

Sentencia T-985A/12

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Requisitos de procedencia y motivos de procedibilidad

La Corte ha precisado que la procedencia de la acción de tutela en estos casos debe ser excepcional, en atención a los principios de cosa juzgada, autonomía e independencia judicial, seguridad jurídica, y a la naturaleza subsidiaria de la acción de tutela.

DEFECTO PROCEDIMENTAL POR EXCESO RITUAL MANIFIESTO-Estructuración

El defecto procedimental puede estructurarse por exceso ritual manifiesto, el cual se presenta cuando "(...) un funcionario utiliza o concibe los procedimientos como un obstáculo para la eficacia del derecho sustancial y por esta vía, sus actuaciones devienen en una denegación de justicia." Es decir que el funcionario judicial incurre en un defecto procedimental por exceso ritual manifiesto cuando no tiene presente que el derecho procesal es un medio para la realización efectiva de los derechos de los ciudadanos, y renuncia conscientemente a la verdad jurídica objetiva que se desprende del material probatorio, y prefiere una aplicación en exceso rigurosa del derecho procesal, lo cual conduce al desconocimiento de derechos fundamentales.

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Procedencia por defecto sustantivo o material

La reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado que se configura el defecto sustantivo o material cuando "la decisión que toma el juez desborda el marco de acción que la Constitución y la ley le reconocen al apoyarse en una norma evidentemente inaplicable al caso concreto". De igual forma, ha señalado que la "construcción dogmática del defecto sustantivo como causal de procedibilidad de la acción de tutela, parte del reconocimiento que la competencia asignada a las autoridades judiciales para interpretar y aplicar las normas jurídicas, fundada en el principio de autonomía e independencia judicial, no es en ningún caso absoluta.

VULNERACION DEL DEBIDO PROCESO Y EL ACCESO A LA SEGURIDAD SOCIAL EN PENSIONES-Orden a Tribunal Administrativo de proferir una nueva decisión en donde resuelva de fondo el asunto del derecho pensional de la accionante

Referencia: expediente T-3.503.212

Acción de tutela presentada María Teresa Cortés de Arteaga, en contra del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección D.

Magistrado Ponente:

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Derechos fundamentales invocados: debido proceso y seguridad social.

Bogotá D.C., veintidós (22) de noviembre de dos mil doce (2012)

La Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados Jorge Ignacio PreteltChaljub -quien la preside–, Alexei Egor Julio Estrada y Luis Ernesto Vargas Silva, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241, numeral 9°, de la Constitución Política, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En la revisión del fallo proferido por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, que rechazó la demanda de tutela incoada por la señora Delia Urueña Tovar en contra de la Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección D.

1. ANTECEDENTES

La señora María Teresa Cortés de Arteaga interpuso acción de tutela contra el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección D, por considerar que la sentencia proferida por dicha autoridad judicial dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho que promovió contra las resoluciones 008255 y 0027858 de 1998 y 002230 de 1999 de CAJANAL, desconoció sus derechos fundamentales al debido proceso y a la seguridad social. La solicitud de amparo la sustenta en los siguientes:

HECHOS

Manifiesta la accionante que a su esposo, el señor Milton Gerardo Arteaga Urresta fallecido el 7 de julio de 1996, le fue reconocida una pensión gracia por haber laborado como docente al servicio del Estado y haber cumplido los requisitos para ser beneficiario.

Sostiene que después del fallecimiento de su esposo, solicitó a CAJANAL la sustitución a su favor del beneficio pensional que en vida recibiera el señor Arteaga Urresta.

Narra que ante esa misma entidad, la señora María Cristina Martínez elevó igual petición, la cual fue negada a través de la Resolución No. 008255 del 21 de abril de 1998 y confirmada mediante resoluciones No. 0027858 del 29 de octubre de 1998 y 002230 del 11 de mayo de 1999.

Indica que mediante apoderado y en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, en su calidad de cónyuge supérstite del señor Milton Gerardo Arteaga Urresta, solicitó la nulidad de los anteriores actos administrativos. Asegura que en su demanda, además de solicitar la nulidad de las resoluciones, pidió el reconocimiento de la sustitución pensional a su favor, junto con el reajuste y demás beneficios consagrados en la ley a favor de los pensionados.

La demanda correspondió en primera instancia al Juzgado 1º Administrativo de Descongestión de Bogotá, quien accedió a las pretensiones con fundamento en los siguientes argumentos:

Sostuvo, con base en el acervo probatorio, que la señora María Cristina Martínez Sánchez, quien alegaba su calidad de compañera permanente, no demostró tener mejor derecho que la demandante María Teresa Cortés, cónyuge del causante, pues no acreditó que hubiera convivido con el causante durante los dos años anteriores a su muerte, ni que hubiera hecho vida en pareja y se hubiera prestado auxilio y apoyo mutuo.

Confirmó que al momento de la muerte del señor Arteaga Urresta, la señora María Teresa Cortés

tenía vigente el vínculo matrimonial con aquél.

Finalmente, indicó que era procedente que CAJANAL reconociera y pagara la sustitución de la pensión gracia a la demandante en calidad de cónyuge, de conformidad con la Ley 114 de 1913 y a partir del 7 de julio de 1996, fecha del fallecimiento del señor Milton Gerardo Arteaga Urresta, aplicando los reajustes previstos en la ley.

La sentencia fue apelada por CAJANAL y revisada en segunda instancia por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección D, quien revocó la decisión del a quo y se declaró inhibido para decidir de fondo sobre el tema. Dicho fallo se fundamentó en las siguientes razones:

El Tribunal indicó que antes de realizar consideraciones de fondo, era necesario verificar si los actos acusados definieron alguna situación jurídica a la accionante. Después de realizar este análisis, concluyó que ninguno de los actos administrativos demandados hicieron referencia a la solicitud de reconocimiento del derecho a la sustitución pensional de la demandante, sino que solamente negaban este beneficio a la señora María Cristina Martínez Sánchez, quien en vía administrativa reclamó la sustitución en calidad de compañera permanente.

En consecuencia, adujo que correspondía a la parte actora en vía administrativa presentar la reclamación correspondiente, la cual sería sometida ante la instancia judicial en caso de ser desfavorable. En este sentido, manifestó: "la accionante debió haber acudido ante CAJANAL para solicitar el reconocimiento del derecho a la sustitución pensional, en su carácter de esposa supérstite, y una vez proferida la decisión respectiva en la cual se llegare a negar este derecho, proceder a demandar este acto expreso o tácito, según el caso".

PRUEBAS DOCUMENTALES

Obran en el expediente las siguientes pruebas documentales:

Copia de la sentencia de primera instancia del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, proferida el 1 de marzo de 2010 por el Juzgado 1º Administrativo del Circuito de Bogotá en Descongestión.

Copia de la sentencia de segunda instancia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección D, dentro del mismo proceso.

ACTUACIONES PROCESALES

El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, avocó el conocimiento de la acción de tutela y mediante auto calendarado el 8 de marzo de 2012, ordenó correr traslado a los magistrados de la Sección Segunda, Subsección D, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y a CAJANAL. En respuesta, recibió los siguientes informes:

Respuesta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección D

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca señaló los mismos argumentos plasmados en la sentencia proferida en segunda instancia dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, en el que revocó la decisión del Juzgado 1º Administrativo del Circuito de Bogotá en Descongestión.

Adicionalmente, expresó que la sentencia atacada no incurre en ninguno de los defectos

señalados por la jurisprudencia de la Corte Constitucional para que proceda la acción de tutela contra providencias judiciales. Así, "fue proferida por i) funcionarios competentes, ii) con acatamiento al procedimiento establecido para esta clase de actuaciones, iii) aplicando el supuesto legal que sirvió de fundamento a la decisión, de acuerdo al acervo probatorio allegado al expediente, iv) sin que se presente contradicción entre los fundamentos de la decisión y la sentencia misma, v) no se está frente a un error inducido, vi) la decisión fue ampliamente motivada con fundamentos de hecho y de derecho y vi) no se presentó desconocimiento del precedente constitucional".

1.3.2. Respuesta de CAJANAL E.I.C.E. -en liquidación-

La entidad indicó que las sentencias proferidas por los jueces administrativos hicieron tránsito a cosa juzgada y, por tanto, no eran susceptibles de ser atacadas por medio de acción de tutela, en tanto debe respetarse el principio de autonomía de los jueces.

Igualmente, señaló que la acción de tutela, por su naturaleza, es residual, subsidiaria y solo procede en forma excepcional contra providencias judiciales por la ocurrencia de una vía de hecho, cuando el juez, en forma arbitraria, caprichosa "y con fundamento en su sola voluntad actúa en absoluta desconexión con el ordenamiento jurídico".

Finalmente, adujo que en ningún momento ha vulnerado algún derecho fundamental de la demandante debido a que: "primero no han fallado ningún proceso de acción de tutela a favor de la parte accionante y en contra de CAJANAL EICE en Liquidación y, segundo, el fallo proferido por la SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN 'D' DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, que puso fin a la controversia suscitada por la señora CORTES DE ARTEAGA, resulta favorable a CAJANAL EICE en liquidación, providencia que se dictó agotando todas las etapas procesales, la misma se encuentra debidamente ejecutoriada e hizo tránsito a cosa juzgada".

2. DECISIONES JUDICIALES

2.1. SENTENCIA ÚNICA DE INSTANCIA – CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN PRIMERA

En fallo del 12 de abril de 2012, decidió negar por improcedente la tutela interpuesta por la señora María Teresa Cortés de Arteaga contra la Sección Segunda, Subsección D del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

En sus consideraciones, el alto Tribunal expuso algunos apartes de la jurisprudencia constitucional acerca de la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales. A partir de allí, consideró que en el caso concreto, "la actora intervino en todas las etapas procesales, solicitó pruebas, alegó de conclusión y controvirtió los argumentos expuestos por CAJANAL, lo que desvirtúa la violación de los derechos fundamentales al debido proceso y de defensa".

3. PRUEBAS DECRETADAS POR LA SALA DE REVISIÓN.

Mediante auto calendado el 2 de noviembre de 2012, el Magistrado sustanciador ordenó poner en conocimiento la presente acción de tutela a la señora María Cristina Martínez Sánchez, para que, en un término de tres días hábiles a partir de la notificación de la providencia, manifestara lo que considerara pertinente sobre la acción de tutela que se revisa.

Igualmente, ordenó a CAJANAL E.I.C.E. que remitiera copia a esta Corporación de la actuación administrativa surtida ante esa entidad, en la cual se resolvió la solicitud de sustitución de la pensión que disfrutaba en vida el señor Milton Gerardo Arteaga Urresta, y que culminó con la expedición de las Resoluciones No. 008255 del 21 de abril de 1998, 0027858 del 29 de octubre de 1998 y la 002230 del 11 de mayo de 1999.

En respuesta, únicamente se recibió la copia de la actuación administrativa surtida ante CAJANAL E.I.C.E.

4. CONSIDERACIONES.

4.1. COMPETENCIA Y OPORTUNIDAD

La Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, con base en las facultades conferidas por los artículos 86 y 241, numeral 9°, de la Constitución, es competente para revisar el fallo de tutela adoptado en el proceso de la referencia. Además, procede la revisión en virtud de la selección realizada por la sala correspondiente y del reparto verificado en la forma establecida por el reglamento de la Corporación.

4.2. PROBLEMA JURÍDICO.

El asunto bajo revisión plantea varios interrogantes que deben ser resueltos por la Sala, tendientes a determinar si con la sentencia proferida el 22 de septiembre de 2011, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección "D", vulneró los derechos fundamentales al debido proceso y a la seguridad social de la accionante.

El primero de ellos consiste en aclarar si las resoluciones expedidas por CAJANAL, en las que se niega el derecho a la sustitución pensional a una persona distinta de la accionante, podían ser atacadas por ésta a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, a pesar de que no fueron expedidas expresamente en respuesta a una solicitud elevada por ella.

Una vez aclarado lo anterior, debe establecerse si el fallo inhibitorio proferido en segunda instancia por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección "D", vulneró los derechos al debido proceso y a la seguridad social en pensiones de la accionante.

Para resolver lo anterior, la Sala reiterará, en primer lugar, los requisitos procedimentales y las causales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales. En seguida, como segundo aspecto, estudiará los defectos procedimental por exceso ritual manifiesto y sustantivo como causales de procedencia específica. En tercer lugar, analizará el ámbito de competencia de los jueces administrativos en los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho. Finalmente, a partir de lo anterior, resolverá el caso concreto.

1. Los requisitos de procedencia y LAS CAUSALES de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales.

El artículo 86 de la Constitución señala que la acción de tutela procede contra toda "acción o la omisión de cualquier autoridad pública". Las autoridades judiciales son autoridades públicas que en el ejercicio de sus funciones deben ajustarse a la Constitución y a la ley, y garantizar la efectividad de los principios, deberes y derechos fundamentales reconocidos en la Constitución. Por esta razón la Corte Constitucional ha admitido la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales que infringen los derechos fundamentales de las partes, en particular el

derecho al debido proceso, y se apartan notablemente de los mandatos constitucionales. Sin embargo, la Corte ha precisado que la procedencia de la acción de tutela en estos casos debe ser excepcional, en atención a los principios de cosa juzgada, autonomía e independencia judicial, seguridad jurídica, y a la naturaleza subsidiaria de la acción de tutela.

En desarrollo del artículo 86 constitucional, el Decreto 2591 de 1991 previó la posibilidad de vulneración de derechos fundamentales por las autoridades judiciales en sus decisiones. La Corte Constitucional, mediante la sentencia C-543 de 1992, declaró inexecutable los artículos 11, 12 y 40 del decreto, referidos a la caducidad y la competencia especial de la tutela contra providencias judiciales. En aquel momento la Corte consideró que la acción de tutela no había sido concebida para impugnar decisiones judiciales y que permitir su ejercicio contra providencias judiciales vulnera los principios de cosa juzgada y seguridad jurídica, además de transgredir la autonomía e independencia judicial.

No obstante la declaración de inexecutable de los artículos 11, 12 y 40 del Decreto 2591 de 1991, la Corte mantuvo abierta la posibilidad de interponer acciones de tutela contra providencias judiciales cuando estas constituyeran manifiestas vías de hecho. Así, a partir de 1992, la Corte comenzó a admitir la procedencia de la tutela contra decisiones judiciales que constituyen vías de hecho, es decir, decisiones manifiestamente arbitrarias porque, por ejemplo, (i) se basan en normas evidentemente inaplicables (defecto sustantivo), (ii) son proferidas con carencia absoluta de competencia (defecto orgánico), (iii) se basan en una valoración arbitraria de las pruebas (defecto fáctico), (iv) fueron proferidas en un trámite que se apartó ostensiblemente del procedimiento fijado por la normativa vigente (defecto procedimental). Con el paso del tiempo, la Corte en su jurisprudencia fue identificando otros defectos constitutivos de vías de hecho.

La jurisprudencia ha indicado en múltiples ocasiones los casos excepcionales en los cuales procede la acción de tutela contra sentencias judiciales cuando estas incurrir en una vía de hecho. En este sentido, la protección constitucional solo resulta posible cuando **"la actuación de la autoridad judicial se ha dado en abierta contra vía de los valores, principios y demás garantías constitucionales y con el objetivo básico de recobrar la plena vigencia del orden jurídico quebrantado y la restitución a los titulares en el ejercicio pleno de sus derechos fundamentales afectados."**[1]

Partiendo de lo anterior, la evolución jurisprudencial ha hecho que el concepto de vía de hecho pase a convertirse en el de "causales genéricas de procedibilidad de la acción", por cuanto la Corte ha depurado el primer término que se refería al capricho y la arbitrariedad judicial, entendiendo ahora que no "(...) no sólo se trata de los casos en que el juez impone, de manera grosera y burda su voluntad sobre el ordenamiento, sino que incluye aquellos casos en los que se aparta de los precedentes sin argumentar debidamente (capricho) y cuando su discrecionalidad interpretativa se desborda en perjuicio de los derechos fundamentales de los asociados (arbitrariedad). Debe advertirse que esta corporación ha señalado que toda actuación estatal, máxime cuando existen amplias facultades discrecionales (a lo que de alguna manera se puede asimilar la libertad hermenéutica del juez), ha de ceñirse a lo razonable. Lo razonable está condicionado, en primera medida, por el respeto a la Constitución."

[2]

En definitiva, dicho avance jurisprudencial trajo como consecuencia el remplazo del uso conceptual de la expresión vía de hecho por las de requisitos generales y causales específicas de procedibilidad.

La sistematización de esta nueva doctrina se dio con ocasión de la revisión de constitucionalidad del artículo 185 de la Ley 906 de 2004, contentiva del Código de Procedimiento Penal, mediante la Sentencia C-590 de 2005[3]. En ese fallo esta Corporación tuvo oportunidad de sistematizar y unificar la jurisprudencia relativa a los requisitos de procedencia y a las causales o motivos específicos de procedibilidad de la tutela contra providencias judiciales.

En cuanto a los requisitos de procedencia de la acción de tutela intentada contra providencias judiciales, es decir, aquellas circunstancias de naturaleza procesal que tienen que estar presentes para que el juez constitucional pueda entrar a estudiar y decidir una acción de tutela contra providencias judiciales, dijo entonces la Corte:

"24. Los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra decisiones judiciales son los siguientes:

a. Que la cuestión que se discuta resulte de evidente relevancia constitucional. Como ya se mencionó, el juez constitucional no puede entrar a estudiar cuestiones que no tienen una clara y marcada importancia constitucional so pena de involucrarse en asuntos que corresponde definir a otras jurisdicciones[4]. En consecuencia, el juez de tutela debe indicar con toda claridad y de forma expresa porqué la cuestión que entra a resolver es genuinamente una cuestión de relevancia constitucional que afecta los derechos fundamentales de las partes.

b. Que se hayan agotado todos los medios -ordinarios y extraordinarios- de defensa judicial al alcance de la persona afectada, salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio iusfundamental irremediable[5]. De allí que sea un deber del actor desplegar todos los mecanismos judiciales ordinarios que el sistema jurídico le otorga para la defensa de sus derechos. De no ser así, esto es, de asumirse la acción de tutela como un mecanismo de protección alternativo, se correría el riesgo de vaciar las competencias de las distintas autoridades judiciales, de concentrar en la jurisdicción constitucional todas las decisiones inherentes a ellas y de propiciar un desborde institucional en el cumplimiento de las funciones de esta última.

c. Que se cumpla el requisito de la inmediatez, es decir, que la tutela se hubiere interpuesto en un término razonable y proporcionado a partir del hecho que originó la vulneración[6]. De lo contrario, esto es, de permitir que la acción de tutela proceda meses o aún años después de proferida la decisión, se sacrificarían los principios de cosa juzgada y seguridad jurídica ya que sobre todas las decisiones judiciales se cerniría una absoluta incertidumbre que las desdibujaría como mecanismos institucionales legítimos de resolución de conflictos.

d. Cuando se trate de una irregularidad procesal, debe quedar claro que la misma tiene un efecto decisivo o determinante en la sentencia que se impugna y que afecta los derechos fundamentales de la parte actora[7]. No obstante, de acuerdo con la doctrina fijada en la Sentencia C-591-05, si la irregularidad comporta una grave lesión de derechos fundamentales, tal como ocurre con los casos de pruebas ilícitas susceptibles de imputarse como crímenes de lesa humanidad, la protección de tales derechos se genera independientemente de la incidencia que tengan en el litigio y por ello hay lugar a la anulación del juicio.

e. Que la parte actora identifique de manera razonable tanto los hechos que generaron la vulneración como los derechos vulnerados y que hubiere alegado tal vulneración en el proceso judicial siempre que esto hubiere sido posible[8]. Esta exigencia es comprensible pues, sin que la acción de tutela llegue a rodearse de unas exigencias formales contrarias a su naturaleza y no previstas por el constituyente, sí es menester que el actor tenga claridad en cuanto al fundamento

de la afectación de derechos que imputa a la decisión judicial, que la haya planteado al interior del proceso y que dé cuenta de todo ello al momento de pretender la protección constitucional de sus derechos.

f. Que no se trate de sentencias de tutela[9]. Esto por cuanto los debates sobre la protección de los derechos fundamentales no pueden prolongarse de manera indefinida, mucho más si todas las sentencias proferidas son sometidas a un riguroso proceso de selección ante esta Corporación, proceso en virtud del cual las sentencias no seleccionadas para revisión, por decisión de la sala respectiva, se tornan definitivas." (Subrayas fuera del original)

Distintos de los anteriores requisitos de procedencia son los motivos o causales específicas de procedibilidad, que hacen referencia a las razones de orden sustantivo que ameritarían conceder la acción de tutela promovida contra de una providencia judicial. Sobre este asunto, en el mismo fallo en cita se vertieron estos conceptos:

"25. Ahora, además de los requisitos generales mencionados, para que proceda una acción de tutela contra una sentencia judicial es necesario acreditar la existencia de requisitos o causales especiales de procedibilidad, las que deben quedar plenamente demostradas. En este sentido, como lo ha señalado la Corte, para que proceda una tutela contra una sentencia se requiere que se presente, al menos, uno de los vicios o defectos que adelante se explican.

"a. Defecto orgánico, que se presenta cuando el funcionario judicial que profirió la providencia impugnada, carece, absolutamente, de competencia para ello.

"b. Defecto procedimental absoluto, que se origina cuando el juez actuó completamente al margen del procedimiento establecido.

"c. Defecto fáctico, que surge cuando el juez carece del apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión.

"d. Defecto material o sustantivo, como son los casos en que se decide con base en normas inexistentes o inconstitucionales[10] o que presentan una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión.

"f. Error inducido, que se presenta cuando el juez o tribunal fue víctima de un engaño por parte de terceros y ese engaño lo condujo a la toma de una decisión que afecta derechos fundamentales.

"g. Decisión sin motivación, que implica el incumplimiento de los servidores judiciales de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones en el entendido que precisamente en esa motivación reposa la legitimidad de su órbita funcional.

"h. Desconocimiento del precedente, hipótesis que se presenta, por ejemplo, cuando la Corte Constitucional establece el alcance de un derecho fundamental y el juez ordinario aplica una ley limitando sustancialmente dicho alcance. En estos casos la tutela procede como mecanismo para garantizar la eficacia jurídica del contenido constitucionalmente vinculante del derecho fundamental vulnerado[11].

"i. Violación directa de la Constitución." (Subrayas fuera del original.)

La sentencia en comento también explicó que los anteriores vicios, que determinan la procedencia la acción de tutela contra decisiones judiciales, "involucran la superación del

concepto de vía de hecho y la admisión de específicos supuestos de procedibilidad en eventos en los que si bien no se está ante una burda trasgresión de la Carta, si se trata de decisiones ilegítimas que afectan derechos fundamentales." Añadió que esta evolución de la doctrina constitucional había sido reseñada de la siguiente manera por la Corte:

"(E)n los últimos años se ha venido presentando una evolución de la jurisprudencia constitucional acerca de las situaciones que hacen viable la acción de tutela contra providencias judiciales. Este desarrollo ha llevado a concluir que las sentencias judiciales pueden ser atacadas mediante la acción de tutela por causa de otros defectos adicionales, y que, dado que esos nuevos defectos no implican que la sentencia sea necesariamente una "violación flagrante y grosera de la Constitución", es más adecuado utilizar el concepto de "causales genéricas de procedibilidad de la acción" que el de "vía de hecho." En la sentencia T-774 de 2004 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa) se describe la evolución presentada de la siguiente manera:

"(...) la Sala considera pertinente señalar que el concepto de vía de hecho, en el cual se funda la presente acción de tutela, ha evolucionado en la jurisprudencia constitucional. La Corte ha decantado los conceptos de capricho y arbitrariedad judicial, en los que originalmente se fundaba la noción de vía de hecho. Actualmente no '(...) sólo se trata de los casos en que el juez impone, de manera grosera y burda su voluntad sobre el ordenamiento, sino que incluye aquellos casos en los que se aparta de los precedentes sin argumentar debidamente (capricho) y cuando su discrecionalidad interpretativa se desborda en perjuicio de los derechos fundamentales de los asociados (arbitrariedad). Debe advertirse que esta corporación ha señalado que toda actuación estatal, máxime cuando existen amplias facultades discrecionales (a lo que de alguna manera se puede asimilar la libertad hermenéutica del juez), ha de ceñirse a lo razonable. Lo razonable está condicionado, en primera medida, por el respeto a la Constitución.' [12] En este caso (T-1031 de 2001) la Corte decidió que la acción de tutela procede contra una providencia judicial que omite, sin razón alguna, los precedentes aplicables al caso o cuando 'su discrecionalidad interpretativa se desborda en perjuicio de los derechos fundamentales de los asociados.'

"Este avance jurisprudencial ha llevado a la Corte a remplazar '(...) el uso conceptual de la expresión vía de hecho por la de causales genéricas de procedibilidad.' Así, la regla jurisprudencial se redefine en los siguientes términos...

"...todo pronunciamiento de fondo por parte del juez de tutela respecto de la eventual afectación de los derechos fundamentales con ocasión de la actividad jurisdiccional (afectación de derechos fundamentales por providencias judiciales) es constitucionalmente admisible, solamente, cuando el juez haya determinado de manera previa la configuración de una de las causales de procedibilidad; es decir, una vez haya constatado la existencia de alguno de los seis eventos suficientemente reconocidos por la jurisprudencia: (i) defecto sustantivo, orgánico o procedimental; (ii) defecto fáctico; (iii) error inducido; (iv) decisión sin motivación, (v) desconocimiento del precedente y (vi) violación directa de la Constitución." [13] [14] [15]

En resumen, siempre que concurren los requisitos generales y por lo menos una de las causales específicas de procedibilidad de la tutela contra las providencias judiciales, es procedente conceder la tutela como mecanismo excepcional por la vulneración del derecho fundamental al debido proceso y otros derechos fundamentales.

4.4. EL DEFECTO PROCEDIMENTAL POR EXCESO RITUAL MANIFIESTO.

La Corte Constitucional ha indicado que "...[E]l defecto procedimental, se presenta en

aquellos casos en los cuales el juez se desvía por completo del procedimiento fijado por la ley para dar trámite al proceso respectivo. Pero para que pueda solicitarse el amparo constitucional mediante la mencionada acción de tutela será necesario, adicionalmente (...) entre otros que, como consecuencia de todo lo anterior, aparezca una vulneración palmaria de los derechos fundamentales del procesado. En otras palabras, si las deficiencias en la defensa del implicado no tienen un efecto definitivo y notorio sobre la decisión judicial o si no apareja una afectación ulterior de sus restantes derechos fundamentales, no podría proceder la acción de tutela contra las decisiones judiciales del caso"[16]

El defecto procedimental se enmarca dentro del desarrollo de dos preceptos constitucionales: (i) el derecho al debido proceso (artículo 29), el cual entraña, entre otras garantías, el respeto que debe tener el funcionario judicial por el procedimiento y las formas propias de cada juicio, y (ii) el acceso a la administración de justicia (artículo 228), que implica el reconocimiento de la prevalencia del derecho sustancial y la realización de la justicia material en la aplicación del derecho procesal.[17]

La Corte ha determinado que el **defecto procedimental puede estructurarse por exceso ritual manifiesto**, el cual se presenta cuando "(...) un funcionario utiliza o concibe los procedimientos como un obstáculo para la eficacia del derecho sustancial y por esta vía, sus actuaciones devienen en una denegación de justicia." [18] Es decir que el funcionario judicial incurre en un defecto procedimental por exceso ritual manifiesto cuando no tiene presente que el derecho procesal es un medio para la realización efectiva de los derechos de los ciudadanos,[19] y renuncia conscientemente a la verdad jurídica objetiva que se desprende del material probatorio, y prefiere una aplicación en exceso rigurosa del derecho procesal, lo cual conduce al desconocimiento de derechos fundamentales.[20]

Algunos casos en donde la Corte ha determinado que los funcionarios judiciales incurrieron en un defecto de procedimiento por exceso ritual manifiesto son los siguientes:

En la sentencia T-1306 del 6 de diciembre de 2001[21], la Corte debió determinar si la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia había incurrido en una "vía de hecho" por haber admitido que el accionante tenía derecho al reconocimiento de la pensión de jubilación que reclamaba, pero no decidir en consonancia con dicha realidad, aduciendo que el actor había cometido errores técnicos en la presentación del recurso de casación. La Sala Sexta expuso que el recurso de casación debe ser un medio eficaz para la protección de los derechos fundamentales, y si en esta instancia se advierte que están comprometidos uno o más derechos fundamentales, esta realidad debe tener incidencia en el fallo definitivo, más aún cuando es la instancia de cierre de la jurisdicción ordinaria. En consecuencia, protegió el derecho al debido proceso del peticionario al encontrar que la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia dio prevalencia a las normas procesales sobre lo sustancial, cuando debió resolver dicha tensión realizando el principio de justicia material en el caso concreto.

Luego, en la sentencia **T-1123 del 12 de diciembre de 2002**[22], esta Corporación consideró que el funcionario judicial demandado incurrió en un formalismo excesivo al rechazar la demanda laboral interpuesta por varios accionantes adultos mayores con el fin de obtener el pago de varias mesadas pensionales, bajo el argumento de que el poder conferido se dirigía a los jueces civiles del circuito "reparto" y no al juez laboral. En el caso concreto, la Sala de Revisión concedió el amparo, ya que teniendo en cuenta que la pretensión principal se dirigía a obtener el pago de unas mesadas pensionales y que la normativa contempla la remisión de la demanda al juez competente sin indicar que deben adecuarse los poderes para el efecto, consideró que la

demanda reunía los requisitos para su admisión y que la inadmisión por no haber dirigido los poderes al juez laboral constituía una vulneración al acceso a la administración de justicia y al principio de favorabilidad en materia laboral "atendiendo con exclusividad al ritualismo que sacrifica a la forma los valores de fondo"..

En la sentencia T-289 del 31 de marzo de 2005[23], la Corte analizó el caso de un ciudadano que interpuso el recurso de reposición y en subsidio el de apelación contra un auto proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante el cual rechazó de plano la demanda presentada por aquel. El referido Tribunal rechazó por improcedentes los recursos al concluir que a la luz de la normativa vigente, el recurso que procedía era el de súplica. Para la Sala de Revisión, pese a que el Tribunal justificó su decisión con base en el contenido de una disposición legal, con su actuación desconoció el precepto 228 de la Constitución Política el cual establece que en todas las actuaciones judiciales prevalecerá el derecho sustancial.

Las sentencias T-950 de 2003, T-1091 de 2008, T-599 de 2009, T-386 de 2010, entre otras, hacen parte de la línea jurisprudencial sobre el defecto procedimental por exceso ritual manifiesto, las cuales se fundamentan en el contenido del artículo 228 de la Constitución Política, específicamente en el reconocimiento de la prevalencia del derecho sustancial. De acuerdo con esta línea, si bien el procedimiento tiene una importancia central dentro del Estado de derecho, en aplicación de éste no deben sacrificarse derechos subjetivos, pues precisamente el fin del derecho procesal es contribuir a la realización de los mismos y fortalecer la obtención de una verdadera justicia material.

De otro lado, la jurisprudencia constitucional ha establecido que cuando en la acción de tutela se alegue el defecto procedimental, absoluto o por exceso ritual manifiesto, su procedencia estará sujeta a la concurrencia de los siguientes requisitos:

"(i) (Q)ue no haya posibilidad de corregir la irregularidad por ninguna otra vía, de acuerdo con el carácter subsidiario de la acción de tutela; (ii) que el defecto procesal tenga una incidencia directa en el fallo que se acusa de ser vulneratorio de los derechos fundamentales[24]; (iii) que la irregularidad haya sido alegada al interior del proceso ordinario, salvo que ello hubiera sido imposible, de acuerdo con las circunstancias del caso específico[25]; y (iv) que como consecuencia de lo anterior se presente una vulneración a los derechos fundamentales[26]"[27]

Es decir, cuando se alega la configuración de un defecto procedimental, además de verificar el cumplimiento de los requisitos generales de procedencia contra providencias judiciales, también debe verificarse la observancia de los anteriores requisitos específicos para declarar su configuración.

4.5. EL DEFECTO SUSTANTIVO O MATERIAL.

La reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado que se configura el defecto sustantivo o material **cuando "la decisión que toma el juez desborda el marco de acción que la Constitución y la ley le reconocen al apoyarse en una norma evidentemente inaplicable al caso concreto"[28]. De igual forma, ha señalado que la "construcción dogmática del defecto sustantivo como causal de procedibilidad de la acción de tutela, parte del reconocimiento que la competencia asignada a las autoridades judiciales para interpretar y aplicar las normas jurídicas, fundada en el principio de autonomía e independencia judicial, no es en ningún caso absoluta. Por tratarse de una atribución reglada, emanada de la función pública de administrar justicia, la misma se encuentra limitada por el orden**

jurídico preestablecido y, principalmente, por los valores, principios, derechos y garantías que identifican al actual Estado Social de Derecho."[29]

Esta Corporación ha señalado algunas hipótesis que constituyen defecto sustantivo; estas son:

"(...) cuando (i) la decisión impugnada se funda en una disposición indiscutiblemente no aplicable al caso, 'es decir, por ejemplo, la norma empleada no se ajusta al caso o es claramente impertinente'[30]. También puede fundarse en la 'aplicación indebida' por el funcionario judicial de la preceptiva concerniente[31], (ii) 'cuando la aplicación o interpretación que se hace de la norma en el asunto concreto desconoce sentencias con efectos erga omnes que han definido su alcance'[32]; (iii) 'cuando la interpretación de la norma se hace sin tener en cuenta otras disposiciones aplicables al caso y que son necesarias para efectuar una interpretación sistemática, (iv) cuando la norma aplicable al caso concreto es desatendida y por ende inaplicada, o (v) porque a pesar de que la norma en cuestión está vigente y es constitucional, no se adecua a la situación fáctica a la cual se aplicó, porque la norma aplicada, por ejemplo, se le reconocen efectos distintos a los expresamente señalados por el legislador'(Sentencia T-1068 de 2006)."[33]

Concordante con lo anterior, la Corte ha reiterado que, no obstante la autonomía de los jueces para determinar la norma jurídica aplicable al caso concreto y establecer la interpretación e integración del ordenamiento jurídico, no les es dable en esta labor apartarse de las disposiciones y principios constitucionales o legales, por cuanto son normas previstas por el legislador y el constituyente cuya observancia es imperativa para el cumplimiento de los fines del Estado Social de Derecho, y en el caso de los preceptos constitucionales, para garantizar el principio de supremacía constitucional.

5. CASO CONCRETO.

5.1. RESUMEN FÁCTICO

Por considerar que tenía derecho a recibir la pensión gracia que en vida disfrutaba su esposo, la señora María Teresa Cortés Arteaga solicitó a CAJANAL el reconocimiento de dicho beneficio en su calidad de cónyuge supérstite. En respuesta, la entidad le manifestó que ya habían resuelto dicho asunto al responder la solicitud de María Cristina Martínez Sánchez, quien alegaba ser la compañera permanente del causante, y a quien se le negó el beneficio pensional por no cumplir con los requisitos estipulados por la ley.

La accionante estimó que la actuación administrativa realizada por CAJANAL, consistente en decirle que la controversia sobre el reconocimiento de la sustitución pensional ya había sido resuelta en las resoluciones que negaron dicha pretensión a la señora María Cristina Sánchez, vulneró su derecho fundamental al debido proceso, en tanto nunca fue vinculada ni notificada de las decisiones adoptadas en tal proceso, lo que le impidió ejercer su derecho de defensa; considera que es claro que tenía interés directo en el proceso administrativo como cónyuge supérstite y, en consecuencia, era obligación de CAJANAL vincularla.

En razón a lo anterior, la señora María Teresa Cortés Arteaga interpuso acción de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de las resoluciones en las que CAJANAL, en respuesta a la petición que envió, le informó que ya había resuelto la controversia (resoluciones No. 0027858 del 29 de octubre de 1998 y 002230 del 11 de mayo de 1999, que confirmaron la No. 008255 del 21 de abril de 1998). La demandante buscaba que llevado el litigio a la jurisdicción ordinaria, se diera cumplimiento a las normas que resultan aplicables al caso y se le reconociera el derecho a la sustitución pensional.

El Juzgado 1° Administrativo de descongestión de Bogotá, a quien correspondió conocer en primera instancia de la acción de nulidad y restablecimiento, determinó que la señora María Teresa Cortés tenía derecho a que CAJANAL le reconociera la sustitución de la pensión gracia como cónyuge supérstite en forma vitalicia, "a partir del 08 de julio de 1996 en un 100%, correspondiente en un monto del 75% con la inclusión de todos los factores salariales percibidos durante el año inmediatamente anterior".

En segunda instancia, después de que CAJANAL impugnara la providencia de primera instancia, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca revocó la decisión del a quo y se inhibió para decidir de fondo, basado en argumentos que más adelante se recordarán. La accionante considera que este fallo desconoce sus derechos fundamentales al debido proceso y a la seguridad social en pensiones, pues constituyen en exceso en la aplicación de reglas procesales, que conducen al desconocimiento de un derecho que le concede la normativa sustancial.

5.2. ANÁLISIS DE LOS REQUISITOS GENERALES DE PROCEDENCIA DE LA TUTELA EN EL CASO CONCRETO

5.2.1. Relevancia constitucional del caso bajo estudio.

La Sala considera que el asunto bajo revisión es de notable relevancia constitucional, por tratarse de la protección de derechos fundamentales de la accionante como el debido proceso y la seguridad social en pensiones. Además, la tutelante al momento de interponer el recurso de amparo, contaba con 65 años de edad[34] y dependía económicamente del causante.

5.2.2. El agotamiento de todos los medios de defensa judicial –ordinarios y extraordinarios- al alcance de la persona afectada, salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio ius fundamental irremediable.

Igualmente, la Sala también advierte que la accionante agotó todos los mecanismos de protección judicial con los que contaba para la protección de los derechos supuestamente vulnerados, acudiendo así a la jurisdicción contenciosa administrativa, como se ha podido observar a lo largo de la sentencia.

Ahora, ella como demandante pudo haber acudido al recurso extraordinario de revisión previsto por el artículo 185 del C.C.A[35], procedente contra las sentencias ejecutoriadas dentro de esa jurisdicción, y para el cual el artículo 188 ibídem dispone taxativamente las causales que deben invocarse en tal sentido. Sin embargo, de acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado, cuando se trata de un fallo inhibitorio como el que revisa la Sala, este recurso "resulta improcedente, puesto que la providencia cuya revisión se pretende no extinguió definitivamente una acción, toda vez que siendo inhibitoria no decidió de fondo, lo que permite la eventual iniciación de un proceso entre las mismas partes y por los mismos objeto y causa, puesto que esa clase de decisiones no hacen tránsito a cosa juzgada,

en términos del artículo 333-4 del C.P.C". [36]

Además, explica "que como se ha dicho es excepcional y el quebrantamiento que se produce lo recibe en primer término, la calidad de cosa juzgada de la sentencia, para lo cual la ejecutoria de que habla el art. 185 del C.C.A., no puede ser la ejecutoria que produce el efecto de la cosa juzgada formal, (como tampoco lo es en el evento del recurso de anulación) y de ahí que como el sub-lite la sentencia objeto de recurso es inhibitoria, sería este un motivo más, para declarar la improcedencia del recurso." [37]

Así, conforme a la jurisprudencia del máximo Tribunal de la jurisdicción contenciosa administrativa, la revisión del fallo inhibitorio proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección B, no constituiría un mecanismo idóneo del cual hubiera podido hacer uso la accionante.

Igualmente, si bien la tutelante podría acudir nuevamente a la jurisdicción contenciosa administrativa, ello sería muy gravoso dada su edad, pues como ya se indicó cuenta con 65 años, sus situación económica es precaria y el tiempo que tendría que volver a esperar sería desproporcionado teniendo en cuenta el proceso que ya había iniciado.

5.2.3. El cumplimiento del requisito de inmediatez

La sentencia atacada por vía de tutela fue proferida el 22 de septiembre de 2011, y la acción de tutela fue interpuesta el 16 de febrero de 2012, lapso de tiempo que la Sala considera adecuado y razonable.

5.2.4. Que la parte actora identifique de manera razonable tanto los hechos que generaron la vulneración como los derechos vulnerados y que hubiese alegado tal vulneración siempre que esto hubiera sido posible.

La Sala estima que también se cumple este requisito, pues de los hechos descritos previamente se pueden identificar las acciones que la actora considera quebrantadoras de sus derechos fundamentales, como la decisión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca de revocar la decisión de primera instancia e inhibirse de tomar una decisión de fondo.

Visto así el cumplimiento de los requisitos de procedibilidad de la presente acción de tutela, pasa ahora la Sala a estudiar los defectos específicos alegados por la accionante.

5.3. Violación al debido proceso por defecto PROCEDIMENTAL y por defecto sustantivo

5.3.1. Cuestión previa: La competencia del Juzgado 1° Administrativo del Circuito de Bogotá en descongestión para conocer en primera instancia de la acción de nulidad presentada por la accionante

La Sala considera apropiado estudiar en primer lugar la competencia del Juzgado 1° Administrativo del Circuito de Bogotá en descongestión, para luego enfocarse en el análisis de los posibles defectos en que incurrió el Tribunal Administrativo de Cundinamarca al interior de la ya referenciada acción de nulidad y restablecimiento.

El Juzgado 1° Administrativo del Circuito de Bogotá en descongestión con el fin de aclarar cualquier duda sobre su competencia para conocer de la acción nulidad, resaltó que la demandante previamente había llevado el asunto a la jurisdicción ordinaria laboral. El proceso correspondió al Juzgado 7 Laboral del Circuito de Bogotá, quien el 3 de octubre de 2003 declaró

de oficio la excepción de falta de jurisdicción y competencia. La decisión fue impugnada y en segunda instancia, el Tribunal Superior de Bogotá dispuso la nulidad de todo lo actuado por el Juzgado 7 Laboral, a partir del auto admisorio de la demanda, aduciendo que la pensión gracia no pertenece al sistema integral de la Ley 100 de 1993 y, por tanto, las controversias sobre dicha pensión corresponde resolverlas a la jurisdicción contenciosa administrativa. Con fundamento en las consideraciones del Tribunal, el Juzgado 1° Administrativo del Circuito de Bogotá en descongestión asumió el conocimiento de la demanda.

Esta Sala considera que los argumentos del Tribunal Superior de Bogotá que fueron acogidos a su vez por el a quo del proceso de nulidad y restablecimiento son razonables. En primer lugar, porque de acuerdo con las leyes 91 de 1989 y 61 de 1993, corresponde a las entidades territoriales cubrir los gastos necesarios para la remuneración del personal docente, quienes por prestar el servicio educativo estatal prestan un servicio público y, además, sus prestaciones sociales están a cargo del Estado a través de la Caja de Compensación Nacional -CAJANAL- y el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

En segundo lugar, la pensión gracia es una prestación especial a favor de los maestros creada a partir de la Ley 114 de 1913, que como se dijo, está a cargo de CAJANAL, cuyos actos administrativos proferidos en relación con este beneficio pensional, pueden ser objeto de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, en tanto se trata de empleados que prestan el servicio público estatal.

Así, una de las competencias asignadas a los jueces administrativos en primera instancia por el artículo 134B del antiguo Código Contencioso Administrativo, consiste en conocer:

" 2. De los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho que carezcan de cuantía, cuando se trate de controversias que se originen en una relación laboral legal y reglamentaria o cuando se controviertan Actos Administrativos de carácter laboral expedidos por autoridades del orden nacional, con excepción de los actos referentes a la declaratoria de unidad de empresa y a la calificación de huelga, cuya competencia corresponde al Consejo de Estado en única instancia."

Por lo tanto, al ser CAJANAL una autoridad a nivel nacional y específicamente encargada del reconocimiento y pago de la pensión gracia al personal docente, sus actos deben ser sometidos a la jurisdicción contenciosa administrativa, como efectivamente se llevó a cabo en el presente caso.

5.3.2. La inhibición del Tribunal Administrativo de Cundinamarca desconoció los derechos de la accionante al debido proceso y a la seguridad social en pensiones

La demandante alega que la sentencia proferida en segunda instancia por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección B, dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, vulneró sus derechos fundamentales al debido proceso y a la seguridad social, en tanto revocó el fallo del a quo que había reconocido en su favor el derecho a la sustitución de la pensión gracia en calidad de cónyuge supérstite de su esposo. Para la accionante, con la sentencia se configuró una vía de hecho porque el motivo del Tribunal para inhibirse es que existió una omisión formal en la presentación de la demanda, desconociendo así el principio de la primacía del derecho sustancial sobre las formas.

Teniendo en cuenta lo alegado por la peticionaria, la Sala debe entrar a estudiar si la decisión tomada en segunda instancia por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda,

Subsección D, dentro de del proceso de nulidad y restablecimiento, mediante la que revocó la sentencia de primera instancia y se declaró inhibido para decidir de fondo, adolecen de los defectos procedimental y sustantivo, y en consecuencia, vulneró los derechos fundamentales alegados por la tutelante.

Observa la Sala que el argumento del Tribunal para emitir el fallo inhibitorio es que los actos acusados nunca definieron la situación de la demandante, es decir, jamás le negaron la sustitución pensional a ella sino a María Cristina Sánchez; por esta razón, concluyó que la demanda era inepta, lo que hacía imposible un pronunciamiento de fondo. Así, el Tribunal aclaró que correspondía a la actora, en vía administrativa, presentar la reclamación correspondiente, pues, con base en el principio del "privilegio de la cuestión previa", la administración no puede ser llevada a juicio contencioso si antes no se ha pronunciado sobre una solicitud del administrado.

Para determinar si con tal decisión se incurrió en un defecto procedimental y sustantivo, es necesario examinar quienes están legitimados para atacar actos administrativos mediante la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Vale la pena recordar que esta acción se encontraba estipulada en el artículo 84 del antiguo Código Contencioso Administrativo, recientemente derogado por la Ley 1437 de 2011. El texto de la disposición vigente al momento en que se presentó la demanda señalaba:

"Toda persona que **se crea lesionada en un derecho amparado en una norma jurídica**, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo y se restablezca en su derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La misma acción tendrá quien pretenda que le modifiquen una obligación fiscal, o de otra clase, o la devolución de lo que pagó indebidamente".(Negrillas propias)

Usualmente, en materia pensional, para que se produzca un acto administrativo que pueda ser controvertido mediante la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, es necesario que haya existido previamente una petición ciudadana. En este sentido, el artículo 23 constitucional establece el derecho que tiene toda persona a presentar solicitudes respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular, y obtener de ellas una pronta resolución, siendo estas formas de iniciar la actuación administrativa. Sin embargo, de acuerdo con el precepto citado, cualquier persona "que se crea lesionada en un derecho amparado en una norma jurídica" puede pedir que se declare la nulidad del acto administrativo correspondiente; la disposición no señala que solamente puede demandar quien, con una solicitud, haya provocado la expedición del acto administrativo. La Sala observa que el artículo 84 era bastante amplio en materia de legitimación por activa de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Con base en el artículo 84 del derogado C.C.A. antes transcrito, la señora María Teresa Cortés, al conocer de las resoluciones que negaron la sustitución pensional a otra peticionaria, consideró necesario incoar la acción de nulidad y restablecimiento del derecho porque (i)CAJANAL le informó que con dichos actos administrativos ya habían resuelto la controversia y, en consecuencia, (ii) se negó a dictar un nuevo pronunciamiento para resolver su solicitud en particular.

Su interés como persona afectada directamente con las resoluciones de CAJANAL, puede evidenciarse al leer uno de tales actos administrativos, especialmente el último proferido por la entidad (No. 002230 del 11 de mayo de 1999) en el cual se confirma la negativa a la solicitud de

sustitución pensional elevada por María Cristina Sánchez, y se señala lo siguiente:

"En mérito de lo expuesto, el Director General (E) de la Caja Nacional de Previsión Social,

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO. Confirmar las Resoluciones Nos. 008255 del 21 de abril de 1998 y 027858 del 29 de octubre de 1998, proferidas por la Subdirección General de Prestaciones Económicas, de conformidad con los motivos expuestos en la parte motiva de la presente providencia.

ARTÍCULO SEGUNDO. Envíese el expediente a la Subdirección General de Prestaciones Económicas, para que continúe su trámite.

ARTÍCULO TERCERO. Notificar a las señoras **MARÍA CRISTINA MARTÍNEZ** y **MARÍA TERESA CORTES DE ARTEAGA** ya **identificadas**, haciéndoles saber que con la presente providencia queda agotada la vía gubernativa" (Negrillas propias).

Bajo este contexto, para la Sala la decisión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección D, quien consideró en la sentencia del 22 de septiembre de 2011, que la actora debió activar nuevamente el aparato administrativo para luego sí acudir a la jurisdicción contenciosa, adolece de un defecto procedimental por "exceso ritual manifiesto", pues en palabras de la Corte, aplicó con extremo rigor[38] una norma procedimental, omitiendo considerar el asunto de fondo sobre el derecho que el juzgador de primera instancia ya había reconocido a la señora María Teresa Cortés. En primer lugar, la Sala observa que la peticionaria ya activó el aparato administrativo y CAJANAL le contestó con referencia a las resoluciones demandadas. En segundo lugar, el Tribunal hizo la lectura más restrictiva del artículo 84 del C.C.A., e ignoró que la Resolución No. 002230 del 11 de mayo de 1999, menciona a la peticionaria en su parte resolutive, y por tanto, afectaba su situación jurídica frente a la solicitud de sustitución pensional.

En tercer lugar, el Tribunal no debió declararse inhibido para resolver la litis, en aplicación del principio de prevalencia del derecho sustancial sobre las formalidades procesales, más aun cuando se está discutiendo el reconocimiento de la sustitución de una pensión que, en razón a la calidad de sus titulares, adultos mayores, reviste unas circunstancias especiales de protección; además, no es proporcional que luego de cinco años en espera de la decisión, el fallador se abstenga de definir su derecho con la excusa de una formalidad en la demanda.

Aunado a lo anterior, la Sala considera que también se presenta un defecto sustantivo por la aplicación de un principio orientador("privilegio de la decisión previa")en materia administrativa que no era pertinente al caso concreto, el cual es explicado por el Tribunal como aquel mediante el cual "por regla general, la administración pública, a diferencia de los particulares, no puede ser llevada a juicio contencioso si previamente no se le ha solicitado por el administrado una decisión sobre la pretensión que se propone someter al juez". Este argumento fue la principal razón para que el Tribunal estimara la ineptitud sustancial de la demanda.

Contrario a lo manifestado por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección D, el principio del privilegio de la decisión previa ha sido entendido por el Consejo de Estado como "aquel que permite que la Administración declare sus derechos sin necesidad de dirigirse previamente al juez"[39], por ejemplo, cuando un establecimiento público, como autoridad administrativa "profiere decisiones unilaterales mediante las cuales hace efectivos

derechos derivados de la ley sin necesidad de acudir al juez administrativo y sin perjuicio de que el particular los controvierta por vía gubernativa o ante el juez del contrato"[40]

En tal sentido, para la Sala es evidente el defecto sustancial en que incurrió el Tribunal, en tanto el principio de la decisión previa, que le sirvió de fundamento para inhibirse en la decisión y además revocar la de primera instancia, no era aplicable a la situación de la accionante.

En este orden de ideas, en aras a proteger los derechos fundamentales al debido proceso y a la seguridad social de la señora María Teresa Cortés de Arteaga, la Sala revocará la decisión tomada en única instancia por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, dentro de la acción de tutela promovida por la accionante y, en su lugar, concederá el amparo de los derechos invocados.

En consecuencia, para no dilatar más en el tiempo el goce del derecho pensional que le fue reconocido a la señora Cortés, la Sala dejará sin efecto la sentencia proferida en segunda instancia por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Segunda, Subsección B, el 22 de septiembre de 2011, dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho y le ordenará que, dentro de los quince días siguientes a la notificación de esta providencia, profiera una nueva decisión, pero esta vez resolviendo el fondo del asunto objeto de litigio.

6. DECISIÓN.

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

RESUELVE

PRIMERO.- REVOCAR la sentencia única de instancia proferida por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, el 12 de abril de 2012, dentro de la acción de tutela promovida por la señora María Teresa Cortés de Arteaga y, en su lugar, CONCEDER el amparo a sus derechos fundamentales al debido proceso y a la seguridad social en pensiones.

SEGUNDO.- DEJAR SIN EFECTOS la sentencia proferida el 22 de septiembre de 2011, por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda Subsección D, dentro de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho incoada por María Teresa Cortés de Arteaga contra CAJANAL, radicada bajo el número 2004-08949.

TERCERO.- En consecuencia, ORDENAR al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección D, que en el término de quince (15) días hábiles contados a partir de la notificación de la presente sentencia, profiera una nueva decisión en donde resuelva de fondo el asunto sometido a su consideración respecto del derecho pensional de la señora María Teresa Cortés de Arteaga.

CUARTO.- Por Secretaría General, LÍBRESE la comunicación a que alude el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991

Cópiese, notifíquese, comuníquese y cúmplase.

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

ALEXEI EGOR JULIO ESTRADA

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] Sentencia T-104 de 2007 M.P. Álvaro Tafur Galvis

[2] Sentencia T-774 de 2004 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[3] M.P. Jaime Córdoba Triviño. La Sentencia C-590/05 encontró contraria a la Constitución la expresión "ni acción" incluida en el artículo 185 de la Ley 906 de 2004, Código de Procedimiento Penal, pues implicaba la exclusión de la procedencia de la acción de tutela contra sentencias de casación de la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal.

[4] Sentencia 173/93.

[5] Sentencia T-504/00.

[6] Ver entre otras la reciente Sentencia T-315/05

[7] Sentencias T-008/98 y SU-159/2000

[8] Sentencia T-658-98

[9] Sentencias T-088-99 y SU-1219-01

[10] Sentencia T-522/01

[11] Cfr. Sentencias T-462/03; SU-1184/01; T-1625/00 y T-1031/01.

[12] Sentencia T-1031 de 2001. En este caso se decidió que "(...) el pretermittir la utilización de

los medios ordinarios de defensa, torna en improcedente la acción de tutela. Empero, la adopción rigurosa de éste postura llevaría, en el caso concreto, a una desproporcionada afectación de un derecho fundamental. En efecto, habiéndose establecido de manera fehaciente que la interpretación de una norma se ha hecho con violación de la Constitución, lo que llevó a la condena del procesado y a una reducción punitiva, no puede la forma imperar sobre lo sustancial (CP. art. 228). De ahí que, en este caso, ante la evidente violación de los derechos constitucionales fundamentales del demandado, la Corte entiende que ha de primar la obligación estatal de garantizar la efectividad de los derechos, por encima de la exigencia de agotar los medios judiciales de defensa."

[13] "Sentencia T-949 de 2003. En este caso la Corte decidió que "(...) la infracción del deber de identificar correctamente la persona sometida al proceso penal, sumada a la desafortunada suplantación, constituye un claro defecto fáctico, lo que implica que está satisfecho el requisito de procedibilidad exigido por la Jurisprudencia para la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales."

[14] "Sentencia T-453/05."

[15] Sentencia C-590/05

[16] Sentencia T-654 de 1998 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

[17] Sentencia T-599 del 28 de agosto de 2009. M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

[18] Ibídem

[19] Sentencia C-029 del 2 de febrero de 1995. M.P. Jorge Arango Mejía.

[20] Sentencia T-1091 del 6 de noviembre de 2008. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

[21] M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra

[22] M.P. Alvaro Tafur Galvis

[23] M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra

[24] " Ibídem."

[25] " Sentencia C-590 de 2005."

[26] " Ver, entre muchas otras, las sentencias SU-159 de 2002, C-590 de 2005 y T-737 de 2007."

[27] Corte Constitucional, sentencia T-264 del 3 de abril de 2009. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

[28] Corte Constitucional, Sentencia T-156 de 2009. Ver también Sentencias C-231 de 1994, T-008 de 1998 y C-984 de 1999.

[29] Corte Constitucional, Sentencia T-757 de 2009.

[30] "Apartes citados en la Sentencia T-1068 de 2006"

[31] "Corte Constitucional, Sentencia T-1044 de 2006"

[32] "Corte Constitucional, Sentencias T-1044 y T-1068 de 2006. Consúltese también la sentencia T-275 de 2005, sobre desconocimiento de ratio decidendi con efectos erga omnes."

[33] Sentencia T-769 de 2008.

[34] A folio 6 del cuaderno de tutela se encuentra copia del Registro Civil de Nacimiento de la accionante, nacida el 1 de septiembre de 1946.

[35] Código Contencioso Administrativo, Art. 85. PROCEDENCIA. El recurso extraordinario de revisión procede contra las sentencias ejecutoriadas.

[36] Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, C.P. Luis Eduardo Jaramillo Mejía, 14 de marzo de 1995, Radicado: REV-078.

[37] Ibíd.

[38] Sentencia T-268 de 2010 M.P. Jorge Iván Palacio.

[39] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, C.P. María Elena Giraldo Gómez, 22 de junio de 2000, Radicado 12723.

[40] Ibíd.



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.
Normograma de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones
ISSN 2256-1633
Última actualización: 31 de agosto de 2019

