



Radicado: 11001-03-15-000-2018-03454-01
 Demandante: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional
 y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN B

Magistrado ponente: MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ

Bogotá D.C., diez (10) de mayo de dos mil diecinueve (2019)

Referencia: ACCIÓN DE TUTELA
Radicación: 11001-03-15-000-2018-03454-01
Accionante: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN
 PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA
 PROTECCIÓN SOCIAL -UGPP
Accionado: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER Y
 OTRO
Temas: *Tutela contra providencia judicial / Improcedencia de la acción de
 tutela contra providencias judiciales por desconocimiento del
 requisito de inmediatez.*

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

1. Procede la Sala a decidir la impugnación presentada por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP- contra la sentencia de tutela proferida el 13 de noviembre de 2018 por la Subsección "B" de la Sección Segunda del Consejo Estado, por medio de la cual se negó el amparo constitucional solicitado.

I. ANTECEDENTES

1.1. Solicitud de amparo

2. El 19 de septiembre de 2018 (fls. 1-11), la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (en adelante UGPP) interpuso acción de tutela contra el Tribunal Administrativo de Norte de Santander, el Juzgado Séptimo Administrativo Mixto del Circuito de Cúcuta y el señor José Alberto Páez Jaimes, por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia.

3. Como amparo constitucional, la accionante solicitó:

<<Primero. Conforme a lo anterior, solicito de manera respetuosa, sean amparados los derechos fundamentales deprecados por la UGPP, en atención al desconocimiento de los principios generales de la Seguridad Social, al incurrir en los defectos material o sustantivo, desconocimiento del precedente constitucional y violación directa de la constitución, así como derivar en un abuso del derecho; al interpretar erróneamente el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 y desconocer el precedente constitucional preferente y vinculante proferido por la sala plena de la Corte constitucional en sentencias C-168



de 1995, C-258 de 2013, Auto 326 de 2014, SU-395 de 2017 y SU-631 de 2017.

Segundo. Como consecuencia de lo anterior:

a- **Sírvase dejar sin efectos las sentencias proferidas por el Juzgado Séptimo Administrativo Mixto del Circuito de Cúcuta el 04 de noviembre de 2016, Tribunal Administrativo de Norte de Santander el 22 de febrero de 2018, dentro del proceso contencioso administrativo No. 54-001-33-33-004-2014-00700-00.**

b- **Consecuentemente sirva ORDENAR al Tribunal Administrativo de Norte de Santander, dictar nueva sentencia ajustada a derecho disponiendo liquidar la pensión de vejez del señor Jose Alberto Páez Jaimés aplicando el artículo 36 de la ley 100 de 1993 en el sentido de respetar del régimen anterior, lo que respecta a la edad, tiempo de servicios o cotizaciones y tasa de reemplazo, pero teniendo en cuenta como IBL el promedio del tiempo que le hiciera falta o de los últimos 10 años conforme lo establece el inciso 3 y el artículo 21 de la referida norma, así como los factores salariales relacionados en el Decreto 1158 de 1994.**

Tercero. De manera subsidiaria:

a. *En caso de que su despacho determine que procede alguna acción judicial contra las sentencias atacadas, sírvase amparar los derechos invocados de manera TRANSITORIA de conformidad con lo establecido en el artículo 8 del Decreto 2591 de 1991.*

b. *En consecuencia se sirva suspender los efectos de las sentencias proferidas por el Juzgado Séptimo Administrativo Mixto del Circuito de Cúcuta el 04 de noviembre de 2016, Tribunal Administrativo de Norte de Santander el 22 de febrero de 2018, hasta tanto se resuelva por la autoridad judicial competente la acción que presentara esta Unidad dentro de los 4 meses siguientes a la notificación del fallo de tutela>>.*

1.2. Hechos

4. La anterior solicitud se fundamentó en los siguientes hechos:

5. El señor Jose Alberto Páez Jaimés presentó demanda, a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, bajo el radicado No. 54-001-33-33-004-2014-00700-00, por medio de la cual solicitó la nulidad parcial de la Resolución No. RDP-001401 del 17 de enero de 2014, proferida por la UGPP, mediante la cual se revoca la Resolución No. 56495 del 12 de diciembre de 2013 y reliquidó la pensión de vejez a favor del señor Jose Alberto Páez Jaimés en la suma de \$1.032.781.

6. Mediante las sentencias del 4 de noviembre de 2016 y 22 de febrero de 2018, proferidas respectivamente por el Juzgado Séptimo Administrativo Mixto del Circuito de Cúcuta y el Tribunal Administrativo de Norte de Santander, se accedió a dicha pretensión y se ordenó a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP-, reliquidar la pensión del señor Jose Páez, tomando como base el 75% del promedio de todo lo devengado por este en el último año de servicio.



1.3. Fundamentos de la vulneración

7. Como sustento de la solicitud de amparo, la UGPP señaló que la sentencia del Tribunal Administrativo de Norte de Santander es contraria al ordenamiento jurídico y a la jurisprudencia de la Corte Constitucional en la materia, que ha señala el tratamiento que debe darse a los beneficiarios del régimen de transición de la Ley 100 de 1993, postura expresada de manera uniforme en las providencias C-168 de 1995, C-258 de 2013, Auto 326 de 2014, SU-230 de 2015, SU-427 de 2016, SU-210 de 2017, Auto 229 de 2017, SU-395 de 2017 y SU-631 de 2017.

8. Con fundamento en lo anterior, señaló que la decisión adoptada, tanto por el Juzgado como por el Tribunal accionados, se encuentra incurso en un defecto material o sustantivo y en el desconocimiento del precedente judicial, afectando los principios de sostenibilidad financiera y solidaridad del sistema general de seguridad social, razón por la que procede la intervención del juez constitucional y el amparo de los derechos fundamentales invocados.

1.4. Oposición

1.4.1 Tribunal Administrativo de Norte de Santander

9. El Tribunal Administrativo de Norte de Santander, manifestó que la acción de tutela es improcedente en el asunto de la referencia, toda vez que existe otros medios de defensa, tales como los recursos extraordinarios de unificación de jurisprudencia y/o revisión, por medio de los cuales el accionante puede impugnar las decisiones controvertidas.

10. Señaló que de considerarse procedente la tutela, se tenga en cuenta que la sentencia del 22 de febrero de 2018, fue proferida con base a la autonomía e independencia de la corporación, aplicando el precedente del Consejo de Estado y no de la Corte Constitucional por considerarse el más favorable para el actor en atención a los principios de progresividad del derecho del pensionado y favorabilidad.

11. Los demás notificados guardaron silencio.

1.5. Providencia impugnada

12. Mediante sentencia del 13 de noviembre de 2018, la Subsección B, de la Sección Segunda de esta Corporación negó la solicitud de amparo de los derechos invocados por la accionante.

13. Preciso que el Tribunal Administrativo de Norte de Santander adoptó la posición del Consejo de Estado válidamente de conformidad con los principios de independencia y autonomía judicial, aunado a que la acción de tutela no es un mecanismo para unificar jurisprudencia entre jurisdicciones, razón por la que negó el amparo de los derechos (fls. 57 - 93).



1.6. Impugnación

14. La UGPP impugnó oportunamente la sentencia para solicitar su revocatoria y que en su lugar se conceda el amparo constitucional reclamado (fls. 74 - 41).

15. Adujó que si bien por mandato constitucional los jueces gozan de autonomía e independencia judicial, lo cierto es que la Corte Constitucional ha señalado que la jurisprudencia emitida por ella, es fuente de derecho en el ordenamiento territorial y precedente para el ejercicio de la función pública. De ahí el carácter vinculante de las sentencias emitidas por el máximo órgano constitucional y que de apartarse de ella, debe hacerse con fundamentos jurídicos claros y razonables que justifiquen su decisión, aspecto que no cumplen las sentencias sometidas a estudio.

16. Sostuvo que desde el año 1995, el tema del régimen de transición y la forma de liquidar el IBL ha sido más que decantado por la Corte Constitucional a través de las sentencias C-168 de 1995, C-258 de 2013, Auto 326 de 2014, SU-230 de 2015, SU-427 de 2016, SU-210 de 2017, Auto 229 de 2017, SU-395 de 2017 y SU-631 de 2017, en el sentido de liquidar la pensión de vejez sobre el ingreso base de liquidación de los beneficiarios del régimen de transición, de conformidad con el artículo 36 de la Ley 100 de 1993.

17. Como consecuencia de lo anterior concluye que el *Ad quo* erro al considerar que el Tribunal no desconoció el presente jurisprudencial en su fallo y en su lugar solicito revocar la sentencia impugnada, declarar la procedencia de la acción de tutela, dejar sin efecto las sentencias del 4 de noviembre de 2016 y 22 de febrero de 2018, proferidas respectivamente por el Juzgado Séptimo Administrativo Mixto del Circuito de Cúcuta y el Tribunal Administrativo de Norte de Santander y ordenar al Tribunal dictar una nueva decisión aplicando el artículo 36 de la Ley 100 de 1993.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

2.1. Competencia

18. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución Política y de los Decretos 2591 de 1991, 1382 de 2000, 1069 de 2015 y 1983 de 2017, así como el Acuerdo 377 de 2018 de esta Corporación, la Sala es competente para resolver el presente asunto.

2.2. Análisis de procedencia

19. Previo a resolver el fondo del asunto, la Sala verificará si la acción constitucional presentada cumple los requisitos generales de procedencia, conforme los lineamientos establecidos en la materia por la Corte Constitucional¹ y el Consejo de Estado².

¹ En la sentencia C-590 de 2005, la Corte Constitucional estipuló que la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales se encontraba sujeta al cumplimiento de los requisitos generales



20. Una vez estudiada la solicitud de amparo ejercida, la Sala observa que en el presente caso, no se encuentra satisfecho el requisito general de inmediatez, que habilita la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, en la medida en que, aun agotados los medios ordinarios de defensa judicial existentes, no se interpuso en un término razonable, motivo por el cual el amparo constitucional invocado se declarará improcedente, bajo las consideraciones que se exponen a continuación:

2.3. De la inmediatez como presupuesto general de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales

21. La Corte Constitucional³ ha señalado que si bien no es posible establecer un término de caducidad que limite el ejercicio de la acción de la tutela, esta no puede presentarse en cualquier tiempo, y por lo tanto, debe existir un término razonable entre la ocurrencia de la supuesta vulneración o puesta en riesgo de los derechos fundamentales del actor y la presentación de la demanda, dado que la naturaleza misma de este medio de defensa judicial busca la protección oportuna de las garantías constitucionales de una persona, respetando la seguridad jurídica y los derechos de los terceros afectados.

22. En ese orden de ideas, la inmediatez, es un requisito para habilitar el estudio de fondo de la acción de tutela, pues así se evita *“el uso de este mecanismo constitucional como herramienta que consienta la negligencia o indiferencia de los actores, o que propicie la inseguridad jurídica”*⁴, a fin de brindar una pronta y eficaz protección de los derechos fundamentales.

23. La Sala Plena de esta Corporación, mediante sentencia de unificación del 5 de agosto de 2014⁵ estableció, como regla general, que cuando la tutela instaure contra una providencia judicial el mecanismo de amparo debe promoverse en un plazo máximo de seis meses contados a partir de la notificación o ejecutoria de la

de procedencia y los requisitos especiales de procedibilidad. Los requisitos generales se concretan a i) la relevancia constitucional, ii) el agotamiento de los medios ordinarios y extraordinarios de defensa; iii) la inmediatez; iv) la irregularidad procesal, con efecto decisivo o determinante; v) la identificación, de manera razonable, tanto de los hechos que generaron la vulneración, como de los derechos afectados y vi) que la acción no se dirija contra una sentencia de tutela. Por su parte, las causales específicas de procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial hacen referencia a aquellos defectos o errores en los cuales puede incurrir la decisión que se cuestiona y que, una vez advertidos, posibilitan la prosperidad de la protección. La Corte Constitucional las enlistó, así: (i) defecto sustantivo, (ii) defecto fáctico, (iii) defecto procedimental absoluto, (iv) defecto orgánico, (v) error inducido, (vi) decisión sin motivación, (vii) desconocimiento del precedente y (viii) violación directa de la Constitución.

² Sentencia de unificación por importancia jurídica, proferida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo el 5 de agosto de 2014, M.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez, Exp. n.º 11001-03-15-000-2012-02201-01 (IJ), Demandante: Alpina Productos Alimenticios S.A. El Consejo de Estado concluyó que la acción de tutela procede contra providencias judiciales siempre y cuando se respete el principio de autonomía del juez natural, y se cumplan los requisitos generales y específicos fijados por la Corte Constitucional.

³ Corte Constitucional, Sentencia T-123 de 2007, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

⁴ *Ibidem*.

⁵ Exp. n.º 11001-03-15-000-2012-02201-01 (IJ), M.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.



sentencia o providencia objeto de reproche constitucional, límite temporal que también ha sido acogido por la Corte Constitucional⁶.

24. No obstante, la condición de la inmediatez conlleva a que deban analizarse las circunstancias particulares de cada caso, a fin de establecer si el término que ha transcurrido entre la situación que generó la supuesta vulneración o amenaza *iusfundamental* es razonable, lo que permitiría dar por cumplido este requisito objetivo (art. 86, CN).

2.4. Caso concreto

25. Una vez realizadas las anteriores precisiones y analizado el caso en concreto, la Sala advierte que si bien, la Subsección B, de la Sección Segunda de esta Corporación, en la sentencia de primera instancia, consideró que la tutela se interpuso en un tiempo razonable (fl. 61), lo cierto es que el requisito de inmediatez no se cumple.

26. Lo anterior en razón a que, una vez verificada la página web de la Rama Judicial, se observa que la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander, el 22 de febrero de 2018, como supuesta trasgresora de los derechos fundamentales invocados, fue notificada a la accionante mediante correo electrónico del 1° de marzo de 2018, en atención al artículo 56 de la ley 1437 de 2011.

27. Es decir que desde ese momento la UGPP tuvo conocimiento de la vulneración que aduce y en consecuencia el término razonable de los seis meses para presentar la acción de tutela, se cumplió el 1 de septiembre de 2018. Comoquiera que la demanda fue presentada el 19 de septiembre siguiente, el requisito general de inmediatez no se encuentra satisfecho, sin que existan hechos o circunstancias que justifiquen la inactividad de la accionante para ello, dando lugar a declarar su improcedencia.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA:

PRIMERO: REVOCAR la sentencia del 13 de noviembre de 2018, proferida por la Subsección B, de la Sección Segunda del consejo de Estado que negó la solicitud de amparo de los derechos invocados por la accionante.

SEGUNDO: DECLARAR IMPROCEDENTE la acción de tutela interpuesta por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

⁶ T-031 de 2016, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.



Radicado: 11001-03-15-000-2018-03454-01
Demandante: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional
y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social

TERCERO: Por Secretaría General de esta Corporación, **NOTIFICAR** esta decisión a las partes, por el medio más eficaz y expedito posible, como lo dispone el artículo 30 de Decreto 2591 de 1991.

CUARTO: En caso de no ser impugnada esta providencia, **REMITIR** el expediente de tutela a la Corte Constitucional para que surta el trámite de eventual revisión, previsto en el artículo 86 de la Constitución Política.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

RAMIRO PAZOS GUERRERO
Presidente de la Sala

MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ
Magistrado
ALBERTO MONTAÑA PLATA
Magistrado
CON ACLARACIÓN DE VOTO.