



66

## CONSEJO DE ESTADO

### SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN QUINTA

**Consejero ponente:** *CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO*

Bogotá, D. C., abril dieciocho (18) de dos mil dieciocho (2018)

**RADICACIÓN NÚMERO:** 11001-03-15-000-2018-00644-00

**ACTOR:** MYRIAM ARANGO AGUIRRE

**DEMANDADO:** JUZGADO DIECISÉIS ADMINISTRATIVO ORAL DEL  
CIRCUITO JUDICIAL DE CALI Y TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL  
VALLE DEL CAUCA

**ASUNTO:** ACCIÓN DE TUTELA – FALLO DE PRIMERA INSTANCIA

Procede la Sala a decidir la solicitud formulada por la señora Myriam Arango Aguirre, en ejercicio de la acción de tutela consagrada en la Constitución Política, artículo 86, desarrollada por el Decreto 2591 de 1991.

## I. ANTECEDENTES

### 1. La petición de amparo

Mediante escrito radicado el 28 de febrero de 2018 en la Oficina de Correspondencia de esta Corporación<sup>1</sup>, la señora Myriam Arango Aguirre, actuando en nombre propio, interpuso acción de tutela en contra del Juzgado Dieciséis Administrativo Oral del Circuito Judicial de Cali y el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, con el objeto de que se protejan sus derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia.

Sostuvo que tales derechos le han sido vulnerados con ocasión de las sentencias del 30 de junio de 2015 y 3 de agosto de 2017, a través de las cuales las referidas autoridades judiciales declararon de oficio la excepción de cosa juzgada y negaron las

---

<sup>1</sup> Folio 2 vuelto del expediente.



pretensiones de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho instaurada en contra de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP, expediente con radicación número 76001-33-33-016-2014-00143-01.

En concreto, solicitó a esta Corporación:

*“Ruego a Sus (sic) Señorías (sic) que ordenen al Juez Dieciséis Administrativo del Circuito de Cali y al Tribunal Administrativo del Valle del Cauca que emitan sentencias congruentes con las pretensiones planteadas, en cuanto se trata de la impugnación de actos administrativos completamente diferentes a los que se refiere la sentencia del Juez Primero Administrativo del mismo Circuito, y en los que se trata de un factor salarial que no fue tenido en cuenta por la UGPP, otrora CAJANAL, que igualmente negó sin razón legal el cálculo de la pensión gracia teniendo en cuenta el sobresueldo que devengué para el último año de servicio, anterior a la adquisición de estatus pensional.”<sup>2</sup>*

## **2. Hechos**

Relató que en el año 2006, en ejercicio de la acción establecida en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo, demandó la nulidad de las Resoluciones 003260 de 16 de febrero de 2001, 31181 de 5 de noviembre de 2002, 05963 de 18 de marzo de 2003 y 7541 de 9 de septiembre de 2004, actos administrativos a través de los cuales la extinta Caja Nacional de Previsión Social – CAJANAL, le reconoció la pensión gracia, la reliquidó y le negó otra solicitud de reliquidación.

A título de restablecimiento del derecho solicitó incluir todos los factores salariales percibidos durante el año anterior al cumplimiento del estatus de pensionada.

Mencionó que el Juzgado Primero Administrativo del Circuito Judicial de Cali, en sentencia de 15 de julio de 2011, accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda (expediente

---

<sup>2</sup> *Ibídem.*



76001-23-31-000-2006-00994-00).

Afirmó que en cumplimiento de lo anterior, la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP, expidió la Resolución 057351 de 17 de octubre de 2012, en el sentido de reliquidar la pensión gracia y elevarla a la cuantía de \$1.425.398 efectiva a partir del 25 de marzo de 2000.

No obstante lo anterior, señaló que el 4 de enero de 2013, nuevamente solicitó a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP, la reliquidación de la pensión mensual vitalicia de jubilación gracia, petición que fue negada por la entidad a través de las Resoluciones 011693 de 11 de marzo y 021249 de 9 de mayo de 2013.

Sostuvo que el 14 de marzo de 2014, instauró una nueva demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP, con el fin de obtener la nulidad de los referidos actos administrativos.

Informó que dicho proceso fue tramitado por el Juzgado Dieciséis Administrativo Oral del Circuito Judicial de Cali (expediente 76001-33-33-016-2014-00143-00), despacho que el 30 de junio de 2015 profirió sentencia de primera instancia en el sentido de declarar probada de oficio la excepción de cosa juzgada respecto del fallo 105 de 15 de julio de 2011 dictado por el Juzgado Primero Administrativo de ese Circuito de Cali dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho 76001-23-31-000-2006-00994-00, promovido por la accionante en contra la CAJANAL EIC; y, en consecuencia, negó las pretensiones.

Narró que esa providencia fue confirmada por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, a través de la sentencia de 3 de agosto de 2017.

Indicó que la anterior decisión fue notificada al correo electrónico



[marioorlando324@hotmail.com](mailto:marioorlando324@hotmail.com) a través de mensaje de datos enviado el 11 de agosto de 2017<sup>3</sup>.

### **3. Sustento de la vulneración**

Consideró que las autoridades judiciales demandadas incurren en los defectos material o sustantivo y procedimental, que vulnera el derecho al acceso a la administración de justicia porque las decisiones cuestionadas son incongruentes, pues en ellas no se estudió la pretensión de reliquidación de la pensión gracia ni se emitió algún pronunciamiento sobre ese particular, sino que se limitaron a declarar de oficio la excepción de cosa juzgada.

Agregó también que la figura de la cosa juzgada fue interpretada de manera errada *“con la observación fallida de la similitud de dos situaciones completamente diferentes, como son la que se definió en la sentencia del Juez Primero Administrativo de Cali y la pretensión de nulidad de actos administrativos completamente distintas (sic) a los anulados en ese caso que, además tenían un objeto también disímil”*.

### **4. Trámite de la acción de tutela**

Esta Corporación por auto de 12 de marzo de 2018<sup>4</sup>, admitió la solicitud de tutela, ordenó la notificación de los magistrados que integran el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca y al Juez Dieciséis Administrativo de Oral del Circuito de Cali, en calidad de demandados, y les otorgó el término de tres (3) días para contestar la demanda.

Igualmente, se vinculó al gobernador de Cundinamarca, al director general de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP, como tercero interesado, para que dentro del término de tres (3) días contestara la demanda, notificación que se surtió frente al vinculado.

---

<sup>3</sup> Folio 117 del expediente ordinario.

<sup>4</sup> Folio 5 del expediente.



## 5. Argumentos de defensa

### 5.1. Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP

El Subdirector de Defensa Judicial Pensional de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP, respondió que tal como lo indicaron las autoridades judiciales demandadas operó el fenómeno jurídico de la existencia de cosa juzgada, comoquiera que ya se tuvieron en cuenta los factores salariales para la liquidación de la prestación que reclama la parte demandante, tanto en sede administrativa como en sede judicial.

Indicó que la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>5</sup> ha señalado que la pensión gracia solo se reconoce a los docentes del orden nacionalizado, departamental y municipal, y no como erróneamente lo interpreta la parte demandante.

Resaltó que en los trámites administrativo y judicial se respetó el debido proceso y el derecho de defensa de la interesada, pues en cada uno de ellos se resolvieron todas y cada una de las peticiones formuladas.

Consideró que la acción de tutela es improcedente porque no se presenta ninguno de los requisitos generales ni específicos para su procedencia contra providencias judiciales.

Agregó que no existe un defecto sustantivo toda vez que las autoridades accionadas no desconocieron las normas de rango legal o infra legal aplicables al caso concreto, esto es, las relacionadas con la reliquidación de la pensión gracia, ni tampoco las aplicaron indebidamente ni les dieron una interpretación errada, por el contrario, a su juicio, las decisiones cuestionadas se fundaron en preceptos legales relacionados con el tema y en la jurisprudencia constitucional y contencioso administrativa.

---

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda. Sentencia de 1º de octubre de 2009. Expediente 0423-2008. M.P. Bertha Lucía Ramírez de Páez.



Concluyó que la parte demandante no demostró en ninguno de los apartes del escrito de la tutela ni en las pruebas aportadas la ocurrencia de un perjuicio irremediable que permite establecer que la acción es procedente.<sup>6</sup>

## **5.2. Juzgado Dieciséis Administrativo Oral del Circuito Judicial de Cali**

No expuso argumentos de defensa, sin embargo mediante oficio 293/2014-00143 de 16 de marzo de 2018, remitió en calidad de préstamo el expediente de nulidad y restablecimiento del derecho instaurado por la demandante en contra de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP, radicación 76001-33-33-016-2014-00143-01.<sup>7</sup>

## **5.3. Tribunal Administrativo del Valle del Cauca**

No contestó la demanda a pesar de haber sido debidamente notificado<sup>8</sup>.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **1. Competencia**

Esta Sala es competente para conocer de la acción de tutela presentada por la señora Myriam Arango Aguirre, de conformidad con lo establecido en el Decreto 2591 de 1991, en concordancia con el Decreto 1069 de 2015 modificado por el Decreto 1983 de 2017, así como el Acuerdo 055 de 2003.

### **2. Problema jurídico**

Corresponde a la Sala determinar, si en el presente evento, el Juzgado Dieciséis Administrativo Oral del Circuito Judicial de Cali y el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, vulneraron los

---

<sup>6</sup> Folio 12 a 24 *ibidem*.

<sup>7</sup> Folio 37 *ibidem*.

<sup>8</sup> El auto admisorio de la acción de tutela le fue notificado al Tribunal demandado a través de mensaje de datos enviado el 16 de marzo de 2018 (fls .7 vuelto y 8 del expediente).



derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia de la señora Myriam Arango Aguirre, con la expedición de las sentencias de 30 de junio de 2015 y 3 de agosto de 2017, proferidas por las mencionadas autoridades judiciales, dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho 76001-33-33-016-2014-00143-01, iniciado por el accionante en contra de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP.

Para tal efecto, se analizará si el amparo cumple con los requisitos de procedencia adjetiva de la acción de tutela contra providencias judiciales y, superado ello, si las accionadas incurrieron en el defecto material o sustantivo.

### **3.1. Improcedencia de la acción de tutela por no cumplir con el requisito adjetivo de la inmediatez**

La tutela fue estatuida por el constituyente con el objeto de proveer una protección inmediata de los derechos fundamentales conculcados, lo que supone su amparo rápido, urgente, actual y eficaz<sup>9</sup>.

Así, el presupuesto de la inmediatez exige que la tutela se interponga tan pronto se produce el hecho, acto u omisión al que se le atribuye la vulneración de los derechos fundamentales, o por lo menos dentro de un término prudencial y consecuencial a su ocurrencia, **pues el paso prolongado del tiempo, indica que se ha disipado la gravedad de la lesión y la urgencia de la protección deprecada, desvirtuándose así, la inminencia de la afectación**<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> El artículo 86 de la Carta prevé que *“toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la **protección inmediata** de sus derechos constitucionales fundamentales (...)*”.

<sup>10</sup> Al respecto la Corte Constitucional en el fallo T-142 de 1 de marzo de 2012, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, reiteró la tesis según la cual *“la tutela resulta improcedente cuando la demanda se interpone después de transcurrido un lapso irrazonable y extenso, desde la fecha en que sucedieron los hechos o viene presentándose el hecho vulnerador que la parte accionante estima que afecta sus derechos fundamentales”*.



Tal plazo prudencial ha sido calculado por el Consejo de Estado como 6 meses, y ha de analizarse en cada caso concreto para determinar si un exceso en el mismo se halla justificado como para omitir su consideración y entrar al fondo del debate jurídico planteado.

Para la Sala es necesario realizar el siguiente recuento de las actuaciones. En el caso en estudio, una vez se revisó el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho 76001-33-33-016-2014-00143-01, se evidenció que:

a) La señora Myriam Arango Aguirre interpuso acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP, para obtener la nulidad de las Resoluciones 011693 de 11 de marzo y 021249 de 9 de mayo de 2013, por la cuales la entidad negó la reliquidación de la pensión de jubilación gracia.

b. Mediante sentencia del 30 de junio de 2015, el Juzgado Dieciséis Administrativo Oral del Circuito Judicial de Cali declaró probada de oficio la excepción de cosa juzgada respecto del fallo 105 de 15 de julio de 2011 dictado por el Juzgado Primero Administrativo de ese Circuito de Cali dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho 76001-23-31-000-2006-00994-00, promovido por la accionante en contra la CAJANAL EIC; y, en consecuencia, negó las pretensiones.

c. La referida sentencia fue objeto de recurso de apelación por parte de la demandante y, con fallo del 3 de agosto de 2017, el Tribunal demandado confirmó la decisión del *a quo*.

d. La última providencia atacada, esto es, la sentencia de 3 de agosto de 2017, se notificó al correo electrónico [marioorlando324@hotmail.com](mailto:marioorlando324@hotmail.com) a través de mensaje de datos enviado el 11 de agosto del mismo año 2017<sup>11</sup>.

De conformidad con este recuento, el fallo proferido por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, el 3 de agosto de

---

<sup>11</sup> Folio 117 del expediente ordinario.





2017, se notificó por medios electrónicos el 11 de agosto del mismo año y, por tanto, quedó ejecutoriado el 16 de agosto de 2017 y la acción de tutela sólo fue presentada hasta el 28 de febrero de 2018, es decir, luego de 6 meses y 12 días después del momento en que fue conocida y ejecutoriada la decisión que se ataca.

Así las cosas, se hace evidente la inexistencia de necesidad o urgencia en la intervención del juez constitucional.

Sobre el punto, resulta del caso precisar que no existe norma o parámetro jurisprudencial que establezca un plazo perentorio para presentar tutela contra providencia judicial, pero de ninguna manera se puede permitir que su uso se difiera indefinidamente, sin que medie una razón válida. Lo contrario sería desconocer la línea jurisprudencial que en cuanto a la exigencia del requisito de “inmediatez” ha trazado la Corte Constitucional, quien en reciente decisión<sup>12</sup> se manifestó de la siguiente manera:

*“Según la naturaleza de la acción de tutela, la cual tiene el propósito de obtener la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, cuando estos resulten vulnerados o amenazados, se ha discutido acerca de la necesidad de estudiar un **plazo razonable**<sup>13</sup> en la interposición del amparo. La Sentencia SU-961 de 1999 dio origen al principio de la inmediatez, no sin antes reiterar, como regla general, que la posibilidad de interponer la acción de tutela en cualquier tiempo significa que esta no tiene un término de caducidad. La consecuencia de ello es que el juez constitucional, en principio, no puede rechazarla con fundamento en el paso del tiempo y tiene la obligación de entrar a estudiar el asunto de fondo: (Se resalta)*

<sup>12</sup> Corte Constitucional, sentencia T – 246 DE 2015, M.P. Dra.: Martha Victoria Sáchica Méndez.

<sup>13</sup> “La razonabilidad en la interposición de la acción de tutela está determinada, tanto en su aspecto positivo, como en el negativo, por la proporcionalidad entre medios y fines. El juez debe ponderar una serie de factores con el objeto de establecer si la acción de tutela es el medio idóneo para lograr los fines que se pretenden y así determinar si es viable o no. Dentro de los aspectos que debe considerarse, está el que el ejercicio inoportuno de la acción implique una eventual violación de los derechos de terceros. Para hacerlo, el juez debe constatar: 1) si existe un motivo válido para la inactividad de los accionantes; 2) si esta inactividad injustificada vulnera el núcleo esencial de los derechos de terceros afectados con la decisión y 3) si existe un nexo causal entre el ejercicio inoportuno de la acción y la vulneración de los derechos de los interesados”. SU-961/99.



*'Teniendo en cuenta este sentido de proporcionalidad entre medios y fines, la inexistencia de un término de caducidad no puede significar que la acción de tutela no deba interponerse dentro de un plazo razonable. La razonabilidad de este plazo está determinada por la finalidad misma de la tutela, que debe ser ponderada en cada caso concreto. De acuerdo con los hechos, entonces, el juez está encargado de establecer si la tutela se interpuso dentro de un tiempo prudencial y adecuado, de tal modo que no se vulneren derechos de terceros.*

(...)"<sup>14</sup>

Sin embargo, la Corte Constitucional<sup>15</sup> y esta Sala<sup>16</sup> han admitido la procedencia de la acción de tutela interpuesta cuando ha transcurrido un extenso espacio entre el hecho que generó la vulneración y la presentación de la acción de tutela, 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.

Pese a lo anterior, en el caso en estudio ninguno de estos elementos fue demostrado, toda vez que no existe ninguna justificación para superar el incumplimiento del requisito de inmediatez.

---

<sup>14</sup> 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.

<sup>15</sup> Sentencia T-246 del 30 de abril de 2015. M.P. Dra. Martha Victoria Sáchica Méndez.

<sup>16</sup> Ver entre otras las sentencias del 27 de agosto de 2015, proferida en el expediente No. 11001-03-15-000-2015-01579-00(AC). M.P. Dra. Lucy Jeannette Bermudez Bermudez y del 17 de marzo de 2016 Expediente No. 11001-03-15-000-2016-00370-00, M.P. Dr. Carlos Enrique Moreno Rubio.



Adicionalmente, la Sala considera que, si en gracia de discusión, la acción de tutela se hubiere presentado en término, está también resulta improcedente porque no cumple con el requisito de subsidiariedad, **toda vez que la parte demandante alega que las autoridades judiciales demandadas desconocieron el principio de congruencia** porque no estudiaron la pretensión de reliquidación de la pensión gracia sino que se limitaron a declarar de oficio la excepción de cosa juzgada; cuestionamiento que puede controvertirse a través del recurso extraordinario de revisión .

Así las cosas, por las razones antes señaladas, se declarará improcedente el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad y al mínimo vital y móvil, invocados por la señora Myriam Arango Aguirre.

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

#### **FALLA:**

**PRIMERO.-** Declárase improcedente la acción de tutela instaurada por la señora Myriam Arango Aguirre, por las razones analizadas en precedencia.

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

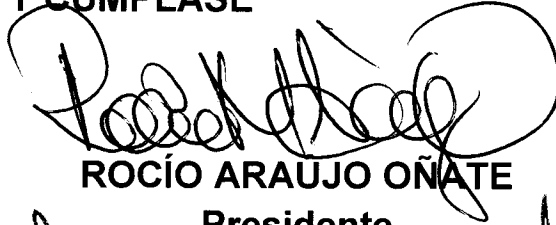
**TERCERO.-** Si en el término de tres (3) días siguientes a su notificación no fuere impugnada esta decisión, remítase el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, al día siguiente de su ejecutoria.

**CUARTO.-** Ejecutoriada esta providencia, por Secretaría devuélvase el expediente 76001-33-33-016-2014-00143-01, allegado en calidad de préstamo por el Juzgado Dieciséis Administrativo Oral del Circuito Judicial de Cali, según oficio

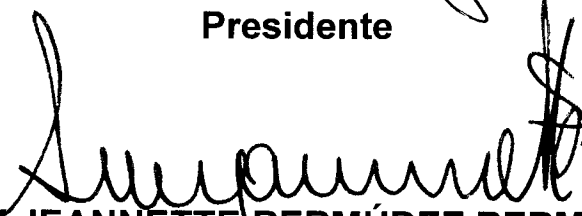


293/2014-00143 de 16 de marzo de 2018, visible a folio 37 del expediente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



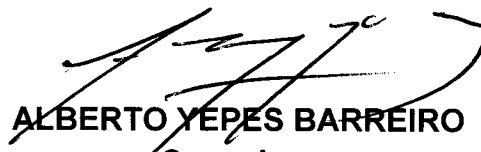
**ROCÍO ARAUJO OÑATE**  
Presidente



**LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ**  
Consejera



**CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO**  
Consejero



**ALBERTO YEPES BARREIRO**  
Consejero



SC5780-6-1



GP059-6-1

