



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCION QUINTA

Consejera ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE

Bogotá, D.C., diez (10) de mayo de dos mil dieciocho (2018)

Radicación número: 11001-03-15-000-2018-00592-00

Actor: RUBÉN DARÍO PABÓN VILLAMIZAR

Demandados: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER Y OTRO

Acción de tutela - Fallo de primera instancia

Procede la Sala a resolver la acción de tutela formulada por el señor Rubén Darío Pabón Villamizar en contra del Tribunal Administrativo de Norte de Santander y el Juzgado Administrativo de Descongestión para el Circuito Judicial de Pamplona de conformidad con el Decreto 2591 de 1991 y el Decreto 1069 de 2015, modificado por el Decreto 1983 de 2017.

I. ANTECEDENTES

1. Solicitud

1.1. Con escrito radicado el 26 de febrero de 2018¹, en la Secretaría General del Consejo de Estado, el señor Rubén Darío Pabón Villamizar, actuando por medio de apoderado judicial, interpuso acción de tutela contra el Juzgado Único Administrativo del Circuito de Pamplona y el Tribunal Administrativo de Norte de Santander, con el fin de que le sean amparados sus derechos fundamentales al debido proceso y a la igualdad.

1.2. El accionante consideró vulneradas sus garantías con ocasión de la sentencia del 20 de junio de 2014, dictada por la autoridad judicial accionada en el marco del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho con radicado N° 54518-33-31-001-

¹ Folio 1-10 del expediente



2007-00103-01 instaurado contra la Universidad de Pamplona, por medio de la cual se confirmó parcialmente la sentencia del 22 de marzo de 2013, proferida por el Juzgado Administrativo de Descongestión para el Circuito Judicial de Pamplona², que accedió a las pretensiones de la demanda y declaró la nulidad parcial de los actos acusados y a título de restablecimiento del derecho, ordenó la reliquidación de la pensión de jubilación con la inclusión de todos los factores salariales devengados durante el último año a la adquisición de su status pensional, así como el reintegro al cargo.

A título de amparo constitucional solicitó:

“Con todo respeto para con los Honorables Magistrados, me permito solicitar se sirva ordenar a la UNIVERSIDAD DE PAMPLONA, reconocer y ordenar pagar a RUBEN DARIO PABON VILLAMIZAR, identificado con la cédula de ciudadanía 13.348.308 de Pamplona, a título de restablecimiento del derecho ‘el pago a partir del trece (13) de febrero de dos mil diecisiete (2007) hasta el diez (10) de agosto de dos mil diez y seis (2016) fecha del cumplimiento del retiro forzoso, se deberá reconocer y pagar el salario y demás emolumentos dejados de percibir y que correspondan al régimen docente. Lo anterior en compatibilidad entre la pensión de jubilación y el salario.”³

2. Hechos

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

2.1. El señor Rubén Darío Pabón Villamizar presentó demanda de nulidad y restablecimiento del derecho con el fin de solicitar la nulidad parcial de los actos administrativos proferidos por la Universidad de Pamplona mediante los cuales se le reconoció y ordenó el pago de la pensión de jubilación, para que se incluyera que el actor tenía derecho a disfrutar simultáneamente de la pensión de jubilación con el ejercicio de la docencia.

2.2. El proceso fue radicado con el número 54518-33-31-001-2007-00103-00 y le correspondió por reparto al Juzgado Administrativo de

² Si bien la decisión fue proferida por dicho juzgado, según obra en la consulta de procesos de la página web de la Rama Judicial, el proceso se encuentra archivado desde el año 2015 en el Juzgado Único Administrativo de Pamplona.

³ Folio 12.



Descongestión para el Circuito Judicial de Pamplona, autoridad judicial que en sentencia del 22 de marzo de 2013 declaró la nulidad parcial de las resoluciones acusadas y, en consecuencia ordenó a la demandada, reliquidar la pensión de jubilación del actor con la inclusión de todos los factores salariales. Igualmente, ordenó el reintegro del accionante al cargo que venía desempeñando o a uno de igual o similar categoría.

2.3. Inconforme con la anterior decisión la Universidad de Pamplona la apeló, recurso del cual conoció el Tribunal Administrativo de Norte de Santander, autoridad judicial que en sentencia del 20 de junio de 2014 modificó la providencia recurrida, en el sentido de declarar que el señor Rubén Darío Pabón tiene derecho a ejercer la profesión docente y a disfrutar de la pensión de jubilación de forma simultánea.

La sentencia del 20 de junio de 2014 fue notificada por edicto fijado entre el 5 y el 8 de agosto de 2014⁴, quedando ejecutoriada el 13 del mismo mes y año.

3. Fundamentos de la vulneración

La parte actora consideró que el Tribunal Administrativo de Norte de Santander vulneró su derecho fundamental a la igualdad, pues en un caso con supuestos fácticos idénticos al suyo, ordenó *“a título de restablecimiento del derecho ‘... el pago a partir del primero (1º) de febrero de dos mil seis (2006) hasta el nueve (09) de octubre de dos mil quince (2015) fecha de cumplimiento del retiro forzoso, se deberá reconocer y pagar el salario y demás emolumentos dejados de percibir y que correspondan al régimen docente. Lo anterior en compatibilidad entre la pensión de jubilación y el salario.”*⁵

Al efecto, citó la sentencia del 15 de mayo de 2017 proferida por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander en el proceso de nulidad restablecimiento del derecho iniciado por el señor Alberto Flórez Arenas contra la Universidad de Pamplona, radicado con el número 54518-23-31-000-2006-01025-01.

⁴ De conformidad con el Sistema Siglo XXI.
<http://procesos.ramajudicial.gov.co/consultaprocesos/ConsultaJusticias21.aspx?EntryId=hwxHsjlKWY4M63Fvd292aMwOhyU%3d>

⁵ Folio 11.



Igualmente, puso de presente que tuvo conocimiento de la sentencia de segunda instancia del 15 de mayo de 2017, proferida por el Tribunal accionado, hasta enero de este año.

4. Trámite de la acción de tutela

Con auto del 1º de marzo de 2018⁶, el despacho ponente de la presente providencia admitió la solicitud de amparo, ordenó notificar a las partes y vinculó en calidad de tercero con interés, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13 del Decreto 2591 de 1991, a la Universidad de Pamplona.

4.1. Intervenciones

Realizadas las notificaciones ordenadas, de conformidad con las constancias visibles a folios 72 a 82, se presentaron únicamente las siguientes intervenciones.

El Juzgado 1º Administrativo de Pamplona, autoridad judicial que, luego de la descongestión, recibió el expediente ordinario, lo remitió en formato PDF.

Por su parte, la Universidad de Pamplona, en correo electrónico del 6 de abril de 2018 solicitó se le enviara copia de la demanda de tutela⁷.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Competencia

Esta Sala es competente para conocer de la petición de amparo constitucional presentada por la parte accionante, de conformidad con lo establecido en el Decreto Ley 2591 de 1991, Decreto 1069 de 2015 modificado por el Decreto 1983 de 2017 y el artículo 2º del Acuerdo 55 de 2003⁸ de la Sala Plena de esta Corporación.

⁶ Folios 70 a 71.

⁷ A folio 74 vuelto está la constancia del envío de la notificación, junto con el auto admisorio y el escrito de tutela.

⁸ "Por medio del cual se modifica el reglamento del Consejo de Estado".



2. Problema jurídico

Corresponde a la Sala dar respuesta a los siguientes interrogantes:

¿Se superan en el caso en concreto los requisitos de procedibilidad adjetiva de la acción de tutela contra providencia judicial?

De ser positiva la respuesta a la pregunta anterior, la Sala analizará lo siguiente:

¿Vulneró la autoridad accionada los derechos fundamentales de la tutelante por violación al derecho de igualdad?

Para resolver el interrogante planteado, se analizarán los siguientes temas: **(i)** naturaleza de la acción de tutela; **(ii)** de la inmediatez; y **(iii)** análisis del caso concreto.

3. Razones jurídicas de la decisión

3.1. Procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencia judicial

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en fallo del 31 de julio de 2012,⁹ *unificó* la diversidad de criterios que la Corporación tenía sobre la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, por cuanto las distintas Secciones y la misma Sala Plena habían adoptado posturas diversas sobre el tema.¹⁰

Así, después de un recuento de los criterios expuestos por cada Sección, decidió modificarlos y unificarlos para declarar expresamente, en la parte resolutive de la providencia, la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales.¹¹

Sin embargo, fue importante precisar bajo qué parámetros procedería ese estudio, pues la sentencia de unificación

⁹ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Expediente No. 2009-01328-01. Actora: NERY GERMANIA ÁLVAREZ BELLO. C.P. MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ.

¹⁰ El recuento de esos criterios se encuentra en las páginas 13 a 50 del fallo de la Sala Plena antes reseñada.

¹¹ Se dijo en la mencionada sentencia: “DECLÁRASE la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, de conformidad con lo expuesto a folios 2 a 50 de esta providencia” (Negritas dentro del texto).



simplemente se refirió a los “fijados hasta el momento jurisprudencialmente”.

Al efecto, en virtud de la sentencia de unificación del 5 de agosto de 2014¹², la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, adoptó los criterios expuestos por la Corte Constitucional en la sentencia C-590/2005, M.P. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO, para determinar la procedencia de la acción constitucional contra providencia judicial y reiteró que la tutela es un mecanismo residual y excepcional para la protección de derechos fundamentales, como lo señala el artículo 86 Constitucional, y, por ende, el amparo frente a decisiones judiciales no puede ser ajeno a esas características.

A partir de esa decisión, se dejó en claro que la acción de tutela se puede interponer contra decisiones de las Altas Cortes, específicamente, las del Consejo de Estado, autos o sentencias, que desconozcan derechos fundamentales, asunto que en cada caso deberá probarse y, en donde el actor tendrá la carga de argumentar las razones de la violación.

3.2. De la inmediatez

Frente a este requisito se ha insistido en que la acción de tutela debe ejercerse en un plazo razonable¹³, el cual debe ser ponderado por el juez en cada caso, pues de lo contrario se burlaría el alcance jurídico establecido por el constituyente y se desvirtuaría su finalidad de ser un medio de protección actual, inmediato y efectivo¹⁴.

De acuerdo con lo anterior, esta Sección¹⁵ ha considerado como plazo prudencial el de seis (6) meses desde la ocurrencia del hecho

¹² Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 5 de agosto de 2014, Expediente No. 11001-03-15-000-2012-02201-01 (I.J). Actor: ALPINA PRODUCTOS ALIMENTICIOS. C.P. JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ.

¹³ Dicha criterio fue expuesto en la sentencia Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, de fecha 5 de agosto de 2014, Ref.: 11001-03-15-000-2012-02201-01 (I.J). Acción de tutela-Importancia jurídica. Actor: Alpina Productos Alimenticios, Consejero Ponente: Jorge Octavio Ramírez Ramírez. Así mismo, reiterado entre otras en: Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia del 26 de febrero del 2015, Radicación 2015-00045-00, Consejera Ponente: Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez; Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia del 15 de octubre del 2015, Radicación 2015-01605-01, Consejero Ponente: Alberto Yepes Barreiro.

¹⁴ Corte Constitucional. Sentencia T-290 de 14 de abril de 2011, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

¹⁵ Ver sentencias: de 18 de abril de 2013 Rad. No. 11001-03-15-000-2012-01172-01, Consejera Ponente: Susana Buitrago Valencia; 3 de julio de 2013. Rad. No. 11001-03-15-000-2012-01891-01, 12 de agosto de 2013 Rad. No. 11001-03-15-000-2013-1435-00 Consejera Ponente: Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez; 3 de julio de 2013, Rad. No. 11001-03-15-000-2013-00142-01, 12 de septiembre de 2013, Rad. No.



generador –el cual es la ejecutoria de la providencia judicial cuestionada- que da lugar a la solicitud de protección y la presentación de la misma, y cuando este es excesivo se declara su improcedencia.

No obstante lo anterior, se analiza en cada caso concreto si median razones suficientes que justifiquen el retardo, como para omitir su consideración y entrar al fondo del debate jurídico planteado.

En relación con aquellas circunstancias que justifican el retardo para promover la acción de tutela en un término razonable, la Corte Constitucional en sentencia T-256 de 2015, cuya tesis es acogida por esta Sala como criterio auxiliar, indicó que la acción de tutela será procedente “*cuando fuere promovida en un extenso espacio entre el hecho que generó la vulneración, siempre que: i) exista un motivo válido para la inactividad de los accionantes, por ejemplo, el estado de indefensión, interdicción, abandono, minoría de edad, incapacidad física, entre otros; ii) la inactividad injustificada vulnere el núcleo esencial de los derechos de terceros afectados con la decisión; iii) exista un nexo causal entre el ejercicio inoportuno de la acción y la vulneración de los derechos de los interesados; o iv) cuando se demuestre que la vulneración es permanente en el tiempo y que, pese a que el hecho que la originó es muy antiguo respecto de la presentación de la tutela, la situación desfavorable del actor derivada del irrespeto por sus derechos, continúa y es actual*¹⁶”.

3.3. Estudio sobre los requisitos de procedibilidad adjetiva en el caso en concreto

3.3.1. La Sala observa que no existe reparo alguno en cuanto hace referencia al juicio de procedibilidad, toda vez que, frente al primero de estos aspectos, no se trata de una tutela contra decisión de tutela, pues la providencia cuestionada fue proferida dentro del trámite de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho instaurada por la parte actora contra la Universidad de Pamplona, radicada con el número 54518-33-31-001-2007-00103-01.

11001-03-15-000-2012-02203-01, Consejero Ponente: Alberto Yepes Barreiro; 21 de septiembre de 2016, Rad. 11001-03-15-000-2016-01549-01, Consejera Ponente: Rocío Araújo Oñate entre otras.

¹⁶ Ver sentencias T-1229 de 2000, T-684 de 2003, T-016 de 2006 y T-1044 de 2007, T- 1110 de 2005, T-158 de 2006, T-166 de 2010, T-502 de 2010, T-574 de 2010, T-576 de 2010.



3.2.2. En relación con el acatamiento del requisito de inmediatez, la Sala advierte que el actor reprocha la sentencia del 20 de junio de 2014 proferida por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander, la cual, de conformidad con la información que reposa en el Sistema Judicial Siglo XXI fue notificada por edicto fijado entre el 5 y el 8 de agosto de 2014 y, aunque se presentó solicitud de aclaración de la sentencia, la misma fue rechazada por improcedente en providencia del 18 de diciembre de 2014, por lo que la decisión de segunda instancia quedó ejecutoriada el 13 de agosto de 2014.

Así las cosas, resulta palmario que desde la ejecutoria de la decisión hasta la fecha de la presentación de la solicitud de amparo (26 de febrero de 2018) transcurrió un término superior a 3 años.

En el escrito de tutela, la parte actora argumentó que tuvo conocimiento de la providencia de segunda instancia, proferida por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander en la acción interpuesta por el señor Alberto Flórez Arenas, únicamente hasta enero de este año, por lo cual, a su juicio, se debe flexibilizar el análisis de la inmediatez.

No obstante lo anterior, para la Sala no es de recibo la argumentación expuesta por la parte actora, toda vez que es desde el momento de la ejecutoria del fallo, frente al cual se alega la vulneración de derechos fundamentales, en que esta Sección¹⁷ ha estimado un plazo razonable para la interposición de la acción, como lo son los seis (6) meses, sentencia que fue debidamente notificada al actor, como se indicó en párrafos anteriores.

Así las cosas, la existencia de una providencia posterior, que a juicio del actor, implica que en su caso, fallado con anterioridad, se vulneró el derecho a la igualdad, no es un argumento válido para flexibilizar el análisis de la inmediatez, pues se reitera, el plazo razonable debe contabilizarse desde la providencia que se considera como transgresora de sus garantías constitucionales.

¹⁷ Ver sentencias: de 18 de abril de 2013 Rad. No. 11001-03-15-000-2012-01172-01, Consejera Ponente: Susana Buitrago Valencia; 3 de julio de 2013. Rad. No. 11001-03-15-000-2012-01891-01, 12 de agosto de 2013 Rad. No. 11001-03-15-000-2013-1435-00 Consejera Ponente: Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez; 3 de julio de 2013, Rad. No. 11001-03-15-000-2013-00142-01, 12 de septiembre de 2013, Rad. No. 11001-03-15-000-2012-02203-01, Consejero Ponente: Alberto Yepes Barreiro, 6 de julio de 2017 Rad. No. 11001-03-15-000-2017-00042-01 Consejera Ponente: Rocío Araújo Oñate, entre otras.



Si bien no existe un término de caducidad para la interposición de la acción de tutela, también lo es que la misma debe interponerse dentro de un plazo razonable, máxime cuando se trata de una petición de amparo contra una providencia judicial que pone en duda los principios de cosa juzgada y seguridad jurídica.

Igualmente, del material probatorio que obra en el expediente no es posible concluir que se configuran algunas de las circunstancias excepcionales jurisprudencialmente establecidas para flexibilizar la exigencia del requisito de inmediatez, enunciadas en el numeral 3.2 de la parte motiva de esta providencia y considerar procedente la acción de tutela.

En conclusión, no se evidencia en el *sub lite* excusa razonable para desconocer el requisito de inmediatez, el cual, como se ha acogido por ésta Corporación, implica interpretar el recurso de amparo como **“(...) un remedio de aplicación urgente que se hace preciso administrar en guarda de la efectividad, concreta y actual del derecho sujeto a violación o amenaza¹⁸”** (Negrilla fuera del texto original).

De ahí que se reproche el hecho de haber transcurrido un lapso considerable hasta la interposición de la solicitud de amparo, pues se desconoce el alcance jurídico establecido por el constituyente a la misma y se desvirtúa su finalidad de medio de protección actual, inmediato y efectivo. Por ende, la Sala concluye que el tiempo que dejó transcurrir el accionante para alegar la vulneración de sus derechos, sin evidenciarse justificación razonable sobre el mismo, desconoce el requisito de inmediatez y, por tanto, resulta improcedente la solicitud de amparo.

En consecuencia, la Sala de Decisión de la Sección Quinta concluye que la presente solicitud de amparo no cumple con el requisito de procedibilidad adjetiva de la acción de tutela contra providencia judicial relativo a la inmediatez, por lo que se declarará la improcedencia de la acción.

¹⁸ Corte Constitucional, Sentencia T-001 de 1992. Criterio acogido por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en Sentencia de Unificación 11001-03-15-000-2012-02201-01 (IJ) del 5 de agosto del 2015, Consejero Ponente JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ.



III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sección Quinta del Consejo de Estado, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA:

PRIMERO: DECLARAR LA IMPROCEDENCIA de la petición de amparo presentada por el señor Rubén Darío Pabón Villamizar, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: NOTIFICAR a las partes y a los intervinientes en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

TERCERO: Si no fuere impugnada esta decisión dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación, al día siguiente a su ejecutoria, **REMITIR** el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Presidente


LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ
Consejera

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Consejero
Ausente con permiso


ALBERTO YEPES BARREIRO
Consejero



SC5780-6-1



GP059-6-1

