

Sentencia T-123/17

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Reiteración de jurisprudencia sobre procedencia excepcional

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Requisitos generales y especiales de procedibilidad

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Procedencia por cuanto Tribunal incurrió en defecto sustantivo por aplicación errónea del ordenamiento jurídico, pues no tuvo en cuenta que

los pagos periódicos derivados de las prestaciones sociales si prescriben

El Tribunal accionado incurrió en defecto sustantivo por aplicación errónea del ordenamiento jurídico, pues no tuvo en cuenta que si bien el derecho al reconocimiento de las prestaciones sociales no prescribe, sí lo hacen los pagos periódicos derivados de los mismos. De este modo, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca podía ordenar el pago de la prima técnica pedida por el actor, pero teniendo en cuenta la prescripción trienal que pesaba sobre el pago de los emolumentos habituales.

Referencia: Expediente T- 5826144

Acción de tutela instaurada por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales contra el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda Subsección “C”.

Magistrado Sustanciador:

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Bogotá, D.C., veintiocho (28) de febrero de dos mil diecisiete (2017)

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la magistrada María Victoria Calle Correa, y los magistrados Luis Guillermo Guerrero Pérez y Luis Ernesto Vargas Silva, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente,

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión del fallo dictado en el asunto de la referencia por la Sección Cuarta del Consejo de Estado el 1° de septiembre de 2016 en única instancia.

I. ANTECEDENTES

De los hechos y la demanda

1. El señor Julio Cesar Peluffo Blanco interpuso acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra el acto administrativo mediante el cual la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacional (en adelante DIAN) negó el reconocimiento y pago de la prima técnica por formación avanzada y experiencia altamente calificada.

2. El Juzgado Quince Administrativo de Bogotá Sección Segunda negó las pretensiones de la demanda mediante sentencia proferida el 13 de agosto de 2014. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Segunda Subsección “C”, a través de sentencia del 31 de julio de 2015, confirmó la decisión al resolver la apelación interpuesta por la parte vencida. Lo anterior por cuanto el demandante no cumplió a cabalidad las exigencias consagradas en los decretos 1661 y 2164 de 1991 para acceder a la prima técnica por formación avanzada y experiencia altamente calificada en aplicación del régimen de transición que establece el Decreto 1724 de 1997.

3. El señor Peluff Blanco interpuso acción de tutela contra el fallo dictado el 31 de julio de 2015 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Por medio de sentencia del 16 de diciembre de 2015 la Sección Segunda del Consejo de Estado concedió el amparo solicitado. En criterio del alto tribunal la autoridad judicial accionada vulneró los derechos fundamentales del actor toda vez que no tuvo en cuenta que reunía los requisitos para acceder a la prestación reclamada. En consecuencia, le ordenó al Tribunal accionado proferir nueva sentencia “teniendo en cuenta los lineamientos que sobre el particular se expresaron en esta providencia”.

4. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca dio cumplimiento al fallo e tutela mediante sentencia del 19 de febrero de 2016. La providencia declaró “la nulidad del oficio No. 100000202-000636 del 13 de abril de 2012, por medio del cual la DIAN negó el reconocimiento y pago de la prima técnica por formación avanzada, así como la resolución No. 004141 de 7 de junio de 2012, mediante la cual se resolvió el recurso de reposición

confirmando en todas sus partes el acto administrativo precitado, según lo expuesto en la parte motiva”.

5. Así mismo, el fallo del Tribunal accionado ordenó a la DIAN reconocer y pagar al señor Julio César Peluffo Blanco “la prima técnica por formación avanzada y experiencia altamente calificada a partir del 08 de julio de 1997 y en adelante, mientras demuestre el cumplimiento de los requisitos legales para conservar el derecho, así como la incidencia que dicha suma tenga sobre las prestaciones sociales del actor, según se indica en la parte motiva de la presente providencia”.

6. La DIAN interpone la presente acción de tutela contra esta última decisión, pues considera que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca violó el debido proceso al no aplicar las reglas de prescripción sobre la materia. En su criterio, la autoridad judicial ha debido tener en cuenta que el Consejo de Estado ha sostenido que prescribe el derecho a percibir las mesadas causadas y no reclamadas dentro de los tres años siguientes a la fecha de causación.

Intervención de los accionados

8. el Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Segunda Subsección “C” se opuso a las pretensiones de la demanda. En su opinión el fallo cuestionado expuso ampliamente las razones de su decisión y se profirió de acuerdo con la normatividad aplicable.

9. El señor Julio César Peluffo se opuso a las pretensiones de la demanda. Aseguró que el Tribunal accionado no incurrió en defecto constitucional alguno, pues la decisión se basó en las leyes 1661 y 2164 de 1991 y en resoluciones reglamentarias de la prima técnica reconocida. En su opinión ninguna de esas disposiciones contempla la prescripción alegada por la parte accionante.

Del fallo de única instancia

10. La Sección Cuarta del Consejo de Estado en sentencia del 1° de septiembre de 2016 concedió la tutela solicitada. En su criterio el fallo de tutela proferido por esa misma corporación el 16 de diciembre de 2015 por la Sección Segunda del Consejo de Estado no se refirió al fenómeno extintivo de las obligaciones. Por esa razón no existía cosa juzgada

constitucional sobre la materia objeto de análisis.

11. Al estudiar el fondo de la cuestión el juez de tutela de única instancia comprendió que a partir del 8 de julio de 1997 el señor Peluffo adquirió el derecho a reclamar la prima técnica por formación avanzada y experiencia altamente calificada, pues fue en esa fecha que cumplió los requisitos plasmados en los decretos 1661 y 2164 de 1991. De este modo, toda vez que presentó la reclamación el 24 de febrero de 2012, a esa fecha “se encontraba prescrito el derecho en relación con las mesadas causadas y no reclamadas dentro de los tres años siguientes a la fecha de causación”.

12. En esa dirección, como remedio constitucional declaró “prescrito el derecho que al señor Julio César Peluffo Blanco tenía para reclamar las mesadas causadas y no reclamadas en relación con la prima técnica por formación avanzada y experiencia altamente calificada desde el 23 de febrero de 2009 hacia atrás, es decir, desde el 8 de julio de 1997 hasta el 23 de febrero de 2009. Por consiguiente nada le debe la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales –DIAN- al señor Julio César Peluffo Blanco en relación con el lapso a que se refiere este numeral. Si algún pago se le hubiere hecho por este concepto al señor Julio Cesar Peluffo Blanco deberá devolverlo a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacional –DIAN- en el término de tres (3) meses, sin perjuicio de las compensaciones o convenios de pago que puedan acordar la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacional –DIAN- y el señor Julio César Peluffo Blanco”.

II. FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

Competencia.

13. Esta Corte es competente para conocer los fallos materia de revisión, de conformidad con lo determinado en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política y en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, y en cumplimiento del auto de 02 de noviembre de 2016 expedido por la Sala de Selección de Tutelas Número 11 de esta Corporación.

a. Problema jurídico planteado.

14. De acuerdo con los hechos expuestos y las precisiones realizadas corresponde a la Sala Novena de Revisión establecer si la solicitud de amparo reúne los requisitos de procedibilidad

de la acción de tutela contra providencias judiciales. De encontrarlos satisfechos, analizará si el Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Segunda Subsección “C” vulneró el derecho al debido de la DIAN al ordenar el reconocimiento y pago de la prima técnica reclamada por el señor Julio César Peluffo Blanco sin aplicar las disposición jurídicas sobre prescripción de las prestaciones sociales.

b. Solución del problema jurídico.

Procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales. Reiteración de Jurisprudencia¹.

16. De acuerdo con reiterada jurisprudencia de esta corporación para la procedencia de la acción de tutela en contra de una providencia judicial es preciso que concurren tres situaciones: i) el cumplimiento de los requisitos procesales de admisibilidad, ii) la acreditación de alguna de las causales sustanciales de procedencia y iii) la necesidad de intervención del juez de tutela, para evitar la amenaza o el daño a uno o varios derechos fundamentales.²

17. La sentencia C-590 de 2005 estableció los requisitos formales y materiales de procedencia de la acción, de la siguiente manera.

18. Requisitos formales: i) que el asunto sometido a estudio del juez de tutela tenga relevancia constitucional; ii) que el actor haya agotado los recursos judiciales ordinarios y extraordinarios, antes de acudir al juez de tutela; iii) que la petición cumpla con el requisito de inmediatez, de acuerdo con criterios de razonabilidad y proporcionalidad; iv) que la irregularidad procesal alegada tenga incidencia directa en la decisión cuestionada; v) que el actor identifique, de forma razonable, los hechos que generan la violación y que esta haya sido alegada al interior del proceso judicial, en caso de haber sido posible y vi) que el fallo impugnado no sea de tutela.

19. En todo caso, la Corte ha resaltado que el análisis formal de procedibilidad, independientemente del escenario en que se ejercite la acción de tutela, debe efectuarse en arreglo a las particularidades fácticas y normativas que rodean el asunto concreto (Art. 6.1 D2591/91).

20. En el mismo sentido ha estimado imprescindible tomar en cuenta que el artículo 1º de la Constitución identifica al Estado colombiano como Social de Derecho. Este principio, se proyecta de forma inmediata en los incisos 2 y 3 del artículo 13 superior que ordenan la superación de las desigualdades materiales existentes, la promoción de las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, la adopción de medidas positivas en favor de grupos discriminados o marginados y la salvaguarda reforzada de aquellas personas que por su condición económica, física o mental se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta. Adicionalmente, el juez debe tener en cuenta que artículo 229 superior garantiza el derecho a la igualdad en el acceso a la administración de justicia³.

21. De este modo, cuando la acción de tutela es presentada por personas de especial protección constitucional, el juez debe efectuar el análisis de procedibilidad formal bajo criterios amplios o flexibles dada la tutela reforzada que la Carta concede en favor de estos colectivos y tomar en cuenta que aún dentro de la categoría de personas de especial protección constitucional existen diferencias materiales relevantes que rompen su horizontalidad y los sitúan en posiciones disímiles de vulnerabilidad que merecen distintos grados de protección⁴.

22. Requisitos materiales: que se presente alguna de las causales específicas de procedencia, ampliamente elaboradas por la jurisprudencia constitucional: i) defecto orgánico; ii) defecto sustantivo; iii) defecto procedimental; iv) defecto fáctico; v) defecto por error inducido; vi) defecto por decisión sin motivación; vii) defecto por desconocimiento del precedente constitucional o viii) defecto por violación directa a la Constitución.

c. Del caso concreto

23. Antes de abordar el asunto de fondo la Sala debe establecer si la demanda de amparo reúne los presupuestos procesales de la acción de tutela contra providencias judiciales.

De los presupuestos procesales de la acción de tutela en el presente caso.

24. La Sala encuentra que la petición de tutela satisface los requisitos formales de procedibilidad por estas razones.

25. El asunto planteado posee relevancia constitucional en tanto hace relación a la presunta

vulneración del derecho fundamental al debido proceso presuntamente vulnerado por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la sentencia dictada el 19 de febrero de 2016 en el caso del señor Julio César Peluffo Blanco contra la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN.

26. El fallo cuestionado se profirió en segunda instancia por la jurisdicción contencioso administrativa en proceso de nulidad y restablecimiento del derecho que no cuenta con recursos procesales adicionales.

28. La acción cumple los restantes presupuestos procesales ya que i) las presuntas irregularidades de la sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca fueron identificadas en la demanda de tutela y alegadas al interior del proceso ordinario seguido por el peticionario; ii) el actor no acusa una irregularidad procedimental y iii) la solicitud de amparo no se dirige contra una sentencia de tutela, pues el fallo de tutela que ordenó dictar la sentencia cuestionada en esta oportunidad no se refirió a la prescripción de la prestación social reclamada sino a sus requisitos de reconocimiento.

Del estudio de fondo.

29. La Dirección de Aduanas e Impuestos Nacionales DIAN interpuso acción de tutela contra el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda Subsección "C", por considerar que esa autoridad vulneró su derecho fundamental al debido proceso al ordenar el reconocimiento y pago de la prima técnica reclamada por el señor Julio César Peluffo Blanco sin aplicar las disposiciones jurídicas sobre prescripción de las prestaciones sociales.

30. El fallo de única instancia proferido por la Sección Cuarta del Consejo de Estado acogió esa súplica y declaró la prescripción de la prima técnica por formación avanzada y experiencia altamente calificada del señor Peluffo Blanco desde el 23 de enero de febrero de 2009 hacia atrás, es decir, desde el 8 de julio de 1997 hasta el 23 de febrero de 2009. La Sala Novena de Revisión confirmará la sentencia de instancia por las siguientes razones.

31. En la contestación de la demanda nulidad y restablecimiento del derecho la DIAN alegó

como excepción de mérito la prescripción trienal de la prima técnica pedida por el demandante.

32. La sentencia de tutela del 16 de diciembre de 2015 proferida por la Sección Segunda del Consejo de Estado encontró que el solicitante reunía los requisitos de acceso a la prestación, pero no se pronunció sobre la prescripción de la misma. Le ordenó al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, adoptar un nuevo fallo accediendo a la prestación, sin perjuicio de lo que decidiera sobre los demás aspectos jurídicos del caso.

33. La Sección Segunda Subsección "C del Tribunal Administrativo de Cundinamarca decidió reconocer el derecho pedido, pero a partir del 08 de julio de 1997 en adelante. En relación con la prescripción el fallo señaló lo siguiente:

Ahora bien, en relación con la efectividad del derecho reclamado, es de anotar que el demandante elevó petición el 24 de febrero de 2012, a través de la cual solicitó a la entidad demandada el reconocimiento de la prima técnica por formación avanzada y experiencia altamente calificada. La petición fue resuelta de forma negativa y contra dicha decisión se interpuso recurso de reposición, desatado por la entidad accionada mediante resolución No. 004141 de 07 de junio de 2012.

Por consiguiente, dado que la demanda fue incoada el 7 de diciembre de 2012, resulta menester concluir que en el sub lite no operó el fenómeno de la prescripción trienal, de tal forma que se ordenará el pago de la referida prima a partir del 08 de julio de 1997, día siguiente a aquel en que cumplió los requisitos establecidos en los Decretos 1661 de 1991 y 2164 de 1991, para ser beneficiario de la prima técnica por formación avanzada y experiencia altamente calificada.

34. Así las cosas, para la Sala es claro que el Tribunal accionado incurrió en defecto sustantivo por aplicación errónea del ordenamiento jurídico, pues no tuvo en cuenta que si bien el derecho al reconocimiento de las prestaciones sociales no prescribe, sí lo hacen los pagos periódicos derivados de los mismos. De este modo, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca podía ordenar el pago de la prima técnica pedida por el actor, pero teniendo en cuenta la prescripción trienal que pesaba sobre el pago de los emolumentos habituales.

35. Así las cosas, como el remedio constitucional adoptado por la Sección Cuarta del Consejo

de Estado para corregir la infracción al debido proceso en única instancia resulta adecuada, la Sala Novena de Revisión confirmará dicha decisión.

V. DECISIÓN

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

RESUELVE:

PRIMERO.- CONFIRMAR la sentencia de única instancia proferida por la Sección Cuarta del Consejo de Estado el 1° de septiembre de 2016.

SEGUNDO.- ORDENAR que se dé cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, publíquese en la relatoría de la Corte Constitucional y cúmplase.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado Ponente

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

1 Por tratarse de una reiteración jurisprudencial, la Sala acudirá a la línea trazada en la Sentencia T-410 de 2014 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

2 C-590 de 2005 (M.P. Jaime Córdova Triviño).

3 T-259 de 2012, T-832A de 2013, T-410 de 2014 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), entre otras.

4 Ibídem.