

Sentencia T-569/12

(Bogotá DC, julio 17)

PRINCIPIO DE INMEDIATEZ-Reiteración de jurisprudencia/PRINCIPIO DE INMEDIATEZ COMO REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD DE LA ACCION DE TUTELA/PRINCIPIO DE INMEDIATEZ EN ACCION DE TUTELA-Reglas generales

La Corte Constitucional ha insistido en varios de sus pronunciamientos sobre la importancia del presupuesto de la inmediatez como requisito de procedibilidad de la acción de tutela. Éste dicta que la acción debe ser interpuesta dentro de un plazo razonable y oportuno con el fin de evitar que se emplee como herramienta que premie la desidia, negligencia o indiferencia de los actores o, peor aún, se convierta en un factor de inseguridad jurídica. Este atributo ha sido considerado como una característica propia del mecanismo de protección reforzada de los derechos fundamentales. Sobre el particular, la Corte, en la sentencia T-792 de 2009, expresó: A propósito de este requisito de procedibilidad de la acción de tutela, la jurisprudencia constitucional ha enfatizado en el hecho de que el mismo exige que la acción sea promovida de manera oportuna, esto es, dentro de un término razonable luego de la ocurrencia de los hechos que motivan la afectación o amenaza de los derechos. Esa relación de inmediatez entre la solicitud de amparo y el supuesto vulnerador de los derechos fundamentales, debe evaluarse, según ha dicho la Corte, en cada caso concreto, con plena observancia de los principios de razonabilidad y proporcionalidad. [...]. De este modo, la oportunidad en la interposición de la acción de tutela se encuentra estrechamente vinculada con el objetivo que la Constitución le atribuye de brindar una protección inmediata, de manera que, cuando ello ya no sea posible por inactividad injustificada del interesado, se cierra la vía excepcional del amparo constitucional y es preciso acudir a las instancias ordinarias para dirimir un asunto que, debido a esa inactividad, se ve desprovisto de la urgencia implícita en el trámite breve y sumario de la tutela. Ahora bien, la jurisprudencia de esta Corporación ha establecido que este requisito de procedibilidad de la acción de tutela debe evaluarse en cada caso concreto y que, para el efecto, el juez constitucional debe tener en cuenta algunos criterios que permiten, excepcionalmente, la extensión del término entre la eventual vulneración del derecho y la interposición de la acción, a lapsos que en principio podrían parecer excesivos. Esta regla jurisprudencial, ordena al juez de tutela constatar si existe un motivo válido, entendiéndolo como justa causa, para el no ejercicio de la acción

constitucional de manera oportuna. Es de resaltar que tales circunstancias justificativas deben estar plenamente demostradas, y deben responder a criterios claros de protección constitucional sustancial, pues de lo contrario, se desnaturalizaría el carácter inmediato de la protección. En suma, de manera general, la acción de tutela es improcedente en los casos en que ésta no se presenta dentro de un término prudencial y razonable, en relación con el momento en que se presenta la afectación o amenaza de los derechos fundamentales invocados. Esta valoración está sujeta a los hechos que configuran el caso concreto y debe ser efectuada por el juez de tutela según el criterio jurisprudencial de la Corte Constitucional en la materia.

Referencia: expediente T-3.394.848.

Fallo de tutela objeto revisión: Segunda instancia: Sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca -Sección Segunda Subsección C-, del veinticuatro (24) de enero de dos mil doce (2012). Primera instancia: Sentencia del Juzgado Trece (13) Administrativo del Circuito de Bogotá -Sección Segunda-, del veintitrés (23) de noviembre de dos mil once (2011).

Accionante: Manuel José Hernández Suárez.

Accionado: Caja Nacional de Previsión Social EICE -CAJANAL-, en liquidación.

Magistrados de la Sala Segunda de Revisión: Mauricio González Cuervo, Adriana Guillen Arango (E) y Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

Magistrado sustanciador: MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO.

## 1. Demanda de tutela1.

El señor Manuel José Hernández Suárez interpuso acción de tutela en contra de Caja Nacional de Previsión Social -CAJANAL-, en liquidación:

1. Derechos fundamentales invocados: Igualdad, debido proceso, seguridad social y dignidad humana.

1. Conducta que causa la vulneración: la indebida liquidación de la pensión del accionante por parte de CAJANAL, al establecer en el acto administrativo de reconocimiento de la pensión que la misma era efectiva a partir de la fecha de su retiro forzoso y no desde el momento en que cumplió con los requisitos de ley para acceder a la misma.

1. Pretensión: ordenar a CAJANAL modificar la resolución mediante la cual se le reconoció la pensión de jubilación al peticionario estableciendo que la misma es efectiva desde el cumplimiento de los requisitos de ley. Y, que de acuerdo con lo anterior, proceda a realizar los reajustes a la mesada pensional del actor a los que haya lugar.

1. Fundamento de la pretensión:

1. El accionante expuso en la demanda de tutela que entre el 27 de enero de 1965 al 15 de junio de 1989 laboró en la Rama Judicial y la Procuraduría General de la Nación un total de 7392 días.

1. El 2 de marzo de 2006, fue radicada en CAJANAL una solicitud de pensión de jubilación del

accionante<sup>2</sup>. Esta misma, fue respondida por la entidad mediante resolución No. 15704 del 27 de abril de 2007, reconociéndole la pensión solicitada, por un valor de \$421.908 pesos<sup>3</sup>.

1. En la anterior resolución CAJANAL determinó que la pensión era efectiva a partir del 01 de agosto de 2002 pero con efectos fiscales a partir del 01 de marzo de 2003 por prescripción trienal.

1. El actor interpuso el 14 de junio de 2007 recurso de reposición y en subsidio de apelación en contra de la mencionada resolución<sup>4</sup>. Este fue resuelto por la entidad el 28 de julio de 2008 confirmando todas las partes de la resolución No. 15704 de 2007<sup>5</sup>.

1. El accionante interpuso acción de tutela el 28 de octubre de 2011<sup>6</sup>, al considerar que CAJANAL vulneró sus derechos fundamentales a la igualdad, al debido proceso, a la seguridad social y a la dignidad humana; al no haber establecido que la pensión de jubilación era efectiva a partir del momento en que el peticionario cumplió con los requisitos establecidos en la Ley 546 de 1971 para acceder a la misma sino desde la fecha de su retiro forzoso por cumplimiento de la edad de 65 años.

1. Respuesta de la entidad accionada<sup>7</sup>.

La entidad accionada respondió la acción de tutela solicitando la declaración de improcedencia de la misma puesto que “el actor cuenta con otros mecanismos de orden judicial con el fin de controvertir la legalidad del acto administrativo 15704 de 2007”<sup>8</sup>. Finalmente, respecto del caso del señor Hernández, CAJANAL sostuvo: “[...] esta administración no encuentra cabida en el caso particular, a afectación alguna ni al mínimo vital ni a la dignidad humana, puesto que el señor Manuel José Hernández Suárez, cuenta con un razonable ingreso mensual por concepto de pensión, que le permite sufragar al menos sus

gastos y necesidades básicas y que cualquier manifestación en contrario ha de ser suficiente sustentada y probada teniendo en cuenta su status social, conforme al cargo desempeñado durante su vida laboral”9.

#### 1. Decisiones de tutela objeto de revisión:

El juez de primera instancia declaró improcedente el amparo solicitado, al determinar que el accionante cuenta con otros mecanismos judiciales de defensa. Así estableció: “[...] le corresponde al actor acudir a la jurisdicción contenciosa administrativa con el fin de que sea el juez natural del asunto, quien dirima la controversia relacionada con la fecha a partir de la cual se debió hacer efectiva la pensión de jubilación que le fue reconocida, siendo por ello procedente deducir que en este caso concreto el procedimiento judicial ordinario constituye el medio apto y adecuado para discutir el derecho legal reclamado”11.

#### 1. Segunda instancia: Sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca -Sección Segunda Subsección C-, del veinticuatro (24) de enero de dos mil doce (2012)12.

El Tribunal resolvió revocar el fallo de primera instancia, para en su lugar negar la acción de tutela, al considerar que del material probatorio obrante en el expediente no se deriva que la actuación de CAJANAL haya sido irregular al expedir la resolución atacada. Así sostuvo en el fallo:

En efecto, si el señor Manuel José Hernández Suárez adquirió el status jurídico de pensionado el 28 de febrero de 1991, al cumplir los 55 años, el pago de la pensión solo procedía al retiro efectivo del servicio, dada la incompatibilidad entre salarios por el servicio activo y la pensión de jubilación. En consecuencia, los reajustes solo pueden efectuarse a partir del disfrute efectivo de la prestación que en este caso sería a partir del retiro efectivo del servicio activo.

Además se evidencia que en el acto administrativo que la solicitud de pensión fue realizada

por el accionante el 02 de marzo de 2006 y se la reconoció con efectos fiscales a partir del 01 de marzo de 2003 por prescripción trienal; de modo que la petición de los reajustes a partir de la adquisición del status pensional sin demostrar el retiro efectivo del servicio queda sin sustento fáctico y jurídico y cobra valor la decisión del ente de previsión [...]

Por las razones expuestas, y teniendo en cuenta que la reclamación se refiere a los reajustes a partir de la fecha de haber adquirido el estatus de pensionado, concluye la Sala que con el reconocimiento de la pensión mediante la resolución No. 15704 del 27 de abril de 2007 expedida por [CAJANAL], no se ven afectados los derechos fundamentales [...] invocados por el señor Manuel José Hernández Suárez.

## I. CONSIDERACIONES

### 1. Competencia.

La Corte Constitucional es competente para revisar la decisión judicial mencionada, con base en la Constitución Política -artículos 86 y 241.9- y lo desarrollado en el Decreto 2591 de 1991 -artículos 31 a 36-13.

### 1. Procedencia de la demanda de tutela.

1. Alegación de afectación de un derecho fundamental: se alega la vulneración al derecho fundamental al debido proceso administrativo.

1. Legitimación por pasiva: La Caja Nacional de Previsión Social EICE -CAJANAL- en

liquidación, se encuentra legitimada como parte pasiva en el presente proceso, dada su calidad de autoridad pública<sup>15</sup> y sujeto al que se atribuye la violación de los derechos fundamentales en discusión.

1. Inmediatez: La Corte Constitucional ha insistido en varios de sus pronunciamientos sobre la importancia del presupuesto de la inmediatez como requisito de procedibilidad de la acción de tutela<sup>16</sup>. Éste dicta que la acción debe ser interpuesta dentro de un plazo razonable y oportuno con el fin de evitar que se emplee como herramienta que premie la desidia, negligencia o indiferencia de los actores o, peor aún, se convierta en un factor de inseguridad jurídica<sup>17</sup>. Este atributo ha sido considerado como una característica propia del mecanismo de protección reforzada de los derechos fundamentales.

Sobre el particular, la Corte, en la sentencia T-792 de 2009, expresó:

A propósito de este requisito de procedibilidad de la acción de tutela, la jurisprudencia constitucional ha enfatizado en el hecho de que el mismo exige que la acción sea promovida de manera oportuna, esto es, dentro de un término razonable luego de la ocurrencia de los hechos que motivan la afectación o amenaza de los derechos. Esa relación de inmediatez entre la solicitud de amparo y el supuesto vulnerador de los derechos fundamentales, debe evaluarse, según ha dicho la Corte, en cada caso concreto, con plena observancia de los principios de razonabilidad y proporcionalidad. [...]

De este modo, la oportunidad en la interposición de la acción de tutela se encuentra estrechamente vinculada con el objetivo que la Constitución le atribuye de brindar una protección inmediata, de manera que, cuando ello ya no sea posible por inactividad injustificada del interesado, se cierra la vía excepcional del amparo constitucional y es preciso acudir a las instancias ordinarias para dirimir un asunto que, debido a esa inactividad, se ve desprovisto de la urgencia implícita en el trámite breve y sumario de la tutela.<sup>18</sup>

Ahora bien, la jurisprudencia de esta Corporación ha establecido que este requisito de procedibilidad de la acción de tutela debe evaluarse en cada caso concreto y que, para el efecto, el juez constitucional debe tener en cuenta algunos criterios que permiten, excepcionalmente, la extensión del término entre la eventual vulneración del derecho y la

interposición de la acción, a lapsos que en principio podrían parecer excesivos.

Esta regla jurisprudencial, ordena al juez de tutela constatar si existe un motivo válido, entendiéndolo como justa causa, para el no ejercicio de la acción constitucional de manera oportuna. Es de resaltar que tales circunstancias justificativas deben estar plenamente demostradas, y deben responder a criterios claros de protección constitucional sustancial, pues de lo contrario, se desnaturalizaría el carácter inmediato de la protección.

En suma, de manera general, la acción de tutela es improcedente en los casos en que ésta no se presenta dentro de un término prudencial y razonable, en relación con el momento en que se presenta la afectación o amenaza de los derechos fundamentales invocados. Esta valoración está sujeta a los hechos que configuran el caso concreto y debe ser efectuada por el juez de tutela según el criterio jurisprudencial de la Corte Constitucional en la materia.

#### 1. Conclusión sobre la procedencia de la tutela

Encuentra la Sala que el tiempo transcurrido entre el presunto hecho vulnerador de los derechos fundamentales del actor -la expedición de la resolución No. 17504 del 27 de abril de 2007- y la fecha de la interposición de la tutela -el 10 de octubre de 2011- es bastante amplio, lo cual da pie para señalar que durante todo ese tiempo el accionante pudo haber iniciado las actuaciones judiciales pertinentes ante la jurisdicción contenciosa administrativa para ventilar su inconformidad con lo determinado en la misma.

Aún si se tomara a la respuesta de CAJANAL al recurso presentado por el actor como la fuente más reciente de la presunta vulneración alegada, ésta fue proferida por la entidad el 28 de julio de 2008<sup>19</sup> y el tiempo transcurrido entre la presunta afectación al debido proceso administrativo y la presentación de la acción, no es razonable para esta Sala. El lapso entre la fecha de expedición de la primera resolución en la cual CAJANAL presuntamente incurrió en una vía de hecho y la fecha de la interposición de la tutela, es de 4 años y 6 meses; y, entre la fecha de expedición de la segunda resolución y la presentación de la acción es de 3 años y 3 meses.

Teniendo en cuenta los elementos del principio de inmediatez anteriormente señalados, es

pertinente traer a colación que a pesar de que el actor –quien prestó sus servicios a la Rama Judicial como juez de la República- tuvo la oportunidad de conocer la manera en que CAJANAL le había liquidado su pensión en el año 2007 y también supo que dicha entidad no había encontrado motivos para modificarla en el 2008, pues presentó los respectivos recursos en contra de la primera resolución, el peticionario en el proceso constitucional no alegó, ni sustentó una razón para justificar por qué dejó transcurrir tanto tiempo entre la ocurrencia de la alegada vía de hecho administrativa y la presentación de la acción de amparo constitucional.

En consecuencia, la Sala considera que no se dan en el presente caso las circunstancias excepcionales que permiten que -a pesar del extenso lapso transcurrido entre el acto presuntamente vulnerador, por una parte, y la interposición de la acción, por la otra- haya un pronunciamiento de fondo respecto de los hechos del caso por parte del juez constitucional<sup>20</sup>. Esto por cuanto, de realizar un pronunciamiento en ese sentido, se estaría desconociendo, sin una razón que lo justifique, el carácter subsidiario, preferente e inmediato que el constituyente le confirió a la acción de amparo constitucional<sup>21</sup>.

Por lo anterior, la Sala procederá a revocar la sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca -Sección Segunda Subsección C-, del veinticuatro (24) de enero de dos mil doce (2012); para en su lugar confirmar, pero solo por las razones anteriormente expuestas, el fallo del Juzgado Trece (13) Administrativo del Circuito de Bogotá -Sección Segunda- del veintitrés (23) de noviembre de dos mil once (2011).

## I. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución Política,

RESUELVE:

PRIMERO.- REVOCAR la sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca -Sección Segunda Subsección C-, del veinticuatro (24) de enero de dos mil doce (2012); para en su lugar CONFIRMAR, pero solo por las razones anteriormente expuestas, el fallo del Juzgado

Trece (13) Administrativo del Circuito de Bogotá -Sección Segunda- del veintitrés (23) de noviembre de dos mil once (2011).

SEGUNDO.- LIBRAR, por la Secretaría, la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

ADRIANA GUILLÉN ARANGO

GABRIEL E. MENDOZA MARTELO

Magistrada

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1La demanda de tutela fue interpuesta por el accionante el 28 de octubre de 2011. Folio 63 del cuaderno 1. En adelante, los folios a los que se haga mención en la presente providencia forman parte del cuaderno 1, salvo que se exprese lo contrario.

2 Folios 29-32.

3 Óp. Cit.

4 Folio 33.

5 Folios 35-38.

6 Folio 63.

7Folios 82-87.

8 Folio 86.

9 Óp. Cit.

10 Folios 102-111.

11 Folio 109.

12 Folios 5-18, del cuaderno 2.

13 En Auto del veintidós (22) de marzo de dos mil doce (2012) de la Sala de Selección de tutela No. 3 de la Corte Constitucional, se dispuso la revisión de la providencia en cuestión y se procedió a su reparto.

14 Artículo 86 de la Constitución Política y 1º y 10º del Decreto 2591 de 1991. Poder visible a folio 1.

15 De acuerdo con lo previsto por el artículo 86 de la Constitución Política y 5º del Decreto 2591 de 1991.

16 Ver, entre otras, las sentencias T-495 de 2005, T-575 de 2002, T-900 de 2004, T-403 de 2005 y T-425 de 2009.

17 Cf. Sentencia T-132 de 2004

18 Cf. Sentencia T-792 de 2009.

19 Resolución No. 34721 de 2008, visible a folios 35-38.

21 Sentencia SU-961 de 1999: “Si el elemento de la inmediatez es consustancial a la protección que la acción brinda a los derechos de los ciudadanos, ello implica que debe ejercerse de conformidad con tal naturaleza. Esta condiciona su ejercicio a través de un deber correlativo: la interposición oportuna y justa de la acción.”. Sentencia C-543 de 1992: “La Corte ha señalado que dos de las características esenciales de esta figura en el ordenamiento jurídico colombiano son la subsidiariedad y la inmediatez: [...]; la segunda, puesto que la acción de tutela ha sido instituida como remedio de aplicación urgente que se hace preciso administrar en guarda de la efectividad concreta y actual del derecho objeto de

violación o amenaza. Luego no es propio de la acción de tutela el sentido de medio o procedimiento llamado a reemplazar los procesos ordinarios o especiales, ni el de ordenamiento sustitutivo en cuanto a la fijación de los diversos ámbitos de competencia de los jueces, ni el de instancia adicional a las existentes, ya que el propósito específico de su consagración, expresamente definido en el artículo 86 de la Carta, no es otro que el de brindar a la persona protección efectiva, actual y supletoria en orden a la garantía de sus derechos constitucionales fundamentales”.