**Consejero Ponente: NICOLÁS YEPES CORRALES**

Bogotá D.C., trece (13) de agosto de dos mil veintiuno (2021)

**Radicación:** 11001-03-15-000-2021-03846-00

**Actor:** Manuel Sebastián Padilla Cafiel

**Accionados:** Juzgado 5º Administrativo del Circuito de Montería y Sala Cuarta de Decisión del Tribunal Administrativo de Córdoba

**Asunto:** Sentencia de Primera Instancia

**Tema:** Acción de tutela en contra de providencia judicial. **Subtema 1.-** El requisito general de relevancia constitucional. **Sentido del fallo de tutela:** Se declara improcedente la solicitud de amparo constitucional.

La Sala decide la acción de tutela presentada por Manuel Sebastián Padilla Cafiel en contra de los fallos del 23 de julio de 2020 y 22 de abril de 2021, proferidos por el Juzgado 5º Administrativo del Circuito de Montería y la Sala Cuarta de Decisión del Tribunal Administrativo de Córdoba, respectivamente.

**I. ANTECEDENTES**

**1.- La solicitud de tutela**

Manuel Sebastián Padilla Cafiel interpuso acción de tutela[[1]](#footnote-1) en contra del Juzgado 5º Administrativo del Circuito de Montería y de la Sala Cuarta de Decisión del Tribunal Administrativo de Córdoba, en la que solicitó la protección de sus derechos fundamentales de acceso a la administración de justicia, al debido proceso, e igualdad, que consideró vulnerados con las providencias proferidas el 23 de julio de 2020 y 22 de abril de 2021 por las autoridades judiciales accionadas, al interior del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho radicado bajo el No. 230013333005201700040.

**2.- Hechos**

2.1.- La señora María Auxiliadora Pizarro Meola laboró en calidad de docente al servicio del Magisterio.

2.2.- Tras su fallecimiento, la pensión de jubilación que devengaba fue reconocida a su cónyuge supérstite, Manuel Sebastián Padilla Cafiel, mediante la Resolución No. 17202 del 19 de agosto de 2010.

2.3.- Posteriormente, el señor Manuel Sebastián Padilla Cafiel solicitó la reliquidación de la aludida mesada, a efectos de que se le incluyeran todos los factores salariales devengados en el año previo al retiro del servicio de su esposa. Sin embargo, tal pedimento fue negado mediante la Resolución No. 001459 del 10 de julio de 2015, expedida por la Secretaría de Educación Departamental.

2.4.- Inconforme con lo decidido, el 5 de agosto de 2015, el accionante interpuso el correspondiente recurso de reposición, ante el cual no recibió respuesta alguna.

2.5.- Por lo mencionado, instauró demanda en uso del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de la Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, en la que peticionó la nulidad de la Resolución No. 001459 del 10 de julio de 2015, por la cual se negó la reliquidación de la pensión y del acto ficto surgido del silencio administrativo negativo respecto al recurso de reposición radicado el 5 de agosto de 2015 y, a título de restablecimiento del derecho, pidió que se reliquidara la pensión aplicando el 75% promedio por todo factor salarial devengado durante el año de servicios anterior al momento de que la causante adquiriera su estatus pensional, entre ellos las prima de navidad y vacaciones.

2.6.- A la causa le correspondió el radicado No. 230013333005201700040 y, en primera instancia, fue decidida por el Juzgado 5º Administrativo del Circuito Judicial de Montería, que en audiencia inicial del 23 de julio de 2020 decidió negar las pretensiones de la demanda al encontrar probada la excepción de inexistencia de la obligación, por cuanto la causante se vinculó antes de la entrada en vigencia de la Ley 812 de 2003, esto es, el 15 de febrero de 1978, momento para el cual los factores a tener en cuenta para la liquidación de la mencionada prestación eran únicamente aquellos sobre los cuales se realizaron aportes, de acuerdo con el artículo 1º de la Ley 62 de 1985.

2.7.- La segunda instancia fue conocida por la Sala Cuarta de Decisión del Tribunal Administrativo de Córdoba que, en providencia del 22 de abril de 2021, confirmó la sentencia anterior, bajo los mismos argumentos.

**3.- Fundamentos de la solicitud de amparo**

El interesado adujo que la autoridades judiciales accionadas vulneraron sus derechos fundamentales, en tanto incurrieron en defecto sustantivo por la indebida aplicación del artículo 15 de la Ley 91 de 1989 y por desconocer disposiciones *“que contienen expresas prohibiciones legales sobre la aplicación del régimen pensional de la causante, tales como el artículo 279 de la Ley 100 de 1993 y 81 de la Ley 812 de 2003, reiteradas por el parágrafo transitorio 1º del Acto Legislativo 001 de 2005”*[[2]](#footnote-2).

**4.- Pretensiones**

El accionante solicitó el amparo de sus derechos fundamentales y, en consecuencia, que se dejen sin efectos los fallos proferidos por el Juzgado 5º Administrativo del Circuito de Montería y la Sala Cuarta de Decisión del Tribunal Administrativo de Córdoba, con el fin de que se ordene emitir los de reemplazo que reliquiden la pensión de jubilación con base en lo establecido en la Ley 91 de 1989.

**5.- Trámite de la acción de tutela y contestaciones**

5.1.- Mediante auto del 22 de junio[[3]](#footnote-3) de 2021 se admitió la acción de tutelay se ordenó su notificación[[4]](#footnote-4).

5.2.- El Ministerio de Educación[[5]](#footnote-5) expresó que la tutela se torna improcedente por ausencia de vulneración de derechos fundamentales. Adicionalmente solicitó ser desvinculado del trámite, al carecer de legitimación en la causa por pasiva.

5.3.- El Juzgado 5º Administrativo del Circuito de Montería y la Sala Cuarta de Decisión del Tribunal Administrativo de Córdoba guardaron silencio.

**II. CONSIDERACIONES**

**1.- Competencia**

Esta Sala es competente para conocer de la acción de tutela interpuesta por Manuel Sebastián Padilla Cafiel en contra del Juzgado 5º Administrativo del Circuito de Montería y la Sala Cuarta de Decisión del Tribunal Administrativo de Córdoba, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 de la Constitución, 37 del Decreto 2591 de 1991 y 13 del Acuerdo 080 de 2019 de la Sala Plena del Consejo de Estado.

**2.- Problema jurídico**

La Sala verificará si la solicitud de amparo cumple con los requisitos generales de procedibilidad en contra de providencias judiciales, específicamente con el de relevancia constitucional y, en caso afirmativo, abordará el estudio de los defectos alegados.

**3.- La acción de tutela en contra de providencias judiciales**

La Corte Constitucional en sentencia C-590 de 2005 reconoció que la acción de tutela en contra de providencias judiciales está sujeta al cumplimiento de rigurosos requisitos de procedibilidad[[6]](#footnote-6) y de procedencia[[7]](#footnote-7), con el fin de determinar si se vulneraron o no los derechos de orden superior.

**4.- Verificación del cumplimiento del requisito general de relevancia constitucional en el caso concreto**

4.1.-Sobre este requisito, la Corte Constitucional ha señalado que el juez de tutela *“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”*[[8]](#footnote-8).

En ese sentido, para determinar si una solicitud de amparo tiene o no relevancia constitucional, la Sala Plena del Consejo de Estado ha considerado necesario examinar dos elementos, a saber[[9]](#footnote-9): (i) que el actor cumpla su carga argumentativa, en donde justifique suficientemente la relevancia constitucional por vulneración de derechos fundamentales, ya que no basta que se aduzca la transgresión de aquellos; y (ii) que la acción de tutela no se erija en una instancia adicional al proceso ordinario en el cual fue proferida la providencia acusada, puesto que este mecanismo especial está constituido para proteger derechos fundamentales y no para discutir la discrepancia que el actor tenga frente a la decisión judicial.

4.2.- La Sala advierte que el amparo impetrado no satisface el requisito de relevancia constitucional, pues pese a que cumple la carga argumentativa requerida, se apercibe como un medio dirigido a revivir el análisis jurídico efectuado por los jueces naturales dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho radicado bajo el No. 230013333005201700040, como si este mecanismo fuera una instancia adicional al proceso ordinario.

4.3.- Ciertamente, en la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, el acá accionante peticionó, entre otras cosas, que se declarara nulidad de la Resolución No. 001459 del 10 de julio de 2015, proferida por la Secretaría de Educación Departamental, a través de la cual se le negó el reajuste de la pensión con la inclusión de todos los factores salariales devengados en el último año de servicios por la causante.

En respuesta, en primera instancia, el Juzgado 5º Administrativo del Circuito de Montería, el 23 de julio de 2020, negó las súplicas de la demanda pues:

*“El despacho encuentra que el demandante no tiene derecho a la reliquidación de la pensión post mortem, tomando como ingreso base de liquidación la totalidad de los factores devengados en el último año de servicios por la causante María Auxiliadora Pizarro Meola, incluyendo aquellos que no están enlistados en el artículo 1º de la Ley 62 de 1985 y sobre los cuales no se realizaron aportes al sistema”.*

(…)

(…) *se tiene que de acuerdo con la regla establecida respecto del ingreso base de liquidación de la pensión de jubilación de los docentes oficiales vinculados antes de la entrada en vigencia de la Ley 812 de 2003, como es el caso de la causante, quien ingresó al servicio el (15) de febrero de 1978, los factores que deben tenerse en cuenta son únicamente aquellos sobre los que se hubieran efectuado los aportes, de acuerdo con el artículo 1º de la Ley 62 de 1985.*

*En este orden, la prima de vacaciones y de navidad no pueden incluirse en la base de liquidación de la pensión post mortem, por cuanto no constituyen base de liquidación de los aportes. Lo que quiere decir que la liquidación de la prestación reconocida se ajustó a derecho, por cuanto la entidad tuvo en cuenta los factores que devengó y sobre los cuales cotizó en último año de servicio”*[[10]](#footnote-10).

De su lado, la Sala Cuarta de Decisión del Tribunal Administrativo de Córdoba, al resolver la alzada en sentencia del 22 de abril de 2021, confirmó la decisión que antecede, con base en los siguientes argumentos:

*“A diferencia de lo manifestado por la togada, la sostenibilidad financiera, es un principio elevado a canon constitucional con el acto legislativo 01 de 2005, y los docentes no están excepcionados de ello; máxime que como lo demuestra el análisis de la Ley 33 de 1985 -norma aplicable a docentes-, desde su génesis, estableció la obligación de aportar, así como la liquidación de la prestación, con base en los factores que se hubiesen tenido en cuenta para los aportes. Lo que además, no resulta extraño a los docentes afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales como la parte actora, en tanto la financiación para el reconocimiento de las prestaciones a su cargo conlleva un porcentaje de aportes de los docentes y otro de la Nación, para el cual se tienen en cuenta los factores enlistados en la Ley 33 de 1985 y la Ley 62 del mismo año.*

*Interpretación que tal como lo han reiterado los máximos órganos de cierre de todas las jurisdicciones, permite a diferencia de lo expresado por la togada garantizar los derechos a la seguridad social en un mayor número de personas, y de cuyo análisis no se desprende un “giro inesperado y contrario al ordenamiento jurídico”.*

*En consecuencia, no le queda otro camino a la Sala que confirmar la decisión objeto del recurso, en tanto de conformidad con la sentencia de unificación de 25 de abril de 2019, al estar vinculada la causante al magisterio oficial, antes de la [L]ey 812 de 2003, la norma aplicable a efectos de liquidar la prestación post mortem, no es otra que la [L]ey 33 de 1985, conforme al criterio imperante a la fecha de definición de la controversia; precedente que como se ha expuesto es de carácter vinculante; además ha venido siendo acogido por esta Corporación de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10 y 270 de la [L]ey 1437 de 2011, en virtud de los cuales al decidir se deben tener en cuenta en las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado en las que se interpreten y apliquen disposiciones constitucionales y legales”*[[11]](#footnote-11).

Una vez revisado lo anterior, observa la Sala que la petición tuitiva reitera las alegaciones esgrimidas en la instancia ordinaria, por lo que se apercibe como un medio dirigido a revivir el análisis jurídico y probatorio efectuado por las autoridades judiciales accionadas dentro del proceso iniciado en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho bajo radicado No. 230013333005201700040, con el fin de obtener la nulidad del acto a través del cual se negó el reajuste de la pensión sustituida de jubilación.

Al respecto, debe recordarse que la procedencia de la acción de tutela en contra de providencias judiciales es de carácter excepcional y no pretende desconocer la vigencia de la autonomía e independencia judicial, ni los principios de cosa juzgada y seguridad jurídica, en razón a lo cual es concebida como un *“juicio de validez”* y no como un *“juicio de corrección”*de la decisión cuestionada[[12]](#footnote-12), lo que se opone a que se use indebidamente como una nueva instancia para la discusión de los asuntos sobre interpretación del derecho, que dieron origen a la controversia[[13]](#footnote-13).

5.- Con fundamento en las consideraciones expuestas, la Sala declarará la improcedencia de la acción de tutela presentada por Manuel Sebastián Padilla Cafiel, en contra de los fallos del 23 de julio de 2020 y 22 de abril de 2021, proferidos por el Juzgado 5º Administrativo del Circuito de Montería y la Sala Cuarta de Decisión del Tribunal Administrativo de Córdoba, respectivamente.

En mérito de lo expuesto, la Subsección C de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

**III. RESUELVE**

**PRIMERO:** Declarar la **IMPROCEDENCIA** de la acción de tutela presentada por Manuel Sebastián Padilla Cafiel, con fundamento en las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: NOTIFICAR** la presente decisión a los interesados por el medio más expedito.

**TERCERO: ENVIAR** a la Corte Constitucional para su eventual revisión, en caso de no ser impugnada en el término.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS**

**Presidente de Sala**

**GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE**

**Consejero de Estado**

**Aclaración de Voto Cfr. Rad. 11001-03-15-000-2019-01299-00**

**NICOLÁS YEPES CORRALES**

**Consejero Ponente**

1. Obra en aplicativo digital Samai con certificado F7DA9CEE10D24CF9 243BCC68C931060E 96602E6A9B2BD567 FD101C2545E75CAA. [↑](#footnote-ref-1)
2. Ibidem. Folio 1. [↑](#footnote-ref-2)
3. Obra en aplicativo digital Samai con certificado 049F4DE77F912EE6 24B422B003C9F2CB 7715C4C2E17D955C F0FB4D8A338540D0. [↑](#footnote-ref-3)
4. Obra en aplicativo digital Samai con certificado 119979EB0172E2F5 1FC53A3505E77D83 0A40BE647923A394 515FC9D9EDF6A381. [↑](#footnote-ref-4)
5. Obra en aplicativo digital Samai con certificado 0623B5C756852FEC 700284E580F6BDEE CB007044DA7A1CDD 35B0F529F93AB37D. [↑](#footnote-ref-5)
6. De acuerdo con la sentencia C-590 de 2005, la tutela contra providencia judicial está sujeta al cumplimiento de los siguientes requisitos generales de procedibilidad: que el asunto sometido a estudio del juez de tutela tenga relevancia constitucional; que el actor haya agotado los recursos judiciales ordinarios y extraordinarios antes de acudir al juez de tutela; que la petición cumpla con el requisito de inmediatez; que en el evento de fundamentarse la solicitud en una irregularidad procesal, esta tenga incidencia directa en la decisión de fondo que se estima violatoria de los derechos fundamentales; que se identifiquen en forma razonable los hechos que generan la vulneración de los derechos y, de ser posible, hayan sido cuestionados al interior del proceso y; que el fallo censurado no sea de tutela. [↑](#footnote-ref-6)
7. Los requisitos específicos, también conocidos como defectos, son: defecto orgánico; defecto procedimental; defecto fáctico; defecto material o sustantivo; defecto por error inducido; defecto por falta de motivación; defecto por desconocimiento del precedente; y defecto por violación directa de la Constitución. [↑](#footnote-ref-7)
8. Corte Constitucional. Sentencia C-590 de 08 de junio de 2005. [↑](#footnote-ref-8)
9. Sentencia del 5 de agosto de 2014 proferida por la Sala Plena del Consejo de Estado. Radicado número: 11001 03 15 000 2012 02201 01 (IJ). [↑](#footnote-ref-9)
10. Obra en aplicativo digital Samai con certificado F7DA9CEE10D24CF9 243BCC68C931060E 96602E6A9B2BD567 FD101C2545E75CAA, folios 19-21. [↑](#footnote-ref-10)
11. Ibidem. Folio 30. [↑](#footnote-ref-11)
12. Corte Constitucional, sentencia T-310 de 2009. [↑](#footnote-ref-12)
13. Corte Constitucional, sentencia T-384 de 2018. [↑](#footnote-ref-13)