



**Sentencia SU-050-22**

**M.P.: Alberto Rojas Ríos**

**Expediente: T-7.780.673**

## **CORTE AMPARÓ DERECHOS AL DEBIDO PROCESO Y AL ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA DE LA ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES (COLPENSIONES) POR DESCONOCIMIENTO DE LA JURISPRUDENCIA SOBRE TOPES PENSIONALES.**

### **1. La solicitud de amparo**

La Sala Plena examinó la acción de tutela promovida por la Administradora Colombiana de Pensiones –Colpensiones– en contra de la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado, para la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, cuya vulneración atribuyó a las providencias dictadas dentro del trámite incidental de desacato que se adelantó contra Luis Fernando Ucrós Velásquez –en calidad de Gerente Nacional de Reconocimiento de la entidad– por no cumplir la orden impartida en fallo de tutela del 19 de enero de 2015, en el cual se ordenó liquidar y pagar la pensión de vejez del ciudadano Óscar Giraldo Jiménez sin sujeción al tope máximo pensional de 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

La entidad accionante adujo que en las decisiones censuradas se desconoció el límite al monto de las pensiones fijado por la sentencia C-258 de 2013 y el Acto Legislativo 01 de 2005, a la vez que se denegaron injustificadamente las solicitudes de revocar, levantar o inaplicar las sanciones por desacato impuestas a su funcionario, toda vez que, al ser la orden contraria a una decisión con efectos *erga omnes* dictada por la Corte Constitucional, se enfrentaba una imposibilidad jurídica de cumplimiento.

A su turno, tanto la autoridad jurisdiccional demandada como el pensionado Óscar Giraldo Jiménez se opusieron a las pretensiones de Colpensiones, afirmando, en síntesis, que la acción de tutela no reunía las condiciones mínimas de procedencia.

En las sentencias objeto de revisión, los jueces constitucionales de primera y segunda instancias coincidieron en concluir que no se encontraba



acreditada la legitimación en la causa por activa, bajo el entendido de que era al funcionario sancionado por desacato a quien le asistía interés para promover la defensa de sus derechos, mas no a la entidad.

## 2. Decisión

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

### RESUELVE:

**Primero.- LEVANTAR** la suspensión de términos decretada en el trámite de revisión del expediente de tutela con radicación T-7.780.673.

**Segundo.- REVOCAR** la sentencia del 20 de noviembre de 2019, proferida en segunda instancia por la Sección Quinta del Consejo de Estado, en cuanto confirmó la del 19 de septiembre del mismo año, pronunciada en primera instancia por la Subsección A de la Sección Tercera de la misma Corporación, por la cual se declaró improcedente la acción de tutela de la referencia. En su lugar, **AMPARAR** los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia invocados por la Administradora Colombiana de Pensiones –Colpensiones– frente a la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado.

**Tercero.- DEJAR SIN EFECTOS** las siguientes providencias pronunciadas por la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado, y por la Sección Cuarta de la misma Corporación, en el marco del incidente de desacato promovido por el ciudadano Óscar Giraldo Jiménez contra la Administradora Colombiana de Pensiones –Colpensiones– para el cumplimiento de la sentencia del 19 de enero de 2015: el auto del **10 de mayo de 2016**, que dio apertura al trámite incidental; el del **30 de junio de 2016**, que declaró el desacato, sancionó al señor Luis Fernando Ucrós Velásquez y ordenó dar cumplimiento al fallo de tutela; el del **7 de diciembre de 2016**, que confirmó en grado jurisdiccional de consulta la sanción impuesta; y, los del **1º de marzo, 25 de julio y 22 de agosto de 2017**, así como el del **24 de abril de 2018**, que resolvieron no tramitar las solicitudes de levantamiento, inaplicación y/o revocatoria de la sanción por desacato impuesta.

**Cuarto.- LEVANTAR** la sanción de multa de 2 salarios mínimos legales mensuales vigentes impuesta al señor Luis Fernando Ucrós Velásquez por parte de la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado

mediante providencia del 30 de junio de 2016, la cual fue confirmada por auto del 7 de diciembre de dicha anualidad por la Sección Cuarta de la citada Corporación.

**Quinto.- ORDENAR** a la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado que, en el término de cuarenta y ocho (48) horas, contado a partir de la notificación de esta sentencia, oficie a todas las autoridades a las que encargó de ejecutar la sanción por desacato referida en el ordinal anterior, comunicándoles acerca de la determinación adoptada por esta Corporación.

**Sexto.-** Como consecuencia de la tutela definitiva concedida en esta sentencia, **LEVANTAR** las medidas provisionales decretadas al interior del presente trámite de revisión mediante auto del 3 de diciembre de 2020.

**Séptimo.- DEJAR SIN EFECTOS** las órdenes contenidas en la sentencia de tutela del 19 de enero de 2015, proferida por la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado, consistentes en disponer que la Administradora Colombiana de Pensiones –Colpensiones– reanude el pago de las mesadas pensionales a favor del señor Óscar Giraldo Jiménez en la forma en que se venía haciendo antes de la aplicación de la sentencia C-258 de 2013 y cancele las sumas de dinero dejadas de pagar con ocasión de la aplicación de los topes.

**Octavo.- DEJAR SIN EFECTOS** la Resolución SUB 55084 del 26 de febrero de 2020, que ordenó el pago de la pensión de vejez a favor del ciudadano Óscar Giraldo Jiménez sin sujeción al límite de los 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes contemplado en la sentencia C-258 de 2013 y en el Acto Legislativo 01 de 2005.

**Noveno.-** Por Secretaría General, **LÍBRENSE** las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.»

### **3. Síntesis de los fundamentos jurídicos**

De manera preliminar, dada la complejidad del proceso por las diversas materias discutidas por las partes en contienda así como las múltiples y sucesivas actuaciones judiciales que han tenido lugar –incluyendo varias acciones de tutela–, la Sala Plena estimó necesario delimitar la controversia en el sentido de puntualizar que en esta oportunidad se verificaría la lesión iusfundamental al debido proceso y al acceso a la administración de justicia invocada por Colpensiones en relación con las decisiones pronunciadas por

el Consejo de Estado en el marco del trámite incidental de desacato de que se trata.

Seguidamente, se examinó la procedencia de la acción de tutela a la luz de los requisitos para enervar providencias judiciales dictadas en el trámite incidental de desacato, y se determinó que estaban debidamente reunidos.

Para lograr un adecuado entendimiento de la cuestión sometida a juicio, se abordaron, como ejes temáticos, [i] las causales específicas de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales; [ii] la regla sobre topes pensionales establecida en la sentencia C-258 de 2013 y su alcance; [iii] el incidente de desacato como mecanismo para propiciar el cumplimiento a órdenes de tutela; y, [iv] la competencia de la Corte Constitucional para modular fallos de tutela ejecutoriados.

A partir de las mencionadas consideraciones, al emprender el estudio del mérito la Sala evidenció que la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado, así como la Sección Cuarta de la misma Corporación –vinculada al trámite en virtud de su pronunciamiento en consulta–, en efecto vulneraron los derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia de Colpensiones, con lo que se generó también una afectación para el funcionario de la entidad encartado en el desacato. Lo anterior, debido a que desconocieron la jurisprudencia vinculante y con efectos *erga omnes* establecida en la sentencia C-258 de 2013 sobre topes pensionales, que proscribe que cualquier mesada pensional con cargo a recursos públicos exceda el monto de 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes; e, igualmente, soslayaron el precedente constitucional en torno a la finalidad esencial del incidente de desacato, los supuestos a valorar al momento de verificar el cumplimiento a una orden de tutela, y la posibilidad de levantar las sanciones impuestas cuando no subsisten motivos que las justifiquen, inclusive después de surtido el grado jurisdiccional de consulta.

Como corolario de lo anterior, se concluyó que hay lugar a conceder el amparo invocado, y a adoptar las medidas tendientes a restablecer los derechos fundamentales de la entidad promotora de la acción.

Adicionalmente, la Sala Plena determinó que, como consecuencia de lo advertido, era indispensable dejar sin efectos las órdenes de la sentencia del 19 de enero de 2015, proferida por la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado, en orden a prevenir que, con fundamento en su ejecutoria, se pudieran reanudar eventualmente los pagos de la mesada del pensionado Óscar Giraldo Jiménez sin sujeción al tope máximo legal.

#### 4. Salvamentos y aclaraciones de voto

Frente a la decisión adoptada por la Sala Plena salvaron su voto las magistradas **PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA** y **GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO**. Por su parte, la magistrada **DIANA FAJARDO RIVERA** y el magistrado **ALBERTO ROJAS RÍOS** formularon aclaración de voto.

La magistrada **PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA** salvó el voto por dos razones. Sostuvo que la Sala Plena no tenía competencia para pronunciarse sobre el fallo de tutela proferido el 19 de enero de 2015, debido a que no era objeto de revisión y había hecho tránsito a cosa juzgada constitucional. Así mismo, consideró que los autos que fueron dictados por el Consejo de Estado en el marco del incidente de desacato que esta autoridad inició en contra de Colpensiones debían haber sido confirmados, puesto que no adolecían de los defectos por desconocimiento del precedente y violación directa de la Constitución.

Según la magistrada Meneses, el Consejo de Estado aplicó la jurisprudencia constitucional uniforme y reiterada, según la cual la competencia de modular los fallos de tutela a cargo del juez instructor sólo permite incluir una orden adicional o modificar la orden principal “*en sus aspectos accidentales –es decir, en lo relacionado con las condiciones de tiempo, modo y lugar–, siempre y cuando ello sea imprescindible para asegurar el goce efectivo de los derechos fundamentales amparados en sede de tutela*”<sup>1</sup>. Resaltó que la Corte Constitucional ha enfatizado que dicha facultad debe respetar el principio de cosa juzgada constitucional y, por lo tanto, no puede “*alterar el contenido esencial de lo decidido*”. Sólo es posible modificar aspectos esenciales de la decisión de tutela y revocar el amparo en casos de *fraude*.

En tales términos, concluyó que las decisiones del Consejo de Estado se ajustaban a derecho y debían haber sido confirmadas pues, en el marco del desacato, esta autoridad no tenía la competencia para (i) modificar la orden principal y (ii) revocar el amparo que había sido concedido en el fallo de tutela del 19 de enero de 2015, pues en este caso no se acreditó que esta fuera producto de una situación de fraude.

---

<sup>1</sup> Corte Constitucional, sentencia SU-034 de 2019.

La magistrada **GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO** también salvó su voto en la presente decisión. Los motivos de su disenso se sustentaron en tres cuestiones:

En primer lugar, a su juicio, la sentencia altera las reglas de procedencia de la “tutela contra sentencias de tutela”. Al respecto, la regla general establece que no procede la acción de tutela contra una providencia judicial que resuelve un recurso de esa misma naturaleza, puesto que la cadena de revisión de las decisiones judiciales sería interminable. Excepcionalmente se ha admitido su procedencia en el supuesto de que se presente la cosa juzgada fraudulenta o si existe imposibilidad jurídica para cumplir. El caso que le correspondió resolver a la Sala Plena no se refirió a la primera hipótesis. En cambio, acudió a la noción de imposibilidad jurídica, con fundamento en la Sentencia C-367 de 2014 para cuestionar las providencias adoptadas en el marco del incidente de desacato. En este punto, la posición mayoritaria perdió de vista que la mencionada sentencia no se refiere a dicho concepto como una alternativa para continuar con el debate de validez jurídica de la decisión de tutela. Por el contrario, esta exige que se demuestre de forma eficiente, clara y definitiva la imposibilidad fáctica o de derecho para dar cumplimiento a la orden emitida en el fallo de tutela.

En el caso concreto, era claro que el incumplimiento de la orden de tutela que se estudiaba en el desacato discutía los fundamentos jurídicos y las órdenes del fallo de tutela proferido en 2015 que ordenó la reliquidación pensional sin limitación en su monto. En ese entonces, el debate jurídico en ese sentido era claro y surgía de dos interpretaciones respetables (una del Consejo de Estado y otra de la Corte Constitucional). Entender que la autoridad administrativa se encuentra en imposibilidad jurídica de cumplir un fallo porque no comparte la hermenéutica adoptada por el juez de tutela, a juicio de la Magistrada disidente, genera una comprensión inadecuada de las exigencias de la imposibilidad para cumplir el fallo de tutela, pues no solo abrió nuevamente el debate de una tutela fallada hace 6 años, sino que convirtió al incidente de desacato en un medio procesal para revisar las sentencias de tutela.

En segundo lugar, la postura mayoritaria exacerba una situación de incumplimiento de los fallos de tutela. Al respecto, la Sala Plena ha manifestado la preocupación por la situación de incumplimiento de los fallos de tutela. Datos preliminares de la Procuraduría General de la Nación sobre un conjunto de sentencias de la Corte Constitucional mostró que una cuarta parte de las órdenes no se cumple en absoluto. Es claro que la inobservancia

de las órdenes de tutela compromete el acceso a la justicia, la eficacia de los derechos fundamentales y los principios de confianza legítima, de buena fe, de seguridad jurídica y de cosa juzgada. Por este motivo, el interés de la Sala Plena debería apuntar a atender y mitigar esta situación de desacato generalizado.

Lastimosamente, en el asunto de la referencia, la mayoría optó por lo contrario: lejos de reprochar el incumplimiento deliberado de una orden de tutela, la regla sentada avaló el desacatamiento de los fallos de tutela al considerarlo justificado con fundamento en una supuesta imposibilidad jurídica. Preocupa que, si las mencionadas cifras del nivel de desobediencia a las órdenes de tutela se presentaban en un contexto en el que la posibilidad legítima de incumplir los fallos era estricta y muy inusual, ese comportamiento se extienda y generalice a partir de esta flexibilización de los criterios para tener por aceptable la inobservancia de lo ordenado por los jueces constitucionales.

Por último, la postura mayoritaria implica un debilitamiento de la cosa juzgada y de la confianza legítima de los destinatarios de las sentencias. En este sentido, no discutió que la Corte Constitucional, cuando se cumplen ciertas condiciones, puede cambiar su jurisprudencia. No obstante, la posibilidad de cuestionar la validez de fallos de tutela anteriores a esa variación en el criterio jurisprudencial implica un desconocimiento de la cosa juzgada y, en últimas, de la confianza en los jueces de quienes accedieron a la justicia para obtener sus pretensiones y se las fueron otorgadas. Es un quiebre a la labor de los jueces en un Estado Social de Derecho. En este sentido, no respaldó que la Sala Plena dejara sin efectos la providencia de tutela emitida en 2015 (con lo que se muestra que si hay tutela contra tutelas) que en su momento no fue seleccionada para revisión por parte de la Corte Constitucional. Tampoco se demostró un actuar diligente de COLPENSIONES para solicitar la selección del caso o para solicitarles a los magistrados de la Corte que insistieran en su revisión. Entonces, aún si esa providencia se opusiera a un criterio actual de esta Corporación respecto de la aplicación de topes pensionales, el principio de la cosa juzgada impedía reabrir ese debate. Al admitir que se plantee esta discusión inoportunamente, la mayoría de la Sala Plena puso en tela de juicio la idea misma de que los conflictos llevados ante los jueces reciben una solución definitiva y, de esta forma, defraudó la expectativa ciudadana de que al someter los asuntos ante las autoridades van a recibir una solución susceptible de ser cumplida, quienes de buena fe confían en sus jueces.

Por su parte, el magistrado **ALBERTO ROJAS RÍOS** aclaró su voto en el sentido de señalar que, si bien reconoce que el sometimiento de las mesadas

pensionales con cargo a recursos públicos a un monto máximo es un imperativo derivado del respeto al precedente constitucional, existen razones de coherencia con el criterio defendido en otras oportunidades en relación con esta materia que le llevan a reafirmar en esta ocasión la necesidad de realzar la importancia de los derechos adquiridos y la confianza legítima en un Estado social y democrático de Derecho.

Así, en línea con lo sostenido, *inter alia*, en la aclaración de voto a la sentencia SU-575 de 2019, expuso que la tensión entre principios evidenciada en el caso bajo examen no puede apreciarse aisladamente del artículo 58 de la Carta Política, el cual contiene una cláusula que impide soslayar el carácter intangible que se predica de las prestaciones pensionales que se han configurado a la luz de un determinado régimen normativo.

Aunado a lo anterior, el principio de confianza legítima emanado del artículo 83 de la Carta y la protección reforzada que el ordenamiento constitucional dispensa a la población pensionada, con sustento en el artículo 53 superior, merece una especial consideración por parte del juez constitucional, quien no puede desconocer los derechos laborales que han ingresado al patrimonio de la persona como efecto de una situación jurídica individual consolidada.

Bajo esa égida –subrayó el magistrado Rojas–, el estudio en torno a la afectación de los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia de Colpensiones debía agotarse incorporando, a su vez, un análisis amplio en torno a la intangibilidad de los derechos adquiridos y a la forma en que este principio se proyectaba en el caso concreto, habida cuenta de que la pensión de vejez objeto de controversia fue concedida desde el año 2009 y solo hasta el año 2013 la Corte Constitucional precisó la regla recogida en la sentencia C-258 sobre un tope máximo de 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes con efectos *erga omnes*; observándose así que, a todas luces, un hecho posterior al reconocimiento pensional supuso el reajuste automático de la prestación a que se alude.

A su vez, los magistrados **JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR**, **ALEJANDRO LINARES CANTILLO**, **ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO** y **JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS** hicieron reserva de aclaración de voto.



