

Sentencia T-034/18

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

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Evolución jurisprudencial respecto al reemplazo de la expresión "vía de hecho" por la de "causales genéricas de procedibilidad"

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

UNIFICACION DE JURISPRUDENCIA EN MATERIA DE PROCEDENCIA Y LEGITIMIDAD DE LA UGPP PARA INTERPONER RECURSO DE REVISION-Para controvertir decisiones judiciales que han reconocido y reliquidado pensiones con palmario abuso del derecho, según art. 20 de la ley 797/03

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Improcedencia por existir otro medio de defensa judicial y no probar perjuicio irremediable

Esta Sala verifica que no se está ante la inminente ocurrencia de un perjuicio irremediable, que deba ser evitado con medidas urgentes. Por tanto, es necesario que la UGPP redirija su actuación hacia la interposición de los recursos pertinentes y principales. En este caso, el recurso extraordinario de revisión.

Referencia: Expediente T-6.409.623

Acción de tutela instaurada por la Unidad Administrativa Especial de Gestión del Pasivo Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –UGPP– contra el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y otros

Procedencia: Sección Quinta del Consejo de Estado

Asunto: Requisito de subsidiariedad respecto de acciones de tutela presentadas por la UGPP. Improcedencia de la acción de tutela ante la existencia de un medio judicial idóneo y efectivo para la protección de derecho. Ausencia de perjuicio irremediable.

Magistrada sustanciadora:

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Bogotá D. C., trece (13) de febrero de dos mil dieciocho (2018).

La Sala Sexta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, conformada por el magistrado José Fernando Reyes Cuartas y las magistradas Cristina Pardo Schlesinger y Gloria Stella Ortiz Delgado, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En la revisión del fallo del 30 de agosto de 2017 dictado por la Sección Quinta del Consejo de Estado, que confirmó el proferido el 13 de julio de 2017 por la Sección Cuarta de esa Corporación, dentro de la acción de tutela instaurada por la Unidad Administrativa Especial de Gestión del Pasivo Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, en adelante UGPP, contra el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y otro.

El asunto llegó a la Corte Constitucional por remisión que realizó el Consejo de Estado, en virtud de lo ordenado por los artículos 86, inciso 2°, de la Constitución y 32 del Decreto 2591 de 1991. Mediante Auto del 27 de octubre de 2017, la Sala Décima de Selección de Tutelas de esta Corporación lo escogió para su revisión[1] y decidió su acumulación a los expedientes T-6.390.550, T-6.334.202, T-6.336.884, T-6.355.652, T-6.355.658, T-6.366.393, T-6.404.099, T-6.406.733, T-6.409.614, T-6.422.978, T-6.422.982 y T-6.425.866[2], para que fueran fallados en una sola sentencia, si así lo consideraba pertinente la Sala de Revisión.

Una vez estudiados los expedientes se advirtió la necesidad de desacumular tres de ellos. Así, mediante Auto 660 del 5 de diciembre de 2017, la entonces Sala Quinta de Revisión de Tutelas decretó la desacumulación procesal de los expedientes T-6.406.733, T-6.409.614 y T-6.409.623 para que cada uno fuera fallado en una sentencia independiente.

I. ANTECEDENTES

El 25 de abril de 2017, el representante de la UGPP interpuso acción de tutela contra el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y el Juzgado 22 Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá, para que se amparen transitoriamente los derechos al debido proceso y de acceso a la administración de justicia, “en conexidad con el principio de sostenibilidad fiscal”, que considera vulnerados por los fallos proferidos por esas autoridades judiciales en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho iniciado por el señor Arturo Fredi Becerra Mosquera.

Lo anterior, debido a que dichas entidades judiciales: (i) desconocieron el precedente constitucional fijado en materia de reliquidación de pensiones e ingreso base de liquidación, en adelante IBL; (ii) no aplicaron el Decreto 1158 de 1994 para reliquidar la pensión del señor Becerra Mosquera, que era el vigente al momento en que operó su retiro definitivo; e (iii) ignoraron que las órdenes emitidas generan un presunto doble pago, a cargo del Estado y a favor del señor Becerra Mosquera.

Debido a lo anterior, la UGPP alegó que las autoridades judiciales incurrieron en defecto fáctico, defecto sustantivo, error inducido, desconocimiento del precedente y violación directa de la Constitución.

Hechos narrados por la UGPP y derivados de las pruebas obrantes en el expediente

1. El señor Arturo Fredi Becerra Mosquera, en la actualidad de 70 años[3], estuvo vinculado laboralmente al Departamento Administrativo de la Función Pública desde el 3 de febrero de 1971 hasta el 26 de febrero de 1999, cuando fue declarado insubsistente, a través de la Resolución N° 112 del 25 de febrero de 1999.

2. Inconforme con la declaratoria de insubsistencia, el señor Becerra inició un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho con el fin de anular la referida Resolución. En primera instancia, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca negó las pretensiones de la demanda, a través de

fallo del 14 de febrero de 2003. Sin embargo, el 13 de octubre de 2005 el Consejo de Estado revocó la decisión, declaró la nulidad de la Resolución N° 112 de 1999 y ordenó el reintegro del señor Becerra a un cargo de igual o superior categoría y sin solución de continuidad[5].

3. La anterior decisión fue cumplida por el Departamento Administrativo de la Función Pública. Así, a través de la Resolución N° 230 del 18 de abril de 2006, esa entidad reintegró al señor Becerra a partir del 1° de mayo de 2006 y le pagó sueldos y prestaciones sociales desde el momento de la insubsistencia hasta el día de su reintegro. Una vez notificada esa Resolución de reintegro, el señor Becerra presentó carta de renuncia al cargo en el cual lo habían reintegrado, también a partir del 1° de mayo de 2006[6].

4. De forma paralela al anterior proceso, el señor Becerra solicitó a CAJANAL el reconocimiento y pago de su pensión de vejez. Así, a través de la Resolución N° 32879 del 3 de diciembre de 2002, CAJANAL le reconoció una pensión mensual vitalicia de vejez por valor de \$2.219.778 pesos, que comenzó a pagar desde el 14 de abril de 2002[7]. Dicha pensión se liquidó con el 75% del promedio de los salarios devengados en el Departamento de la Función Pública entre 1994 y 1999, de conformidad con el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 y las normas concordantes.

5. En 2011, el pensionado solicitó a CAJANAL la reliquidación de su mesada pensional porque consideraba que debían incluirse todos los factores salariales devengados en el último año de servicios y tomarse como base el 75% del promedio de lo devengado en ese año.

Sin embargo, la entidad negó dicha reliquidación mediante Resolución UGM 034871 del 24 de febrero de 2012[8]. En ella expuso que el señor Becerra era beneficiario del régimen de transición y, por ende, se encontraba cobijado por la Ley 33 de 1985 para efectos de determinar la edad, el tiempo de servicios y el monto de la pensión. Empero, el IBL debía calcularse de conformidad con la Ley 100 de 1993 y el artículo 1° del Decreto 1158 de 1994[9]. Dicha Resolución concluyó:

“En consideración a la normatividad transcrita, no se puede acceder a reliquidar la pensión de vejez con la inclusión de todos los factores salariales, toda vez que el status jurídico de pensionado lo adquirió el 14 de abril de 2002, en vigencia de la Ley 100 de 1993, y acreditó cotizaciones al Sistema General de Pensiones en vigencia de la misma, por lo tanto la liquidación de la pensión de vejez se debe ejecutar con el 75% de lo devengado en los últimos 10 años de servicios o el tiempo que le hiciere falta y con los factores salariales contemplados en el Decreto 1158 de 1994”[10].

6. El señor Becerra inició un nuevo proceso de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de la Resolución que negó la reliquidación pensional, el cual correspondió en **primera instancia** al Juzgado 22 Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá (demandado en esta acción). El **3 de septiembre de 2013**, dicho Juzgado declaró la nulidad de la Resolución y, en consecuencia, ordenó a la UGPP reliquidar la mesada pensional del señor Becerra, con el 75% de la totalidad de los factores salariales devengados en el último año de servicio, esto es, en 1999. Adicionalmente, ordenó la indexación de las sumas desde la fecha en que se le empezó a pagar la pensión y decretó la prescripción de las mesadas pensionales desde junio 8 de 2008[11].

Para el Juzgado, entre otros argumentos, el acto administrativo incurrió en “errores de derecho” por violación de la ley sustancial, ya que en este caso la Administración debió incluir los factores salariales de conformidad con la ley anterior a la Ley 100 de 1993, en tanto el pensionado estaba en régimen de transición. Explicó que la aplicación del régimen anterior debió ser integral y no

parcializada[12].

7. En **segunda instancia**, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante fallo del **20 de febrero de 2014** confirmó parcialmente la decisión del a quo. Lo anterior debido a que, en su criterio, la “prima de coordinación” fue expresamente excluida por el Legislador, y porque no se pagaba con “habitualidad”[13]. En esa medida no podía contarse como factor salarial.

Con posterioridad, dentro de ese proceso el Tribunal emitió un auto de corrección por error numérico en la parte resolutive, que tiene fecha del 2 de junio de 2016[14], por lo tanto, la UGPP alegó que las decisiones sólo quedaron en firme después de la ejecutoria de dicho auto; es decir, el 10 de junio de 2016.

8. El 30 de septiembre de 2016, el señor Becerra solicitó el cumplimiento de los fallos ante la UGPP. Sin embargo, ante la ausencia de respuesta instauró una acción de tutela, mediante la cual se amparó su derecho de petición y se ordenó a la UGPP dar respuesta a la solicitud[15].

A pesar de la orden del Juez de tutela, la UGPP no contestó a la solicitud de cumplimiento y, como consecuencia de ello el señor Becerra tramitó un incidente de desacato[16], que condujo a que la UGPP emitiera la **Resolución RDP 007713 del 28 de febrero de 2017**[17], por medio de la cual se negó la petición de cumplimiento de los fallos emitidos por los jueces administrativos, “por cuanto es imposible su cumplimiento a raíz de que la ejecución de dichas providencias generarán un doble pago el cual es prohibido por la Constitución Política de 1991”[18]. El incidente de desacato fue archivado el **14 de marzo de 2017**.

9. Para el momento en que se presentó esta acción de tutela, el señor Becerra Mosquera estaba activo en la nómina de pensionados de la UGPP, con una mesada de \$4.437.693, y la reliquidación ordenada por los jueces administrativos no se había efectuado.

Fundamentos de la acción de tutela

10. Con fundamento en los hechos expuestos, la UGPP solicitó que se **suspendan transitoriamente** las decisiones emitidas por el Juzgado 22 Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho que anuló la Resolución mediante la cual se negó la reliquidación de la pensión del señor Becerra.

Lo anterior, con el fin de: (i) evitar “una clara y gravísima afectación del patrimonio del Estado y la vulneración flagrante de los principios de sostenibilidad fiscal y solidaridad...”[19]; (ii) proteger los derechos al debido proceso y de acceso a la administración de justicia de la UGPP; y (iii) evitar que los representantes legales de la UGPP “se vean condenados a sanciones económicas y hasta de desacato que el causante inicie por el no cumplimiento de las órdenes contenciosas... relacionadas con el pago de unas sumas de dinero a las cuales no se tiene derecho”.

11. Para la UGPP la acción de tutela resulta procedente por las siguientes razones:

Relevancia constitucional: La acción de tutela adquiere relevancia constitucional porque con las decisiones de los jueces administrativos no sólo se vulneran los derechos fundamentales de la UGPP, sino que además se generó “una ostensible vía de hecho” que atenta contra la Constitución, porque se reliquidó la pensión con un IBL incorrecto para el caso concreto y se ordenó el pago desde 1999, sin tener en cuenta que el retiro definitivo del señor Becerra ocurrió

en 2006.

Subsidiariedad: Si bien en este caso procede el recurso extraordinario de revisión de sentencias, la acción de tutela se presenta como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La UGPP argumenta que dentro del proceso extraordinario de revisión no se consagra la suspensión provisional de sentencias, que es lo que en este caso pretende, porque de hacerse efectivas las mismas, esa entidad estaría pagando al señor Becerra dineros a los que “no tiene derecho, en detrimento del erario...”[21].

En este punto, la UGPP explicó uno a uno los elementos del perjuicio irremediable y argumentó por qué se configuraban en este caso. En efecto, explicó que de no suspenderse la ejecutoria de las sentencias acusadas se causaría un daño inminente y grave (el doble pago), que requiere de medidas urgentes para ser conjurado (la suspensión de la ejecutoria).

Inmediatez: Según la UGPP la acción de tutela fue presentada en un tiempo razonable porque:

Si bien las sentencias que se atacan son del 3 de septiembre de 2013 y del 20 de febrero de 2014, la última actuación dentro de ese proceso fue el auto de corrección de la parte resolutive de la sentencia de segunda instancia, que tiene fecha del 2 de junio de 2016, mientras que la acción de tutela fue instaurada el 25 de abril de 2017, siendo este lapso razonable.

El cumplimiento de dichas sentencias aún está pendiente, razón por la cual el señor Becerra puede iniciar acciones contra la UGPP, lo que hace que los derechos de esa entidad estén en constante amenaza.

La UGPP debe cumplir ciertos procesos internos que son fijados por Ley, que hacen que la decisión de acudir a la acción de tutela en determinado caso, deba pasar por varias instancias previas que han de tenerse en cuenta para fijar la razonabilidad en el tiempo. Adicional a ello, el juez debe considerar el alto volumen de trabajo que recae sobre la UGPP.

Irregularidad procesal: Si bien en este proceso no se alegó una irregularidad procesal como tal, la UGPP reseñó algunos cuestionamientos sobre la reliquidación de la pensión del señor Becerra.

Relato de los hechos: La UGPP indicó que ofrece “plena claridad en cuanto al fundamento de la afectación de los derechos que se imputa a la decisión judicial”.

Que no se trate de una acción de tutela: Para la UGPP es evidente que las sentencias que ataca no son fallos de tutela, sino que fueron emitidas dentro de un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho.

11. Hechas las anteriores consideraciones, la UGPP pasa a argumentar la existencia de los defectos en las providencias que ataca, así:

Defecto fáctico: Para la UGPP las providencias acusadas incurrieron en este ítem porque los jueces hicieron una “errada valoración del material probatorio aportado ya que pasaron por alto que el IBL en el reconocimiento y pago de la mesada pensional del causante debía hacerse con el promedio de lo devengado en los últimos 10 años de servicio o el tiempo que le hiciere falta, y con los factores salariales determinados en el Decreto 1158 de 1994, teniendo en cuenta que el causante adquirió su estatus de pensionado el 14 de abril de 2002”[22].

Defecto sustantivo: Según la UGPP, las entidades judiciales acusadas determinaron de forma “correcta” que el señor Becerra era sujeto al régimen de transición, pero de forma “incorrecta

precisa[ron] que el ingreso base de liquidación corresponde al 75% del promedio de lo devengado en el último año de servicio y con la inclusión de todos los factores salariales por él devengados en ese periodo, conforme la Ley 33 de 1985 y la Ley 62 de 1985”[23].

Para la UGPP la Ley 33 de 1985 no era aplicable al señor Becerra, porque él adquirió su derecho pensional después de la entrada en vigencia la Ley 100 de 1993 (14 de abril de 2002), por ello el IBL correspondía al previsto en la nueva legislación de conformidad con los artículos 21 y 36 de la citada Ley 100. Lo contrario, implicaría que se desvirtuara el “efecto útil de la norma” y se le diera validez a una norma derogada, más allá de la habilitación que permite el régimen de transición.

En este punto se aclaró que el régimen de transición no retrotrae la vigencia completa de los regímenes anteriores, sino sólo los tres aspectos específicos descritos en la ley que son: edad, tiempo de servicios y monto de la pensión[24], es decir, se excluyó expresamente el IBL de los regímenes anteriores.

A partir de todo lo anterior, la UGPP alegó que los entes judiciales desconocieron la aplicación de normas legales y vigentes, lo cual implica que incurrieron en un defecto sustantivo.

Error inducido: La UGPP adujo que las entidades judiciales fueron inducidas a error por parte del señor Becerra y sus apoderados. Lo anterior, debido a que éstos no informaron a los despachos judiciales que el Consejo de Estado, a través del fallo del 13 de octubre de 2010, había ordenado el reintegro del señor Becerra sin solución de continuidad; es decir, con el correspondiente pago de salarios y prestaciones sociales desde el 1º de marzo de 1999 hasta el 1º de mayo de 2006 (fecha de su renuncia).

Esta omisión conllevó a que los despachos judiciales fijaran como fecha de desvinculación del señor Becerra, el 28 de febrero de 1999, cuando el retiro definitivo correspondió al 1º de mayo de 2006. Así es claro, según la UGPP, que el señor Becerra “está buscando por cualquier medio obtener dicho reconocimiento para recibir doble emolumento del tesoro público lo cual está prohibido por nuestra Carta Política”[25].

Para la UGPP, el señor Becerra no actuó con lealtad procesal al omitir información respecto de todos los pagos que había recibido por parte del Estado.

Desconocimiento del precedente: Respecto de este defecto, la UGPP citó en especial las sentencias C-168 de 1995, C-258 de 2013, T-078 de 2014, Auto 326 de 2014, SU-230 de 2015 y SU-427 de 2016 de la Corte Constitucional, a partir de las cuales explicó que la regla para la liquidación de la pensión en régimen de transición es clara y, por consiguiente, los jueces administrativos debieron aplicarla. Sin embargo, tales autoridades eligieron la tesis contraria.

Violación directa de la Constitución: Según la UGPP las sentencias acusadas incurrieron en violación del artículo 128 superior, que consagra la prohibición de recibir más de una asignación que provenga del tesoro público. Indicó que los jueces hicieron prevalecer otras normas de carácter legal por encima de la Constitución al conceder al señor Becerra la reliquidación e indexación de su pensión a partir de 1999, cuando en realidad la fecha de retiro definitivo del pensionado ocurrió el 1º de mayo de 2006.

Adicionalmente, alegó que no se tuvo en cuenta que durante el periodo del 14 de abril de 2002 al 1º de mayo de 2006, el señor Becerra “devengó sueldo, situación que impedía que para ese periodo también se pagara mesada pensional”[26].

Por último, sostiene que la situación causada por las sentencias de los jueces contenciosos administrativos quebrantan los principios de sostenibilidad fiscal y de solidaridad del Sistema de Seguridad Social consagrados en el artículo 48 de la Carta Política.

B. Actuación procesal

Mediante auto del 25 de abril de 2017, la Sección Cuarta del Consejo de Estado, admitió la acción de tutela y notificó a las entidades demandadas, así como al señor Arturo Fredi Becerra Mosquera y a la Agencia Jurídica para la Defensa del Estado, para que ejercieran sus derechos de defensa y contradicción[27].

La Agencia Jurídica para la Defensa del Estado guardó silencio. Los demás demandados y vinculados presentaron escritos de contestación, así:

Respuesta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca[28]

El Magistrado ponente solicitó declarar improcedente la acción de tutela contra providencia judicial, debido a que se incumple el requisito de inmediatez. En efecto, expresó que "se evidencia que la misma [la acción de tutela] se interpuso el día 25 de abril de 2017, en contra de una sentencia del 20 de febrero de 2014 proferida por esta Corporación y notificada, según consta en el sistema de consulta judicial Siglo XXI, el 23 de febrero de 2015".

Para el Magistrado el lapso de más de dos años es extendido y no justificado, por lo tanto, aceptar la procedencia de esta acción atentaría de manera grave contra el debido proceso, la seguridad jurídica y "el derecho a la certeza y firmeza de las decisiones judiciales".

Respuesta del Juzgado 22º Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá[29]

El Juez solicitó declarar improcedente la acción de tutela y exonerar al Juzgado de cualquier tipo de responsabilidad con fundamento en los siguientes argumentos:

En primer lugar, el Juez indicó que, si bien no fue posible analizar el expediente pues se encuentra archivado, sí revisó la videograbación de la audiencia de fallo. Así, pudo colegir que no se vulneraron los derechos fundamentales de la UGPP, toda vez que en el proceso se estableció que, al entonces demandante, le eran aplicables las Leyes 33 y 62 de 1985, y las sentencias del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, vigentes para el momento del fallo, las cuales avalaban la inclusión del IBL en el régimen de transición.

En segundo lugar, se puso de presente que, en efecto, ninguna de las partes ventiló que el último año de servicios del demandante correspondía a 2005-2006, de conformidad con el reintegro que ordenó el Consejo de Estado. Situación que era de pleno conocimiento del señor Becerra y del UGPP y que no fue conocida por el Juzgado en el momento del fallo.

Como tercer punto, el Despacho sostuvo que si bien la parte actora no informó que el periodo debía contarse desde 2006 para determinar el IBL, la UGPP debió alegar esta circunstancia en los escenarios correspondientes como la contestación de la demanda, la audiencia inicial y/o el recurso de apelación. Debido a que la UGPP no lo hizo, no puede presentar tal alegato ahora a través de una acción de tutela, para justificar el incumplimiento de una orden judicial.

Respuesta del señor Arturo Fredi Becerra Mosquera[30]

El apoderado del señor Becerra solicitó que se negara la acción de tutela debido a que las entidades judiciales no incurrieron en ninguno de los defectos que alega y porque no se configura un perjuicio irremediable.

Clarificó algunos de los hechos expuestos por la UGPP, en especial, respecto a que en 2006 nunca hubo una vinculación real ni efectiva del señor Becerra, ya que renunció el mismo día en que fue reintegrado. Así mismo, explicó que durante 1999 a 2006 no se desempeñó en empleos públicos ni recibió salarios provenientes del tesoro público.

Respecto del perjuicio irremediable, declaró que no es cierto que se cause un daño al erario con el cumplimiento de los fallos en favor de su poderdante, debido a que el mismo Consejo de Estado en proceso de nulidad y restablecimiento de derecho en los cuales ha decretado reintegros por declaratorias de insubsistencia, “ha aclarado que el pago de dichas acreencias laborales se hace bajo el concepto INDEMNIZATORIO, es decir, dicho pago no es incompatible con el pago de la pensión, y por tanto, no hay un desconocimiento del artículo 128 de la Constitución”[31].

Así mismo, manifestó que no es cierto que el perjuicio se grave para la entidad, en especial, respecto de la supuesto responsabilidad fiscal y detrimento patrimonial que alega. Lo anterior, porque, como se indicó el pago por la declaratoria de insubsistencia es indemnizatorio más aun cuando el señor Becerra nunca se reintegró a la entidad.

Igualmente, reveló que no existe ningún desfalco al Estado porque si bien la pensión se causó en el 2002, la reliquidación se ordenó desde junio de 2008 debido al fenómeno de la prescripción de las mesadas. Por lo anterior, adujo, que no se demostró la necesidad de conjurar ningún perjuicio irremediable a través de medidas urgentes e impostergables, más aún cuando la UGPP tiene a su disposición el recurso extraordinario de revisión.

Por último, el apoderado explicó que no existe desconocimiento del precedente, pues los casos que citó la UGPP atienden a situaciones fácticas diferentes a las analizadas por los jueces contenciosos en su momento y son posteriores a las sentencias que le concedieron el derecho. Además, precisó que tales fallos siguieron los principios de igualdad, favorabilidad, legalidad e inescindibilidad de la norma laboral.

C. Decisiones objeto de revisión

Primera instancia

Mediante sentencia del 13 de julio de 2017[32], la Sección Cuarta del Consejo de Estado declaró improcedente la acción de tutela, porque la solicitud formulada por la UGPP no cumplía el requisito de inmediatez.

En efecto, se argumentó, la sentencia que se ataca es del 20 de febrero de 2014, y a pesar de que fue corregida el 2 de junio de 2016, el tiempo transcurrido desde estas dos fechas no es justificado respecto de la acción de tutela que fue interpuesta el 25 de abril de 2017. La Sección Cuarta explicó que, si bien no desconoce que el simple paso del tiempo no es suficiente para declarar incumplida la inmediatez, pues pueden existir ciertas justificaciones válidas para el retraso, en el presente caso las razones que invocó la UGPP “no sirven como argumento para desvirtuar la falta de inmediatez, pues el plazo razonable de seis meses para promover oportunamente la tutela se debe contabilizar desde la notificación de la providencia cuestionada”.

Impugnación

El representante de la UGPP impugnó el fallo y argumentó que la Corte Constitucional ha señalado que el plazo de 6 meses “no es el único lapso ya que todo depende del caso concreto”. Para sustentar esta postura cita la sentencia T-033 de 2010, entre otras. Sostuvo que en este caso, la UGPP no fue inactiva, por el contrario, explicó que para lograr presentar la acción de tutela, el caso debía superar los procesos internos de la entidad (recepción y estudio del caso en diversas etapas), para que se pudiera detectar la irregularidad y presentar un plan de acción.

Así mismo, expresó que se presentaron aspectos de fuerza mayor que justifican un lapso mayor a los 6 meses, como el alto volumen de trabajo que debe afrontar la entidad, que tiene a su cargo el pasivo pensional de CAJANAL y otras 30 entidades liquidadas aproximadamente[33]. Adicionalmente, sostuvo que la UGPP y/o las entidades que absorbió son demandadas en aproximadamente 20.164 procesos ordinarios aproximadamente. Por último, reiteró los argumentos presentados en la demanda.

Segunda instancia

A través del fallo del 30 de agosto de 2017[34], la Sección Quinta del Consejo de Estado decidió confirmar el fallo, pero por incumplimiento del requisito de subsidiariedad.

En efecto, luego de analizar las distintas posturas del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional respecto de la procedencia de las acciones de tutela presentadas por la UGPP después de un periodo considerable de tiempo, la Sección Quinta asumió que en este tipo de casos el estudio de inmediatez debe flexibilizarse, pues no se puede imputar completa inactividad a la UGPP. Así mismo, advirtió que debe tenerse en cuenta que si se alega una grave afectación de dineros públicos, la misma es continua en el tiempo y, por ello, se habilita la presentación de la acción sin la estricta consideración del tiempo. Por esas razones, en el presente asunto, el ad quem dio validez a los argumentos presentados por la accionante y encontró superada la inmediatez.

Sin embargo, respecto del requisito de subsidiariedad, la Sección reiteró que la UGPP tiene a su disposición el **recurso extraordinario de revisión**, que es un mecanismo idóneo para exponer ante el juez competente, los argumentos que se esbozan en vía de tutela. Así, es claro que tal recurso es el ideal para reprochar las sentencias judiciales que se consideran ilegales y lesivas del patrimonio público. Igualmente, resaltó que el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, consagró de manera específica este recurso para que se revisen providencias judiciales que reconocen sumas periódicas a cargo del tesoro nacional, tal y como se presenta en este caso. Por último, recordó que esta última disposición contempla una acción sui generis que no puede ser reemplazada por la acción de tutela.

Ahora bien, respecto del tiempo para la interposición del recurso extraordinario de revisión, la Sección Quinta sostuvo que es de 5 años contados a partir de la ejecutoria de la providencia; es decir, en este caso la UGPP tiene hasta el 6 de junio de 2021 para proponerlo. Adicionalmente, expuso que el presunto perjuicio irremediable por doble erogación del patrimonio público que alega, no es derivado de las sentencias que ataca, sino de aquellas que en su momento ordenaron el reintegro del señor Becerra (que también son susceptibles del recurso de revisión). Por consiguiente, como la acción se interpuso contra las decisiones que reliquidaron la pensión, no hay lugar a analizar, por vía de tutela los presuntos errores que se endilgan a las autoridades judiciales accionadas, ni siquiera de forma transitoria. Lo anterior, debido a la existencia de un

recurso específico para el efecto.

II. ACTUACIONES EN SEDE DE REVISIÓN

Mediante auto del 15 de diciembre de 2017[35], la Magistrada sustanciadora decretó pruebas en el presente asunto debido a la necesidad de contar con mayores elementos de juicio. En este auto solicitó a la UGPP informar sobre la pensión del señor Arturo Fredi Becerra Mosquera lo siguiente:

El monto de la pensión reliquidada según los fallos de los jueces administrativos.

El monto de la pensión actualizado a 2017

El monto de la pensión que pagó en noviembre de 2017

El incremento porcentual entre el monto previo a la liquidación y el posterior.

A través de escrito presentado el 19 de enero de 2018[36], la UGPP indicó:

Que en cumplimiento de los fallos dictados por el Juzgado 22 Administrativo de Oralidad de Bogotá y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el monto de la pensión a 1999 sería de \$2.155.945,85, que actualizado al 14 de abril de 2002 equivaldría a \$2.756.913,13.

Tal monto actualizado a valores de 2017 ascendería a la suma de \$5.511.512,14, y para 2018 a 5.736.932,99.

El monto devengado por el señor Becerra Mosquera en noviembre de 2017 fue \$4.437.693

El valor actual (19/enero/2018) de la mesada pensional es de \$4.619.195,23 y al dar cabal cumplimiento a las órdenes emitidas por las entidades judiciales, se incrementaría el valor a \$5.736.932,99, que equivale a un 24%.

Por último, la UGPP adjuntó a la respuesta el historial de pagos que ha efectuado a favor del señor Becerra Mosquera desde septiembre de 2011 hasta enero de 2018.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

1. La Corte Constitucional, en Sala de Revisión, es competente para revisar los fallos de tutela proferidos dentro del trámite de la referencia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 y 241 (numeral 9º) de la Constitución Política, y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

Presentación del caso y planteamiento de los problemas jurídicos

2. La UGPP alegó la vulneración de sus derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia por parte del Juzgado 22 Administrativo del Circuito de Oralidad de Bogotá y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, ya que éstos entes judiciales resolvieron favorablemente la solicitud de reliquidación pensional que hizo el señor Arturo Fredi Becerra Mosquera. En consecuencia, ordenaron el pago de la reliquidación con base en el IBL que se establecía en normas anteriores a la Ley 100 de 1993 (75% del promedio de todos los factores devengados en el último año de servicios). La UGPP sostiene que los anteriores fallos

incurrieron en defectos fáctico, sustantivo, error inducido, desconocimiento del precedente y violación directa de la Constitución.

Así mismo, la UGPP alega que requiere de una intervención urgente del juez constitucional, encaminada a la suspensión del cumplimiento de las sentencias que ordenaron la reliquidación pensional. Lo anterior, con el fin de evitar un perjuicio irremediable porque estaría obligada a efectuar un doble pago en favor del señor Arturo Fredi Becerra Mosquera, como consecuencia del desembolso que el Estado realizó a favor del mismo, por concepto del reintegro sin solución de continuidad ordenado en otras providencias judiciales.

La tutela fue conocida por el Consejo de Estado, Secciones 4º y 5º. Ambas instancias consideraron que la acción de tutela no resulta procedente, debido a que no cumplió los requisitos de inmediatez y subsidiariedad.

Ahora bien, antes de plantear los problemas jurídicos, esta Sala estima necesario aclarar que, de lo expuesto por la UGPP, es diáfano que en esta acción de tutela no se atacó la providencia judicial que ordenó el reintegro del señor Arturo Fredi Becerra Mosquera y el pago de salarios y prestaciones sociales entre 1999 y 2006, sino aquellas que ordenaron la reliquidación de su mesada pensional (sentencias del 3 de septiembre de 2013 y del 20 de febrero de 2014), por tal motivo, aunque esta Sala hará referencia a ese primer proceso, circunscribirá el análisis de lo realmente acusado.

3. De acuerdo con los antecedentes reseñados, la Sala de Revisión debe dar solución a los siguientes problemas jurídicos:

En **primer lugar**, debe determinar si la presente acción de tutela contra providencias judiciales resulta procedente.

De resultar habilitada la competencia de esta Corporación para el estudio de fondo en este caso concreto, en **segundo lugar**, se debe establecer si ¿el Juzgado 22 Administrativo de Oralidad de Bogotá y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca incurrieron o no en defecto fáctico, sustantivo, error inducido, desconocimiento del precedente y/o violación directa de la Constitución por haber ordenado la reliquidación de la pensión del señor Arturo Fredi Becerra Mosquera, con fundamento en un IBL diferente al consagrado en los artículos 21 y 36 de la Ley 100 de 1993?

4. De conformidad con lo planteado, en un primer momento, la Sala debe analizar si a la luz de la jurisprudencia sobre tutela contra providencias judiciales, la presente solicitud de amparo cumple los requisitos generales de procedencia. Para lo anterior, (i) se reiterarán dichos requisitos y (ii) se hará especial mención a las sub-reglas fijadas por esta Corte, para la procedencia de las acciones de tutela presentadas por la UGPP, cuando alega abuso del derecho. Luego, (iii) se analizará si se reúnen en el caso concreto.

Si se supera la procedencia de esta acción de tutela, para dar solución a los restantes problemas jurídicos, es necesario analizar (iv) las causales específicas de procedibilidad alegadas por la UGPP en la acción de tutela contra providencias judiciales.

Reglas jurisprudenciales sobre la procedencia excepcional de la acción de tutela contra sentencias judiciales

5. El artículo 86 de la Constitución Política consagró la acción de tutela como mecanismo de

protección de derechos fundamentales, cuando quiera que resulten amenazados o vulnerados por acción u omisión de cualquier autoridad pública, incluidas las autoridades judiciales.

En desarrollo de este precepto, los artículos 11, 12 y 40 Decreto 2591 de 1991 previeron la posibilidad de que cuando los jueces emitieran decisiones que vulneraran garantías fundamentales, las mismas fueran susceptibles de verificación por vía de tutela. Sin embargo, la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-543 de 1992[37], declaró la inexequibilidad de los referidos artículos. En ese fallo, la Corte precisó que permitir el ejercicio de la acción de tutela contra providencias judiciales, transgredía la autonomía y la independencia judicial y contrariaba los principios de cosa juzgada y seguridad jurídica.

6. A pesar de tal declaración de inexequibilidad, esta Corporación sostuvo la doctrina de las vías de hecho, mediante la cual se plantea que la acción de tutela sí puede ser invocada contra una providencia judicial, cuando ésta es producto de una manifiesta situación de hecho, creada por acciones u omisiones de los jueces, que implican trasgresión o amenaza de un derecho fundamental.

En esa medida, a partir de 1992 se permitió la procedencia de la acción de tutela para atacar, por ejemplo, sentencias que se hubieran basado en normas inaplicables, proferidas con carencia absoluta de competencia o bajo un procedimiento ajeno al fijado por la legislación vigente. Tales vías de hecho fueron identificándose caso a caso[38].

7. Con posterioridad, esta Corte emitió la **Sentencia C-590 de 2005**[39], en la cual la doctrina de las vías de hecho fue replanteada en los términos de los avances jurisprudenciales que se dieron en ese interregno. En dicho fallo, la Corte diferenció dos tipos de requisitos de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, así: (i) requisitos generales de naturaleza procesal y (ii) causales específicas de procedibilidad, de naturaleza sustantiva.

Requisitos generales de procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales

8. En la Sentencia C-590 de 2005, la Corte buscó hacer compatible el control por vía de tutela de las decisiones judiciales, con los principios de cosa juzgada, independencia y autonomía judicial y seguridad jurídica. Por ello, estableció diversas condiciones procesales que deben superarse en su totalidad, a fin de avalar el estudio posterior de las denominadas causales especiales.

Tales condiciones son: (i) que la cuestión sea de relevancia constitucional; (ii) que se hayan agotado todos los medios de defensa judicial al alcance; (iii) que se cumpla el principio de inmediatez; (iv) si se trata de una irregularidad procesal, que la misma sea decisiva en el proceso; (v) que se identifiquen, de manera razonable, los hechos que generaron la vulneración de derechos fundamentales y (vi) que no se trate de una tutela contra tutela.

8.1 Frente a la exigencia de que lo discutido sea de evidente relevancia constitucional, esta Corte ha dicho que obedece al respeto por la órbita de acción tanto de los jueces constitucionales, como de los de las demás jurisdicciones. Debe el juez de tutela argumentar clara y expresamente por qué el asunto puesto a su consideración es realmente una cuestión de relevancia constitucional, que afecta los derechos fundamentales de las partes.

8.2 El deber de agotar todos los medios -ordinarios y extraordinarios- de defensa judicial al alcance del afectado, guarda relación con la excepcionalidad y subsidiariedad de la acción de tutela, pues de lo contrario ella se convertiría en una alternativa adicional para las partes en el

proceso. Esta exigencia trae consigo la excepción consagrada en el artículo 86 Superior, en tanto puede flexibilizarse cuando se trata de evitar la consumación de un perjuicio irremediable.

8.3 Adicionalmente, el juez debe verificar que la acción de tutela se invoque en un término razonable y proporcionado, contado a partir del hecho vulnerador, a fin de cumplir el requisito de la inmediatez. De no ser así, se pondrían en riesgo la seguridad jurídica y la institución de la cosa juzgada, pues las decisiones judiciales estarían siempre pendientes de una eventual evaluación constitucional.

8.4 Asimismo, cuando se trate de una irregularidad procesal, esta debe haber sido decisiva o determinante en la sentencia que se impugna y debe afectar los derechos fundamentales del peticionario. Este requisito busca que sólo las irregularidades verdaderamente violatorias de garantías fundamentales tengan corrección por vía de acción de tutela, de manera que, se excluyan todas aquellas que pudieron subsanarse durante el trámite, bien por el paso del tiempo o de las actuaciones, bien por la ausencia de su alegato.

8.5 También se exige que la parte accionante identifique razonablemente los hechos que generaron la vulneración de derechos fundamentales. Este requisito pretende que el o la demandante ofrezca plena claridad en cuanto al fundamento de la afectación de derechos que se imputa a la decisión judicial. En este punto, es importante que el juez de tutela verifique que los argumentos se hubieren planteado al interior del proceso judicial, de haber sido esto posible.

8.6 La última exigencia de naturaleza procesal que consagró la tipología propuesta en la C-590 de 2005, fue que la sentencia atacada no sea de tutela. Así se buscó evitar la prolongación indefinida del debate constitucional, más aún cuando todos los fallos de tutela son sometidos a un proceso de selección ante esta Corporación, trámite después del cual se tornan definitivas, salvo las escogidas para revisión.

Reiteración de jurisprudencia sobre la procedencia de acciones de tutela contra providencias judiciales presentadas por parte de la UGPP

9. Como es sabido, el Gobierno Nacional ordenó la liquidación y supresión de la antigua Caja Nacional de Previsión, en adelante CAJANAL[40], y en consecuencia, dispuso que las funciones de dicha entidad fueran asumidas por la UGPP[41]. Situación que ocurrió de forma definitiva el 11 de junio de 2013.

En ejercicio de tales funciones, dentro de las cuales se contaba la de asumir la defensa judicial de los intereses de la extinta CAJANAL, la UGPP formuló varias acciones de tutela contra providencias judiciales, a partir de las cuales argumentaba que los jueces habían concedido pensiones o prestaciones de forma irregular o sin el lleno de los requisitos, razón por la cual era imperiosa su revisión. Algunas de esas acciones de tutela fueron seleccionadas para revisión de esta Corporación. Así, al analizarlas, la Corte Constitucional a través de sus Salas de Revisión llegó a conclusiones distintas sobre la satisfacción de los **requisitos de inmediatez y subsidiaridad** de los reclamos de la UGPP.

10. La discusión no fue pacífica y, a través del estudio de los fallos de esta Corte, se podían distinguir claramente dos posturas opuestas. La **primera** sostenía que dadas las barreras que encontró CAJANAL al haber entrado en un estado de cosas inconstitucional, no le eran exigibles los requisitos de inmediatez y subsidiaridad a la UGPP con la misma rigurosidad que a otras personas que pretendían atacar por vía de tutela una decisión judicial. Entretanto, la **segunda** planteaba que la flexibilización de las exigencias de procedencia no debía aplicarse a la UGPP,

en la medida en que no es un sujeto de especial protección y las prestaciones ordenadas por los jueces, a pesar de ser periódicas, no podían leerse desde la óptica del derecho fundamental a la seguridad social[43].

Para unificar una postura al respecto, la Sala Plena de la Corte Constitucional expidió las Sentencias SU-427 de 2016[44] y SU-631 de 2017[45], de las cuales se pueden extraer las siguientes reglas sobre inmediatez y subsidiariedad en materia de tutelas presentadas por la UGPP.

Subsidiariedad

11. El Acto Legislativo 1º de 2005, adicionó el artículo 48 de la Constitución, e indicó que la Ley debía establecer “un procedimiento breve para la revisión de las pensiones reconocidas con abuso del derecho o sin el cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley o en las convenciones y laudos arbitrales válidamente celebrados”. A partir de dicha reforma constitucional, se entiende que tal procedimiento es el que debe seguir cualquier administradora de pensiones, como la UGPP, cuando encuentra irregularidades en el reconocimiento de prestaciones pensionales.

Ahora bien, como se indicó en la Sentencia SU-427 de 2016, ese mandato constitucional no ha tenido un desarrollo legal específico, por lo tanto, desde hace varios años, se ha recurrido al recurso de revisión previsto en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003[46], para que las administradoras de pensiones puedan hacer la revisión de las referidas prestaciones concedidas a partir de ciertas irregularidades y/o con abuso del derecho. Lo anterior, tal y como lo dispuso la Sentencia C-258 de 2013.

12. Del mismo modo, es importante aclarar que si bien el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, establece que ese recurso sólo puede ser usado por parte de unas entidades[48], esta Corte precisó que la **legitimación para interponer el recurso de revisión** por la configuración de un abuso del derecho recae “además de los sujetos establecidos en la Ley 797 de 2003, en cabeza de las administradoras de pensiones encargadas del pago de las prestaciones periódicas reconocidas de manera irregular, pues son las primeras instituciones llamadas dentro del sistema pensional a velar por su buen funcionamiento financiero”.

13. Ahora bien, en **relación con el término** que tienen las administradoras de pensiones para interponer el mecanismo extraordinario de revisión de las decisiones judiciales que hayan reconocido pensiones con abuso del derecho, la **regla general**, según el artículo 251 de la Ley 1437 de 2011, es dentro de los cinco (5) años contados a partir de la ejecutoria de la providencia judicial. En el caso específico de las reclamaciones que presente la UGPP respecto de providencias judiciales proferidas con anterioridad a que esa entidad asumiera la defensa judicial de CAJANAL, esta Corte indicó en **Sentencia SU-427 de 2016**, que “el plazo para acudir a dicho instrumento debe iniciarse a contar no antes del día en que la demandante asumió las funciones de esta última empresa [CAJANAL], es decir, con posterioridad al 12 de junio de 2013”[50]. Es decir, para estos eventos se mantienen los cinco (5) años, pero se cuentan, **excepcionalmente** para la UGPP, a partir del 12 de junio de 2013.

14. Así las cosas, ante la existencia de otro mecanismo judicial como lo es el recurso extraordinario de revisión consagrado en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, en principio, las acciones de tutela interpuestas por la UGPP u otra administradora de pensiones para cuestionar decisiones judiciales en las que presuntamente se haya incurrido en un abuso del derecho son improcedentes, al tenor del artículo 86 de la Constitución.

15. No obstante lo anterior, esa improcedencia como regla general de las acciones de tutela que las administradoras de pensiones interpongan contra providencias judiciales, tiene una excepción establecida por la jurisprudencia constitucional[51]. De este modo, se señaló que la acción de tutela es procedente únicamente en casos en los que se presente un abuso palmario del derecho.

Lo anterior, tuvo como justificación que en casos de abuso palmario del derecho, “el ejercicio del derecho pensional pudo haber desbordado los límites que le impone el principio de solidaridad del sistema de seguridad social”, y a su vez, generar ventajas irrazonables que ponen en “riesgo inminente a los demás afiliados del sistema de seguridad social, con ocasión de una anomalía en la interpretación judicial, en relación con la cual CAJANAL no pudo ejercer su derecho de defensa y la UGPP se encuentra obligada a hacer erogaciones cuantiosas que, por su carácter periódico, atentan contra la equidad y la sostenibilidad del sistema, de manera actual. Todo ello debe derivar de la elusión de los principios y de las reglas que rigen el sistema pensional”[52].

Ahora bien, para dar contenido al concepto de “abuso palmario del derecho”, esta Corte a través de las **Sentencias C-258 de 2013, SU-427 de 2016 y SU-631 de 2017**, fijó unas pautas y criterios interpretativos para identificar, en los casos concretos, las características del referido **abuso palmario del derecho en materia de seguridad social**.

16. Así, por ejemplo, la **Sentencia C-258 de 2013** señaló que “para que se produzca este abuso del derecho, **el aumento [de la mesada pensional], se repite, debe ser claramente desproporcionado** y debe ser evidente que no corresponde a su historia laboral”.

Así mismo, en aras de precisar aún más tal noción, la **Sentencia SU-631 de 2017**, señaló como criterios interpretativos para identificar un abuso palmario del derecho: (i) que se presenten **incrementos pensionales ilegítimos** que resultan mensualmente tan cuantiosos, que indudablemente desfinanciarán al sistema pensional; (ii) que no exista una **correspondencia entre el reconocimiento pensional y la historia laboral** del beneficiario, que permite suponer que el incremento que favoreció al interesado es excesivo; y/o (iii) que la conducta de quien busca el beneficio pensional esté dirigida a buscar en forma evidente, inconfundible y a ultranza una **ventaja irrazonable o un incremento monetario significativo** en comparación con otros afiliados sin arreglo a la normativa vigente.

Aunado a lo anterior, se indicó que un elemento adicional que puede agravar la configuración de un abuso palmario del derecho, es cuando alguno de los criterios anteriores se materializa por una vinculación precaria. Así, la Sentencia SU-631 de 2017, consideró que el carácter precario de la vinculación se define por su fugacidad la cual puede originarse, por ejemplo, por la satisfacción de un encargo o una provisionalidad o en el nombramiento en propiedad en cargos de libre nombramiento y remoción. Asimismo, señaló que hay vinculaciones como las que son resultado de un concurso de méritos que excluyen el carácter fugaz de tal vinculación precaria.

17. Ahora bien, cuando se cumpla alguno de los referidos criterios, de manera tal que se compruebe que existe un abuso palmario del derecho que habilita el estudio de una acción de tutela, esta Corte indicó que el operador jurídico deberá tomar las medidas necesarias para no afectar de manera grave los derechos fundamentales de los implicados en la causa, por lo que, en caso de verificarse la existencia de una irregularidad, lo procedente es disponer que el reajuste de la prestación se dé conforme al ordenamiento jurídico constitucional.

Esto significa que no tenga efectos de manera inmediata, sino que se conceda un periodo de gracia, que la Sala, en la Sentencia SU-631 de 2017, fijó como prudencial en seis meses contados a partir de la fecha de la notificación del reajuste. Por otra parte, la Corte estableció que el funcionario jurisdiccional también deberá disponer que no habrá lugar al reintegro de sumas de dinero ya canceladas, comoquiera que las mismas se presumen percibidas de buena fe.

18. En síntesis, para el análisis del requisito de subsidiariedad en las acciones de tutela interpuestas la UGPP se tendrán en cuenta las siguientes reglas:

Por regla general las acciones de tutela que pretendan controvertir providencias judiciales que ordenaron algún tipo de reconocimiento prestacional periódico con abuso del derecho, son improcedentes.

Esa improcedencia general del amparo obedece a la existencia del recurso extraordinario de revisión dispuesto en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, siempre y cuando se interponga dentro de la oportunidad establecida en el artículo 251 de la Ley 1437 de 2011 (cinco años contados a partir de la fecha de ejecutoria de la providencia judicial) o en la **Sentencia SU-427 de 2016** (cinco años contados a partir del 12 de junio de 2013, en el caso de que sean providencias judiciales proferidas antes de la fecha de sucesión de la UGPP en la representación judicial de CAJANAL, o a partir de la fecha de ejecutoria).

La legitimación para interponer el recurso extraordinario de revisión por la configuración de un abuso del derecho recae, además de los sujetos establecidos en la Ley 797 de 2003, en cabeza de las administradoras de pensiones encargadas del pago de las prestaciones periódicas reconocidas de manera irregular.

Excepcionalmente, las acciones de tutela interpuestas por las administradoras de pensiones para controvertir providencias judiciales por abuso del derecho, serán procedentes si tal abuso del derecho es de **carácter palmario**.

Para la identificación de un abuso palmario del derecho en materia pensional se debe acudir a los **criterios y pautas de interpretación fijados** en las **Sentencias SU-427 de 2016 y SU-631 de 2017**, relacionados con la existencia de incrementos pensionales desproporcionados, no correspondencia entre el monto de la pensión y la historia laboral, ventajas irrazonables y/o vinculaciones precarias.

En los casos en los que se acredite un abuso palmario del derecho y se decida de fondo el caso se adoptarán medidas para no afectar los derechos fundamentales de los implicados en la causa, tales como establecer un período de gracia de seis meses para hacer el reajuste pensional y/o no hacer exigible el reintegro de sumas ya canceladas.

Inmediatez

19. Respecto del requisito de inmediatez, esta Corporación ha resaltado que de conformidad con el artículo 86 de la Constitución, la acción de tutela puede interponerse “en todo momento” porque no tiene término de caducidad[53]. Sin embargo, la jurisprudencia ha exigido “una correlación temporal entre la solicitud de tutela y el hecho judicial vulnerador de los derechos fundamentales”.

Lo anterior ocurre porque se trata de un mecanismo judicial que tiene como finalidad conjurar situaciones urgentes, que requieren de la actuación rápida de los jueces. Por ende, cuando la acción se presenta mucho tiempo después de la acción u omisión que se alega como violatoria de derechos, se desvirtúa su carácter apremiante.

20. Este requisito de procedencia tiene por objeto no afectar la certeza y estabilidad de los actos o decisiones que no han sido controvertidos durante un tiempo razonable, respecto de los cuales se presumen sus efectos ante la ausencia de controversias jurídicas.

21. De otra parte, la jurisprudencia de esta Corporación ha determinado que de acuerdo con los hechos del caso, corresponde al juez establecer si la tutela se interpuso dentro de un tiempo prudencial y adecuado, de tal modo que no se vulneren derechos de terceros. Así pues, no existe un término para interponer la acción, de modo que el juez está en la obligación de verificar cuándo ésta no se ha presentado de manera razonable, con el fin de que se preserve la seguridad jurídica, no se afecten los derechos fundamentales de terceros, ni se desnaturalice la acción[55].

En este orden de ideas, tras analizar los hechos del caso, el juez constitucional puede concluir que una acción de tutela, que en principio parecía carente de inmediatez por haber sido interpuesta después de un tiempo considerable desde la amenaza o vulneración del derecho fundamental, resulta procedente debido a las particulares circunstancias del asunto. Específicamente, la jurisprudencia ha identificado tres eventos en los que esto sucede:

“(i) [Ante] La existencia de razones válidas para la inactividad, como podría ser, por ejemplo[56], la ocurrencia de un suceso de fuerza mayor o caso fortuito, la incapacidad o imposibilidad del actor para interponer la tutela en un término razonable, la ocurrencia de un hecho completamente nuevo y sorpresivo que hubiere cambiado drásticamente las circunstancias previas, entre otras.

(ii) Cuando a pesar del paso del tiempo es evidente que la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales del accionante permanece, es decir, su situación desfavorable como consecuencia de la afectación de sus derechos continúa y es actual. Lo que adquiere sentido si se recuerda que la finalidad de la exigencia de la inmediatez no es imponer un término de prescripción o caducidad a la acción de tutela sino asegurarse de que se trate de una amenaza o violación de derechos fundamentales que requiera, en realidad, una protección inmediata.

(iii) Cuando la carga de la interposición de la acción de tutela en un plazo razonable resulta desproporcionada dada la situación de debilidad manifiesta en la que se encuentra el accionante, lo que constituye un trato preferente autorizado por el artículo 13 de la Constitución que ordena que 'el Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan'[57].

22. En síntesis, la jurisprudencia de este Tribunal ha precisado que el presupuesto de inmediatez: (i) tiene fundamento en la finalidad de la acción constitucional, la cual supone la protección urgente e inmediata de un derecho fundamental[58]; (ii) persigue la protección de la seguridad jurídica y los intereses de terceros; (iii) implica que la tutela se haya interpuesto dentro de un plazo razonable, el cual dependerá de las circunstancias particulares de cada caso; y (iv) debe analizarse de forma rigurosa cuando la acción se dirige contra providencias judiciales.

Examen de procedencia de la presente acción de tutela

1. Legitimación por activa

23. Al igual que las personas naturales, las personas jurídicas, por mandato constitucional recogido en el artículo 86 de la Carta Política, tienen la facultad de interponer acción de tutela cuando consideren que sus derechos fundamentales se encuentran comprometidos, pues "el término 'persona' inserto en [él] (...), comprende tanto a las personas naturales como a las personas jurídicas, ya que la norma no (...) realiza ninguna distinción entre ellas"[59]. En ese sentido el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 establece que la tutela "podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquier persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales".

Esta Corporación ha destacado que las personas jurídicas (e incluso a aquellas sometidas al derecho público[60]) son titulares de derechos fundamentales, indirectamente cuando se pretende la protección de las garantías constitucionales de sus asociados o directamente cuando pretendan ejercer o reivindicar un derecho cuya titularidad pueda serle atribuido a ellas[61]. En este punto es importante señalar que, dada la naturaleza y conformación de las personas jurídicas, el catálogo de derechos fundamentales que pueden invocar en su favor es más reducido respecto de aquel que tienen las personas naturales.

En todo caso, en principio, es el representante legal de la entidad quien se encuentra legitimado para acudir al juez de tutela[62]. Sin embargo, puede hacerlo a través de "funcionarios distintos cuando así lo dispongan las normas que definan su estructura, o a través de apoderado".

Ahora bien, la presente acción de tutela fue formulada en nombre de la UGPP, por su Subdirector Jurídico Pensional, Salvador Ramírez López. Él aportó los poderes generales que le habilitan para actuar en representación de los intereses de la entidad accionante[64]. En consecuencia la legitimación por activa, en los términos del artículo 10 del Decreto 2591 de 1991, se encuentra plenamente comprobada.

2. Legitimación por pasiva

24. Por su parte, la legitimación por pasiva dentro del trámite de amparo hace referencia a la capacidad legal del destinatario de la acción de tutela para ser demandado, pues está llamado a responder por la vulneración o amenaza del derecho fundamental en el evento en que se acredite la misma en el proceso.

En los asuntos de la referencia se constata que las entidades judiciales accionadas

son autoridades públicas a quienes se les endilgan los hechos presuntamente violatorios y de las cuales se puede predicar acciones para que cese la eventual vulneración de los derechos al debido proceso y de acceso a la administración de justicia.

3. Evaluación de requisitos generales sobre acciones de tutela contra providencias judiciales

25. Enunciados los anteriores requisitos, es necesario que esta Sala identifique si en el caso concreto se cumplen o no. Inicialmente, es necesario verificar los presupuestos generales, a excepción de los de **subsidiariedad e inmediatez**, que se evaluarán a partir de las reglas específicas relacionadas con las acciones tuteladas presentadas por la UGPP.

25.1 Así, esta Sala comprueba que el presente asunto tiene relevancia constitucional, en tanto versa sobre la protección de los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia de la UGPP, presuntamente quebrantados por autoridades judiciales. Así mismo, porque se alega una presunta afectación al Sistema de Seguridad Social, en relación a los principios de solidaridad y sostenibilidad fiscal que lo rigen, y que están consagrados a nivel constitucional. De este modo, el asunto objeto de análisis trasciende la protección de derechos de estirpe exclusivamente legal.

25.2 La entidad accionante identificó los hechos que considera violatorios de sus derechos fundamentales y consignó sus pretensiones respecto de las entidades judiciales accionadas. En este punto es importante aclarar que la UGPP cumplió con la identificación de los defectos fáctico, sustantivo, error inducido, desconocimiento del precedente y violación directa de la Constitución y con la explicación de cada uno de ellos.

25.3 Es evidente que esta acción de tutela no cuestiona una irregularidad procesal como tal, ni se presente en contra de una acción de tutela.

4. Requisito de inmediatez

26. La Sala encuentra que, si bien ha pasado un periodo considerable entre las providencias que la UGPP controvierte (3 de septiembre de 2013 / 20 de febrero de 2014 / 10 de junio de 2016) y la presentación de la acción de tutela (25 de abril de 2017), esa entidad presentó razones justificadas para sustentar su demora, las cuales no pueden ser desestimadas por parte del juez constitucional, si se tienen en cuenta las reglas que se expusieron con anterioridad. En efecto, pese a que estos términos parecen irrazonables, la Sala considera que se cumple el requisito de inmediatez por varias razones:

26.1 En **primer lugar**, en la **Sentencia SU-631 de 2017** se advirtió que al momento de evaluar la procedencia de las acciones de tutela interpuestas por la UGPP deben considerarse “[e]l estado de cosas inconstitucional en el que estuvo inmersa CAJANAL hasta el momento de la liquidación de esa entidad, implica que la misma no tuvo ocasión de defender sus intereses en oportunidad y por los mecanismos ordinarios de acción judicial, y que el juez constitucional debe tener en cuenta su imposibilidad fáctica de respuesta para constatar el cumplimiento de los requisitos de procedencia de la acción. Cargar ahora a la UGPP con la

responsabilidad de haber emprendido acciones imposibles, tanto para ella como para su antecesora, resulta desproporcionado y, en casos como estos, impediría la defensa de sus derechos y menoscabaría la posibilidad de mantener sostenible el sistema pensional, en desmedro de los principios constitucionales que lo informan, como el de la solidaridad”[65].

26.2 En **segundo lugar**, y teniendo en cuenta lo anterior, la Sala acoge los argumentos presentados por la entidad accionante y por el juez que conoció esta acción de tutela en segunda instancia (Sección 5ª del Consejo de Estado), encaminados a establecer que para medir la razonabilidad en el tiempo en este caso concreto, debe tenerse en cuenta que la UGPP debe cumplir procesos internos fijados por la normativa que rige su función[66]. Dentro de tales procesos, el caso debe ser presentado ante la Subdirección Jurídica Pensional para que una vez, determinadas las presuntas irregularidades del asunto, se proponga un plan de acción y finalmente el mismo se ejecute.

Aunado a lo anterior, la UGPP indicó que funge como demandada en 20.164 procesos aproximadamente y atiende el pasivo pensional de otras 30 entidades liquidadas, aparte de CAJANAL, razón por la cual, a veces los procesos internos toman tiempo.

26.3 Como **tercer punto**, es claro que se alega que la presunta vulneración de los derechos de la UGPP es de carácter continuo, pues se concreta en el pago de las mesadas pensionales. Por tanto, la razonabilidad en el tiempo encuentra también fundamento en que la eventual violación de derecho es actual.

27. En suma, si bien en este caso particular ha pasado un periodo de tiempo considerable entre las sentencias que se controvierten y la presentación de la acción de tutela, existen razones que justifican la demora que hacen viable la superación del requisito de inmediatez.

5. Requisito de subsidiariedad

28. De acuerdo a las reglas establecidas, esta Sala considera que esta acción de tutela presentada por la UGPP resulta improcedente dado que dicha entidad tiene a su disposición el recurso extraordinario de revisión consagrado en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, y no se configura un abuso palmario del derecho, en los términos definidos por las providencias SU-427 de 2016 y SU-631 de 2017.

29. En efecto, es importante resaltar que a partir de los supuestos fácticos presentados, se comprueba que la UGPP está plenamente legitimada para proponer el recurso extraordinario de revisión contra la sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que ordenó la reliquidación de la pensión otorgada al señor Arturo Fredi Becerra Mosquera, en los términos del artículo 20 de la Ley 797 de 2003.

Igualmente, es evidente que la UGPP **está en término** para presentar el recurso extraordinario de revisión, es decir, su acción no ha caducado. Así, la providencia judicial cuestionada es 20 de febrero de 2014, es decir, aún está vigente el término

consagrado en el artículo 251 de la Ley 1437 de 2011, que es aplicable a este caso, porque la sentencia atacada es posterior a la fecha en que la UGPP asumió la defensa judicial de los asuntos de CAJANAL (12 de junio de 2013).

30. Ahora bien, como se precisó, la UGPP a través de la presente acción alega la protección constitucional como mecanismo transitorio, para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable. Por ello, es necesario evaluar si en este caso, se presenta **un abuso palmario del derecho**, que habilite la procedencia excepcional de la acción de tutela. Para lo anterior se recurrirá a las pautas y criterios interpretativos que al respecto se expusieron en las **Sentencias SU-427 de 2016 y SU-631 de 2017**, y que son reiteradas.

31. Así, esta Sala a partir de los elementos fácticos allegados al expediente, por la UGPP, pudo comprobar que, si bien por las sentencias judiciales de 2013 y 2014 se generó un incremento pensional, el mismo no fue desproporcionado, no hubo una grosera incongruencia entre la historia laboral del señor Becerra y el referido incremento pensional, y no se verificó la eventual existencia de una vinculación precaria con el objeto de obtener ventajas irracionales.

32. En efecto, la UGPP mostró[67] que:

6. En cumplimiento de los fallos dictados por el Juzgado 22 Administrativo de Oralidad de Bogotá y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el monto de la pensión a 1999 sería de \$2.155.945,85, que actualizado al 14 de abril de 2002 equivaldría a \$2.756.913,13.
7. Tal monto actualizado a valores de 2017 ascendería a la suma de \$5.511.512,14, y para 2018 a \$5.736.932,99.
8. El monto devengado por el señor Becerra Mosquera en noviembre de 2017 fue \$4.437.693
9. El valor actual (19/enero/2018) de la mesada pensional es de \$4.619.195,23 y al dar cabal cumplimiento a las órdenes emitidas por las entidades judiciales, se incrementaría el valor a \$5.736.932,99, que equivale a un 24% de incremento.

33. Esta Sala encuentra que si bien existe un incremento del 24%, que puede y debe ser revisado a través del mecanismo extraordinario estipulado para ello, esa suma:

(i) No corresponde a lo que puede considerarse un incremento desproporcionado de la mesada pensional, pues el mismo es del 24%.

(ii) No atiende a una vinculación precaria, ya que el señor Becerra trabajó para el Departamento Administrativo de la Función Pública desde febrero de 1971 hasta febrero 1999 año en el cual fue declarado insubsistente; es decir, aproximadamente 28 años.

(iii) No obedece a una ausencia de correlación entre la historia laboral y la pensión, que sean indicativos de la configuración de un claro y evidente abuso del derecho. Aunado a lo anterior, es claro que durante 1999 y 2006 (año del reintegro del señor Becerra) CAJANAL recibió cotizaciones, en virtud del cumplimiento de la sentencia. En efecto, de la Resolución N° 349 del 12 de junio de 2006, emitida por el Director del Departamento de la Función Pública se extrae que fueron

pagados a CAJANAL \$34.491.900 millones por concepto de cotizaciones a salud y \$43.100.000 millones por pensiones[68].

Esta Sala advierte, que al verificar los requisitos de procedencia de la acción de tutela, no califica si existe o no el presunto abuso o irregularidad (pues esto lo debe evaluar el juez natural de la legalidad), sino si existen elementos que hagan proceder la acción de amparo y autoricen al juez constitucional a pronunciarse de fondo en el asunto.

Así mismo, esta Sala no encontró en la historia laboral del señor Arturo Fredi cambios abruptos o fugaces que impactaran sus beneficios pensionales. Contrario a lo que advierte la UGPP, en mayo de 2006, no hubo una vinculación real y/o efectiva por parte del señor Arturo Fredi al Departamento Administrativo de la Función Pública, pues una vez ocurrió el reintegro, el señor presentó la renuncia al cargo.

Así, a folios 166 a 168 cd. Inicial, se encuentran las Resoluciones N° 230 del 18 de abril de 2006 y N° 252 del 27 de abril de 2006, por medio de las cuales se reintegra al señor Becerra y se acepta su renuncia, respectivamente, ambos actos a partir del 1° de mayo de 2006.

34. Por tales razones, es imperioso que si la UGPP considera que la reliquidación pensional del señor Arturo Fredi Becerra Mosquera fue concedida de manera irregular o con abuso del derecho acuda, si aún no lo ha hecho, al medio principal y específico que la Legislación le ofrece para solventar este tipo de situaciones. Pues la acción de tutela, se recuerda, es un medio subsidiario que en este caso concreto no procede, ni siquiera de forma excepcional o transitoria.

35. Por último, es importante que esta Sala destaque que si bien la UGPP afirma que está ante la inminente ocurrencia de un perjuicio irremediable porque de cumplir los fallos de las instancias contenciosas administrativas incurriría en un doble plago al señor Arturo Fredi Becerra Mosquera, lo cierto es que de la argumentación presentada por la misma entidad, esa hipótesis se desestima. En efecto:

10. Si bien el señor Arturo Fredi fue reintegrado en 2006, y se ordenó el pago de salarios y prestaciones sociales desde 1999 hasta ese año, ese hecho no influye realmente en la reliquidación de la mesada pensional, porque con el pago de prestaciones sociales, se hizo la transferencia a CAJANAL correspondiente a tales cotizaciones, como consta en el artículo 4 de la Resolución N° 349 del 12 de junio de 2006[69]. Es decir, la cotización por ese periodo fue efectiva.
11. Si bien pudo haber un eventual pago doble al señor Becerra Mosquera, debido a que estaba pensionado cuando se profirió la sentencia que ordenó su reintegro (entre 2002 y 2006), esa alegación debe ser realizada por parte de la UGPP de manera autónoma, para que se revise el cumplimiento de la sentencia que ordenó el reintegro del beneficiario. Para lo anterior, también puede acudir al recurso extraordinario de revisión de sentencias.
12. No es cierto que respecto de la reliquidación, se esté ante la inminencia de un perjuicio irremediable, porque el presunto doble pago ocurrió entre 2002 y 2006, y las sentencias que la UGPP controvierte en este proceso, ordenaron la

prescripción de las mesadas pensionales desde 2008.

Por tales razones, esta Sala verifica que no se está ante la inminente ocurrencia de un perjuicio irremediable, que deba ser evitado con medidas urgentes. Por tanto, es necesario que la UGPP redirija su actuación hacia la interposición de los recursos pertinentes y principales. En este caso, el recurso extraordinario de revisión.

Conclusiones y órdenes a emitir

35. Por regla general, la acción de tutela resulta improcedente para revisar providencias judiciales que concedieron prestaciones pensionales, incluso si se alega irregularidades o abuso del derecho. Lo anterior, porque para la revisión de tales fallos existe en el ordenamiento jurídico un mecanismo específico que permite a las administradoras de los fondos de pensiones controvertir tales decisiones. En efecto, el artículo 20 de la Ley 797 de 2003 consagra el recurso extraordinario de revisión, que es un medio de defensa judicial eficaz e idóneo.

Sólo de manera excepcional y cuando se presenta un abuso palmario del derecho, se habilita en estos casos la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales. Para caracterizar la noción de abuso palmario del derecho, la Corte Constitucional fijó unas pautas y criterios establecidos en las sentencias SU-427 de 2016 y SU-631 de 2017.

En tales providencias se indicó que un abuso palmario del derecho puede presentarse cuando: (i) se presenten **incrementos pensionales ilegítimos** que resultan mensualmente tan cuantiosos, que indudablemente desfinanciarán al sistema pensional; (ii) no exista una **correspondencia entre el reconocimiento pensional y la historia laboral** del beneficiario, que permite suponer que el incremento que favoreció al interesado es excesivo; y/o (iii) la conducta de quien busca el beneficio pensional esté dirigida a buscar en forma evidente, inconfundible y a ultranza una **ventaja irrazonable o un incremento monetario significativo** en comparación con otros afiliados sin arreglo a la normativa vigente.

A pesar de lo expuesto por la UGPP, es claro que en este caso no se produjo un incremento desproporcionado en la pensión del beneficiario, existe cierta correspondencia entre la historia laboral del actor y el monto de la pensión y no se produjo una vinculación precaria que derivara en una ventaja irracional y desproporcionada respecto del Sistema de Seguridad Social. Por tanto, no se avizora un abuso palmario del derecho que amerite que se incumpla en este caso el requisito de subsidiariedad en la acción de tutela. Por tal motivo, es necesario que la UGPP acuda al mecanismo dispuesto para el efecto en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003.

En consecuencia, esta Sala de Revisión confirmará la sentencia de segunda instancia, proferida el 30 de agosto de 2017 por la Sección Quinta del Consejo de Estado, que declaró improcedente el amparo constitucional por incumplimiento del requisito de subsidiariedad, dentro del proceso de la referencia.

III. DECISIÓN

Con base en las consideraciones expuestas, la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Primero.- CONFIRMAR integralmente el fallo del 30 de agosto de 2017, proferido por la Sección Quinta del Consejo de Estado, dentro de la presente acción de tutela, que declaró improcedente el amparo constitucional por incumplimiento del requisito de subsidiariedad.

Segundo.- Por Secretaría General, LIBRAR la comunicación a que se refiere el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese y cúmplase,

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] Integrada por los Magistrados Diana Fajardo Rivera y Antonio José Lizarazo Ocampo.

[2] Auto del 27 de octubre de 2017, numeral décimo primero: DÉCIMO PRIMERO.- ACUMULAR los expedientes T-6.334.202, T-6.336.884, T-6.355.652, T-6.355.658, T-6.366.393, T-6.404.099, T-6.406.733, T-6.409.614, T-6.409.623, T-6.422.978, T-6.422.982 y T-6.425.866 seleccionados y repartidos a la magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado al T-6.390.550 seleccionado por auto del 13 de octubre de 2017, por presentar unidad de materia, para que sean fallados en una sola sentencia, si así lo considera la Sala de Revisión correspondiente.

[3] Nació el 14 de abril de 1947.

[4] Visible en folio 42 cd. Inicial. El cargo que desempeñaba el señor Becerra era de Asesor Grado 11 del Despacho del Director del Departamento.

[5] Mediante Resolución N° 349 del 12 de junio de 2006, el Departamento Administrativo de la Función Pública ordenó pagar a favor del señor Becerra: (i) \$386.131.126 millones por concepto de capital de acreencias laborales, (ii) \$36.352.576 millones por concepto de intereses a las cesantías. Así mismo, ordenó el pago de (iii) \$34.491.900 a CAJANAL EPS por concepto de aportes a salud, (iv) \$43.100.000 millones a CAJANAL Fondo de Pensiones por concepto de aportes a pensiones, (v) \$13.830.578 millones a la DIAN por concepto de pago de retención en la fuente aplicada.

[6] La renuncia fue aceptada a través de la Resolución N° 252 del 27 de abril de 2006.

[7] Visible en folios 44 y 45 ib.

[8] Visible en folios 46 y 47 ib.

[9] ARTÍCULO 1°. El artículo 6o del Decreto 691 de 1994, quedará así: "Base de Cotización". El

salario mensual base para calcular las cotizaciones al Sistema General de Pensiones de los servidores públicos incorporados al mismo, estará constituido por los siguientes factores: a) La asignación básica mensual; b) Los gastos de representación; c) La prima técnica, cuando sea factor de salario; d) Las primas de antigüedad, ascensional y de capacitación cuando sean factor de salario. e) La remuneración por trabajo dominical o festivo; f) La remuneración por trabajo suplementario o de horas extras, o realizado en jornada nocturna; g) La bonificación por servicios prestados.

[10] Folios 47 ib.

[11] La parte resolutive de la sentencia se encuentra visible en folios 48 y 49 ib. La grabación de la audiencia de fallo está contenida en un CD visible en el folio 117 ib.

[12] Información extraída de la audiencia de fallo, cuya grabación está contenida en un CD, visible en el folio 117 ib. También se extrae de la audiencia que la UGPP presentó una respuesta extemporánea, sin embargo, basó su defensa en una respuesta anterior que había propuesto Cajanal. Allí se propusieron varias excepciones como inexistencia de la obligación, pago de lo no debido, prescripción, entre otras.

[13] Folios 50 a 55 ib.

[14] Folios 56 a 57 ib.

[15] Esta acción de tutela fue conocida por el Juzgado 34 Administrativo del Circuito de Bogotá, quien emitió sentencia el 17 de enero de 2017, visible en los folios 58 a 59 ib.

[16] Folio 60 y 66 ib.

[17] Folios 61 a 65 ib.

[18] Folio 4 ib.

[19] Folio 4 ib. reverso.

[20] Folio 4 ib. reverso.

[21] Folio 8 ib. reverso.

[22] Folio 13 ib.

[23] Folio 13 ib reverso.

[24] En este punto la UGPP cita amplia jurisprudencia de la Corte Constitucional y de la Corte Suprema de Justicia, de las cuales se destacan la SU-555 de 2014.

[25] Folio 16 ib.

[26] Folio 29 ib. reverso

[27] Folio 87 ib.

[28] Folios 95 a 96. Escrito presentado el 10 de mayo de 2017, por el Dr. Luis Alberto Álvarez Parra en calidad de Magistrado del Tribunal.

[29] Folios 97 a 99 ib. Escrito presentado el 10 de mayo de 2017 por el Dr. Luis Octavio Mora Bejarano, en calidad de juez.

[30] Folios 119 a 133 ib. Escrito presentado el 12 de mayo de 2017, por Jorge Iván González Lizarazo en calidad de apoderado judicial del señor Arturo Fredi Becerra Mosquera. Con la contestación el apoderado adjuntó, entre otros, los siguientes documentos:

- Resolución 349 del 12 de junio de 2006, por medio de la cual le reconocieron (i) \$386.313.126 millones por capital de acreencias laborales; (ii) \$36.352.576 millones por cesantías dejadas de pagar; (iii) \$34.491.900 para pagos a seguridad social en salud; (iv) \$43.100.000 para pagos a seguridad social en pensiones (CAJANAL); entre otros.

- Resolución 230 del 18 de abril de 2006, por medio de la cual se reintegró a partir del 1º de mayo de 2006.

- Resolución 252 de abril 27 de 2006, por medio de la cual se aceptó la renuncia desde el 1 de mayo de 2006.

[31] Folio 120 ib. reverso. Para dar apoyo a este argumento se cita la sentencia del 28 de julio de 1996 de la Sala Plena del Consejo de Estado M. P. Carlos Arturo Orjuela Góngora. Radicado N° S-638.

[32] Folios 184 a 188 ib. C. P. Stella Jeannette Carvajal Basto.

[33] Folio 210 ib. reverso. Entre las entidades nombra a Focine, Minercol, Instituto Nacional de Reforma Urbana, Inravisión, Adpostal, Incora, Caja Agraria, Caprecom, Ministerio de Comunicaciones, Telearnenia, Telecalarca, Telehuila, Telecom, ARL Positiva, entre otras.

[34] Folios 260 a 272 ib. C. P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

[35] Folios 27 y 28 Cd. Corte.

[36] Folios 41 a 43 Cd. Corte. Escrito presentado por Carlos Eduardo Umaña Lizarazo en calidad de apoderado judicial de la UGPP.

[37] M. P. José Gregorio Hernández Galindo.

[38] Al respecto ver, entre otras, las sentencias SU-159 de 2002 y T-522 de 2001, en ambas M. P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-462 de 2003 y T-1031 de 2001, en ambas M. P. Eduardo Montealegre Lynett y T-1625 de 2000, M. P. Martha Victoria Sáchica Méndez.

[39] M. P. Jaime Córdoba Triviño. En este fallo se declaró inexecutable una expresión del artículo 185 de la Ley 906 de 2004, que impedía el ejercicio de cualquier acción, incluida la tutela, contra las sentencias proferidas por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia.

[40] Decreto 2196 de 2009, "por el cual se suprime la Caja Nacional de Previsión Social, Cajanal, EICE, se ordena su liquidación, se designa un liquidador y se dictan otras disposiciones."

[41] Decreto Ley 4107 de 2011. "Artículo 64. Cajanal EICE en liquidación continuará realizando las actividades de que trata el artículo 3º del Decreto 2196 de 2009 hasta tanto estas funciones sean asumidas por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP, a más tardar el 1º de diciembre de 2012. (...)"

[42] Según una prórroga que se autorizó a través del Decreto 877 de 2013, "Por el cual se prorroga el plazo de liquidación de la Caja Nacional de Previsión Social CAJANAL ELCE en Liquidación y se dictan otras disposiciones".

[43] SU-631 de 2017, M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

[44] M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

[45] M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

[46] Artículo 20 de la Ley 797 de 2003: "REVISIÓN DE RECONOCIMIENTO DE SUMAS PERIÓDICAS A CARGO DEL TESORO PÚBLICO O DE FONDOS DE NATURALEZA PÚBLICA. <Apartes tachados INEXEQUIBLES> Las providencias judiciales que ~~en cualquier tiempo~~ hayan decretado o decreten reconocimiento que impongan al tesoro público o a fondos de naturaleza pública la obligación de cubrir sumas periódicas de dinero o pensiones de cualquier naturaleza podrán ser revisadas por el Consejo de Estado o la Corte Suprema de Justicia, de acuerdo con sus competencias, a solicitud del Gobierno por conducto del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, del Contralor General de la República o del Procurador General de la Nación.

La revisión también procede cuando el reconocimiento sea el resultado de una transacción o conciliación judicial o extrajudicial.

La revisión se tramitará por el procedimiento señalado para el recurso extraordinario de revisión por el respectivo código y podrá solicitarse ~~en cualquier tiempo~~ por las causales consagradas para este en el mismo código y además:

a) Cuando el reconocimiento se haya obtenido con violación al debido proceso, y

b) Cuando la cuantía del derecho reconocido excediere lo debido de acuerdo con la ley, pacto o convención colectiva que le eran legalmente aplicables.

[47] M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. La sentencia, en el apartado pertinente, expone que: "este procedimiento fue diseñado para otras causales y fue adoptado antes de 2005. Por lo tanto, no constituye el desarrollo del mandato contenido en el Acto Legislativo. Sin embargo, en ausencia de un vehículo legal específico, para esta hipótesis se dará aplicación a los artículos 19 y 20 de dicha ley. El primero, para las pensiones reconocidas exclusivamente por vía administrativa. El segundo, para las pensiones reconocidas en cumplimiento de una sentencia judicial sobre el alcance del derecho a la pensión, el derecho a la igualdad u otro derecho atinente al alcance del derecho pensional del interesado, no simplemente sobre el derecho de petición".

[48] El Gobierno por conducto del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Contralor General de la República o el Procurador General de la Nación.

[49] Sentencia SU-427 de 2016, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez, fundamento jurídico 7.23.

[50] Sentencia SU-427 de 2016, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez, fundamento jurídico 7.22.

[51] Sentencias C-258 de 2013, SU-427 de 2016 y SU-631 de 2017, entre otras.

[52] Sentencia SU-631 de 2017 M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

- [53] Sentencia SU-961 de 1999; M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.
- [54] Sentencia SU-241 de 2015; M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.
- [55] Ver sentencia SU-961 de 1999; M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.
- [56] Sentencias T-1009 de 2006 y T-299 de 2009.
- [57] Sentencia T-1028 de 2010, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.
- [58] Sentencia T-246 de 2015; M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez.
- [59] Sentencia SU-447 de 2011. M.P. Mauricio González Cuervo.
- [60] Ver entre otras las sentencias T-317 de 2013 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y T-019 de 2013 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.
- [61] Sentencia C-003 de 1993 M.P. Alejandro Martínez Caballero.
- [62] Sentencia T-019 de 2013 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva
- [63] Sentencia SU-447 de 2011 M.P. Mauricio González Cuervo.
- [64] En el expediente (i) T-5.574.837 el mismo se encuentra en los folios 49 y siguientes de cuaderno principal, en el expediente (ii) T-5.631.824 a partir del folio 59 del primer cuaderno y en el expediente (iii) T-5.640.742 en el folio 58 y siguientes del cuaderno 1.
- [65] Sentencia SU-631 de 2017, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, fundamento jurídico no. 39.
- [66] La UGPP citó en especial La ley 1151 de 2007, el Decreto 169 de 2008, el Decreto 5021 de 2009.
- [67] Folio 41 a 43 Cd. Corte.
- [68] Folios 135 a 165 cd. Inicial.
- [69] Folio 163 cd. Inicial. En dicho artículo se ordena el pago a CAJANAL por \$34.491.9000 millones de pesos, por concepto de aportes a seguridad social del señor Arturo Fredi Becerra Mosquera.



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.
Normograma de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones
ISSN 2256-1633
Última actualización: 31 de agosto de 2019

