necesario verificar, previamente, en cada caso, si se encuentren presentes parámetros básicos que conciernen a: i) inexistencia de otros medios de impugnación judiciales ordinarios; ii) que se haya ejercido la tutela dentro de un tiempo razonable a partir de cuando comenzó a padecerse la vulneración del derecho fundamental; iii) que no se trate de tutela contra decisión de tutela; iv) que la materia o el asunto en el que radica la alegada transgresión sea de relevancia constitucional; y, v) que el solicitante haya alegado el quebrantamiento del derecho fundamental en el proceso judicial, siempre que ello hubiere sido posible.

Entonces, solo si estas exigencias se encuentran superadas, la Sala abordará el fondo del reclamo que la solicitud de tutela presente, examen que se circunscribirá al sustento jurídico en el que se soporte la amenaza y/o el quebrantamiento de los derechos fundamentales que se aleguen.

Si la causa, motivo o razón a la que se atribuye la transgresión es de tal entidad que incide directamente en el sentido de la decisión, y no representa reabrir el debate de instancia ni implica intervención del juez de tutela en aspectos propios de la autonomía del juez natural, y se llegaren a encontrar afectados los derechos fundamentales invocados por los actores, será del caso adoptar las medidas necesarias para corregir tal situación.

2. Cuestión previa



La actualidad jurídica en el momento en que ocurre :

Javier Augusto Guzmán Garzón y otra
Tutela

Ante la solicitud de ser desvinculadas de este trámite de tutela por parte de la Fiduciaria FIDUAGRARIA S.A., de la UGPP y de la Fiduprevisora S.A., la Sala estima que comoquiera que tales entidades fueron enteradas de la admisión de esta acción, para que en calidad de posibles interesadas en sus resultas participaran en la misma si a bien lo consideraban, esto es, que su vinculación no fue en calidad de entes contra los cuales se dirige la solicitud de amparo, si manifiestan que no tienen interés en participar, es del caso aceptar su solicitud de no tenerlas como interesadas, inclusive la UGPP que creyendo ser demandada, se pronunció en esta acción.

3. Examen de estos presupuestos en el caso concreto

En el sub examine, los señores Javier Augusto Guzmán Garzón y Luz Enith Soto Betancur, en calidad de hijo y compañera permanente del fallecido señor Manuel Ignacio Guzmán Morales, respectivamente, consideran que la providencia de nulidad y restablecimiento del derecho dictada el 30 de enero de 2014 por el Tribunal Administrativo de Risaralda que revocó la decisión de primera instancia que había accedido parcialmente a las pretensiones de reliquidación de la pensión de jubilación de su progenitor hoy fallecido, para, en su lugar, inhibirse para resolver de fondo la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho que el señor Manuel Ignacio Guzmán Morales presentó contra la extinta CAJANAL, vulnera sus derechos fundamentales *“al debido proceso, al acceso a la administración de justicia, a la prevalencia del derecho sustancial, a la seguridad social, a la protección del adulto mayor y a la igualdad”*. A su consideración tal sentencia de manera errónea sostiene que CAJANAL E.I.C.E. mediante la Resolución N°.20107 del 1 de junio de



La actualidad jurídica en el momento en que ocurre : Javier Augusto Guzmán Garzón y otra
Tutela

2009 resolvió la apelación que el señor Guzmán Morales interpuso contra el acto ficto que negó su solicitud de reliquidación pensional, pues no tuvo en cuenta que en realidad nunca se produjo la notificación personal de dicho acto administrativo. Que, por tal razón, a su juicio, operó el silencio administrativo negativo y, por tanto, como efectivamente se hizo, lo que procedía era demandar el acto presunto.

Aducen que bajo esa premisa, la sentencia que cuestionan incurrió en los defectos que ya se expusieron a folio 4 de esta providencia.

Para comenzar con el estudio de los parámetros esenciales que hacen viable abordar de fondo la tutela cuando como en el sub exámine ésta se dirige contra providencia judicial, se advierte lo siguiente: i) Que por tratarse la decisión censurada, de una sentencia de segunda instancia, no existe medio de impugnación ordinario para controvertirla; ii) Que el amparo fue solicitado dentro de un plazo razonable respecto de la decisión que se enjuicia, providencia del 30 de enero de 2014⁹ y iii) Que la solicitud no se dirige contra sentencia de tutela.

Ahora bien, en cuanto a la relevancia constitucional entendida esta exigencia más allá de que se cumpla por el solo hecho de que alegue el tutelante afectación de uno o unos derechos fundamentales por parte de la providencia judicial, esto es, que materialmente el motivo o causa de tal señalamiento no se trate de un reparo de índole legal en cuanto a los alcances de una norma de este carácter o por la interpretación que el juez le haya otorgado, sino que la situación irregular alegada comporta real afectación a una garantía de orden superior dada su arbitrariedad

⁹ La tutela se presentó el 25 de julio de 2014.



La actualidad jurídica en el momento en que ocurre :

Javier Augusto Guzmán Garzón y otra
Tutela

por obedecer al capricho del fallador, la Sala encuentra que en este caso este presupuesto no se cumple pues lo que hay en realidad es un desacuerdo de los tutelantes con los argumentos, con los cuales razonó el Tribunal su decisión de no poder producir fallo de fondo en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho que presentó el señor Manuel Ignacio Guzmán Morales contra CAJANAL para controvertir el acto ficto o presunto que es el proveniente del silencio administrativo negativo.

En efecto, resulta claro del contenido de la tutela que los tutelantes controvierten los fundamentos y la determinación que asumió el Tribunal para la imposibilidad de proferir decisión de mérito, pues insisten en que el señor Guzmán Garzón no pudo demandar la Resolución N° 20107 al no estar notificado de tal acto administrativo.

Pero la Sala evidencia que el Tribunal accionado para arribar a tal conclusión expuso con suficiencia y razonadamente los motivos de carácter probatorio acorde con los cuales el demandante a la época de interposición de la demanda estaba enterado de la existencia de la Resolución N° 20107 y tuvo dos oportunidades de reformar la misma dirigiéndola no contra el acto ficto o presunto sino contra el acto real (expreso) y no lo hizo. Al respecto, el Tribunal se pronunció en los siguientes términos:

*“(…) La administración respondió la petición de reliquidación de la pensión; - **la Resolución N°. 20107 del 1 de junio de 2009 fue conocida por el demandante el 27 de abril de 2010;** al no configurarse el silencio administrativo no surgió acto ficto; - el recurso de apelación interpuesto resultaba improcedente; - **Cuando se presentó la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho el 14 de octubre de 2010 el demandante conocía la Resolución N°. 20107 que le negó la reliquidación de la***



La actualidad jurídica en el momento en que ocurre :

Javier Augusto Guzmán Garzón y otra
Tutela

pensión; - el demandante tuvo dos oportunidades de reformar la demanda para controvertir la citada Resolución N°. 20107 y omitió hacerlo, pues la demanda fue admitida dos veces conforme se anotó en el acápite de actuación procesal.

De ahí que resulta claro concluir que no ha operado el silencio administrativo, entonces, no se puede hablar de acto administrativo ficto del cual se pregona su nulidad en esta acción. Por el contrario, frente al derecho de petición elevado por el demandante existió de parte de la entidad demandada pronunciamiento expreso antes de la presentación de la demanda, su admisión y notificación.

Así las cosas, debió el actor demandar el acto expreso Resolución N°. 20107 del 1 de junio de 2009, de conformidad con el artículo 208 del C.C.A., corrigiendo su demanda hasta el último día de fijación en lista.

(...)

Situación que en este caso no se cumplió por cuanto como se acaba de precisar, no se individualizó el acto administrativo Resolución N°. 20107 del 1 de junio de 2009, que era el pasible de demanda en tanto, como ya se indicó, no operó el silencio administrativo que diera origen al acto ficto o presunto que sostiene el demandante como fundamento de sus pretensiones”¹⁰

Adicionalmente explicó el Tribunal en su respuesta (obranste a folio 105 y 106) que si bien la notificación de tal acto por edicto no podía otorgársele validez, existe prueba en el expediente de que el día 8 de enero de 2010 el señor Guzmán Garzón presentó nueva petición ante el Patrimonio Autónomo Buenfuturo acerca del estado de su solicitud y recibió respuesta el día 27 de abril de 2010 en el sentido de informarle que mediante la Resolución N° 20107 del 1 de junio de 2009 le había sido resuelta su petición.

También puso de presente que al expediente del proceso la Entidad demandada allegó esta Resolución dentro de los antecedentes administrativos, otra manera más como pudo percatarse de que había un pronunciamiento real, material y no presunto, con lo cual pudo, pues

¹⁰ Ver folios 149 y 150 del C2.



: Javier Augusto Guzmán Garzón y otra
Tutela

estaba en oportunidad de hacerlo, haber corregido la demanda para dirigirla contra la resolución expresa, lo cual sin embargo no hizo y permitió que el proceso continuara dirigido a la anulación de un acto ficto a sabiendas que había uno real.

Entonces, lo que realmente se pretende con esta solicitud de amparo es que el juez de tutela contradiga al Tribunal y le imponga que judicialmente aprecie el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho como una demanda en forma, con el lleno de las exigencias en lo que atañe a que acepte que se dirigiera contra acto ficto. En ese sentido, la Sala no puede admitir considerar a la sentencia violatoria de los derechos fundamentales *“al debido proceso, al acceso a la administración de justicia, a la prevalencia del derecho sustancial, a la seguridad social, a la protección del adulto mayor y a la igualdad”* bajo la alegación que arguyen los tutelantes pues desbordaría su competencia como juez de tutela en contra de la autonomía propia del juez natural que produjo la decisión que no fue irrazonada ni desproporcional.

Que se admita como motivo de transgresión a los derechos fundamentales invocados en la tutela contra providencia judicial la simple inconformidad de los tutelantes con el sentido de la misma por discrepar de los razonamientos en que este se sustenta significaría desconocer la autonomía e independencia, atributos de los que está revestida la función judicial, regida por la Constitución y la ley (artículos 228 y 230 constitucional). De otro lado, implicaría que el juez constitucional vía tutela está facultado para invadir la órbita propia del juez natural y convertirse en otra instancia que revisa y que corrige la



La actualidad jurídica en el momento en que ocurre :

Javier Augusto Guzmán Garzón y otra
Tutela

sentencia, imponiendo su propio criterio, lo cual es totalmente inadmisibile.

En lo que se refiere al alegado defecto concerniente al desconocimiento del “precedente” jurisprudencial, no se acreditó con las sentencias que citaron los tutelantes que constituyan en realidad carácter de antecedente sobre unificación frente al evento fáctico especial, pues no se demostró que se refieran a supuestos idénticos o similares al asunto.¹¹

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA

PRIMERO.- DESVINCULAR de la presente acción a la UGPP, a la Fiduciaria FIDUAGRARIA S.A. y a la FIDUPREVISORA S.A. “PAP BUENFUTURO” por lo expuesto en el acápite de “cuestiones previas”.

¹¹ Para la Sala las decisiones que se presumen como desconocidas no corresponden a la misma situación fáctica que plantearon los aquí tutelantes, ello por cuanto en el fallo del 12 de julio de 2012, M.P. Camilo Arciniegas, Sección Primera, Rad. N°. 11001031500020070015601, se amparó la pretensión al considerar que el Tribunal se equivocó al proferir fallo inhibitorio, pues pasó por alto que el acto censurado no fue notificado personalmente al actor, situación que es contraria a la del señor Manuel Ignacio Guzmán Morales (padre y esposo de los aquí tutelantes) pues en su caso el juez de segunda instancia manifestó que con el oficio PABF-CDP-2010-55178 el día 27 de abril de 2010 fue notificado personalmente de la Resolución N° 20107 mediante la que se le negó la reliquidación pensional. Por su parte la sentencia del 28 de junio de 2007, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza martelo, Sección Primera, Rad. N°. 2007-00398-00(AC) tampoco se ajusta a los presupuestos fácticos, pues en la decisión del 28 de junio de 2007 se amparó porque el juez de primera instancia no debió declararse inhibido comoquiera que no ordenó corregir la demanda, contrario al caso de marras en el que Tribunal Administrativo de Risaralda no profirió el auto admisorio y tuvo conocimiento de la demanda en segunda instancia, momento en el que pudo analizar que el actor no demandó el acto administrativo que le negó la reliquidación pensional. Por último, la sentencia del 11 de octubre de 2012, Sección Segunda, Rad. N°. 2012-01347-00 (AC) se refiere a una decisión inhibitoria en la que en efecto sí se había demandado el acto administrativo correcto, entonces procedía una sentencia de fondo, asunto disímil al de los aquí tutelantes pues lo que señaló el Tribunal Administrativo del Atlántico para declararse inhibido fue precisamente que el actor pese a tener conocimiento del acto que le negó la pretensión de reliquidación pensional omitió demandarlo.



: Javier Augusto Guzmán Garzón y otra
Tutela

SEGUNDO.- DECLARAR la improcedencia de la presente tutela interpuesta por los accionantes, por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO.- REMITIR el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión de no ser impugnado (Art. 31 Decreto 2591 de 1991).

CUARTO.- Cópiese y notifíquese a los interesados por el procedimiento previsto en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ
Presidenta

SUSANA BUITRAGO VALENCIA
Consejera de Estado

ALBERTO YEPES BARREIRO
Consejera de Estado



La actualidad jurídica en el momento en que ocurre : Javier Augusto Guzmán Garzón y otra
Tutela