

**ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL - Evolución jurisprudencial / ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL - Procedencia excepcional de la acción de tutela cuando la providencia judicial vulnera derechos fundamentales / ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL - Requisitos generales de procedencia y causales específicas de procedibilidad**

El debate jurisprudencial sobre la procedencia de la tutela contra decisiones judiciales tiene génesis en la sentencia C-543 de 1992 de la Corte Constitucional que declaró la inexecutable del artículo 40 del Decreto 2591 de 1991. Más adelante, mediante sentencias de tutela, la misma Corte permitió de forma excepcional y frente a la amenaza de derechos fundamentales, el reexamen de la decisión judicial en sede de tutela, con la finalidad de establecer si el fallo judicial se adoptó, en apariencia revestida de forma jurídica, cuando en realidad envolvía una vía de hecho... La evolución de la jurisprudencia condujo a que desde la sentencia T-231 de 1994 se determinaran cuáles defectos podían conducir a que una sentencia fuera calificada como vía de hecho... Esta doctrina constitucional ha sido precisada y reiterada en varias decisiones de unificación proferidas por la Sala Plena de la Corte Constitucional, entre las cuales se encuentran las sentencias SU-1184 de 2001 y SU-159 de 2002... La evolución jurisprudencial, condujo a proferir la sentencia C-590/05, en la cual la Corte Constitucional resaltó el carácter sumamente excepcional de la acción de tutela, vale decir cuando de forma protuberante se vulneren o amenacen derechos fundamentales. La regla general de improcedencia de la acción de tutela contra tales decisiones, se expone en la anterior providencia al destacar que incluso las sentencias judiciales constituyen ámbitos ordinarios de reconocimiento y realización de los derechos fundamentales y además, porque el valor de cosa juzgada de las sentencias, la garantía del principio de seguridad jurídica y la autonomía e independencia son principios que caracterizan a la jurisdicción en la estructura del poder público. La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, que había sostenido que la acción de tutela es improcedente para controvertir decisiones judiciales, rectificó su posición mediante la sentencia del 31 de julio de 2012, en el sentido de disponer que la acción constitucional es procedente contra providencias, cuando vulneren derechos fundamentales, observando al efecto los parámetros fijados hasta el momento jurisprudencialmente, parámetros que esta Subsección con anterioridad al fallo antes señalado viene aplicando en los términos arriba expuestos.

**NOTA DE RELATORIA:** En cuanto a la aplicación de los parámetros de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales por parte de la Subsección B de la Sección Segunda, con anterioridad a la unificación jurisprudencial, ver los siguientes pronunciamientos: de 28 de agosto de 2008, exp. 2008-00779-00, M.P. Gerardo Arenas Monsalve; del 22 de octubre de 2009, exp. 2009-00888-00, M.P. Victor Hernando Alvarado Ardila; de 25 de febrero de 2010, exp. 2009-01082-01, M.P. Victor Hernando Alvarado Ardila; de 28 de junio de 2011, exp. 2010-00540-00, M.P. Gerardo Arenas Monsalve; entre otras. En lo atinente a la providencia de Sala Plena de esta Corporación que modificó el criterio jurisprudencial en el sentido de admitir la procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial cuando aquella viole derechos fundamentales, consultar: sentencia del 31 de julio de 2012, expediente: 11001-03-15-000-2009-01328-01(AC), MP. María Elizabeth García González.

**INDEXACION DE LA PRIMERA MESADA PENSIONAL - Noción**

Cuando se habla de la indexación de la primera mesada pensional, lo que se pretende garantizar es que desde la fecha en que se tiene derecho a disfrutar de dicha prestación, que no es otro que el día en que la persona adquiere el estatus de pensionado, se le reconozca una mesada que mantenga su capacidad adquisitiva respecto a los factores salariales que se tuvieron en cuenta para su liquidación, aunque éstos se hayan visto afectados por fenómenos inflacionarios.

**INDEXACION DE LA PRIMERA MESADA PENSIONAL - No se configuran los presupuestos para su reconocimiento. Inexistencia de períodos inflacionarios**

Estima la Sala que en estricto sentido frente al caso de la peticionaria no hay lugar a hablar de indexación de la primera mesada pensional, porque para liquidar la pensión de la demandante se tuvo en cuenta lo devengado por misma durante todo el 2005, año en el que la misma adquirió el estatus de pensionada por cumplir 50 años de edad el 30 de diciembre de 2005, razón por la cual no mediaron períodos inflacionarios que afectaran sustancialmente el poder adquisitivo del salario base de liquidación. Dicho de otro modo, la primera mesada pensional que se reconoció en favor de la accionante, se liquidó teniendo en cuenta los factores salariales que corresponden temporalmente al año en que adquirió el estatus de pensionada, de manera tal que no existió un período inflacionario que implicara la pérdida de poder adquisitivo de la primera mesada, por lo que no es necesario indexar ésta... si bien transcurrieron varios meses entre el momento que la peticionaria adquirió el estatus pensional y se profirió la resolución que reconoció dicha situación, se observa que se reajustó anualmente la mesada de la demandante y se le reconocieron a la misma las sumas adeudadas.

**FUENTE FORMAL:** LEY 100 DE 1993 - ARTICULO 14

**NOTA DE RELATORIA:** En sentencia T-1096 de 2012 la Corte Constitucional realizó un recuento jurisprudencial sobre las posiciones que se han presentado respecto a la indexación de la primera mesada pensional, y precisó que el fenómeno antes señalado tiene lugar cuando existe diferencia de tiempo entre el período que se tiene en cuenta para establecer los factores devengados a efectos de liquidar la pensión y el momento en que la persona adquiere el estatus de pensionado.

**AUDIENCIA DE ALEGACIONES - El juez determina si es o no necesaria, en caso de prescindir de la misma, mediante auto que no admite recurso, ordena la presentación de los alegatos por escrito / DERECHO AL DEBIDO PROCESO - No se vulnera por omisión de notificación por correo electrónico del auto que ordenó la presentación de los alegatos de conclusión por escrito**

En cuanto al segundo motivo de inconformidad de la demandante, que consiste en que el Tribunal Administrativo de Córdoba en supuesto desconocimiento de la Ley 1437 de 2011, que implementó la oralidad para los procesos contencioso administrativos, no llevó a cabo la audiencia respectiva para que las partes alegaran de conclusión, y simplemente le solicitó a las mismas que presentaran sus alegatos por escrito, sin comunicar dicha decisión a través de correo electrónico, como hasta ese momento se venían notificando las decisiones, se estima pertinente tener en cuenta lo señalado en el numeral 4 del artículo 247 de la ley antes señalada... para la Sala es claro que el Magistrado ponente teniendo en cuenta las particularidades del caso objeto de estudio, determina si es o no

necesario llevar a cabo una audiencia para que las partes aleguen de conclusión, y que en el evento que el mismo considere que la celebración de aquella no se requiere, está autorizado a solicitarle a las partes que presenten sus argumentos por escrito. En el caso de autos el Tribunal Administrativo de Córdoba de manera clara y precisa en el auto del 23 de octubre de 2013, invocando el numeral 4 del artículo 247 de la Ley 1437 de 2011, indicó que como no existen pruebas por practicar, a su juicio no es necesario celebrar una audiencia para que las partes aleguen de conclusión, y por ende, corrió traslado a las mismas para que presentaran sus respectivos alegatos por escrito... En criterio de la Sala la determinación que tomó el referido Tribunal de no llevar a cabo una audiencia para que se surtiera la etapa de alegatos de conclusión, de un lado está dentro del margen de su autonomía funcional, sin que se advierta que haya sido arbitrario o irrazonable al tomar dicha decisión, y de otro, se evidencia que su actuar está respaldado en la norma antes señalada, por lo que no hay razón alguna para considerar que existió una vulneración al derecho al debido proceso que haga procedente el amparo solicitado. En ese orden de ideas, el hecho de que el Tribunal accionado no le haya informado a la demandante por correo electrónico que debía presentar alegatos de conclusión por escrito, en criterio de la Sala no constituye una irregularidad de tal entidad que justifique por vía de la acción de tutela rehacer toda la actuación desde la referida etapa, y por ende, dejar sin efectos la sentencia proferida el 19 de diciembre de 2013, sobre todo cuando se advierte que la misma, conforme en análisis que se realizó en el numeral 2.5.1 de esta providencia, abordó los argumentos que la demandante expuso durante el proceso ordinario. Sobre el particular se recuerda que tratándose de la procedibilidad de la acción de tutela contra providencias, las irregularidades que justifican la intervención del juez constitucional en las decisiones adoptadas por los jueces naturales del asunto, deben ser significativas, relevantes, con incidencia definitiva en la decisión a adoptar, de lo contrario la acción de tutela podría emplearse para controvertir por cualquier motivo, decisiones con fuerza de cosa juzgada que son producto del análisis que realizaron las autoridades competentes para definir determinado tipo de controversias.

**FUENTE FORMAL:** LEY 1437 DE 2011 - ARTICULO 247 NUMERAL 4

**COSTAS DEL PROCESO - Imposición a la parte vencida en el proceso no vulnera derechos fundamentales**

Varias de las situaciones por las que se impone el pago de las costas del proceso, están relacionadas con el hecho de que una de las partes resultó vencida en el juicio, sin que para tal efecto se indique que adicionalmente debe verificarse mala fe o temeridad como argumenta la accionante. En consonancia con lo anterior, se encuentra el artículo 80 del Código General del Proceso, en el cual puede apreciarse que un asunto es que pueda sancionarse a una de las partes por actuar de mala fe o de manera temeraria, y otra, que deba imponérsele a una de las partes el pago de las costas...Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, tampoco se advierte que el Tribunal accionado haya incurrido en alguna de las causales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias, al haberle impuesto a la demandante al pago de las costas del proceso, que incluyen las agencias del derecho, en tanto al revocarse la sentencia de primera instancia proferida en su favor, la peticionaria resultó vencida en el juicio.

**FUENTE FORMAL:** LEY 1437 DE 2011 - ARTICULO 188 / CODIGO GENERAL DEL PROCESO - ARTICULO 80 / CODIGO GENERAL DEL PROCESO - ARTICULO 361

**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCION SEGUNDA**  
**SUBSECCION B**

**Consejero ponente: GERARDO ARENAS MONSALVE**

Bogotá, D.C., treinta (30) de julio de dos mil catorce (2014)

**Radicación número: 11001-03-15-000-2014-01045-00(AC)**

**Actor: PABLA ISABELTRECO MARTINEZ**

**Demandado: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CORDOBA**

Decide la Sala la acción de tutela interpuesta mediante apoderado por la señora Pabla Isabel Treco Martínez, contra el Tribunal Administrativo de Córdoba.

**EL ESCRITO DE TUTELA**

Solicita en amparo de los derechos y principios a la seguridad social, mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones, igualdad, mínimo vital, vida en condiciones justas, debido proceso, favorabilidad laboral y acceso a la administración de justicia, que se deje sin efectos la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Córdoba el 19 de diciembre del 2013, modificada el 6 de febrero de 2014, dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho N° 2012-00235, y en su lugar se le ordene al Tribunal accionado expedir una sentencia sustituta que confirme el fallo de primera instancia del proceso antes señalado, y que tenga en cuenta los precedentes judiciales existentes sobre la indexación de la primera mesada pensional.

Subsidiariamente solicita, que se le ordene al Tribunal Administrativo de Córdoba dentro del referido proceso, que no condene en costas a la parte demandante

Como hechos y consideraciones en los que sustenta sus pretensiones, expuso los siguientes (Fls. 1-44):

Afirma que mediante Resolución N° 26814 del 6 de junio de 2007, CAJANAL reconoció y ordenó en su favor el pago de una pensión mensual de jubilación gracia, a partir del 30 de diciembre de 2005.

Indica que la mencionada pensión fue reconocida varios meses después del momento en que adquirió el derecho a disfrutar la misma, sin que se haya realizado la actualización correspondiente de conformidad con el IPC, razón por la cual presentó demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra CAJANAL EICE en Liquidación, para lograr el reconocimiento y pago de la indexación de la primera mesada pensional, de conformidad con el precedente en la materia de la Corte Suprema de Justicia, la Corte Constitucional y el Consejo de Estado.

Luego de exponer los hechos y consideraciones en los cuales sustentó la mencionada demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, precisa que ésta fue decidida en primera instancia por el Juzgado Segundo Administrativo de Montería, mediante sentencia del 4 de junio de 2013, que accedió a las pretensiones formuladas aplicando el precedente jurisprudencial del Consejo de Estado, la Corte Suprema de Justicia y la Corte Constitucional sobre la indexación de la primera mesada pensional.

Narra que la anterior decisión fue impugnada por la entidad demandada en el proceso contencioso, y que el Juzgado Segundo Administrativo de Montería antes de llevar a cabo la audiencia de que trata el artículo 192 de la Ley 1437 de 2011, corrió traslado del recurso de apelación, frente al cual precisa presentó los alegatos correspondientes.

Indica que el mencionado recurso fue concedido ante el Tribunal Administrativo de Córdoba, Sala Tercera de Decisión, que desconociendo la ley antes señalada no llevó a cabo audiencia de alegatos de conclusión, sino que requirió a las partes mediante auto notificado por estado, para que presentaran los alegatos pertinentes.

Añade que la decisión consistente en presentar alegatos de conclusión, no se le notificó a través del correo electrónico, como con anterioridad se había hecho, en desconocimiento del derecho al debido proceso. No obstante lo anterior, precisa

que en todo caso frente al referido recurso de apelación, presentó los alegatos pertinentes ante el juez de primera instancia.

Resalta que el Tribunal Administrativo de Córdoba a través de sentencia del 19 de diciembre de 2013, modificada en el numeral 2° de la parte resolutive a través de providencia del 6 de febrero de 2014, revocó el fallo de primera instancia y la condenó al pago de costas y agencias en derecho. Indica que en síntesis las siguientes fueron las razones que expuso el Tribunal accionado para adoptar su decisión:

“- Que en el caso de marras no procede la indexación en primer lugar porque la actora no fue retirada del servicio.

- Que la indexación procede cuando la persona se retira del servicio sin cumplir la edad para tener el derecho a la pensión y posteriormente cumple con todos los requisitos.

- Que la fecha de adquisición de status de pensionada de la actora coincide con el último año de servicios que se tomó para liquidar la mesada pensional.

- “Que no procede indexar o actualizar la primera mesada pensional de la actora dado que el requisito de tiempo de servicios coincidió con el requisito de cumplimiento del status pensional”.

- “Que aunque a la actora se le reconoció la pensión dos años y 6 meses después de haber adquirido el status de pensionada, no se puede analizar su situación bajo la óptica de la indexación de la primera mesada pensional y por tanto lo que procede es el reajuste anual de acuerdo con la Ley 71 de 1981, el cual se ha venido realizando”.

Alega que la anterior decisión es contraria a los derechos invocados, en tanto desconoce que la pensión gracia le fue reconocida 18 meses después de que adquiriera la condición de pensionada y que por dicha circunstancia dicha prestación se vio afectada por la pérdida del poder adquisitivo de la moneda, motivo por el cual de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, su primera mesada pensional debe indexarse.

Sobre el particular trae a colación varias sentencias de las corporaciones judiciales antes señaladas, a fin de argumentar que el Tribunal Administrativo de Córdoba desconoció el precedente en la materia, y por consiguiente le brindó un trato discriminatorio respecto a las personas que se encuentran en su misma situación y cuyos derechos han sido amparados por vía judicial.

Agrega que el desconocimiento del mencionado precedente implica *“ineludiblemente la violación a su derecho al libre acceso a la administración de justicia en busca del reconocimiento de un derecho laboral que a otros compañeros en igual situación les ha sido reconocido”* (Fls. 12-13).

Estima que el derecho antes señalado y el debido proceso también se vulneraron con la decisión de imponerle el pago de las costas y agencias en derecho, en tanto en el proceso que promovió en momento alguno actuó desleal o temerariamente, en tanto simplemente acudió a las autoridades competentes para lograr la protección de sus derechos, invocando para tal efecto varios pronunciamientos judiciales frente a casos similares.

Considera que al imponérsele el pago de las costas y agencias en derecho, se le está sancionado injustamente por ejercer de manera válida y legítima su derecho de acceder a la justicia, y además, que en su caso no se reunieron los requisitos previsto en el artículo 392 del C.P.C. para condenarla en costas.

Argumenta que el Tribunal accionado *“violó el principio de que la justicia contencioso administrativa es rogada pues si se observan los argumentos expuestos por el apelante, los argumentos del despacho accionado desbordan el marco legal del cual fue planteada la apelación. Ello sin olvidar el hecho de que (el) auto notificado por Estado, mediante el cual se decidió no llevar a cabo la audiencia de alegatos no fue dado a conocer a la suscrita en la dirección electrónica dispuesta para ello, como si se ha hecho en otras oportunidades, pero siendo de mayor gravedad el hecho de que se hubiera negado el derecho de mi representado el cual está claramente demostrado con el acervo probatorio”* (Fl. 29).

Alega que el Tribunal Administrativo de Córdoba al resolver la apelación hizo referencia a una sentencia del Consejo de Estado, la cual a su juicio no es aplicable *“pues si bien se trata de situaciones de pensiones, también lo es, que se trata de solicitudes de indexación desde puntos de vista totalmente diferentes y en nada se tuvo en cuenta los argumentos fácticos y jurídicos planteados por la suscrita en la demanda para el caso en concreto”* (Fl. 38).

Por las anteriores circunstancias sostiene que la sentencia que se pretende dejar sin efectos incurrió en las causales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias, consistentes en defecto sustantivo, defecto fáctico, desconocimiento del precedente y violación directa a la Constitución.

### INTERVENCIONES

- La **Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social** (en adelante UGPP), solicitó que la acción de tutela se rechazara por improcedente, y subsidiariamente se le desvincule del presente trámite por las razones que se exponen a continuación (Fls. 101-104):

En primer lugar argumenta que en el caso de autos no se cumplen los presupuestos establecidos por la Corte Constitucional para la procedibilidad de la acción de tutela contra providencias, y que frente a la controversia pensional que plantea la demandante existe un pronunciamiento con fuerza de cosa juzgada, que a su juicio se encuentra conforme a derecho.

En segundo lugar estima que carece de legitimación en la causa por pasiva, en tanto la acción de tutela de la referencia está dirigida contra el Tribunal Administrativo de Córdoba.

- El **Tribunal Administrativo de Córdoba** se opuso al amparo solicitado argumentando lo siguiente (Fls. 119-120):

Frente a la presunta existencia de un defecto sustantivo alegado por la parte accionante, indica el Tribunal *“que no existe tal vía de hecho, pues en primer lugar, teniendo en consideración que la apoderada de la demandante invocó la aplicación de la denominada indexación de la primera mesada pensional se hizo el estudio respectivo y debidamente sustentado, aplicando la jurisprudencia del Superior Funcional, de lo cual no se evidencia un grave error en la interpretación normativa y del texto de la providencia objeto de tutela, se puede advertir con claridad meridiana que la decisión estuvo suficientemente motivada, razonada y argumentada, con plena observancia del precedente jurisprudencial, aunado al hecho que las decisiones que se han tomado al respecto han sido uniformes, y las*



*decisiones tienen su sustento legal y tienen conexidad material con el caso objeto de debate”.*

Estima que tampoco se vulneró el derecho a la administración de justicia de la peticionaria, en tanto ésta pudo acudir a la vía judicial para que se resolviera el litigio que planteó, y por el contrario sostiene que aquélla lo que pretende es revivir los términos del proceso ordinario legalmente concluido.

Precisa que en el referido proceso le solicitó a las partes que presentaran sus alegatos de conclusión por escrito, con fundamento en lo dispuesto en el numeral 4° del artículo 247 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, por lo que no vulneró derecho fundamental alguno al no celebrar una audiencia para que las partes alegaran de conclusión.

En cuanto a la condena en costas a la parte vencida, afirma que solamente dio aplicación al artículo 188 del código antes señalado, según el cual la sentencia debe disponer sobre la condena en costas, salvo en los procesos en que se ventile un interés público.

#### **CONSIDERACIONES DE LA SALA**

##### **1°- La acción de tutela contra decisiones judiciales**

El debate jurisprudencial sobre la procedencia de la tutela contra decisiones judiciales tiene génesis en la sentencia C-543 de 1992 de la Corte Constitucional que declaró la inexecutable del artículo 40 del Decreto 2591 de 1991. Más adelante, mediante sentencias de tutela, la misma Corte permitió de forma excepcional y frente a la amenaza de derechos fundamentales, el reexamen de la decisión judicial en sede de tutela, con la finalidad de establecer si el fallo judicial se adoptó, en apariencia revestida de forma jurídica, cuando en realidad envolvía una vía de hecho.

La vía de hecho entendida como una manifestación burda, flagrante y desprovista de todo vestigio de legalidad, es el principio que inspiró la posibilidad de instaurar la acción de tutela contra decisiones judiciales, pues no obstante el reconocimiento al principio de autonomía funcional del juez, quien la administra quebranta, bajo la forma de una providencia judicial, derechos fundamentales.

La evolución de la jurisprudencia condujo a que desde la sentencia T-231 de 1994 se determinaran cuáles defectos podían conducir a que una sentencia fuera calificada como vía de hecho, indicando que ésta se configura cuando se presenta, al menos, uno de los siguientes vicios o defectos protuberantes: (1) Defecto sustantivo, que se produce cuando la decisión controvertida se funda en una norma indiscutiblemente inaplicable; (2) Defecto fáctico, que ocurre cuando resulta indudable que el juez carece de sustento probatorio suficiente para proceder a aplicar el supuesto legal en el que se sustenta la decisión; (3) Defecto orgánico, se presenta cuando el funcionario judicial que profirió la providencia impugnada, carece, absolutamente, de competencia para ello; y, (4) Defecto procedimental, que aparece en aquellos eventos en los que se actuó completamente al margen del procedimiento establecido.

Esta doctrina constitucional ha sido precisada y reiterada en varias decisiones de unificación proferidas por la Sala Plena de la Corte Constitucional, entre las cuales se encuentran las sentencias SU-1184 de 2001 y SU-159 de 2002.

En la referida sentencia SU-1184 de 2001, la Corte Constitucional precisó el ámbito de la vía de hecho por defecto fáctico y señaló que la violación al debido proceso ha de ser grave porque el juez de tutela tiene el deber de respetar, en el mayor grado posible, la valoración que del material probatorio hace el juez natural.

De ahí que se fijaron las siguientes pautas para constituir el anterior defecto:

“cuando se omite la práctica o consideración de pruebas decisivas<sup>1</sup>, las pruebas existentes se valoran de manera contra-evidente<sup>2</sup>, se consideran pruebas inadmisibles<sup>3</sup> o cuando la valoración resulta abiertamente contraria a los postulados constitucionales. Empero, tal como lo sostuvo la Corporación en

---

<sup>1</sup> Sobre el particular ver, entre otras, sentencias SU-477 de 1997, T-329 de 1996. Sobre la omisión de práctica de pruebas decisivas ver sentencias T-488 de 1999, T-452 de 1998, T-393 de 1994, entre otras

<sup>2</sup> Sobre el particular ver, entre otras, la sentencia T-452 de 1998 que señaló:

“en relación con la valoración que hacen los jueces de la pruebas dentro de un proceso, la posible configuración de una vía de hecho en la misma requiere de un comportamiento del funcionario que la adelanta, claramente irregular, en donde se impone su voluntad, en contravía de lo que puede arrojar objetivamente el cuaderno de pruebas allegado o solicitado para su práctica...”

<sup>3</sup> El artículo 29 de la Carta dispone que “[E]s nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso”. En la sentencia T-008 de 1998 la Corte señaló al respecto:

“Esta Sala no puede menos que indicar que sólo en aquellos casos en los cuales la prueba nula de pleno derecho constituya la única muestra de culpabilidad del condenado, sin la cual necesariamente habría de variar el juicio del fallador, procedería la tutela contra la decisión judicial que la tuvo en cuenta, siempre y cuando se cumplan, por supuesto, los restantes requisitos de procedibilidad de la acción.”

la sentencia T-025 de 2001<sup>4</sup>, las pruebas omitidas o valoradas indebidamente, “deben tener la capacidad inequívoca de modificar el sentido del fallo”, de suerte que si las pruebas en cuestión no son determinantes para la decisión, al juez de tutela le está vedado entrar a analizar la valoración que de ellas hizo el juez”.

Y en la sentencia SU -159 de 2002 se dijo:

“Finalmente, la Corte debe advertir, en concordancia con su propia jurisprudencia, que sólo es factible fundar una acción de tutela cuando se observa que de una manera manifiesta aparece arbitraria la valoración probatoria hecha por el juez en la correspondiente providencia. El error en el juicio valorativo de la prueba “debe ser de tal entidad que sea ostensible, flagrante y manifiesto, y el mismo debe tener una incidencia directa en la decisión, pues el juez de tutela no puede convertirse en una instancia revisora de la actividad de evaluación probatoria del juez que ordinariamente conoce de un asunto, según las reglas generales de competencia”<sup>5</sup>.

En otros de los apartes de la sentencia anterior, se efectúa la distinción entre el debido proceso de alcance constitucional del simplemente legal para referir que el primero de ellos comprende no solamente las garantías previstas en el artículo 29 de la C.P. sino agrupa todos los derechos constitucionales fundamentales:

“El constituyente no abordó todas las posibles violaciones al debido proceso, de carácter legal, si no sólo aquellos elementos que forman parte del ámbito de protección constitucional”.

El ámbito del debido proceso constitucional acorde a la referida sentencia, comprende “las formalidades legales esenciales”. En ese sentido, se adujo que correspondía al juez constitucional examinar si a pesar de la irregularidad que presente una prueba, pueden subsistir otras con fundamento en las cuales pudo adoptarse la decisión; vale decir, siempre que no haya sido determinante para la misma, a la prueba irregular se le resta importancia.

Igualmente aplicando los estrictos términos del artículo 86 de la C.P., es pertinente examinar la procedencia de la acción de tutela cuando aún existiendo medios de

---

<sup>4</sup> M.P. Eduardo Montealegre Lynett. En similar sentido T-329 de 1996 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

<sup>5</sup>Cfr. sentencia T-442 de 1994 M.P. Antonio Barrera Carbonell.

defensa judicial, aquélla se utilice como MECANISMO TRANSITORIO para evitar un perjuicio irremediable.

La evolución jurisprudencial, condujo a proferir la sentencia C-590/05, en la cual la Corte Constitucional resaltó el carácter sumamente excepcional de la acción de tutela, vale decir cuando de forma protuberante se vulneren o amenacen derechos fundamentales. La regla general de improcedencia de la acción de tutela contra tales decisiones, se expone en la anterior providencia al destacar que incluso las sentencias judiciales constituyen ámbitos ordinarios de reconocimiento y realización de los derechos fundamentales y además, porque el valor de cosa juzgada de las sentencias, la garantía del principio de seguridad jurídica y la autonomía e independencia son principios que caracterizan a la jurisdicción en la estructura del poder público.

En otro aparte la mencionada decisión, precisó:

“...22. Con todo, no obstante que la improcedencia de la acción de tutela contra sentencias es compatible con el carácter de ámbitos ordinarios de reconocimiento y realización de los derechos fundamentales inherente a los fallos judiciales, con el valor de cosa juzgada de las sentencias y con la autonomía e independencia que caracteriza a la jurisdicción en la estructura del poder público; ello no se opone a que en supuestos sumamente excepcionales la acción de tutela proceda contra aquellas decisiones que vulneran o amenazan derechos fundamentales...”.

En ese orden, se elaboró el test de procedencia de la acción de tutela contra decisiones judiciales, con la finalidad de destacar los eventos excepcionales de aplicación, los cuales deben satisfacerse plenamente en la tarea de identificar cuándo una sentencia judicial puede someterse al examen de orden estrictamente constitucional, en aras de establecer si con la actuación se afectan derechos de relevancia constitucional o si la misma no alcanza a vulnerar tales derechos porque se profirió dentro del marco de actuación propio de los órganos judiciales ordinarios.

Tales presupuestos son: (a) Que la cuestión que se discuta resulte de evidente relevancia constitucional: Lo anterior porque 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. (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: Señala la Corte Constitucional que de no ser así, esto es, de asumirse la acción de tutela como mecanismo de protección alternativo, se correría el riesgo de vaciar las competencias de las distintas autoridades judiciales. (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. (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: Con fundamento en este presupuesto, se precisa que la irregularidad debe comportar 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: Indica la Corte que 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: Lo anterior se justifica bajo el riguroso proceso de selección que hace la Corporación.

Igualmente, bajo el rótulo de las CAUSALES DE PROCEDIBILIDAD se rediseñó el ámbito de comprensión de la acción de tutela contra sentencias judiciales, superando la noción de VÍA DE HECHO por la de DECISIÓN ILEGÍTIMA con la finalidad de resaltar la excepcionalidad de la acción de tutela contra decisiones judiciales, la cual solamente cuando tenga eminente relevancia constitucional resulta procedente.

Al respecto, indica los defectos o vicios que debe presentar la decisión que se juzga: (a) Defecto orgánico: Que se presenta cuando el funcionario judicial que profirió la providencia impugnada, carece absolutamente de competencia. (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 o que presentan una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión. (e) 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. (f) Decisión sin motivación: Que implica el incumplimiento de los servidores judiciales de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones. (g) Desconocimiento del precedente: Según la Corte Constitucional, en estos casos la tutela procede como mecanismo para garantizar la eficacia jurídica del contenido constitucionalmente vinculante del derecho fundamental vulnerado (h.) Violación directa de la Constitución: Procede cuando la decisión judicial supera el concepto de vía de hecho, es decir, 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.

La Sala se ha detenido en el análisis de la posición de la Corte Constitucional respecto de la procedencia de la acción de tutela contra decisiones judiciales, no porque considere que deba seguir estrictamente sus criterios interpretativos, sino por otras importantes razones:

La primera es que en este aspecto, comparte plenamente la idea cardinal de que en el Estado Social de Derecho la prevalencia de los derechos fundamentales compromete la actuación de “cualquier autoridad pública” (C.P. artículo 86) incluidos desde luego los jueces de la República de todas las jurisdicciones y rangos y sus respectivos órganos de cierre.

En segundo lugar, se trae a colación la jurisprudencia constitucional respecto de la tutela contra decisiones judiciales por cuanto muestra que ha sido la misma jurisdicción constitucional la que se ha encargado de destacar, que si bien la acción resulta procedente, ella es absolutamente excepcional y no puede significar, en modo alguno, una prolongación indefinida del debate jurídico.

En tercer lugar, porque la metodología contenida en la jurisprudencia constitucional para verificar si una decisión judicial debe o no ser tutelada, constituye un valioso mecanismo para resolver el asunto, cuya adopción facilita el análisis de este complejo problema.

Finalmente es pertinente destacar, que la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, que había sostenido que la acción de tutela es improcedente para controvertir decisiones judiciales<sup>6</sup>, rectificó su posición mediante la sentencia del 31 de julio de 2012<sup>7</sup>, en el sentido de disponer que la acción constitucional es procedente contra providencias, cuando vulneren derechos fundamentales, “*observando al efecto los parámetros fijados hasta el momento jurisprudencialmente*”, parámetros que esta Subsección con anterioridad al fallo antes señalado viene aplicando en los términos arriba expuestos<sup>8</sup>.

## **2° Análisis del caso en concreto**

En el caso de autos pretende la accionante, que se deje sin efectos la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Córdoba el 19 de diciembre del 2013, corregida mediante providencia del 6 de febrero de 2014, que revocó el fallo del 4 de junio de 2013 del Juzgado Segundo Administrativo de Montería, dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho N° 2012-00235.

Por la anterior circunstancia, con el fin de analizar los motivos de inconformidad que expone la peticionaria, se estima pertinente precisar qué motivó el proceso antes señalado, y qué decidieron frente al mismo las autoridades judiciales competentes.

---

<sup>6</sup> Sobre el particular pueden consultarse las siguientes providencias de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado: **1)** 29 Ene. 1992, rad. AC – 009, Dolly Pedraza de Arenas. **2)** 31 Ene. 1992, rad. AC – 016, Guillermo Chahín Lizcano. **3)** 3 Feb. 1992, rad. AC – 015, Luis Eduardo Jaramillo. **4)** 27 Ene. 1993, rad. AC-429, Carlos Arturo Orjuela Góngora. **5)** 29 Jun. 2004, exp. 2000-10203-01, Nicolás Pájaro Peñaranda. **6)** 2 Nov 2004, exp. 2004-0270-01, Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta. **7)** 13 Jun. 2006, exp. 2004-03194-01, Ligia López Díaz. **8)** 16 Dic. 2009, exp. 2009-00089-01, Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta.

<sup>7</sup> Expediente 11001-03-15-000-2009-01328-01. C.P. María Elizabeth García González.

<sup>8</sup> Entre otras, de esta Subsección pueden consultarse las siguiente providencias: **1)** 28 Ago. 2008, exp. 2008-00779-00, Gerardo Arenas Monsalve. **2)** 22 Oct. 2009, exp. 2009-00888-00, Victor Hernando Alvarado Ardila. **3)** 22 Oct. 2009, exp. 2009-00889-00, Victor Hernando Alvarado Ardila. **4)** 3 Feb. 2010, exp. 2009-01268-00, Gerardo Arenas Monsalve. **5)** 25 Feb. 2010, exp. 2009-01082-01, Victor Hernando Alvarado Ardila. **6)** 19 May. 2010, exp. 2010-00293-00, Gerardo Arenas Monsalve. **6)** 28 Jun. 2011, exp. 2010-00540-00, Gerardo Arenas Monsalve. **7)** 30 Nov. 2011, exp. 2011-01218-00, Victor Hernando Alvarado Ardila. **8)** 2 Feb. 2012, exp. 2011-01581-00, Gerardo Arenas Monsalve. **9)** 23 Feb. 2012, exp. 2011-01741-00, Victor Hernando Alvarado Ardila. **10)** 15 Mar. 2012, exp. 2012-00250-00, Gerardo Arenas Monsalve.

Lo anterior a partir de las copias del mencionado proceso ordinario, que fueron aportadas al presente trámite.

### **2.1. De la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho<sup>9</sup>**

En ese orden de ideas se evidencia que la accionante solicitó en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento de derecho, que se declarara la nulidad parcial de la Resolución N° 26814 del 6 de junio de 2007 expedida por CAJANAL, mediante la cual se le reconoció la “*pensión mensual vitalicia de jubilación gracia*”, a partir del 30 de diciembre de 2005, con el fin de que se actualizara el ingreso base de liquidación de la referida prestación teniendo en cuenta el IPC certificado por el DANE, se realizara la reliquidación pertinente y se le cancelaran las sumas de dinero dejadas de pagar.

Asimismo solicitó que se condenara a las entidades demandadas (CAJANAL EN Liquidación y la UGPP) en costas y agencias en derecho, y al pago de los intereses moratorios de que trata el artículo 141 de la Ley 100 de 1993.

Fundamentalmente la accionante argumentó que como la mencionada pensión fue reconocida varios meses después del momento en que adquirió el derecho a disfrutar de la misma, sin que se haya realizado la actualización correspondiente de conformidad con el IPC, dicha prestación se vio afectada por el fenómeno de la pérdida de capacidad adquisitiva del dinero, razón por la cual le asiste el derecho a la indexación de la primera mesada pensional, de conformidad con el precedente de la Corte Suprema de Justicia, la Corte Constitucional y el Consejo de Estado en la materia.

### **2.2. De la sentencia de primera instancia dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho<sup>10</sup>**

El Juzgado Segundo Administrativo de Montería, mediante sentencia del 4 de junio de 2013 declaró probada la excepción de cobro de lo no debido propuesta por CAJANAL EICE en Liquidación, respecto al cobro de los intereses establecidos en el artículo 141 de la Ley 100 de 1993; declaró la nulidad parcial de la resolución acusada; le ordenó a aquella actualizar la primera mesada pensional de la señora Pabla Isabel Treco Martínez, aplicando los índices del IPC “*desde el*

---

<sup>9</sup> Folios 1 a 16 (C.1) del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho N° 2012-00235.

<sup>10</sup> Folios 190 a 203 (C.1) del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho N° 2012-00235.



*30 de diciembre de 2005, fecha en la que adquirió el estatus pensional hasta el 6 de junio de 2007, fecha del reconocimiento”; y dispuso que CAJANAL debía reconocer y pagarle a la peticionaria las diferencias dejadas de cancelar, “como consecuencia de la reliquidación de las mesadas causadas con los incrementos anuales de ley, teniendo en cuenta la nueva cuantía pensional desde el 21 de septiembre de 2009”.*

Para llegar a las anteriores conclusiones, en primer lugar destacó que el problema jurídico a resolver consistía en establecer *“si la demandante tiene derecho a la reliquidación del ingreso base de liquidación (IBL), también denominada indexación de la primera mesada pensional, y como consecuencia de ello, a la reliquidación de las mesadas causadas con los incrementos anuales de ley, teniendo en cuenta la nueva cuantía pensional; y, si tiene derecho al reconocimiento de los intereses moratorios establecidos en el artículo 141 de la Ley 100 de 1993”.*

Para tal efecto destacó que de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional<sup>11</sup>, el Consejo de Estado<sup>12</sup> y la Corte Suprema de Justicia<sup>13</sup>, *“la pérdida del poder adquisitivo de la moneda y el fenómeno inflacionario son hechos notorios y, por tanto, el trabajador no tiene por qué soportar las consecuencias negativas de dicha situación al tener que recibir al momento de pensionarse sumas de dinero desvalorizadas que no van en armonía con el valor real del salario que devengaba cuando prestaba sus servicios”.*

En ese orden de ideas afirmó que *“la entidad demandada mediante Resolución N° 26814 de junio 6 de 2007, le reconoció a la demandante pensión gracia a partir del 30 de diciembre de 2005, en cuantía de \$923.917.94 (fs. 14 a 16), donde se evidencia que para efectos de la liquidación ordenada, no se actualizó el ingreso base de liquidación devengado en el año 2005 (fecha del estatus) hasta el año 2007 (fecha del reconocimiento), por lo que procede la nulidad parcial de ese acto administrativo”.*

Por la anterior circunstancia indicó que es procedente ordenar la actualización de la primera mesada aplicando los índices del IPC correspondientes hasta la fecha de reconocimiento, así como el pago *“de la diferencia salarial dejada de cancelar*

---

<sup>11</sup> Hace referencia a la sentencia SU-400 de 1997.

<sup>12</sup> De un lado cita la sentencia del 6 de mayo de 2010, radicación N° 76001-23-31-000-2004-05527-02 (0504-09), y de otro la proferida por la Sección Segunda, Subsección A el 23 de febrero de 2012, radicación N° 05001-23-31-000-206-02447-01 (0329-08), C.P. Alfonso Vargas Rincón.

<sup>13</sup> Cita una sentencia de la Sala de Casación Laboral, proferida el 6 de julio de 2000 (no indica el número del proceso correspondiente).

*como consecuencia de la reliquidación de las mesadas causadas con los incrementos de ley, teniendo en cuenta la nueva cuantía pensional desde el día 21 de diciembre de 2009, por haber operado la prescripción del derecho de las diferencias adeudadas anteriores a esa fecha”.*

En cuanto a la solicitud de intereses moratorios establecidos en el artículo 141 de la Ley 100 de 1993, precisó que no hay lugar a acceder a dicha petición, en tanto *“no se está en presencia de mora en el pago de las mesadas, sino de diferencias de la reliquidación de la prestación”.*

### **2.3. De la sentencia del Tribunal Administrativo de Córdoba<sup>14</sup>**

Mediante fallo del 19 de diciembre de 2013, el Tribunal accionado revocó la sentencia antes descrita, condenó en costas a *“la actora PABLA ISABEL TRECO MARTÍNEZ”*, y en consecuencia dispuso que por *“Secretaría realícese la liquidación de conformidad con el artículo 393 del C.P.C. Igualmente, fíjense como agencias en derecho a favor del actor, el 3% del valor resultante de las pretensiones reconocidas en esta sentencia”.*

En sustento de lo anterior expuso las siguientes razones:

Consideró que los problemas jurídicos consistían *“en analizar: I) si la demandante tiene derecho o no al reconocimiento y pago de la indexación de la mesada pensional de gracia, con base en el Índice de Precios al Consumidor certificado por el DANE, tomado desde el momento en que adquirió el estatus de pensionada hasta la fecha del reconocimiento pensional; II) si debió agotarse la vía administrativa previo a acudir a la vía judicial para solicitar la indexación de la primera mesada pensional; III) si estuvo acorde a derecho la condena en costas realizada por el A-Quo”.*

En cuanto al primer problema jurídico planteado, resalta que la pensión reconocida el 6 de junio de 2007 a la demandante, fue liquidada tomando como ingreso base *“lo devengado (en) el último año de servicios, esto es, desde el 1° de enero al 30 de diciembre 2005”.*

A renglón seguido indica que de conformidad con el Consejo de Estado<sup>15</sup>, en la pensión gracia *“a diferencia de las pensiones ordinarias, el último año de servicios para la liquidación de la pensión graciosa, es el año anterior a la adquisición o*

<sup>14</sup> Folios 33 a 44 (C.2) del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho N° 2012-00235.

<sup>15</sup> Sobre el particular cita la siguiente providencia: Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 1 de marzo de 2012, radicado 25000-23-25-000-2006-05528-01(0613-11), C.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

*consolidación del derecho, pues dado el carácter especial de la pensión gracia, se admite compatibilidad con el salario y no es necesario el retiro definitivo del servicio para devengarla”.*

Después de transcribir algunas consideraciones de la sentencia proferida por el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, el 24 de enero de 2013<sup>16</sup>, sobre la indexación de la primera mesada de una pensión gracia, concluye el Tribunal accionado que *“en los casos que la persona se retira de la actividad docente cumpliendo el requisito de tiempo de servicios, sin embargo, no cumple con el requisito de edad para ser beneficiario de la pensión gracia, y posteriormente lo cumple, procede indexar su primera mesada pensional conforme el IPC entre la fecha del retiro del servicio y la fecha en que es reconocido el derecho, esto debido al hecho notorio de la pérdida del poder adquisitivo del dinero”.*

Teniendo en cuenta lo anterior, argumenta que *“examinando el caso concreto, observa el Tribunal que la demandante adquirió el estatus de pensionada el día 30 de diciembre de 2005 y se le liquidó la pensión tomando como ingreso base lo devengado el último año de servicios, esto es, desde el 1° de enero de hasta el 31 de diciembre de 2005; por lo tanto, lo explicado en precedencia acerca de la devaluación del salario que se toma para liquidar la mesada pensional, y por consiguiente la necesidad de indexar la primera mesada pensional conforme al IPC, no ocurre en el caso de marras, ya que la demandante no fue retirada del servicio y con el paso del tiempo fue que cumplió los demás requisitos para ser beneficiaria de la pensión gracia, por el contrario, la fecha de adquisición del estatus de pensionada de la actora coincide con el último año de servicios que se tomó para liquidar la mesada pensional”.*

Agrega que lo anterior quiere decir, *“que el monto que recibió la actora no está devaluado, pues no transcurrió lapso de tiempo alguno para que pudiera perder poder adquisitivo el salario con que se liquidó la pensión”.*

En ese orden de idea sostiene *“que no puede equiparar la actora su situación con la de aquellas personas que son retiradas del servicio y posteriormente es que cumplen con todos los requisitos para adquirir el estatus de pensionados, ni mucho menos fundamentar sus peticiones en lo dicho por los Altos Tribunales acerca de la procedencia de la indexación de la primera mesada pensional,*

---

<sup>16</sup> Proceso 0500102331000200406407-01 (2435), C.P. Gerardo Arenas Monsalve.

*precisamente porque su primera mesada al momento del reconocimiento no estaba devaluada”.*

*Sostiene “que lo que sucede en el caso concreto es que desde que la actora cumplió el estatus de pensionada, el día 30 de diciembre de 2005, a la fecha del reconocimiento pensional, el día 6 de junio de 2007, transcurrieron 2(sic) años y 6 meses, y es precisamente ese lapso de tiempo el que la actora solicita sea actualizado; sin embargo, como ya se dijo en precedencia, esta situación no puede ser analizada bajo la óptica de la indexación de la primera mesada”.*

*Estima que en el caso de la accionante, lo que procede es “el reajuste anual de la pensión, para que esta mantengan el poder adquisitivo, ya que desde que se adquiere el estatus y se liquida la pensión, la misma debe ser reajustada, conforme a la ley; situación que no se acreditó no se cumplió en el plenario”.*

Con fundamento en los artículos 1° de la Ley 71 de 1981 y 14 de la Ley 100 de 1993, precisa que el reajuste anual de la mesada pensional de la peticionaria, se realiza teniendo en cuenta la variación del IPC del año anterior.

*Concluye que “no procede indexar o actualizar la primera mesada pensional de la actora, porque como ya se dijo, en el caso concreto no se dan los presupuestos para tal situación, dado que a la actora no le fue reconocida una pensión gracia devaluada, ya que el ingreso base de liquidación no perdió poder adquisitivo, pues en su caso el requisito del tiempo de servicios coincidió con la fecha de cumplimiento del estatus pensional”.*

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, que están relacionadas con el primer problema jurídico planteado, indica que debe revocarse la sentencia de primera instancia, negarse la pretensiones de la demanda, y que “*por sustracción de materia*” no es necesario analizar los problemas jurídicos relacionados con el agotamiento de la vía gubernativa y la condena en costas a la parte demandada.

Considera que la parte vencida en el proceso, debe asumir lo correspondiente a las costas del mismo y a las agencias en derecho, para lo cual argumenta lo siguiente:

*“Finalmente se condena en costas a la parte vencida en el proceso, en este caso la actora, conforme el artículo 188 del C.P.A.C.A., por Secretaría realícese la liquidación conforme con el artículo 393 del C.P.C. igualmente, fíjese como agencias en derecho el 3% del valor resultante de las*

*pretensiones reconocidas en esta sentencia, de conformidad con el Acuerdo N° 1887 de 2003 del Consejo Superior de la Judicatura”.*

#### **2.4. Providencia del 6 de febrero de 2014 del Tribunal Administrativo de Córdoba<sup>17</sup>.**

A través de esta providencia, se corrigió el numeral 2° de la parte resolutive de la sentencia del 19 de diciembre de 2013, en atención a que por un error involuntario se indicó que debían liquidarse en favor de la parte actora las agencias en derecho, aunque ésta fue quien resultó vencida en el proceso, motivo por el cual se precisó que las agencias en derecho se fijarían a favor de la parte demandada.

#### **2.5. Análisis de los motivos de inconformidad de la ciudadana Pabla Isabel Treco Martínez**

Descrito el contenido de las providencias que se emitieron al interior del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho que promovió la accionante, se advierte que ésta principalmente reprocha del fallo proferido por el Tribunal Administrativo de Córdoba lo siguiente:

1. Que en presunto desconocimiento de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, el Tribunal Administrativo de Córdoba no ordenó la indexación de la primera mesada pensional, a pesar que transcurrieron varios meses entre la fecha en que adquirió el estatus pensional (30 de diciembre de 2005) y la fecha en que se reconoció la pensión gracia (6 de junio de 2007), argumentando (el Tribunal accionado) que en su caso no procede la referida indexación, porque la fecha de adquisición del estatus de pensionada coincide con el último año de servicios que se tuvo en cuenta para liquidar la mesada pensional (2005), y porque los casos de indexación de la primera mesada tienen lugar cuando existe una diferencia de tiempo entre el momento en que la persona se retiró del servicio y cuando cumple los requisitos para pensionarse, supuesto que en su caso no se cumplió porque no fue retirada del servicio cuando adquirió el estatus de pensionada.

Estima la demandante que el anterior razonamiento del Tribunal Administrativo de Córdoba, desconoce que por el fenómeno de la pérdida de capacidad adquisitiva del dinero, al reconocerse mediante la Resolución N° 26814 del 6 de junio de

---

<sup>17</sup> Folios 51 a 52 (C2) del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho 2012-00235.

2007, que tiene derecho a la pensión gracia desde el 30 de diciembre de 2005, debió indexarse la primera mesada pensional, teniendo en cuenta el IPC de la fecha en que adquirió el estatus pensional, y el IPC del momento en que se hizo el reconocimiento de la pensión gracia, de conformidad con la fórmula que para casos similares han aplicado las tres corporaciones judiciales antes señaladas.

2. De otro lado la peticionaria argumenta, que en la segunda instancia el Tribunal Administrativo de Córdoba en desconocimiento de la Ley 1437 de 2011, que implementó la oralidad para los procesos contencioso administrativos, no llevó a cabo la audiencia respectiva para que las partes alegaran de conclusión, y simplemente le solicitó a las mismas que presentaran sus alegatos por escrito, sin comunicar dicha decisión a través de correo electrónico, como hasta ese momento se venían notificando las decisiones.

3. Que el Tribunal accionado la condenó al pago de costas y agencias en derecho, aunque en momento alguno actuó de manera desleal o temeraria, en tanto simplemente acudió a la jurisdicción para solicitar la protección de sus derechos.

Las tres circunstancias antes señaladas, en síntesis constituyen las razones por las cuales a juicio de la demandante el Tribunal Administrativo de Córdoba vulneró los derechos fundamentales invocados, e incurrió en los defectos sustantivo, fáctico, desconocimiento del precedente y violación directa a la Constitución Política.

Lo anterior, porque supuestamente no se aplicaron las normas con fundamento en las cuales se ha predicado el derecho a la indexación de la primera mesada pensional, se desconoció el precedente de la Corte Suprema de Justicia, la Corte Constitucional y el Consejo de Estado en la materia, no se valoraron adecuadamente los hechos que dan cuenta de la pérdida de capacidad adquisitiva de la pensión gracia que le fue reconocida, y se desconocieron las normas que regulan lo pertinente a la etapa de alegatos de conclusión en segunda instancia y a la condena en costas en los procesos contencioso administrativos.

Hechas las anteriores precisiones sobre los motivos de inconformidad, procede la Sala a abordar cada uno de ellos, a fin de establecer si la sentencia de segunda instancia que emitió el Tribunal accionando en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho 2012-00235, incurrió en alguna de las causales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias.

### **2.5.1. Sobre el presunto desconocimiento del derecho a la indexación de la primera mesada pensional**

Para resolver el primer motivo de inconformidad observa la Sala, que en el caso de autos se plantean dos comprensiones sobre la indexación de la primera mesada pensional de la peticionaria, frente a la cual se recuerda, que CAJANAL mediante la Resolución N° 26814 del 6 de junio de 2007, le reconoció a partir del 30 de diciembre de 2005 la pensión gracia, teniendo en cuenta como factores salariales lo devengado por la misma en el año inmediatamente anterior a la adquisición del estatus pensional, por haber trabajado más de 20 años como docente en el Departamento de Córdoba y cumplir 50 años de edad en la fecha antes señalada.

De la mencionada resolución se evidencia, que para establecer el monto de la pensión de la accionante se tuvo en cuenta lo devengado por la misma durante el año 2005, por haber adquirido el estatus pensional el 30 de diciembre de 2005.

Respecto a la anterior situación, la peticionaria y el Juzgado Segundo Administrativo de Montería consideran, que hay lugar a indexar la primera mesada pensional, porque entre la fecha en que se adquirió el estatus pensional (30 de diciembre de 2005) y la fecha en que se reconoció la pensión gracia (6 de junio de 2007), transcurrieron varios meses, en los cuales la primera mesada se vio afectada por el fenómeno de la pérdida de la capacidad adquisitiva del dinero.

Por su parte el Tribunal Administrativo de Córdoba argumentó, que en el caso de la peticionaria no había lugar a indexar la primera mesada pensional, en tanto ésta (la primera mesada) no fue reconocida de manera devaluada, toda vez que coincidió el último año de servicios que se tuvo en cuenta al liquidar la pensión (2005), y la fecha en que se adquirió el estatus pensional (30 de diciembre de 2005).

En ese orden de ideas sostuvo el Tribunal, que el caso de la accionante no puede equipararse a aquellos en los que las personas son retiradas del servicio y posteriormente cumplen con todos los requisitos para pensionarse, evento en el cual debe indexarse la primera mesada pensional, porque las sumas de dinero que se deben tener en cuenta para liquidar dicha mesada, que están las relacionadas con la época en que se produjo el retiro del servicio, se vieron afectadas por el fenómeno de la inflación durante el lapso que transcurrió para la adquisición del estatus pensional.

En consonancia con lo anterior el mencionado Tribunal insistió en que no transcurrió tiempo alguno frente al cual pueda considerarse que la primera mesada pensional de la peticionaria perdió su poder adquisitivo, y que frente a la misma (la primera mesada) lo que deben aplicarse son los reajustes anuales de conformidad con el artículo 14 de la Ley 100 de 1993.

Al analizar las posiciones antes descritas, estima la Sala que la diferencia fundamental entre las mismas se encuentra, en el período que consideran debe tenerse en cuenta para establecer si la primera mesada pensional perdió o no su capacidad adquisitiva, en tanto la demandante y el Juzgado Segundo Administrativo de Montería sostienen, que debe tenerse en cuenta el transcurso del tiempo desde que se adquirió el estatus pensional (30 de diciembre de 2005), hasta el día en que se reconoció la referida prestación (6 de junio de 2007), mientras el Tribunal Administrativo de Córdoba argumenta, que debe verificarse si existe diferencia de tiempo entre el período que se tiene en cuenta para establecer los factores devengados a efectos de liquidar la pensión y el momento en que se adquiere el estatus de pensionado, toda vez que si las situaciones antes mencionadas coinciden, no hay lugar a indexar la primera mesada, como afirma ocurrió en el caso de la peticionaria, porque ésta adquirió dicho estatus el 30 de diciembre de 2005 y los factores salariales que fueron tenidos en cuenta para reconocer su primera mesada son de ese mismo año.

Frente a la situación antes descrita estima la Sala pertinente traer a colación las siguientes consideraciones de la sentencia T-1096 de 2012 de la Corte Constitucional<sup>18</sup>, en la que se realiza un recuento jurisprudencial sobre las posiciones que se han presentado respecto a la indexación de la primera mesada pensional, y en la que se precisa que el fenómeno antes señalado tiene lugar cuando existe diferencia de tiempo entre el período que se tiene en cuenta para establecer los factores devengados a efectos de liquidar la pensión y el momento en que la persona adquiere el estatus de pensionado:

“7.6. Sin embargo, es pertinente indicar que con anterioridad a la entrada en vigor de la Constitución de 1991 y la Ley 100 de 1993, aunque existían dispositivos de actualización de las pensiones reconocidas, la indexación del ingreso base para la liquidación de la primera mesada pensional no se encontraba expresamente contemplada en el ordenamiento jurídico<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>19</sup> Al respecto, en sentencia SU-120 de 2003 (M.P. Álvaro Tafur Galvis) la Corte Constitucional hizo un recuento de las disposiciones legales que consagran la actualización de las mesadas pensionales ya reconocidas, concluyendo lo siguiente: “[s]e tiene entonces que las disposiciones antes transcritas determinan con claridad el ingreso base para liquidar la pensión de vejez de quienes se encuentran laborando cuando cumplen la edad requerida para acceder a la pensión, pero que tal claridad no se presenta



Ilustrativo de esta situación es el artículo 260 del Código Sustantivo del Trabajo, disposición que fue derogada por el artículo 289 de la Ley 100 de 1993 y que consagraba la pensión de jubilación de los trabajadores particulares como una prestación especial a cargo de determinados empleadores. Al respecto, el texto de la disposición en comento señalaba:

“1. Todo trabajador que preste servicios a una misma empresa de capital de ochocientos mil pesos (\$ 800.000) o superior, que llegue o haya llegado a los cincuenta y cinco (55) años de edad, si es varón, o a los cincuenta (50) años si es mujer, después de veinte (20) años de servicios continuos o discontinuos, anteriores o posteriores a la vigencia de este Código, tiene derecho a una pensión mensual vitalicia de jubilación o pensión de vejez, equivalente al setenta y cinco por ciento (75%) del promedio de los salarios devengados en el último año de servicio. || 2. El trabajador que se retire o sea retirado del servicio sin haber cumplido la edad expresada tiene derecho a la pensión al llegar a dicha edad, siempre que haya cumplido el requisito de los veinte (20) años de servicio”<sup>20</sup>. (Subrayado añadido)

7.6.1. De acuerdo con el numeral primero de la disposición en cita los trabajadores que en vigencia del vínculo laboral reunieran los requisitos de edad y tiempo de servicio allí contemplados, tenían derecho a una pensión vitalicia de jubilación equivalente al 75% del salario devengado en el último año de servicios. Por su parte, el numeral segundo disponía que el ex trabajador que hubiere cumplido 20 años de servicio, luego de los cuales se retirara o fuera retirado del servicio, tenía derecho a una pensión vitalicia de jubilación al momento de reunir la edad requerida para el efecto. No obstante, ninguna de las dos reglas expuestas contemplaba de forma expresa la actualización del salario base de liquidación de la pensión, pues se limitaba a señalar que la mesada pensional se liquidaría tomando en cuenta el equivalente al 75% del promedio de los *salarios devengados en el último año de servicios*.

7.6.2. La liquidación de la mesada pensional de los trabajadores ubicados en el primer supuesto normativo no ha suscitado mayores problemas de aplicación debido a que el retiro del servicio generalmente resultaba concomitante con la fecha de causación de la pensión, de ahí que no mediaban períodos inflacionarios que pudieran marcar una diferencia substancial entre el poder adquisitivo de la moneda registrado en el momento en que se devengó el último salario base de liquidación, y el presentado en el instante de consolidación del derecho por el cumplimiento de la edad. **Empero, en uso de la segunda hipótesis normativa, consagrada en diferentes preceptos legales y extralegales, distintos empleadores y entidades encargadas de reconocer una pensión de jubilación liquidaron el monto de la primera mesada tomando como base el último salario *nominal* que el trabajador había devengado varios años atrás, sin aplicar dispositivos de corrección monetaria que repararan la pérdida del poder adquisitivo de la moneda acaecida entre el momento en que el trabajador devengó su última asignación salarial y el instante en el cual cumplió el requisito de edad.** Esta situación implicó, en consecuencia, la *no actualización* de la primera mesada

---

*respecto de la forma de liquidar dicho ingreso cuando el trabajador no ha percibido asignación del mismo empleador ni cotizado al sistema de seguridad social, en el lapso comprendido entre el cumplimiento de los veinte años de servicio y la edad requerida para acceder a la prestación”.*

<sup>20</sup> El fragmento “*promedio de los salarios devengados en el último año de servicios*” contenido en esta disposición fue objeto de control constitucional en sentencia C-862 de 2006 (M.P. Humberto Sierra Porto) (*Infra*).

pensional, aparejando con ello el reconocimiento de prestaciones ostensiblemente bajas, incluso inferiores al monto correspondiente al salario mínimo legal mensual, vigente al momento de cumplimiento del requisito de edad<sup>21</sup>.” (Destacado fuera de texto)

De las anteriores consideraciones se resalta, la claridad con la cual la Corte Constitucional expone que tratándose de la indexación de la primera mesada pensional, el problema radica en aquellos casos en los que existe diferencia entre el período que se tiene en cuenta para establecer los factores devengados a efectos de liquidar la pensión y el momento en que se adquiere el estatus pensional; y que dicha dificultad no se presenta, en lo que se refiere a la primera mesada pensional, en los casos en que coincide el momento en que se adquiere el derecho y el período que se tiene en cuenta para determinar los factores devengados a efectos de liquidar la pensión.

Por la anterior circunstancia, la Corte diferencia el caso de un trabajador que cumplió los requisitos para adquirir la pensión mientras estaba vinculado laboralmente, evento en el cual no median *“periodos inflacionarios que pudieran marcar una diferencia substancial entre el poder adquisitivo de la moneda registrado en el momento en que se devengó el último salario base de liquidación, y el presentado en el instante de consolidación del derecho por el cumplimiento de la edad”*, al caso del trabajador que se retira del servicio y años después adquiere el derecho a la pensión, verbigracia porque cumplió la edad legalmente establecida, en tanto bajo dicha hipótesis, para liquidar el monto de la pensión se tiene en cuenta lo devengado por el empleado cuando se retiró del servicio, monto que por el transcurso del tiempo y los fenómenos inflacionarios perdió su poder adquisitivo para la fecha en que la persona cumplió el requisito de edad para pensionarse, por lo que es necesario actualizar la primera mesada pensional.

---

<sup>21</sup> En efecto, la nivelación a un salario mínimo realizada por los encargados de reconocer y pagar la prestación de jubilación en hipótesis como estas, no es producto de la revalorización del ingreso base de liquidación de la pensión, sino de la prohibición de pagar pensiones inferiores a dicho valor. De hecho, las resoluciones de reconocimiento pensional suelen consignar una mesada muy inferior al salario mínimo legal mensual vigente. A manera de ilustración, es pertinente recordar la reflexión efectuada por la Sala Novena de Revisión en el caso concreto de la sentencia T-266 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas): *“La Sala evidencia entonces que el salario promedio, base de liquidación de la pensión vitalicia de jubilación reconocida por el Banco Cafetero al señor Carlos E. Lozano López, no fue actualizado entre el momento en que efectivamente se devengó (1978 y 1979) y el instante a partir del cual reconoció el derecho por el cumplimiento del requisito de edad el 7 de noviembre de 1995. Así, el salario promedio sobre el cual debía aplicarse una tasa de retorno del 75% pasó de equivaler 9.3 SMLMV aproximadamente en el año 1979, a corresponder a cerca de 0.3 SMLMV a 1995, por lo cual, es notorio el detrimento económico que sufrió la prestación de jubilación del actor por efecto de la inflación acaecida entre los años 1979 y 1995, pérdida que en modo alguno puede entenderse subsanada con la nivelación a un (1) salario mínimo mensual vigente que realizara la demandada en la resolución del 6 de febrero de 1996, puesto que ello no obedece a verdaderos parámetros de indexación sino al cumplimiento de un mandato que prohíbe el pago de pensiones inferiores a ese valor.”*

Ahora bien, la importancia de actualizar las sumas de dinero que deben tenerse en cuenta para liquidar la pensión, a la fecha en que la persona adquiere el estatus de pensionado, radica en que desde ese preciso momento tiene derecho a recibir su primera mesada, en un monto frente al cual se debieron aplicar los dispositivos de corrección monetaria pertinentes, con el fin de garantizar que la pensión que adelante recibirá, en lo que respecta a la capacidad adquisitiva, tenga una verdadera relación con lo que se devengó durante la relación laboral, particularmente con los factores salariales que se tuvieron en cuenta para liquidar la pensión.

En efecto, cuando se habla de la indexación de la primera mesada pensional, lo que se pretende garantizar es que desde la fecha en que se tiene derecho a disfrutar de dicha prestación, que no es otro que el día en que la persona adquiere el estatus de pensionado, se le reconozca una mesada que mantenga su capacidad adquisitiva respecto a los factores salariales que se tuvieron en cuenta para su liquidación, aunque éstos se hayan visto afectados por fenómenos inflacionarios.

Aplicadas las anteriores consideraciones al caso de autos, estima la Sala que en estricto sentido frente al caso de la peticionaria no hay lugar a hablar de indexación de la primera mesada pensional, porque para liquidar la pensión de la demandante se tuvo en cuenta lo devengado por misma durante todo el 2005, año en el que la misma adquirió el estatus de pensionada por cumplir 50 años de edad el 30 de diciembre de 2005, razón por la cual no mediaron períodos inflacionarios que afectaran sustancialmente el poder adquisitivo del salario base de liquidación.

Dicho de otro modo, la primera mesada pensional que se reconoció en favor de la accionante, se liquidó teniendo en cuenta los factores salariales que corresponden temporalmente al año en que adquirió el estatus de pensionada, de manera tal que no existió un período inflacionario que implicara la pérdida de poder adquisitivo de la primera mesada, por lo que no es necesario indexar ésta.

Lo contrario tendría lugar por ejemplo, si los factores salariales para liquidar la pensión de la demandante fueran de varios años atrás respecto al momento en que la misma adquirió el derecho a la pensión gracia por el cumplimiento de la edad legalmente establecida, caso en el cual sí se existiría un período inflacionario que afectó el poder adquisitivo del salario base de liquidación, por lo que se requeriría actualizar el mismo.

Ahora bien, situación distinta que la Sala no desconoce consiste, que en el caso de la demandante la pensión gracia le fue reconocida el 6 de junio de 2007, con efectos desde el 30 de diciembre de 2005, y por tanto, que desde la fecha en que adquirió el estatus de pensionada (30 de diciembre de 2005) y el día en que se declaró (6 de junio de 2007) que tenía derecho a la pensión gracia y se ordenó el pago de las mesadas correspondientes, transcurrió un poco más de 18 meses, tiempo durante el cual sí existió un período inflacionario que debió considerarse, a fin de que se aplicaran los mecanismos de corrección monetaria pertinentes, para que las mesadas adeudadas a la accionante conservaran su poder adquisitivo al momento de ser canceladas.

Sobre el particular, acertadamente el Tribunal Administrativo de Córdoba resaltó en la providencia controvertida, que la Ley estableció como mecanismo para garantizar que las pensiones reconocidas mantengan su poder adquisitivo constante, que las mismas anualmente se reajusten teniendo en cuenta la variación porcentual del IPC certificado por el DANE para el año inmediatamente anterior. En tal sentido hizo referencia al artículo 14 de la Ley 100 de 1993 que reza:

**“ARTÍCULO 14. REAJUSTE DE PENSIONES.** Con el objeto de que las pensiones de vejez o de jubilación, de invalidez y de sustitución o sobreviviente, en cualquiera de los dos regímenes del sistema general de pensiones, mantengan su poder adquisitivo constante, se reajustarán anualmente de oficio, el primero de enero de cada año, según la variación porcentual del Índice de Precios al Consumidor, certificado por el DANE para el año inmediatamente anterior. No obstante, las pensiones cuyo monto mensual sea igual al salario mínimo legal mensual vigente, serán reajustadas de oficio cada vez y con el mismo porcentaje en que se incremente dicho salario por el Gobierno. (...)”

Por lo tanto, el Tribunal accionado después de exponer las razones por las que no es procedente indexar la primera mesada pensional de la accionante, precisó que frente a dicha mesada lo que debe aplicarse para mantener su poder adquisitivo, es el reajuste anual a que hace referencia la norma antes señalada.

Ahora bien, después de revisar el expediente del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho que promovió la demandante, se evidencia que la Resolución N° 26814 del 6 de junio de 2007, teniendo en cuenta como factores salariales los devengados por la demandante en el año 2005, determinó que su pensión ascendía a \$923.917.94, y dispuso que sobre la suma antes señalada se realizaran los reajustes de ley.

Asimismo se tiene de conformidad con los oficios GN-18326 y GN-18327 del 28 de septiembre de 2007 del grupo de nómina de CAJANAL, visibles a folios 130 y 131 (C.1) del mencionado proceso ordinario, que la accionante en virtud de la resolución antes señalada, fue incluida en nómina de pensionados desde septiembre de 2007, con una mesada pensional que asciende a \$1.012.126.97, y que en favor de la misma se reconoció por concepto de mesadas pensionales atrasadas desde el 30 de diciembre de 2005 (cuando adquirió el estatus pensional) al 30 de agosto de 2007, la suma de \$22.702.128.

Las anteriores circunstancias son relevantes frente al caso de la accionante, en tanto revelan que la suma \$923.917.94, reconocida en la Resolución N° 26814 del 6 de junio de 2007 de CAJANAL, fue reajustada, toda vez que la demandante desde el mes de septiembre de 2007 fue incluida en nómina de pensionados con una mesada equivalente a \$1.012.126.97, y que a partir de dicha situación se reconocieron en su favor las mesadas adeudadas.

En ese orden de ideas, si bien transcurrieron varios meses entre el momento que la peticionaria adquirió el estatus pensional y se profirió la resolución que reconoció dicha situación, se observa que se reajustó anualmente la mesada de la demandante y se le reconocieron a la misma las sumas adeudadas.

Sobre el particular se precisa, que si bien es cierto el Tribunal Administrativo de Córdoba no expuso en la providencia controvertida el detalle de lo ocurrido con la mesada pensional de la accionante después de la Resolución N° 26814 del 6 de junio de 2007, sí consideró respecto a la suma reconocida en ésta (\$923.917.94), que se habían realizado los ajustes anuales correspondientes.

Por las razones expuestas, no se evidencia que el Tribunal Administrativo de Córdoba al analizar la situación pensional de la accionante, y finalmente concluir que frente a la misma no había lugar a indexar la primera mesada pensional, haya incurrido en alguna de las causales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias, y por el contrario estima la Sala que el estudio que realizó sobre el particular está en consonancia con el desarrollo jurisprudencial en la materia.

#### **2.5.2. Sobre el presunto desconocimiento de la etapa de alegatos de conclusión en la segunda instancia**

En cuanto al segundo motivo de inconformidad de la demandante, que consiste en que el Tribunal Administrativo de Córdoba en supuesto desconocimiento de la Ley 1437 de 2011, que implementó la oralidad para los procesos contencioso

administrativos, no llevó a cabo la audiencia respectiva para que las partes alegaran de conclusión, y simplemente le solicitó a las mismas que presentaran sus alegatos por escrito, sin comunicar dicha decisión a través de correo electrónico, como hasta ese momento se venían notificando las decisiones, se estima pertinente tener en cuenta lo señalado en el numeral 4° del artículo 247 de la ley antes señalada:

**“ARTÍCULO 247. TRÁMITE DEL RECURSO DE APELACIÓN CONTRA SENTENCIAS.** El recurso de apelación contra las sentencias proferidas en primera instancia se tramitará de acuerdo con el siguiente procedimiento:

(...)

4. <Numeral modificado por del artículo 623 de la Ley 1564 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> Admitido el recurso o vencido el término probatorio si a él hubiere lugar, el superior señalará fecha y hora para la audiencia de alegaciones y juzgamiento, que deberá llevarse a cabo en un término no mayor a veinte (20) días. **Si el Magistrado Ponente considera innecesaria la celebración de audiencia ordenará, mediante auto que no admite recurso alguno, la presentación de los alegatos por escrito dentro de los diez (10) días siguientes**, caso en el cual dictará sentencia en el término de los veinte (20) días siguientes. Vencido el término que tienen las partes para alegar, se surtirá traslado al Ministerio Público por el término de diez (10) días, sin retiro del expediente”.

De conformidad con la norma antes señalada, para la Sala es claro que el Magistrado ponente teniendo en cuenta las particularidades del caso objeto de estudio, determina si es o no necesario llevar a cabo una audiencia para que las partes aleguen de conclusión, y que en el evento que el mismo considere que la celebración de aquélla no se requiere, está autorizado a solicitarle a las partes que presenten sus argumentos por escrito.

En el caso de autos el Tribunal Administrativo de Córdoba de manera clara y precisa en el auto del 23 de octubre de 2013<sup>22</sup>, invocando el numeral 4° del artículo 247 de la Ley 1437 de 2011, indicó que como no existen pruebas por practicar, a su juicio no es necesario celebrar una audiencia para que las partes aleguen de conclusión, y por ende, corrió traslado a las mismas para que presentaran sus respectivos alegatos por escrito.

En criterio de la Sala la determinación que tomó el referido Tribunal de no llevar a cabo una audiencia para que se surtiera la etapa de alegatos de conclusión, de un lado está dentro del margen de su autonomía funcional, sin que se advierta que haya sido arbitrario o irrazonable al tomar dicha decisión, y de otro, se evidencia

---

<sup>22</sup> Folio 19 (C.2) del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho 2012-00235.

que su actuar está respaldado en la norma antes señalada, por lo que no hay razón alguna para considerar que existió una vulneración al derecho al debido proceso que haga procedente el amparo solicitado.

En lo respecta a la presunta irregularidad que se presentó porque el Tribunal Administrativo de Córdoba no le informó a la accionante por correo electrónico sobre la decisión de presentar los alegatos de conclusión por escrito, se resalta que el auto del 23 de octubre de 2013, mediante el cual se tomó la anterior determinación, fue notificado por estado que se fijó el 24 de octubre de 2013<sup>23</sup>, razón por la cual dicha providencia se dio a conocer a la partes, no fue ocultada a las mismas.

Adicionalmente como la misma accionante lo indica a través de su apoderada en el escrito de tutela, conoció el contenido del recurso de apelación presentado por la parte demandada en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, contra la sentencia de primera instancia, en virtud del traslado que le corrió el Juzgado Segundo Administrativo de Montería, y es más, mediante escrito del 14 de junio de 2013, expuso los argumentos por los cuales no compartía las razones del recurso alzada<sup>24</sup>.

Teniendo en cuenta las anteriores circunstancias, la demandante en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, conoció el contenido del recurso de apelación interpuesto contra la sentencia proferida en su favor por el Juzgado Segundo Administrativo de Montería, e incluso, expuso las razones por las cuales a su juicio dicha providencia no debía revocarse, circunstancia que constituye uno de los asuntos a garantizar cuando se le solicita a las partes que en segunda instancia aleguen de conclusión.

En ese orden de ideas, el hecho de que el Tribunal accionado no le haya informado a la demandante por correo electrónico que debía presentar alegatos de conclusión por escrito, en criterio de la Sala no constituye una irregularidad de tal entidad que justifique por vía de la acción de tutela rehacer toda la actuación desde la referida etapa, y por ende, dejar sin efectos la sentencia proferida el 19 de diciembre de 2013, sobre todo cuando se advierte que la misma, conforme en análisis que se realizó en el numeral 2.5.1 de esta providencia, abordó los argumentos que la demandante expuso durante el proceso ordinario.

---

<sup>23</sup> *Ibídem.*

<sup>24</sup> Folios 209 a 218 (C.1) del referido proceso de nulidad y restablecimiento del derecho.

Sobre el particular se recuerda que tratándose de la procedibilidad de la acción de tutela contra providencias, las irregularidades que justifican la intervención del juez constitucional en las decisiones adoptadas por los jueces naturales del asunto, deben ser significativas, relevantes, con incidencia definitiva en la decisión a adoptar, de lo contrario la acción de tutela podría emplearse para controvertir por cualquier motivo, decisiones con fuerza de cosa juzgada que son producto del análisis que realizaron las autoridades competentes para definir determinado tipo de controversias.

### **2.5.3. Sobre la condena en costas y agencias en derecho en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho**

En cuanto al último motivo de inconformidad de la accionante, relativo a que se le condenó a asumir las costas del proceso y las agencias en derecho, aunque no actuó de mala fe o de manera temeraria, se destaca que el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011 señala, que *“salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil”*, actualmente por el Código General del Proceso, que en sus artículos 361 y siguientes regula lo correspondiente a las costas del proceso.

Para el caso de autos se estima pertinente precisar en primer lugar, que según el artículo 361 del mencionado código, *“las costas están integradas por la totalidad de las expensas y gastos sufragados durante el curso del proceso y por **las agencias en derecho**”*, y que de conformidad con el artículo 365 del mismo estatuto, las siguientes constituyen algunas de las circunstancias por la que puede condenarse en costas:

#### **“Artículo 365. Condena en costas.**

En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas:

1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto. Además, en los casos especiales previstos en este código.

Además se condenará en costas a quien se le resuelva de manera desfavorable un incidente, la formulación de excepciones previas, una solicitud de nulidad o de amparo de pobreza, sin perjuicio de lo dispuesto en relación con la temeridad o mala fe.



2. La condena se hará en sentencia o auto que resuelva la actuación que dio lugar a aquella.
3. En la providencia del superior que confirme en todas sus partes la de primera instancia se condenará al recurrente en las costas de la segunda.
4. Cuando la sentencia de segunda instancia revoque totalmente la del inferior, la parte vencida será condenada a pagar las costas de ambas instancias.
5. En caso de que prospere parcialmente la demanda, el juez podrá abstenerse de condenar en costas o pronunciar condena parcial, expresando los fundamentos de su decisión.
6. Cuando fueren dos (2) o más litigantes que deban pagar las costas, el juez los condenará en proporción a su interés en el proceso; si nada se dispone al respecto, se entenderán distribuidas por partes iguales entre ellos.
7. Si fueren varios los litigantes favorecidos con la condena en costas, a cada uno de ellos se les reconocerán los gastos que hubiere sufragado y se harán por separado las liquidaciones.
8. Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación.
9. Las estipulaciones de las partes en materia de costas se tendrán por no escritas. Sin embargo podrán renunciarse después de decretadas y en los casos de desistimiento o transacción”.

De la lectura de la norma antes transcrita se observa, que varias de las situaciones por las que se impone el pago de las costas del proceso, están relacionadas con el hecho de que una de las partes resultó vencida en el juicio, sin que para tal efecto se indique que adicionalmente debe verificarse mala fe o temeridad como argumenta la accionante.

En consonancia con lo anterior, se encuentra el artículo 80 del Código General del Proceso, en el cual puede apreciarse que un asunto es que pueda sancionarse a una de las partes por actuar de mala fe o de manera temeraria, y otra, que deba imponérsele a una de las partes el pago de las costas:

**“Artículo 80. Responsabilidad patrimonial de las partes.**

Cada una de las partes responderá por los perjuicios que con sus actuaciones procesales temerarias o de mala fe cause a la otra o a terceros intervinientes. Cuando en el proceso o incidente aparezca la prueba de tal conducta, el juez, **sin perjuicio de las costas a que haya lugar**, impondrá la correspondiente condena en la sentencia o en el auto que los decida. Si no le fuere posible fijar allí su monto, ordenará que se liquide por incidente.

(...)”.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, tampoco se advierte que el Tribunal accionado haya incurrido en alguna de las causales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias, al haberle impuesto a la demandante al pago de las costas del proceso, que incluyen las agencias del derecho<sup>25</sup>, en tanto al revocarse la sentencia de primera instancia proferida en su favor, la peticionaria resultó vencida en el juicio.

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

**FALLA**

**NIÉGASE** la acción de tutela interpuesta por la señora Pabla Isabel Treco Martínez, con fundamento en las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

Notifíquese en legal forma a las partes.

De no ser impugnada la presente providencia, remítase a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Discutida y aprobada en sesión de la fecha.

**GERARDO ARENAS MONSALVE**

**GUSTAVO EDUARDO GÓMEZ ARANGUREN (E)  
DE PÁEZ**

**BERTHA LUCÍA RAMÍREZ**

---

<sup>25</sup> Artículo 361 del Código General del Proceso.