



Sentencia SU427/16

Referencia: Expediente T-5.161.230.

Acción de tutela interpuesta por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –UGPP- contra la Sala de Decisión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín y otro.

Magistrado Ponente:
LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Bogotá, D.C., once (11) de agosto de dos mil dieciséis (2016).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido el siguiente

SENTENCIA

Dentro del trámite de revisión de los fallos expedidos por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, el 25 de junio de 2015, y por la Sala de Decisión de Tutelas No. 1 de la Sala de Casación Penal de la mencionada Corporación, el 3 de septiembre de 2015, dentro del proceso de tutela de la referencia.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos

1.1. La ciudadana María Margarita Aguilar Álzate nació el 23 de noviembre de 1950, y laboró para las siguientes entidades públicas entre 1975 y 2005¹:

¹ Según consta en los anexos de la demanda presentada por María Margarita Aguilar Álzate contra Cajanal EICE en el año 2006 (Folios 13 a 63 del cuaderno principal del proceso ordinario laboral número

Ministerio de educación	
<i>Auxiliar Administrativo Cód.: 5120-07</i>	17/02/1975 - 13/02/1989
	13 años, 11 meses y 25 días
Ferrocarriles Nacionales de Colombia	
<i>Jefe de Departamento Nivel I</i>	14/02/1989 - 26/04/1992
	3 años, 2 meses y 12 días
Fiscalía General de la Nación	
<i>Asistente Judicial I</i>	27/04/1993 - 8/11/1993
	6 meses y 10 días
<i>Técnico Judicial II</i>	9/11/1993 - 19/09/1994
	10 meses y 10 días
<i>Fiscal Delegada ante los Jueces Penales Municipales</i>	20/09/1994 - 10/03/2003
	8 años, 5 meses y 19 días
<i>Fiscal Delegada ante los Jueces del Circuito</i>	11/03/2003 - 25/05/2005
	2 años, 2 meses y 14 días
<i>Fiscal Delegada ante Tribunal Superior de Distrito Judicial (Encargo)</i>	26/05/2005 - 04/07/2005
	1 mes y 6 días
<i>Fiscal Delegada ante los Jueces del Circuito</i>	05/07/2005 - 31/08/2005
	1 mes y 26 días
Total de tiempo de servicios	28 años, 7 meses y 22 días

1.2. Mediante Resolución 20.845 del 6 de octubre de 2004², la Caja Nacional de Previsión Social EICE (en adelante Cajanal) le reconoció una pensión de vejez a María Margarita Aguilar Álzate en cuantía de \$2.244.817 pesos m/cte., efectiva a partir de 1 de junio de 2003, condicionada al retiro definitivo del servicio oficial. El monto de dicha prestación fue fijado en el 75% del salario promedio devengado por la afiliada en los últimos 10 años cotizados según lo dispuesto en la Ley 100 de 1993.

1.3. Debido a que María Margarita Aguilar se retiró del servicio hasta el 31 de agosto de 2005, la pensión reconocida fue reliquidada nuevamente por la administradora de pensiones mediante las resoluciones 10.723 del 29 de marzo de 2005³ y 9.870 del 2 de marzo de 2006⁴, fijándose en esta última el monto de la prestación en \$2.892.295 pesos m/cte., equivalente al 77.5% del salario promedio devengado por la afiliada en los últimos 10 años laborados de conformidad con la Ley 100 de 1993.

1.4. En el año 2006, la ciudadana María Margarita Aguilar presentó demanda laboral contra Cajanal EICE, al considerar que la pensión reconocida debió ser equivalente al 85% de la asignación más elevada percibida durante el último año de servicio según las reglas contenidas en el Decreto 546 de 1971⁵.

05001310501620060120800), así como en los documentos allegados por la entidad accionante junto con el escrito de amparo (Folios 14 a 53 del cuaderno número 1).

² Folios 13 a 20 del cuaderno principal del proceso ordinario laboral número 05001310501620060120800. Para esta decisión, en adelante, cuando se haga referencia a un folio, se entenderá que hace parte del cuaderno principal del referido proceso ordinario, a menos que se diga expresamente otra cosa.

³ Folios 21 a 27.

⁴ Folios 37 a 42.

⁵ Folios 3 a 12.

1.5. En Sentencia del 12 de septiembre de 2007⁶, el Juzgado 16 Laboral del Circuito de Medellín accedió a las pretensiones de la demandante, aumentando el monto de su mesada pensional a la suma de \$5.513.848 pesos m/cte., así como reconociendo un retroactivo equivalente a \$65.576.920 pesos m/cte. por concepto de la diferencia entre el monto de la prestación inicialmente reconocido y el fijado en el fallo. No obstante, el funcionario excluyó del ingreso base de liquidación el concepto denominado bonificación por gestión judicial, al estimar que no se encuentra dentro de los factores a los que se refiere el artículo 45 del Decreto 1045 de 1978.

1.6. María Margarita Aguilar apeló la decisión, argumentando que se debió tener en cuenta la bonificación por gestión judicial para efectos de la liquidación de su pensión según la jurisprudencia de la época de las Altas Cortes⁷. Igualmente, la administradora de pensiones demandada impugnó el fallo, manifestando su inconformidad con la fórmula de liquidación de la mesada acogida por el funcionario de instancia⁸.

1.7. En Sentencia del 13 de junio de 2008⁹, la Sala de Decisión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín desestimó el recurso presentado por Cajanal y accedió a la petición de la actora, incluyendo la bonificación por gestión judicial como factor salarial para efectos de fijar el ingreso base de liquidación. En ese sentido, resolvió incrementar la prestación de la peticionaria a la suma de \$11.112.222 pesos m/cte.

2. Demanda y pretensiones

2.1. El 8 de mayo de 2015, la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (en adelante UGPP) interpuso acción de tutela contra la Sala de Decisión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín y el Juzgado 16 Laboral del Circuito de la misma ciudad¹⁰, al considerar vulnerados sus derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, con ocasión de las decisiones proferidas dentro del proceso laboral ordinario adelantado por María Margarita Aguilar Álzate contra Cajanal, pues en dichas determinaciones se desconocieron los principios del sistema de seguridad social, afectándose con ello la sostenibilidad financiera del régimen pensional de prima media a cargo del Estado.

2.2. Al respecto, frente a la procedencia de la acción, la entidad sostuvo que el recurso de amparo supera los presupuestos de inmediatez y subsidiariedad de conformidad con el precedente fijado en la sentencia T-546 de 2014¹¹, en la cual se indicó que a pesar de que no se hubieran agotado los instrumentos judiciales disponibles dentro del proceso o se hubiera interpuesto el

⁶ Folios 99 a 111.

⁷ Folios 112 a 113.

⁸ Folios 123 a 127.

⁹ Folios 145 a 162.

¹⁰ Folios 1 a 13 del cuaderno número 1

¹¹ M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

mecanismo de protección después de un largo período luego de proferidos los fallos cuestionados, debe entenderse que la tutela es viable debido al estado de cosas inconstitucional que se presentó en torno a la administración del sistema pensional de los servidores públicos, más aun cuando están en riesgo las finanzas del Estado y, de contera, la satisfacción de los derechos prestacionales de los colombianos en general.

2.3. De otra parte, en relación con el fondo de la cuestión, la UGPP señaló que las autoridades demandadas en las providencias reprochadas incurrieron en un defecto sustantivo, puesto que para reconocer la pensión efectuaron una interpretación del Decreto 546 de 1971 que desconoce los principios superiores consagrados en los artículos 48 y 53 de la Carta. En efecto, los jueces ordinarios laborales accedieron a las pretensiones de la demandante aplicando dicha normatividad sin tener en cuenta los parámetros establecidos en la Constitución para garantizar la universalidad, la eficacia y la solidaridad del sistema de seguridad social, en especial, la exigencia de que exista una correlación entre el dinero aportado a través de las cotizaciones mensuales y el monto de la prestación a otorgarse.

2.4. En concreto, la demandante puso de presente que el reconocimiento de la pensión a María Margarita Aguilar Álzate tuvo en cuenta para determinar la base de liquidación una vinculación precaria de 1 mes y 6 días en encargo como fiscal delegada ante tribunal superior de distrito judicial, ignorando que la afiliada se había desempeñado por más de 11 años como fiscal delegada ante los jueces municipales y del circuito percibiendo una remuneración menor sobre la cual realizó la mayoría de cotizaciones que le permitieron acceder al derecho prestacional.

2.5. Por lo anterior, la UGPP afirmó que las autoridades judiciales al reconocer la prestación con base en el salario más alto del último año de servicio sin tener en cuenta el monto de los aportes de la última década de servicio como lo exige la Ley 100 de 1993, avalaron un abuso del derecho y un fraude a la ley en los términos en los que, para estos efectos, se pronunció la Corte Constitucional en la Sentencia C-258 de 2013¹².

2.6. En ese sentido, la entidad accionante expresó que los fallos controvertidos afectan la sostenibilidad financiera del sistema de seguridad social, pues causaron que la mesada de María Margarita Aguilar aumentara de \$3.935.780 pesos m/cte. a \$14.140.249 pesos m/cte., e impusieron el pago de \$716.101.226 pesos m/cte. por concepto de retroactivo, suma que eventualmente podrá incrementarse producto de un proceso ejecutivo que la ciudadana adelanta contra la entidad.

2.7. En consecuencia, la UGPP solicitó que se tutelén sus derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, se dejen sin efectos las sentencias judiciales cuestionadas y se ordene al Tribunal

¹² M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

demandado que profiera una nueva decisión subsanando los yerros alegados en la presente tutela.

3. Admisión y traslado

3.1. Mediante Auto del 19 de mayo de 2015, la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia admitió el recurso de amparo y dispuso correr traslado del mismo a las autoridades demandadas, así como vincular al proceso a María Margarita Aguilar Álzate¹³.

3.2. En atención al anterior proveído, la **Sala de Decisión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín** solicitó declarar improcedente el amparo solicitado¹⁴, argumentando que la acción de tutela no cumple con los requisitos de subsidiariedad e inmediatez. En efecto, la demandada indicó que la entidad accionante no agotó el recurso extraordinario de casación que procedía contra la decisión de segunda instancia reprochada, y que sólo acudió a este medio de protección constitucional siete años después de proferido el fallo cuestionado. Con todo, la Corporación sostuvo que si se analizaran de fondo las pretensiones de la actora, se deben denegar, puesto que las sentencias controvertidas se basaron en la normatividad vigente y en los pronunciamientos de la época de las Altas Cortes.

3.3. El **Juzgado 16 Laboral del Circuito de Medellín** y la ciudadana **María Margarita Aguilar Álzate** guardaron silencio a pesar de haberse librado oficio para comunicarles del inicio del proceso¹⁵.

4. Decisiones de instancia

4.1. A través de Sentencia del 25 de junio de 2015¹⁶, la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia denegó la protección deprecada, argumentando que la acción de tutela no está llamado a prosperar, por cuanto:

(i) No satisface el requisito de subsidiariedad, puesto que la entidad demandante no agotó los recursos extraordinarios de casación y de revisión que procedían contra la providencia cuestionada.

(ii) No es posible aplicar el precedente establecido por la Corte Constitucional en la Sentencia C-258 de 2013, ya que en dicha providencia se estudió únicamente el régimen pensional de los congresistas pero no el sistema de jubilación de los funcionarios de la Rama Judicial.

(iii) La accionante tiene a su alcance otro instrumento jurídico para salvaguardar los intereses alegados en el escrito tutelar según se

¹³ M.P. Clara Cecilia Dueñas Quevedo (Folios 2 a 3 del cuaderno de primera instancia).

¹⁴ Folios 17 a 18 del cuaderno de primera instancia.

¹⁵ Folio 6 y 10 del cuaderno de primera instancia.

¹⁶ M.P. Clara Cecilia Dueñas Quevedo (Folios 50 a 63 del cuaderno de primera instancia).

explicó en el fallo STL5637 de 2015¹⁷, en el que la misma Sala de Casación sostuvo que la UGPP puede iniciar un trámite administrativo mediante el cual reliquide de manera unilateral la prestación, respetando el derecho al debido proceso del eventual afectado.

4.2. La UGPP impugnó la decisión al estimar que no puede oponérsele como fundamento para denegar su solicitud de tutela el hecho de que Cajanal no agotó los instrumentos judiciales a su alcance¹⁸, ya que dicha circunstancia no puede imponerle la carga de continuar realizando pagos pensionales contrarios a la ley, que causan graves perjuicios económicos al Sistema General de Seguridad Social.

4.3. Mediante Sentencia del 3 de septiembre de 2015, la Sala de Decisión de Tutelas No. 1 de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia confirmó la decisión impugnada, argumentando que la accionante cuenta con otro instrumento para satisfacer sus pretensiones, como lo es promover un procedimiento administrativo a través del cual proceda a reajustar la prestación reconocida a María Margarita Aguilar Álzate¹⁹.

5. Actuaciones en sede de revisión

5.1. A través de Auto del 26 de noviembre de 2015²⁰, la Sala de Selección de Tutelas Número Once, en atención a la insistencia presentada por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado²¹, escogió para revisión el expediente de la referencia en atención al criterio complementario denominado “*preservación del interés general y grave afectación del patrimonio público*”²². De acuerdo con el respectivo sorteo, el plenario fue asignado a la Sala Novena de Revisión integrada por los magistrados Luis Ernesto Vargas Silva, María Victoria Calle Correa y Luis Guillermo Guerrero Pérez.

5.2. Los magistrados Luis Ernesto Vargas Silva, el 8 de febrero de 2016²³, y María Victoria Calle Correa, 19 de febrero siguiente²⁴, manifestaron su impedimento para intervenir en el presente proceso de revisión, al considerar que se encontraban inmersos en la causal prevista en el numeral 1° del artículo 56 de la Ley 906 de 2004.

5.3. Por autos del 18 de febrero²⁵ y del 18 de marzo de 2016²⁶, fueron aceptados los impedimentos manifestados, disponiéndose que de conformidad

¹⁷ M.P. Clara Cecilia Dueñas Quevedo.

¹⁸ Folios 70 a 72 del cuaderno de primera instancia.

¹⁹ M.P. Luis Guillermo Salazar Otero (Folios 3 a 13 del cuaderno de segunda instancia).

²⁰ Folios 9 a 16 del cuaderno de revisión.

²¹ Mediante Auto del 15 de octubre de 2015, la Sala de Selección Número Diez excluyó de revisión el expediente de la referencia, frente a lo cual, el 13 de noviembre de 2015, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado insistió en la selección del plenario T-5.161.230, argumentando que la Corte Suprema de Justicia, en su calidad de juez de instancia, desconoció los precedentes fijados por este Tribunal en relación con la sostenibilidad del sistema pensional en tratándose de casos en los que se reconocieron prestaciones de jubilación con abuso del derecho o fraude a la ley (Folios 3 a 7 del cuaderno de revisión).

²² Artículo 52 del Acuerdo 02 de 2015.

²³ Folio 36 del cuaderno de revisión.

²⁴ Folio 39 del cuaderno de revisión.

²⁵ Folios 44 a 45 del cuaderno de revisión.

con el artículo 140 del Código General del Proceso, el expediente de la referencia fuera remitido a la Sala Segunda de Revisión para lo de su competencia²⁷.

5.4. A través Auto del 19 de mayo de 2016, la Sala Plena asumió el conocimiento del proceso de tutela de la referencia con el propósito de unificar la jurisprudencia de acuerdo con el informe presentado por el magistrado sustanciador de conformidad con los artículos 59 y 61 del Acuerdo 02 de 2015²⁸.

5.5. Mediante proveído del 31 de mayo de 2016, el magistrado sustanciador solicitó en calidad de préstamo el expediente laboral correspondiente al proceso cuestionado en la acción de tutela²⁹, el cual fue remitido por el Juzgado 16 Laboral del Circuito de Medellín el 13 de junio siguiente³⁰, efectuándose el 6 de julio pasado el respectivo traslado de conformidad con el artículo 64 del Acuerdo 02 de 2015³¹.

5.6.1. El 18 de julio de 2016, María Margarita Aguilar Álzate intervino, afirmando que no ha tenido la oportunidad de conocer el contenido del escrito tutelar, pues sólo tuvo conocimiento del proceso de la referencia cuando le fue notificada la sentencia de primera instancia proferida por la Corte Suprema y, luego, con ocasión de la comunicación entablada con funcionarios de esta Corporación para informarle que su caso había sido asumido por la Sala Plena³². En torno a este último punto, la mencionada ciudadana se quejó del hecho de que no le fuera notificado por la Corte el auto de selección del expediente de la referencia.

5.6.2. Por lo anterior, la interviniente solicitó que sea tenida en cuenta como tercera interesada en el proceso y se valore su posición sobre la causa. A ese respecto, afirma que el recurso de amparo interpuesto por la UGPP resulta improcedente, ya que la entidad acude al mecanismo constitucional: (i) ocho años después de haberse proferido los fallos cuestionados, y (ii) sin haber agotado el recurso extraordinario de casación, desconociendo los presupuestos de inmediatez y subsidiariedad propios de la acción de tutela. Asimismo, indica que las providencias controvertidas fueron debidamente sustentadas en el derecho positivo y en la jurisprudencia en vigor para la época.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

La Sala Plena de la Corte Constitucional es competente para revisar las decisiones proferidas dentro del expediente de la referencia, con fundamento

²⁶ Folios 46 a 47 del cuaderno de revisión.

²⁷ Folios 46 a 47 del cuaderno de revisión.

²⁸ Folio 49 del cuaderno de revisión.

²⁹ Folio 62 del cuaderno de revisión.

³⁰ Folio 66 del cuaderno de revisión.

³¹ Folio 69 del cuaderno de revisión.

³² Folios 80 a 86 del cuaderno de revisión.

en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política³³, así como 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Legitimación en la causa

2.1. Previo al planteamiento de los problemas jurídicos a resolver, se hace necesario esclarecer si en esta oportunidad se satisface la legitimación por activa y por pasiva de la acción de tutela.

- *Legitimación en la causa por activa*

2.2. La UGPP está legitimada en la causa por activa para interponer la presente acción de tutela contra las autoridades judiciales que resolvieron la demanda laboral interpuesta por María Margarita Aguilar Álzate contra Cajanal, porque:

(i) Las personas jurídicas están legitimadas para ejercer el recurso de amparo, debido a que son titulares de derechos fundamentales por dos vías, directamente como titulares de aquellas prerrogativas que por su naturaleza son predicables de estos sujetos de derecho, e indirectamente cuando la vulneración puede afectar las prerrogativas fundamentales de las personas naturales que las integran³⁴. En ese sentido, este Tribunal ha considerado que *“una persona jurídica tiene derecho a la igualdad, a la inviolabilidad de domicilio, petición, debido proceso, libertad de asociación, acceso a la administración de justicia y el derecho al buen nombre, sin que esta enunciación pretenda ser exhaustiva.”*³⁵

(ii) La solicitud de protección fue presentada por el subdirector jurídico de la entidad, quien allega el respectivo poder de conformidad con el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991³⁶.

(iii) Si bien no fue parte del proceso dentro del cual se adoptaron las decisiones reprochadas, por ministerio de la ley es la entidad sucesora de Cajanal³⁷, quien fue la demandada en la controversia judicial.

- *Legitimación en la causa por pasiva*

³³ “Artículo 86. (...) El fallo, que será de inmediato cumplimiento, podrá impugnarse ante el juez competente y, en todo caso, éste lo remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión (...).” // “Artículo 241. A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones: (...) 9. Revisar, en la forma que determine la ley, las decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela de los derechos constitucionales (...).”

³⁴ En este sentido, puede consultarse la Sentencia T- 441 de 1992 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), en la que se establecieron los fundamentos de esta línea jurisprudencial, la cual fue sintetizada recientemente en la providencia T-317 de 2013 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

³⁵ Sentencia T-317 de 2013 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

³⁶ Esta Corporación ha señalado que el apoderamiento judicial en materia de la acción de tutela, tiene su fundamento en los artículos 86 de la Carta Política y 10 del Decreto 2591 de 1991, que contemplan la posibilidad de procura de los derechos, de tal forma que toda persona podrá adelantar el amparo *“por sí misma o a través de representante.”* (Sentencia T-194 de 2012, M.P. Mauricio González Cuervo).

³⁷ Cfr. Ley 1151 de 2007 y Decretos 2196 de 2009, 4269 de 2011, 4107 de 2011 y 877 de 2013.

2.3. De acuerdo con los artículos 86 de la Constitución y 5° del Decreto 2591 de 1991³⁸, la Sala de Decisión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín y el Juzgado 16 Laboral del Circuito de la misma ciudad son demandables a través de acción de tutela, puesto que son las autoridades públicas que presuntamente afectaron los derechos de la UGPP. En efecto, las accionadas son despachos de la jurisdicción ordinaria perteneciente a la Rama Judicial³⁹ y en ejercicio de sus funciones adoptaron las providencias cuestionadas en el presente recurso de amparo.

2.4. De otro lado, la señora María Margarita Aguilar Álzate fue vinculada al proceso como tercera con interés legítimo en la causa, comoquiera que fue la parte demandante dentro del proceso cuestionado a través de la acción de tutela de la referencia.

2.5. Al respecto, la Sala considera pertinente advertir que los argumentos presentados por la referida ciudadana en relación con la existencia de presuntas inconsistencias en su vinculación al presente proceso no resultan de recibo en el presente estadio procesal, pues como bien lo reconoce en el escrito que allegó en sede de revisión, tuvo conocimiento del presente trámite de amparo cuando se le comunicó la sentencia de primera instancia, por lo que en ese momento debió dirigirse a la autoridad judicial correspondiente y si lo consideraba necesario solicitar la nulidad de lo actuado, pero ante dicha omisión las presuntas irregularidades se entienden saneadas de conformidad con los artículos 132⁴⁰ y 136⁴¹ del Código General del Proceso.

2.6. En ese sentido, la Corte resalta que dicha carga procesal no era desproporcionada para María Margarita Aguilar Álzate, pues ostenta un rol en la sociedad como abogada y exfuncionaria de la Fiscalía General de la Nación por más de 20 años, que le permitía conocer las consecuencias de no atender las comunicaciones remitidas por los órganos jurisdiccionales, así como los efectos de no acudir en su debida oportunidad ante los despachos judiciales ante los cuales se adelanta una causa de su interés.

³⁸ “Artículo 5°. Procedencia de la acción de tutela. La acción de tutela procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas, que haya violado, viole o amenace violar cualquiera de los derechos de que trata el artículo 2 de esta ley (...).” (Subrayado fuera del texto original).

³⁹ Ley 270 de 1996. “Artículo 11. La Rama Judicial del Poder Público está constituida por: 1. Los órganos que integran las distintas jurisdicciones: a) De la Jurisdicción Ordinaria: 1. Corte Suprema de Justicia. 2. Tribunales Superiores de Distrito Judicial. 3. Juzgados civiles, laborales, penales, penales para adolescentes, de familia, de ejecución de penas, de pequeñas causas y de competencia múltiple, y los demás especializados y promiscuos que se creen conforme a la ley (...).”

⁴⁰ “Artículo 132. Control de legalidad. Agotada cada etapa del proceso el juez deberá realizar control de legalidad para corregir o sanear los vicios que configuren nulidades u otras irregularidades del proceso, las cuales, salvo que se trate de hechos nuevos, no se podrán alegar en las etapas siguientes, sin perjuicio de lo previsto para los recursos de revisión y casación.”

⁴¹ “Artículo 136. Saneamiento de la nulidad. La nulidad se considerará saneada en los siguientes casos: 1. Cuando la parte que podía alegarla no lo hizo oportunamente o actuó sin proponerla. // 2. Cuando la parte que podía alegarla la convalidó en forma expresa antes de haber sido renovada la actuación anulada. // 3. Cuando se origine en la interrupción o suspensión del proceso y no se alegue dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha en que haya cesado la causa. // 4. Cuando a pesar del vicio el acto procesal cumplió su finalidad y no se violó el derecho de defensa. // Parágrafo. Las nulidades por proceder contra providencia ejecutoriada del superior, revivir un proceso legalmente concluido o pretermitir íntegramente la respectiva instancia, son insaneables.”

2.7. Por lo demás, frente a la presunta omisión de esta Corporación de comunicarle a la interviniente la providencia que determinó la selección del expediente de la referencia, la Sala Plena evidencia que el proveído del 26 de noviembre de 2015, mediante el cual se escogió para revisión el plenario T-5.161.230, fue notificado por la Secretaria General de la Corte Constitucional a través de estado de fecha 11 de diciembre de 2015 de conformidad con la normatividad aplicable⁴². Así las cosas, este Tribunal continuará con el análisis de procedencia del recurso de amparo interpuesto por la UGPP, en el cual tendrá en cuenta los argumentos presentados por María Margarita Aguilar Álzate, quien desde la providencia que admitió la demanda ostenta la calidad de tercera interesada en la causa⁴³.

3. Problemas jurídicos y esquema de resolución

3.1. Corresponde a la Sala determinar si los derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia de la UGPP fueron vulnerados por las autoridades judiciales demandadas con ocasión de las decisiones que adoptaron dentro del proceso ordinario laboral iniciado por María Margarita Aguilar Álzate contra Cajanal.

3.2. Con tal propósito, este Tribunal deberá establecer: (i) si la acción de tutela presentada por la UGPP es procedente y, en caso afirmativo, (ii) si la Sala de Decisión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín y el Juzgado 16 Laboral del Circuito de la misma ciudad incurrieron en un defecto sustantivo por la indebida interpretación de las normas aplicadas para determinar el ingreso base de liquidación utilizado para resolver la demanda de reajuste pensional impetrada por la ciudadana María Margarita Aguilar Álzate.

3.3. Para el efecto, esta Corporación (i) reiterará la jurisprudencia sobre la procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales, luego (ii) realizará una breve caracterización del defecto sustantivo, posteriormente, (iii) reseñará la interpretación del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 fijada por este Tribunal, para finalizar (iv) con la resolución del caso concreto.

4. Procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales. Reiteración de jurisprudencia⁴⁴.

4.1. De acuerdo con los artículos 86 de la Constitución Política y 1° del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela es un mecanismo sumario, preferente y subsidiario de defensa judicial cuya finalidad es la protección de los derechos fundamentales de las personas, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de una autoridad pública o de un particular en los casos previstos en la Constitución y en la Ley.

⁴² Acuerdo 02 de 2015.

⁴³ Folios 2 a 3 del cuaderno de primera instancia.

⁴⁴ Este capítulo fue elaborado teniendo como referencia las sentencias SU-556 de 2014 y SU-297 de 2015 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez).

4.2. En ese sentido, tal y como lo estableció esta Corporación en la Sentencia C-543 de 1992⁴⁵, por regla general, el recurso de amparo no procede contra providencias judiciales, puesto que: (i) estas son el escenario habitual de reconocimiento y realización de los derechos fundamentales; (ii) de ellas se predica el efecto de cosa juzgada, el cual es garantía de la seguridad jurídica que debe imperar en un Estado democrático; y (iii) están amparadas por el principio de respeto a la autonomía e independencia de los jueces⁴⁶.

4.3. No sobra indicar entonces que todos los procesos judiciales son, en sí mismos, medios de defensa de los derechos de las personas y, cuentan, por lo mismo, con recursos intrínsecos para controvertir las actuaciones de las partes, al igual que de la autoridad judicial. Por ende, en principio, cuando quiera que aquellas observen que sus derechos fundamentales pueden verse conculcados por las actuaciones u omisiones de tales autoridades, deben acudir a los medios de defensa ordinarios contemplados dentro del respectivo proceso⁴⁷.

4.4. Sin embargo, este Tribunal también ha estimado que *“de conformidad con el concepto constitucional de autoridades públicas, no cabe duda de que los jueces tienen esa calidad en cuanto les corresponde la función de administrar justicia y sus resoluciones son obligatorias para los particulares y también para el Estado. En esa condición no están excluidos de la acción de tutela respecto de actos u omisiones que vulneren o amenacen derechos fundamentales (...)”*⁴⁸. De modo que, si bien se entendió que, en principio, la acción de amparo constitucional no procedía contra providencias judiciales, excepcionalmente, su ejercicio era viable como mecanismo subsidiario y preferente de defensa judicial, cuando de la actuación judicial se vislumbrara la violación o amenaza de un derecho fundamental.

4.5. A partir de las anteriores consideraciones, la Corte Constitucional desarrolló el criterio conforme al cual, el supuesto de hecho que daba lugar a la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, se configuraba cuando la actuación judicial incurría en una desviación de tal magnitud que el acto proferido no merecía la denominación de providencia judicial, pues había sido despojada de dicha calidad. En desarrollo de lo expuesto, esta Corporación consideró que el ordenamiento jurídico no podía amparar situaciones que, cobijadas por el manto del ejercicio autónomo de la función judicial, comportaban una violación protuberante de la Carta Política

⁴⁵ Sobre el particular, en esa decisión se dejó en claro que: *“la acción de tutela no es, por tanto, un medio alternativo, ni menos adicional o complementario para alcanzar el fin propuesto. Tampoco puede afirmarse que sea el último recurso al alcance del actor, ya que su naturaleza, según la Constitución, es la de único medio de protección, precisamente incorporado a la Carta con el fin de llenar los vacíos que pudiera ofrecer el sistema jurídico para otorgar a las personas una plena protección de sus derechos esenciales. // Se comprende, en consecuencia, que cuando se ha tenido al alcance un medio judicial ordinario y, más aún, cuando ese medio se ha agotado y se ha adelantado un proceso, no puede pretenderse adicionar al trámite ya surtido una acción de tutela, pues al tenor del artículo 86 de la Constitución, dicho mecanismo es impropediente por la sola existencia de otra posibilidad judicial de protección, aún sin que ella haya culminado en un pronunciamiento definitivo del derecho.”* (M.P. José Gregorio Hernández Galindo).

⁴⁶ Ver, entre otras, las sentencias T-381 de 2004 (M.P. Jaime Araújo Rentería), T-565 de 2006 (M.P. Rodrigo Escobar Gil) y T-1112 de 2008 (M.P. Jaime Córdoba Triviño).

⁴⁷ Cfr. Sentencia SU-556 de 2014 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez).

⁴⁸ Sentencia C-543 de 1992 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo).

y, en especial, de los bienes jurídicos más preciados del ser humano (derechos fundamentales)⁴⁹.

4.6. Así, en un primer momento, a tal conjunto de circunstancias les denominó “*vía de hecho*”, y posteriormente su evolución llevó a determinar una serie de requisitos de procedibilidad de carácter general, y unas causales específicas para solucionar las acciones de tutela instauradas contra decisiones judiciales⁵⁰. En efecto, en la Sentencia C-590 de 2005⁵¹ se determinó que el funcionario judicial que conoce del amparo debe constatar que: (i) el asunto tenga relevancia constitucional; (ii) el actor haya agotado los recursos judiciales ordinarios y extraordinarios antes de acudir al juez de tutela; (iii) la petición cumpla con el requisito de inmediatez, de acuerdo con criterios de razonabilidad y proporcionalidad; (iv) en caso de tratarse de una irregularidad procesal, ésta tenga incidencia directa en la decisión que resulta lesiva de los derechos fundamentales; (v) el accionante identifique, de forma razonable, los yerros de la autoridad judicial que generan la violación y que ésta haya sido alegada al interior del proceso judicial, en caso de haber sido posible; (vi) el fallo impugnado no sea de tutela⁵².

4.7. Igualmente, en la aludida sentencia se precisó que si en un caso concreto se encuentran cumplidos los anteriores requisitos genéricos, será necesario entonces acreditar, además, que se ha configurado alguno de los siguientes defectos: (i) orgánico, (ii) sustantivo, (iii) procedimental, (iv) fáctico, (v) error inducido, (vi) decisión sin motivación, (vii) desconocimiento del precedente constitucional y (viii) violación directa a la Constitución⁵³.

4.8. En suma, por regla general, debido a la necesidad de salvaguardar el valor de la cosa juzgada, la garantía de la seguridad jurídica y los principios constitucionales de autonomía e independencia judicial, la acción de tutela no procede contra providencias judiciales. No obstante, excepcionalmente se ha

⁴⁹ Sentencia T-265 de 2014 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez).

⁵⁰ Es de anotar que la jurisprudencia en torno a las vías de hecho evolucionó para comprender situaciones que no despojaban a la providencia de su condición de tal, pero que aún llevaban a un desconocimiento de derechos fundamentales, por lo cual se cambió el vocablo “*vía de hecho*” por el de “*causal específica de procedibilidad*”. (Sentencias T-774 de 2004 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa) y T-453 de 2005 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), entre otras).

⁵¹ M.P. Jaime Córdoba Triviño.

⁵² Sentencia C-590 de 2005 (M.P. Jaime Córdoba Triviño)

⁵³ En la sentencia C-590 de 2005 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), la Corte individualizó las causales específicas de la siguiente manera: “*a. Defecto orgánico, que se presenta cuando el funcionario judicial que profirió la providencia impugnada, carece, absolutamente, de competencia para ello. // b. Defecto procedimental absoluto, que se origina cuando el juez actuó completamente al margen del procedimiento establecido. // c. Defecto fáctico, que surge cuando el juez carece del apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión. // d. Defecto material o sustantivo, como son los casos en que se decide con base en normas inexistentes o inconstitucionales o que presentan una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión. // e. Error inducido, que se presenta cuando el juez o tribunal fue víctima de un engaño por parte de terceros y ese engaño lo condujo a la toma de una decisión que afecta derechos fundamentales. // f. Decisión sin motivación, que implica el incumplimiento de los servidores judiciales de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones en el entendido que precisamente en esa motivación reposa la legitimidad de su órbita funcional. // g. Desconocimiento del precedente, hipótesis que se presenta, por ejemplo, cuando la Corte Constitucional establece el alcance de un derecho fundamental y el juez ordinario aplica una ley limitando sustancialmente dicho alcance. En estos casos la tutela procede como mecanismo para garantizar la eficacia jurídica del contenido constitucionalmente vinculante del derecho fundamental vulnerado. // h. Violación directa de la Constitución.*”

admitido esa posibilidad cuando se acredita el cumplimiento de los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela y la providencia acusada incurre en algunas de las causales específicas que han sido previamente señaladas.

5. Caracterización del defecto sustantivo o material. Reiteración de jurisprudencia⁵⁴.

5.1. Esta Corporación ha caracterizado el defecto sustantivo como la existencia de un error en una providencia judicial originado en la interpretación o aplicación de las disposiciones jurídicas al caso analizado por el juez⁵⁵. Sin embargo, para que dicho error dé lugar a la procedencia de la acción de amparo debe evidenciarse una irregularidad de significativa trascendencia, que haya llevado a proferir una decisión que obstaculice o lesione la efectividad de los derechos fundamentales⁵⁶.

5.2. En ese sentido, en la Sentencia SU-448 de 2011⁵⁷, la Sala Plena de la Corte Constitucional señaló las principales circunstancias que generan que una providencia judicial incurra en un defecto sustantivo. Concretamente, en aquella ocasión se explicó que ello ocurre cuando:

“(i) La decisión judicial tiene como fundamento una norma que no es aplicable, porque a) no es pertinente⁵⁸, b) ha perdido su vigencia por haber sido derogada⁵⁹, c) es inexistente⁶⁰, d) ha sido declarada contraria a la Constitución⁶¹, e) a pesar de que la norma en cuestión está vigente y es constitucional, no se adecúa a la situación fáctica a la cual se aplicó, porque a la norma aplicada, por ejemplo, se le reconocen efectos distintos a los expresamente señalados por el legislador⁶²;

(ii) Pese a la autonomía judicial, la interpretación o aplicación de la norma al caso concreto, no se encuentra, prima facie, dentro del margen de interpretación razonable o la aplicación final de la regla es inaceptable por tratarse de una interpretación contraevidente (interpretación contra legem) o claramente perjudicial para los intereses legítimos de una de las partes o cuando en una decisión

⁵⁴ Este capítulo fue elaborado teniendo como referencia la Sentencia T-031 de 2016 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez).

⁵⁵ Cfr. Sentencia T-1045 de 2012 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez).

⁵⁶ Para analizar la configuración de esta clase de defecto, la Corte Constitucional ha tenido como base el principio *iura novit curia*, según el cual el juez conoce el derecho, y por tanto tiene los elementos para resolver el conflicto puesto de presente de cara a las sutilezas de cada caso concreto. Así las cosas, se ha entendido que “*la construcción de la norma particular aplicada es una labor conjunta del legislador y del juez, en la cual el primero de ellos da unas directrices generales para regular la vida en sociedad y el segundo dota de un contenido específico a esas directrices para darle sentido dentro del marco particular de los hechos que las partes le hayan probado.*” (Sentencia T-346 de 2012, M.P. Adriana María Guillen Arango).

⁵⁷ M.P. Mauricio González Cuervo.

⁵⁸ Sentencia T-189 de 2005 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

⁵⁹ Sentencia T-205 de 2004 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández).

⁶⁰ Sentencia T-800 de 2006 (M.P. Jaime Araujo Rentería).

⁶¹ Sentencia T-522 de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

⁶² Sentencia SU-159 de 2002 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

judicial se aplica una norma jurídica de manera manifiestamente errada, sacando del marco de la juridicidad y de la hermenéutica jurídica aceptable tal decisión judicial⁶³;

(iii) No toma en cuenta sentencias que han definido su alcance con efectos *erga omnes*⁶⁴;

(iv) La disposición aplicada se muestra, injustificadamente regresiva o contraria a la Constitución⁶⁵;

(v) Un poder concedido al juez por el ordenamiento se utiliza para un fin no previsto en la disposición⁶⁶;

(vi) La decisión se funda en una interpretación no sistemática de la norma, omitiendo el análisis de otras disposiciones aplicables al caso⁶⁷;

(vii) Se desconoce la norma del ordenamiento jurídico constitucional o infraconstitucional aplicable al caso concreto⁶⁸;

(viii) La actuación no está justificada en forma suficiente de manera que se vulneran derechos fundamentales⁶⁹;

(ix) Sin un mínimo de argumentación se desconoce el precedente judicial⁷⁰;

(x) El juez no aplica la excepción de inconstitucionalidad frente a una violación manifiesta de la Constitución.⁷¹” (Subrayado fuera del texto original).

5.3. Ahora bien, para el análisis de esta causal en un caso concreto es necesario tener en cuenta que esta Corporación ha considerado que cuando existan varias interpretaciones constitucionalmente admisibles sobre un mismo tema, las cuales son respaldadas por la jurisprudencia vigente, y el operador jurídico decide aplicar una de ellas, la acción de tutela no está llamada a prosperar, en respeto de los principios constitucionales de autonomía e independencia judicial⁷², pues se entiende que una autoridad ha

⁶³ Sentencias T-001 de 1999 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), T-462 de 2003 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett), T-1101 de 2005 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), T-1222 de 2005 (M.P. Jaime Córdoba Triviño) y T-051 de 2009 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

⁶⁴ Sentencias T-814 de 1999 (M.P. Antonio Barrera Carbonell) y T-842 de 2001 (M.P. Álvaro Tafur Galvis).

⁶⁵ Sentencias T-086 de 2007 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa) y T-018 de 2008 (M.P. Jaime Córdoba Triviño).

⁶⁶ Sentencia T-231 de 1994 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

⁶⁷ Sentencia T-807 de 2004 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández).

⁶⁸ Sentencias T-056 de 2005 (M.P. Jaime Araújo Rentería) y T-1216 de 2005 (M.P. Huberto Antonio Sierra Porto).

⁶⁹ Sentencia T-086 de 2007 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

⁷⁰ Sentencias T-193 de 1995 (M.P. Carlos Gaviria Díaz) y T-1285 de 2005 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández).

⁷¹ Sentencia SU-1184 de 2001 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett).

⁷² Artículo 228 de la Constitución.

incurrido en un defecto sólo cuando se evidencie un actuar totalmente arbitrario y caprichoso que lesione derechos fundamentales⁷³, es decir, cuando no respeta los presupuestos de razonabilidad, racionalidad y proporcionalidad⁷⁴.

6. Interpretación jurisprudencial del artículo 36 de la Ley 100 de 1993. Reiteración de jurisprudencia⁷⁵.

6.1. Antes de la expedición de la Constitución de 1991 y de la Ley 100 de 1993⁷⁶, el Estado colombiano no contaba con un sistema integral de pensiones, sino que coexistían múltiples regímenes, administrados por distintas entidades de seguridad social. Para ilustrar, en el sector oficial, el reconocimiento y pago de las pensiones de los servidores públicos correspondía en general a Cajanal y a las cajas de las entidades territoriales, aun cuando también existían otras entidades oficiales encargadas de ese manejo para determinados sectores de empleados, como los miembros de la Fuerza Pública, los docentes y los congresistas⁷⁷.

6.2. A su vez, el reconocimiento y pago de las pensiones de los trabajadores privados era responsabilidad directa de ciertos empresarios⁷⁸, ya que la jubilación, conforme a la legislación laboral, en especial según las leyes 6 de 1945⁷⁹ y 65 de 1946⁸⁰ y el artículo 260 del Código Sustantivo del Trabajo, era una prestación especial únicamente para ciertos empleados que hubieren laborado, en principio, como mínimo 20 años para la misma compañía⁸¹. Por otra parte, en algunos casos, y para determinados sectores económicos, la normatividad laboral admitió que se constituyeran cajas de previsión privadas, como Caxdac⁸². Por último, sólo a partir de 1967, el Instituto de Seguros Sociales empezó a asumir el reconocimiento y pago de las pensiones de los

⁷³ Al respecto, en la sentencia T-1001 de 2001 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), la Corte explicó que *“el hecho de que los sujetos procesales, los particulares y las distintas autoridades judiciales no coincidan con la interpretación acogida por operador jurídico a quien la ley asigna la competencia para fallar el caso concreto, o no la compartan, en ningún caso invalida su actuación ya que se trata, en realidad, de una vía de derecho distinta”* que, en consecuencia, no es posible acomodar dentro de los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales. De esta manera, queda a salvo, pues, el respeto por el principio democrático de la autonomía funcional del juez que reserva para éste, tanto la adecuada valoración probatoria como la aplicación razonable del derecho.”

⁷⁴ Sentencia T-638 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

⁷⁵ Este capítulo fue elaborado teniendo como referencia las sentencias C-258 de 2013 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), T-492 de 2013 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez), T-078 de 2014 (M.P. Mauricio González Cuervo), SU-230 de 2015 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub) y T-060 de 2016 (M.P. Alejandro Linares Cantillo).

⁷⁶ *“Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones.”*

⁷⁷ Sobre el tema se puede consultar la Sentencia C-177 de 1998 (M.P. Alejandro Martínez Caballero).

⁷⁸ Al respecto, la Corte resalta que en algunas empresas era común el establecimiento de pensiones convencionales, las cuales eran pagadas directamente por las compañías al cumplirse ciertos requisitos, que en muchos casos eran mucho más flexibles que los contemplados en las leyes de la época.

⁷⁹ *“Por la cual se dictan algunas disposiciones sobre convenciones de trabajo, asociaciones profesionales, conflictos colectivos y jurisdicción especial de trabajo.”*

⁸⁰ *“Por la cual se modifican las disposiciones sobre cesantía y jubilación y se dictan otras.”*

⁸¹ Sobre el particular, es importante mencionar que con el fin de proteger a los trabajadores que llevaban un largo tiempo laborado para una misma empresa, pero que no cumplían 20 años de servicio, se establecieron prestaciones como la pensión sanción y la pensión restringida de jubilación contempladas en la Ley 171 de 1961, *“Por la cual se reforma la ley 77 de 1959 y se dictan otras disposiciones sobre pensiones.”*

⁸² Caja de Auxilios y Prestaciones de ACDAC (Asociación Colombiana de Aviadores Civiles).

empleados del sector privado, a pesar de haber sido establecido con la Ley 90 de 1946⁸³.

6.3. Así pues, puede señalarse que coexistían dos grandes modelos de seguridad social en pensiones y varios sistemas que se enmarcaban dentro de aquellos, los cuales funcionaban independientemente, con lógicas distintas y tenían formas de financiación propias. Ciertamente, un primer modelo se caracterizaba por la obligación del empleador de garantizar el riesgo de vejez de sus trabajadores a través del reconocimiento de una pensión de jubilación, siempre y cuando se acreditará un determinado tiempo de servicio, y el segundo se basó en un sistema de aportes en el cual se debían realizar cotizaciones de manera exclusiva a una administradora pública o privada, que reconocería una mesada periódica al momento de cumplirse con cierta edad y número específico de contribuciones.

6.4. Posteriormente, en desarrollo de los principios de universalidad, eficiencia y solidaridad que rigen la seguridad social y que fueron acogidos por el Constituyente de 1991⁸⁴, el legislador, con la expedición de la Ley 100 de 1993, pretendió superar la desarticulación entre los distintos modelos y regímenes pensionales, creando un sistema integral y general de pensiones, que permite la acumulación de tiempos y semanas trabajadas, y genera relaciones recíprocas entre las distintas entidades administradoras de pensiones con los fines de aumentar su eficiencia ejecutiva y de ampliar su cobertura.

6.5. Con tales propósitos, se implementaron nuevos requisitos para el reconocimiento de la pensión de vejez, se establecieron reglas sobre el cálculo de semanas de cotización y se creó un régimen de transición con el fin de respetar las expectativas legítimas. En torno a este último aspecto, el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 ofreció a los afiliados que se encontraban próximos a la consolidación de su derecho pensional, beneficios que implicaban el efecto ultractivo de los requisitos de edad, monto y número de semanas o tiempo de servicio del régimen al cual estaban vinculados al momento de la entrada en vigencia del nuevo sistema general de pensiones⁸⁵.

6.6. En relación con el concepto de monto, esta Corporación ha identificado dos acepciones, una en el marco de los regímenes especiales y, otra como beneficio del régimen de transición. En efecto, en la Sentencia T-060 de 2016⁸⁶, se reiteró que *“en cuanto a la primera, está concebida como el resultado de aplicar el porcentaje o tasa de reemplazo al promedio de liquidación del respectivo régimen; y la segunda como un privilegio legal para aquellos próximos a adquirir el derecho, pero que por razón de no haberlo consolidado, serían destinatarios de unas reglas específicas y propias de la pensión causada en vigencia de la transición, a través de las disposiciones contenidas en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 (...).”*

⁸³ *“Por la cual se establece el seguro social obligatorio y se crea el Instituto Colombiano de Seguros Sociales.”*

⁸⁴ Artículo 48 de la Constitución.

⁸⁵ Cfr. Sentencia T-078 de 2014 (M.P. Mauricio González Cuervo).

⁸⁶ M.P. Alejandro Linares Cantillo.

6.7. Específicamente, como lo reseñó este Tribunal en la Sentencia T-078 de 2014⁸⁷, los incisos segundo y tercero del mencionado artículo 36 fijan las siguientes reglas en relación con el concepto de monto, aplicables al momento de reconocer las pensiones que se pretendan causar en virtud del régimen de transición:

“Inciso segundo⁸⁸- establece (i) los requisitos para acceder al régimen de transición -40 años hombre / 35 mujer ó 15 años de tiempo de servicio-; (ii) los beneficios antes mencionados -edad, monto, y semanas o tiempo de servicio- y (iii) dispone que las demás condiciones y beneficios serán los de la Ley General de Pensiones.

Inciso tercero⁸⁹- regula la forma de promediar el ingreso base de liquidación de aquellos beneficiarios del régimen de transición que están a menos de 10 años de consolidar el derecho, los cuales cuentan con la posibilidad de: (i) liquidar la pensión con base en el tiempo restante o (ii) con el promedio de toda la vida laboral si fuere superior. No obstante, no mencionó a los afiliados que estando dentro del régimen de transición les faltare más de 10 años para acceder al derecho pensional, por lo que se entiende que se rige por la ley general, es decir, el artículo 21 de la Ley 100/93.”

6.8. Sobre el particular, esta Corporación en la Sentencia C-258 de 2013⁹⁰, al estudiar la constitucionalidad de la expresión “durante el último año” contenida en el artículo 17 de la Ley 4 de 1992, fijó una interpretación clara de la aplicabilidad del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, en lo relacionado con el cálculo del ingreso base de liquidación de las pensiones de las personas que fueran beneficiarias del régimen de transición. En concreto, se sostuvo:

“La Sala recuerda que el propósito original del Legislador al introducir el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, tal como se desprende del texto de la disposición y de los antecedentes legislativos, fue crear un régimen de transición que beneficiara a quienes tenían una expectativa legítima de pensionarse conforme a las reglas especiales que serían derogadas. Para estas personas, el beneficio derivado del régimen de transición consistiría en una autorización de aplicación ultractiva de las reglas de los regímenes a los que se encontraban afiliados, relacionadas con los requisitos de edad, tiempo de servicios o cotizaciones y tasa de reemplazo. Ingreso Base de Liquidación no fue

⁸⁷ M.P. Mauricio González Cuervo.

⁸⁸ “La edad para acceder a la pensión de vejez, el tiempo de servicio o el número de semanas cotizadas, y el monto de la pensión de vejez de las personas que al momento de entrar en vigencia el Sistema tengan treinta y cinco (35) o más años de edad si son mujeres o cuarenta (40) o más años de edad si son hombres, o quince (15) o más años de servicios cotizados, será la establecida en el régimen anterior al cual se encuentren afiliados. Las demás condiciones y requisitos aplicables a estas personas para acceder a la pensión de vejez, se regirán por las disposiciones contenidas en la presente Ley.”

⁸⁹ “El ingreso base para liquidar la pensión de vejez de las personas referidas en el inciso anterior que les faltare menos de diez (10) años para adquirir el derecho, será el promedio de lo devengado en el tiempo que les hiciera falta para ello, o el cotizado durante todo el tiempo si este fuere superior, actualizado anualmente con base en la variación del Índice de Precios al consumidor, según certificación que expida el DANE (...).”

⁹⁰ M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

un aspecto sometido a transición, como se aprecia claramente en el texto del artículo 36. Hecha esta aclaración, la Sala considera que no hay una razón para extender un tratamiento diferenciado ventajoso en materia de Ingreso Base de Liquidación a los beneficiarios del régimen especial del artículo 17 de la Ley 4 de 1992; en vista de la ausencia de justificación, este tratamiento diferenciado favorable desconoce el principio de igualdad.”

6.9. Así las cosas, en aquella oportunidad esta Sala resolvió declarar inexecutable la expresión cuestionada, condicionado la constitucionalidad del resto del precepto normativo, según las siguientes conclusiones:

“En vista de que (i) no permitir la aplicación ultractiva de las reglas de IBL de los regímenes pensionales vigentes antes de la Ley 100 fue el propósito original del Legislador; (ii) por medio del artículo 21 y del inciso 3° del artículo 36 de la Ley 100, el Legislador buscó unificar las reglas de IBL en el régimen de prima media; (iii) ese propósito de unificación coincide con los objetivos perseguidos por el Acto Legislativo 01 de 2005, específicamente con los de crear reglas uniformes que eliminen privilegios injustificados y permitan diseñar mecanismos que aseguren la sostenibilidad del sistema -de ahí que la reforma mencione expresamente el artículo 36 de la Ley 100- la Sala considera que en este caso el vacío que dejará la declaración de inexecutable de la expresión “durante el último año” debe ser llenado acudiendo a las reglas generales previstas en las dos disposiciones de la Ley 100 referidas.”

6.10. En síntesis, en la Sentencia C-258 de 2013⁹¹, este Tribunal consideró que el cálculo del ingreso base de liquidación bajo las reglas previstas en las normas especiales que anteceden al régimen de transición, constituye la concesión de una ventaja que no previó el legislador al expedir la Ley 100 de 1993, en la medida que el beneficio otorgado consiste en la aplicación ultractiva de los regímenes a los que se encontraba afiliado el peticionario, pero solo en lo relacionado con los requisitos de edad, tiempo de servicios o cotizaciones y tasa de reemplazo, excluyendo el ingreso base de liquidación⁹².

6.11. Ahora bien, el reconocimiento de una pensión de vejez o de jubilación con ocasión del régimen de transición sin tener en cuenta la reseñada hermenéutica del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, puede derivar en un abuso del derecho⁹³ de quien se aprovecha de la interpretación de las normas o reglas de los regímenes prestacionales preconstitucionales, para fines o resultados incompatibles por el ordenamiento jurídico.

⁹¹ M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

⁹² Cfr. Sentencia T-078 de 2014 (M.P. Mauricio González Cuervo).

⁹³ En la Sentencia C-258 de 2013 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub) se consideró que “en términos generales, comete abuso del derecho: (i) aquél que ha adquirido el derecho en forma legítima, pero que lo utiliza para fines no queridos por el ordenamiento jurídico; (ii) quien se aprovecha de la interpretación de las normas o reglas, para fines o resultados incompatibles por el ordenamiento jurídico; (iii) el titular de un derecho que hace un uso inapropiado e irrazonable de él a la luz de su contenido esencial y de sus fines; y (iv) aquél que invoca las normas de una forma excesiva y desproporcionada que desvirtúa el objetivo jurídico que persigue.”

6.12. En ese sentido, este Tribunal ha aclarado que cuando, para estos efectos, se utilizan los conceptos del abuso del derecho y fraude a la ley, no se trata de establecer la existencia de conductas ilícitas o amañadas, sino del empleo de una interpretación de la ley que resulta contraria a la Constitución y como resultado de la cual, la persona accedió a una pensión, por fuera del sentido conforme a la Carta del régimen pensional y que produce una objetiva desproporción y falta de razonabilidad en la prestación⁹⁴.

6.13. Lo anterior, ocurre, por ejemplo, cuando bajo el amparo de una tesis sobre las reglas de la transición y del ingreso base de liquidación defendida por alguna corporación judicial de cierre se obtienen ventajas irrazonables frente a la verdadera historia laboral del peticionario⁹⁵, lo cual *“suele presentarse en situaciones en las que servidores públicos beneficiarios del régimen especial anterior a la Ley 100 y cobijados por la transición, obtienen, en el último año de servicios, un incremento significativo de sus ingresos que en realidad no corresponde con su vida laboral, y por el contrario, representa un salto abrupto y desproporcionado en los salarios recibidos en toda su historia productiva (...).”*

6.14. En dichos eventos, como se sostuvo en la referida Sentencia C-258 de 2013, los aumentos significativos de los ingresos del funcionario en sus últimos años de servicios derivan en una pensión que no guarda ninguna relación con los aportes que acumuló en su vida laboral, imponiéndole al Estado la obligación de proveer un subsidio muy alto para poder pagar la pensión reconocida. En ese sentido, especial mención requieren los casos en los que existen vinculaciones precarias en cargos con salario elevados en virtud de los cuales *“se produce el aumento del ingreso base de liquidación, a través de figuras como las suplencias en el caso de los Congresistas, el encargo en el caso de Magistrados, y la provisionalidad, en los demás casos (...).”*⁹⁶

6.15. En resumen, el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 consagra un régimen de transición con el fin de salvaguardar las expectativas legítimas que pudieran verse afectadas con la creación del sistema general de seguridad social. Dicho beneficio consiste en la aplicación ultractiva de los regímenes a los que se encontraba afiliado el peticionario, pero solo en lo relacionado con los requisitos de edad, tiempo de servicios o cotizaciones y tasa de reemplazo, excluyendo el ingreso base de liquidación. Lo anterior, evita que se reconozcan pensiones con abuso del derecho, en especial, con fundamento en vinculaciones precarias derivadas de encargos que buscan distorsionar la relación entre el monto de cotización y el monto de la pensión.

⁹⁴ Cfr. Sentencia C-258 de 2013 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

⁹⁵ Es pertinente resaltar que para que se produzca este abuso del derecho, el aumento debe ser claramente desproporcionado y debe ser evidente que no corresponde a su historia laboral.

⁹⁶ Como se sostuvo en la Sentencia C-258 de 2013 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), *“si bien es cierto la Corte ha avalado la existencia de algunos regímenes pensionales especiales, también lo es que, dado su carácter excepcional y su impacto en las finanzas públicas, sus reglas deben ser de interpretación restringida y no pueden ser extendidas por analogía a casos de servidores no cobijados por ellos.”*

7. Caso concreto

7.1. Comoquiera que mediante el ejercicio de la acción de tutela, la UGPP cuestionó las sentencias adoptadas por el Juzgado 16 Laboral del Circuito de Medellín, el 12 de septiembre de 2007, y por la Sala de Decisión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de la misma ciudad, el 13 de junio de 2008, como primera medida, se hace necesario esclarecer si se cumplen los requisitos atinentes a la procedencia del amparo constitucional contra providencias judiciales. En este orden de ideas, la Sala abordará brevemente cada uno de ellos.

- *Relevancia constitucional*

7.2. En lo que hace referencia a la trascendencia constitucional del caso, es claro que el asunto en estudio cumple este requisito, puesto que, por una parte, versa sobre la posible vulneración del núcleo básico de los derechos fundamentales al debido proceso⁹⁷ y al acceso a la administración de justicia⁹⁸ de la UGPP y, por otro lado, plantea una tensión entre los principios superiores de seguridad jurídica y de sostenibilidad financiera del sistema de seguridad social.

- *Agotamiento de los mecanismos e inmediatez del amparo*

7.3. Esta Corporación ha resaltado el valor de utilizar las herramientas procesales diseñadas por el legislador para controvertir las decisiones adversas a las partes intervinientes en un litigio⁹⁹, pues la instauración tanto de los recursos ordinarios como extraordinarios permite que *“el ejercicio dialéctico y sintético que busca el procedimiento no se agote en la primera instancia, sino que abra nuevos escenarios como el de la apelación o la casación, en donde sea posible un control efectivo de la legalidad y la racionalidad de las decisiones (...).”*¹⁰⁰

7.4. En ese sentido, la Corte ha determinado que el recurso de amparo es improcedente si quien ha tenido a su disposición instrumentos procesales de defensa para hacer valer sus derechos, no los utiliza oportuna y adecuadamente, acudiendo en su lugar a la acción constitucional, ya que las herramientas instituidas por el legislador en los procesos ordinarios son también verdaderos mecanismos de protección de las prerrogativas fundamentales, por lo que deben usarse en su debido estadio procesal¹⁰¹, para que en caso de no prosperar y demostrarse que la autoridad judicial se negó

⁹⁷ Artículo 29 de la Constitución.

⁹⁸ Artículo 229 de la Constitución.

⁹⁹ Cfr. Sentencia T-497 de 2013 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez).

¹⁰⁰ Sentencia T-453 de 2010 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto).

¹⁰¹ Al respecto, en la Sentencia T-541 de 2006 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández), este Tribunal sostuvo que *“nadie puede alegar que careció de medios de defensa si gozó de la oportunidad de un proceso y menos todavía si tomó parte en él hasta su conclusión y ejerció los recursos de que disponía. Pero, claro está, si pese a las ocasiones de defensa dentro del proceso (...), el interesado se abstuvo de utilizar los mecanismos a su disposición, tampoco puede acudir a la institución de la tutela como última tabla de salvación de sus pretensiones, por cuanto ello implica el alegato de su propia incuria contra el principio universalmente aceptado y desvirtúa el carácter subsidiario de la acción (...).”*

injustificadamente a enmendar su yerro, pueda prosperar el mecanismo subsidiario que ofrece el artículo 86 superior¹⁰². No obstante lo anterior, este Tribunal también ha manifestado que dicha exigibilidad no es absoluta¹⁰³, y que por ello debe analizarse atendiendo a las particularidades del caso en concreto a la luz de los criterios de razonabilidad y de proporcionalidad.

7.5. Por otro lado, también resulta pertinente tener en cuenta que el artículo 86 de la Carta Política dispone que la acción de tutela está prevista para la “*protección inmediata*” de los derechos fundamentales que se consideren vulnerados o amenazados. De esta forma, el ordenamiento superior busca asegurar que el amparo sea utilizado para atender vulneraciones que de manera urgente requieren de la intervención del juez constitucional¹⁰⁴. Sobre el particular, en la Sentencia T-118 de 2015¹⁰⁵, la Corte explicó que “*la exigencia de presentar la acción de tutela en un término razonable se debe a la necesidad de (i) proteger derechos de terceros que pueden verse vulnerados con la presentación de la tutela; (ii) impedir que este mecanismo constitucional se convierta en fuente de inseguridad jurídica y (iii) evitar el uso del amparo como herramienta supletiva de la propia negligencia en la agencia de los derechos.*”¹⁰⁶

7.6. Ahora, si bien la Constitución y la ley no establecen un término expreso de caducidad, en la medida en que lo pretendido con el amparo es la protección concreta y actual de un derecho fundamental, este Tribunal, en varias providencias, ha sostenido que ante la inexistencia de un término definido, en algunos casos se ha considerado que el plazo oportuno es de seis meses, luego de lo cual podría declararse la improcedencia de la tutela, a menos que, atendiendo a las particularidades del caso sometido a revisión, se encuentren circunstancias que justifiquen la inactividad del accionante¹⁰⁷. En esas hipótesis, por ejemplo, se ha llegado a considerar que, bajo ciertos supuestos, un término de dos años puede llegar a ser considerado razonable¹⁰⁸.

7.7. En ese sentido, para determinar la razonabilidad del tiempo, en procura de establecer si existe o no una tardanza injustificada e irrazonable, la Corte ha trazado las siguientes reglas¹⁰⁹:

“(i) que exista un motivo válido para la inactividad del actor; (ii) que exista un nexo causal entre el ejercicio tardío de la acción y la vulneración de los derechos del interesado; y (iii) que la inactividad justificada no vulnere el núcleo esencial de los derechos de terceros afectados con la decisión o bienes

¹⁰² Cfr. Sentencia T-497 de 2013 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez).

¹⁰³ Cfr. Sentencia SU-297 de 2015 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez).

¹⁰⁴ Sentencia T-529 de 2014 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez).

¹⁰⁵ M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹⁰⁶ Cfr. Sentencia T-737 de 2013 (M.P. Alberto Rojas Ríos).

¹⁰⁷ Sentencias T-328 de 2010 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio) y T-1063 de 2012 (M.P. Alexei Julio Estrada).

¹⁰⁸ *Ibidem*. Sobre el particular también se puede consultar la Sentencia T-013 de 2005. (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

¹⁰⁹ Sobre este tema se pueden consultar, entre otras, las siguientes sentencias T-743 de 2008 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), T-189 de 2009 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), T-328 de 2010 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla) y T-444 de 2013 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio).

*constitucionalmente protegidos de igual importancia*¹¹⁰. (iv) *Excepcionalmente, si el fundamento de la acción de tutela surge después de acaecida la actuación violatoria de los derechos fundamentales, de cualquier forma, su ejercicio debe realizarse en un plazo no muy alejado de dicha situación*¹¹¹ (...).”¹¹²

7.8. Bajos los anteriores parámetros generales, las distintas salas de revisión de la Corte Constitucional han tenido la oportunidad de resolver numerosas acciones de tutela interpuestas por la UGPP contra diferentes autoridades judiciales por la presunta vulneración de su derecho al debido proceso con ocasión de procesos finalizados lustros atrás cuando Cajanal era la entidad encargada de administrar el sistema pensional de los funcionarios públicos y en los cuales no se agotaron los recursos judiciales ordinarios y extraordinarios disponibles¹¹³.

7.9. En los mencionados recursos de amparo, la UGPP ha argumentado que no le eran exigibles las cargas de haber agotado los instrumentos judiciales disponibles dentro del proceso cuestionado, así como de interponer el recurso de amparo dentro de un término relativamente cercano a la fecha de la expedición del fallo controvertido, ya que:

(a) Sólo hasta el 12 de junio de 2013 se inició la sucesión procesal y defensa judicial de los asuntos que tenía a cargo Cajanal, quien atravesó por una situación administrativa que le impedía cumplir sus funciones correctamente como fue reconocido por este Tribunal en las sentencias T-068¹¹⁴, T-167¹¹⁵ y T-439 de 1998¹¹⁶ que dieron origen a la declaratoria de estado de cosas inconstitucional en relación con la administración del sistema pensional de los empleados públicos.

(b) Implicaría desconocer que las mesadas pensionales son una prestación económica que se debe cancelar periódicamente, por lo cual la afectación que causan a las finanzas del sistema de seguridad social con ocasión de un yerro en su reconocimiento o liquidación continúa en el tiempo y atenta contra su sostenibilidad económica de manera permanente.

¹¹⁰ Sentencia T-661 de 2011 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio) y T-140 de 2012 (M.P. Luis Ernesto Vargas).

¹¹¹ Véase, por ejemplo, la Sentencia T-1063 de 2012 (M.P. Alexei Julio Estrada), en la que se expuso que: “(...) tratándose de tutelas contra sentencias, el requisito de la inmediatez debe analizarse de forma estricta, por lo que es necesario establecer si, en efecto, la sentencia SU-917 de 2010, es un hecho completamente nuevo, razón por la cual la accionante solo pudo interponer la acción casi 6 años después de la sentencia de segunda instancia y si, siendo así, después de expedida la sentencia, la tutela se interpuso dentro de un plazo razonable. (...) En este sentido, concluye la Sala que, aunque no existe un término de caducidad de la acción de tutela, permitir en este caso que se presente 6 años después de proferida la sentencia contra la que se dirige, resulta a todas luces desproporcionado y contrario al principio de seguridad jurídica. Por esta razón encuentra la Corte que, tal como se señaló en la sentencia de segunda instancia, la acción de tutela no procede por no satisfacerse el requisito de inmediatez.”

¹¹² Cfr. Sentencia T-719 de 2013 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez).

¹¹³ Ver, entre otras, las sentencias T-546 de 2014 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado), T-835 de 2014 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio), T-893 de 2014 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), T-922 de 2014 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), T-287 de 2015 (M.P. Mauricio González Cuervo), T-581 de 2015 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub) y T-060 de 2016 (M.P. Alejandro linares Cantillo).

¹¹⁴ M.P. Alejandro Martínez Caballero.

¹¹⁵ M.P. Fabio Morón Díaz.

¹¹⁶ M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

7.10. A ese respecto, las distintas salas de revisión de este Tribunal han adoptado posiciones opuestas en relación con la verificación del cumplimiento de los presupuestos de subsidiariedad e inmediatez. En efecto, de un análisis de los fallos proferidos por esta Corporación desde el año 2014¹¹⁷, la Sala Plena identifica dos tesis para resolver si un ampro interpuesto por la UGPP en el contexto reseñado resultaba viable o no, las cuales se sintetizan a continuación:

- *Improcedencia de la acción de tutela*

7.11. En las sentencias T-893 de 2014¹¹⁸, T-922 de 2014¹¹⁹ y T-287 de 2015¹²⁰, las salas segunda y novena de revisión estimaron que las acciones de tutela interpuestas por la UGPP eran improcedentes, por cuanto no se satisfacían los presupuestos de subsidiariedad e inmediatez, y porque los argumentos presentados para justificar dichas situaciones no resultaban suficientes para exonerar a la entidad demandante de dichas cargas. En efecto, se indicó que:

(a) Los problemas estructurales a los que se enfrentan las entidades estatales no son una razón suficiente para justificar la falta de compromiso en el ejercicio de la función pública, ni la inacción judicial de las mismas. Específicamente, en el caso de Cajanal se señaló que debía tenerse en cuenta que “(i) la entidad tuvo cerca de una década para tomar las medidas necesarias para superar el estado de cosas inconstitucionales declarado en la sentencia T-068 de 1998; (ii) la situación en que se sumió Cajanal fue producto de su propia negligencia, de modo que no puede alegar su propia torpeza y; (iii) medidas como el fortalecimiento de la defensa judicial de la entidad que hoy se observa a través de la (...) actuación de la UGPP debieron ser tomadas de forma oportuna.”¹²¹

(b) Los criterios de sostenibilidad financiera del sistema de seguridad social no son aplicables en el análisis de casos individuales en sede judicial, pues los

¹¹⁷ En el año 2014 la UGPP inició una estrategia jurídica para subsanar las falencias en las que había incurrido Cajanal en su calidad de administradora del sistema pensional frente a los procesos judiciales adelantados en su contra.

¹¹⁸ En la Sentencia T-893 de 2014 se debatió si la autoridad judicial demandada había desconocido el precedente de la Corte Constitucional y la normatividad en materia de cotización de aportes al Sistema de Seguridad Social en salud de los beneficiarios de la pensión gracia. Esta providencia fue proferida por la Sala Novena de Revisión con voto favorable de los magistrados Luis Ernesto Vargas Silva (ponente) y María Victoria Calle Correa. El magistrado Mauricio González Cuervo no participó en la decisión por encontrarse ausente con permiso.

¹¹⁹ En la Sentencia T-922 de 2014 se debatía si la autoridad judicial demandada había incurrido en una “vía de hecho” por aplicar erróneamente el Decreto 1045 de 1978 al incluir la bonificación por retiro como factor salarial para determinar la base de liquidación de la pensión de jubilación que reconoció, pues ésta no se encuentra contemplada dicha normatividad. Esta providencia fue proferida por la Sala Novena de Revisión con voto favorable de los magistrados Luis Ernesto Vargas Silva (ponente) y Mauricio González Cuervo. La magistrada María Victoria Calle Correa no participó en la decisión por impedimento aceptado.

¹²⁰ En la Sentencia T-287 de 2015 se debatió si las autoridades judiciales demandadas habían desconocido el precedente de la Corte Constitucional y la normatividad en materia de cotización de aportes al Sistema de Seguridad Social en salud de los beneficiarios de la pensión gracia. Esta providencia fue proferida por la Sala Segunda de Revisión con voto favorable del magistrado Mauricio González Cuervo (ponente) y de la conjuez Isabel Cristina Jaramillo Sierra. El magistrado Gabriel Eduardo Mendoza Martelo salvó su voto.

¹²¹ Sentencia T-922 de 2014 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

mismos están dirigidos al legislador y al ejecutivo en cuanto ordenadores del gasto público¹²².

- *Procedencia de la acción de tutela*

7.12. En las sentencias T-546 de 2014¹²³, T-835 de 2014¹²⁴, T-581 de 2015¹²⁵ y T-060 de 2016¹²⁶, las salas tercera, quinta, sexta y séptima de revisión estimaron que las acciones de tutela interpuestas por la UGPP eran procedentes, por cuanto a pesar de que no se habían agotado los recursos ordinarios ni extraordinarios que tuvo en su momento a disposición Cajanal y aunque los recursos de amparo fueron interpuestos años después del momento en el cual fueron proferidos los fallos controvertidos, los argumentos presentados para justificar dichas circunstancias resultaban suficientes para exonerar a la entidad demandante de dichas cargas. En efecto, se expresó que:

(a) El estado de cosas inconstitucional decretado desde el año 1998 en relación con la administración del régimen de seguridad social de los servidores públicos a cargo de Cajanal y el desorden administrativo existente en la

¹²² Para sustentar dicha posición se citó la Sentencia T-832A de 2013 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), en la que la Corte indicó que “(...) el criterio de sostenibilidad no es aplicable por las autoridades judiciales en el análisis de juicios concretos (casos contenciosos concretos), pues las consecuencias sobre la sostenibilidad del sistema derivadas del costo de las distintas prestaciones han sido advertidas y calculadas previamente por el ejecutivo y el legislador en tanto competentes para planear y ordenar el gasto público, y quienes cuentan con los estudios sobre los ingresos y egresos del Estado, y las estadísticas y panorámica de asignación financiera del conjunto de obligaciones económicas del Estado a través del Plan Nacional de Desarrollo, la configuración del Presupuesto General de la Nación y los demás instrumentos pertinentes.”

¹²³ En la Sentencia T-546 de 2014 se debatió si las autoridades judiciales demandadas habían desconocido el precedente de la Corte Constitucional y la normatividad en materia de cotización de aportes al Sistema de Seguridad Social en salud de los beneficiarios de la pensión gracia, concluyéndose que las accionadas habían incurrido en un defecto sustantivo y que se debían tutelar los derechos de la UGPP. Esta providencia fue proferida por la Sala Sexta de Revisión con voto favorable de los magistrados Gloria Stella Ortiz Delgado (ponente) y Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

¹²⁴ En la Sentencia T-835 de 2014 se debatió si las autoridades judiciales demandadas habían desconocido el precedente de la Corte Constitucional y la normatividad en materia de cotización de aportes al Sistema de Seguridad Social en salud de los beneficiarios de la pensión gracia, concluyéndose que las accionadas habían incurrido en un defecto sustantivo y que se debían tutelar los derechos de la UGPP. Esta providencia fue proferida por la Sala Quinta de Revisión con voto favorable de los magistrados Jorge Iván Palacio Palacio (ponente), Gloria Stella Ortiz Delgado y Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

¹²⁵ En la Sentencia T-581 de 2015 se debatió si las autoridades judiciales demandadas habían desconocido el precedente de la Corte Constitucional y la normatividad en materia de cotización de aportes al Sistema de Seguridad Social en salud de los beneficiarios de la pensión gracia, concluyéndose que las accionadas habían incurrido en un defecto sustantivo y que se debían tutelar los derechos de la UGPP. Esta providencia fue proferida por la Sala Séptima de Revisión con voto favorable de los magistrados Jorge Ignacio Pretelt Chaljub (ponente) y Alberto Rojas Ríos. La magistrada Myriam Ávila Roldan salvó su voto, argumentando que el amparo era improcedente.

¹²⁶ En la Sentencia T-060 de 2016 se debatió si las autoridades judiciales demandadas habían incurrido en un defecto sustantivo y desconocido el precedente, en tanto que ordenaron la reliquidación de una mesada pensional de un afiliado beneficiario del régimen transición sin tener en cuenta los topes pensionales y avalando una fórmula de reajuste basada en vinculaciones precarias, trasgrediendo así el principio de sostenibilidad financiera del sistema pensional. Al respecto, se concluyó que a pesar de que no se había probado la configuración de algún defecto en las providencias cuestionadas y por ello no podía tutelarse el derecho al debido proceso, si debía ampararse el derecho al acceso a la administración de justicia y habilitar a la UGPP para acudir al recurso extraordinario de revisión para cuestionar dichos fallos aunque la oportunidad para presentar dicho instrumento ya había caducado. Esta providencia fue adoptada por la Sala Tercera de Revisión con voto favorable de los magistrados Alejandro Linares Cantillo (ponente) y Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, quien aclaró su voto en el sentido de que si bien compartía la decisión no resultaba evidente que el beneficiario de la pensión hubiera tenido una vinculación precaria. La magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado salvó su voto al considerar que el amparo era improcedente porque a la fecha la UGPP todavía puede acudir al recurso previsto en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003 para solicitar la revisión de la sentencia controvertida en sede constitucional.

entidad para la época en que se profirieron los fallos cuestionados, le permite a la Corte verificar la existencia de una serie de circunstancias especialísimas que privaron a la institución de la posibilidad de agotar o utilizar todos los mecanismos de defensa establecidos en el sistema normativo para salvaguardar los recursos del sistema y con ello garantizar las prerrogativas prestacionales de sus afiliados.

(b) El juez constitucional no puede ser ajeno al hecho de que una afectación grave de los ingresos y recursos del sistema de seguridad social no sólo perjudica la estabilidad financiera de la entidad administradora, sino también los derechos prestacionales de sus afiliados, por lo que es imperiosa su intervención para subsanar las irregularidades advertidas por las autoridades públicas y garantizar con ello las prerrogativas de los beneficiarios, quienes no deben asumir la negligencia de las instituciones establecidas para gestionar los intereses de los regímenes pensionales y de salud, máxime cuando se trata de obligaciones que implican pagos periódicos y tienen la vocación de causar perjuicios permanentes en el tiempo, como ocurre por ejemplo con las mesadas pensionales reconocidas con interpretaciones abusivas del derecho.

7.13. En resumen, en la jurisprudencia de la Corte Constitucional existen dos líneas argumentativas para solucionar casos como el estudiado en esta oportunidad, la primera que se inclina por la supremacía del principio de seguridad jurídica que le otorga inmutabilidad a las decisiones judiciales una vez quedan ejecutoriadas, así como por la protección del derecho a la confianza legítima de las personas beneficiarias de éstas, y la segunda que teniendo en cuenta los perjuicios gravosos que generan las prestaciones periódicas reconocidas de manera jurídicamente cuestionable en los fallos reprochados, opta por avalar su revisión con el fin de garantizar la sostenibilidad financiera del sistema de seguridad social y de contera salvaguardar las prerrogativas fundamentales de sus afiliados.

7.14. Sobre el particular, el Pleno del Tribunal advierte que las dos posiciones resultan razonables dentro del ordenamiento constitucional y responden a una argumentación sólida que no puede tildarse de arbitraria, pues ambas cumplen con las cargas mínimas de razonabilidad y racionabilidad enmarcándose dentro de la autonomía e independencia que se le ha conferido a cada una de las salas de revisión¹²⁷. Sin embargo, la Corte consiente de su obligación de garantizar que su jurisprudencia sea *“universal, coherente y consistente, con el ánimo de realizar el principio de igualdad material consagrado en el artículo 13 superior, en virtud del cual se debe conferir igual tratamiento a situaciones similares, así como propiciar un mínimo de certeza en el tráfico jurídico”*¹²⁸, procederá a unificar los distintos criterios expuestos.

- *Unificación de jurisprudencia*

7.15. La Sala Plena estima pertinente acoger una tesis que permita armonizar los principios en tensión y superar, en la mayor medida de lo posible, los

¹²⁷ Cfr. Auto 153 de 2015 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

¹²⁸ Cfr. Sentencia C-018 de 1993 (M.P. Alejandro Martínez Caballero).

conflictos surgidos entre los derechos de los sujetos implicados en esta clase de causas. Al efecto, en primer lugar, esta Corporación deberá establecer si la acción de tutela es procedente para revisar las prestaciones reconocidas con abuso del derecho, frente a lo cual este Tribunal advierte que, en principio, el recurso de amparo no sería viable puesto que el Acto Legislativo 01 de 2005 adicionó un inciso al artículo 48 superior, en el cual se indica que “*la ley establecerá 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*”, por lo que en atención al principio de subsidiariedad debería acudir a dicho instrumento especializado para examinar las prestaciones periódicas sobre las cuales se cierna duda en torno a su legalidad.

7.16. Sin embargo, la Corte evidencia que no se ha expidió una ley que desarrolle dicho mandato, por lo que se ha acudido al instrumento contemplado en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003 como vía para la revisión de las pensiones reconocidas mediante providencias judiciales en las hipótesis de abuso del derecho, tal y como se dispuso en la Sentencia C-258 de 2013¹²⁹. En ese orden de ideas, la Sala estima pertinente realizar las siguientes precisiones en torno a la posible aplicación de dicho mecanismo¹³⁰:

7.17. En primer lugar, hay que destacar que el artículo 20 de la Ley 797 de 2003¹³¹ consagró la competencia del Consejo de Estado y de la Corte Suprema de Justicia para revisar, por petición del Gobierno, las providencias judiciales que “*en cualquier tiempo*” hayan decretado la obligación de cubrir sumas periódicas de dinero o pensiones de cualquier naturaleza al tesoro público o a fondos de naturaleza estatal. Dicho procedimiento procede cuando: (a) el reconocimiento se haya obtenido con violación al debido proceso, o (b) la cuantía del derecho reconocido exceda lo debido de acuerdo con la ley, pacto o convención colectiva que le eran legalmente aplicables.

¹²⁹ M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. En dicha providencia se señaló 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.*”

¹³⁰ En esa línea, puede consultarse el salvamento de voto de la magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado a la Sentencia T-060 de 2016 (M.P. Alejandro Lineras Cantillo).

¹³¹ “*Artículo 20. Revisión de reconocimiento de sumas periódicas a cargo del tesoro público o de fondos de naturaleza pública. 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.*” (Las frases subrayadas fueron declaradas inexecutable por la Sentencia C-835 de 2003, M.P. Jaime Araújo Rentería).

7.18. Empero, en la Sentencia C-835 de 2003¹³², este Tribunal declaró inexecutable la expresión “*cualquier tiempo*” prevista en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, pues consideró que generaba inseguridad jurídica, ya que “*desplomaría el universo de los derechos adquiridos, de las situaciones jurídicas subjetivas ya consolidadas en cabeza de una persona, de la confianza legítima, y por supuesto, de la inmutabilidad que toda sentencia ejecutoriada merece al cabo de un tiempo debidamente determinado por la ley (...).*”

7.19. En ese orden de ideas, la Corte indicó que el mecanismo de revisión debía ser activado “*de acuerdo con la jurisdicción que envuelva al acto administrativo, dentro del término establecido en el artículo 187 del Código Contencioso Administrativo, o dentro del término previsto en el artículo 32 de la Ley 712 de 2001. Términos que en todo caso tienen fuerza vinculante a partir de este fallo.*” Así pues, la solicitud de revisión podía presentarse dentro de los 2 o 5 años siguientes a la ejecutoria de la sentencia cuando la competencia era de la jurisdicción contenciosa administrativa¹³³ o de la jurisdicción ordinaria laboral¹³⁴, respectivamente.

7.20. En segundo lugar, comoquiera que la extensión del mecanismo del artículo 20 de la Ley 797 de 2003 tuvo origen jurisprudencial y buscó hacer efectiva la previsión del Acto Legislativo 01 de 2005, los términos establecidos en la Sentencia C-835 de 2003 no resultan aplicables para la verificación de pensiones obtenidas con abuso del derecho. Lo anterior, por cuanto esa decisión analizó la posibilidad de revisión únicamente frente a las dos causales previstas originalmente en la Ley 797 de 2003. En consecuencia, el abuso del derecho como causal de revisión independiente no se consideró por la Corte para establecer los términos de caducidad provisionales referidos.

7.21. En ese orden de ideas, respecto del término para interponer el mecanismo de revisión de las decisiones judiciales que hayan reconocido pensiones con abuso del derecho existió un vacío legal que sólo se superó con el artículo 251 de la Ley 1437 de 2011¹³⁵, que además constituye el único desarrollo sobre la materia en vigencia del Acto Legislativo 01 de 2005, y que estableció de forma expresa que “*el recurso deberá presentarse dentro de los cinco (5) años siguientes a la ejecutoria de la providencia judicial o en los casos de que ella no se requiera, dentro del mismo término contado a partir del perfeccionamiento del acuerdo transaccional o conciliatorio.*”

7.22. Así las cosas, sólo hasta la expedición del artículo 251 de la Ley 1437 de 2011 hubo claridad en cuanto al término para solicitar la revisión de providencias judiciales que reconocieron pensiones fundadas en abuso del derecho, por lo que esa es la disposición que debe regir la caducidad para

¹³² M.P. Jaime Araújo Rentería.

¹³³ Artículo 187 del Código Contencioso Administrativo “*El recurso deberá interponerse dentro de los dos (2) años siguientes a la ejecutoria de la respectiva sentencia.*”

¹³⁴ Artículo 32 Ley 712 de 2001 “*El recurso podrá interponerse dentro de los seis (6) meses siguientes a la ejecutoria de la sentencia penal sin que pueda excederse de cinco (5) años contados a partir de la sentencia laboral o de la conciliación, según el caso.*”

¹³⁵ “*Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.*”

casos como el estudiado por la Sala en esta oportunidad. En consecuencia, establecido el término de 5 años para incoar el instrumento de revisión, este Tribunal advierte que, para su contabilización, se fijó como parámetro la ejecutoria de la providencia judicial, el cual no puede servir como referente para determinar la caducidad respecto a la UGPP, en atención al estado de cosas inconstitucional que afrontaba Cajanal¹³⁶, por lo que la Sala estima pertinente entender 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, es decir, con posterioridad al 12 de junio de 2013.

7.23. Ahora, frente a la legitimación para interponer el recurso de revisión por la configuración de un abuso del derecho, comoquiera que la Constitución no reguló la titularidad para interponerlo, debe entenderse que 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 financiero¹³⁷.

7.24. Por lo anterior, la Corte considera que la UGPP está legitimada para acudir ante la Corte Suprema o el Consejo de Estado, según corresponda, e interponer el recurso de revisión previsto en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, con el propósito de cuestionar las decisiones judiciales en las cuales se haya incurrido en un abuso del derecho, en el entendido de que el término de caducidad de cinco años de dicho mecanismo no podrá contabilizarse desde antes del 12 de junio de 2013, fecha en la cual dicha entidad asumió la defensa judicial de los asuntos que tenía a cargo Cajanal.

7.25. Así las cosas, ante la existencia otro mecanismo judicial como lo es el recurso de revisión consagrado en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, en principio, las acciones de tutela interpuestas por la UGPP 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.

7.26. No obstante lo anterior, este Tribunal avizora que la afectación del erario público con ocasión de una prestación evidentemente reconocida con abuso del derecho tiene la vocación de generar un perjuicio irremediable a las finanzas del Estado, las cuales se utilizan para garantizar, entre otros, el derecho a la seguridad social de los colombianos, por lo que en casos de graves cuestionamientos jurídicos frente a un fallo judicial que impone el pago de prestaciones periódicas a la UGPP, el amparo será viable con el fin de verificar la configuración de la irregularidad advertida y adoptar las medidas respectivas.

¹³⁶ Reconocido por la Corte en las sentencias T-068 de 1998 (M.P. Alejandro Martínez Caballero) y T-1234 de 2008 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), en las que advirtió un problema estructural de ineficiencia e inoperancia administrativa.

¹³⁷ Cfr. Sentencias T-363 de 1998 (M.P. Fabio Morón Díaz) y T-300 de 2014 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez).

7.27. Con todo, esta Corporación estima que en atención a los principios superiores de seguridad jurídica y confianza legítima, el juez constitucional cuando analice de fondo la posible configuración de un abuso del derecho 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 dicha irregularidad, deberá disponer que el reajuste de la prestación conforme al ordenamiento jurídico constitucional no tenga efectos de manera inmediata, sino que se deberá concederse un periodo de gracia, que la Sala fija como prudencial en seis meses contados a partir de la fecha de la notificación de la resolución que consagra el reajuste efectuado al perjudicado con ocasión de la decisión judicial de amparo. Por otra parte, 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.

7.28. La aplicación de las reglas establecidas por la Corte en esta providencia tiene las siguientes ventajas sobre las tesis que previamente se habían adoptado por las diversas salas de revisión:

(i) No anula el principio de seguridad jurídica, pues si bien permiten que se controvierta una sentencia ejecutoriada lo hacen, por regla general, a través de un mecanismo especializado, cuya naturaleza precisamente es servir de instrumento procesal para remediar decisiones injustas y, de manera excepcional, mediante la acción de tutela en casos de palmarios abuso del derecho.

(ii) No desconoce el principio de sostenibilidad financiera del sistema pensional, ya que le permite a la UGPP acudir hasta el 11 de junio de 2018 ante la Corte Suprema o el Consejo de Estado para controvertir las decisiones judiciales que considere lesivas para el tesoro público y frente a las cuales no precedía recurso alguno.

(iii) Permite atender al principio general del derecho según el cual de la ilegalidad no se generan derechos y permite la aplicación del mecanismo previsto en el Acto Legislativo 01 de 2005, el cual autoriza afectar la intangibilidad de las sentencias ejecutoriadas para impedir que se mantengan situaciones irregulares en desmedro del erario público, así como responde a la situación especial de ineficiencia e inoperancia administrativa que enfrentó Cajanal.

(iv) Establece un período de gracia a la persona beneficiaria de una prestación con abuso del derecho para que no vea afectados abruptamente sus derechos con ocasión del reajuste de la pensión como consecuencia de la intervención excepcional del juez constitucional.

7.29. Ahora bien, descendiendo al asunto en estudio, la Corte evidencia que a pesar de que la UGPP podría acudir al recurso de revisión previsto en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, en el presente caso se evidencia

palmariaamente la ocurrencia de un abuso del derecho que permite la irrupción del recurso de amparo como mecanismo preferente.

7.30. En efecto, esta Corporación encuentra que las autoridades judiciales demandadas elevaron el monto de la pensión reconocida a María Margarita Aguilar Álzate de \$3.935.780 pesos m/cte. a \$14.140.249 pesos m/cte. con fundamento en una vinculación precaria en encargo que tuvo la mencionada ciudadana como fiscal delegada ante un tribunal superior de distrito judicial por 1 mes y 6 días, período en el cual se incrementó considerablemente su asignación salarial y recibió una bonificación por gestión judicial, que a la postre también fue tenida cuenta para efectuar la liquidación de la mesada prestacional. En consecuencia, este Tribunal proseguirá con el análisis de los demás requisitos de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales.

- *Verificación de los demás requisitos formales de procedencia*

7.31. La acción de tutela interpuesta por la UGPP cumple con los demás presupuestos establecidos en la Sentencia C-590 de 2005¹³⁸ para determinar la procedencia del recurso de amparo contra providencias judiciales, por cuanto:

(i) No se alega una irregularidad procesal que haga necesario demostrar su incidencia directa en la decisión, comoquiera que se alega la presunta configuración de un defecto sustantivo¹³⁹.

(ii) La entidad demandante identifica de manera razonable los yerros en los que incurrieron las autoridades judiciales demandadas, pues plantea la configuración de un defecto sustantivo por la indebida interpretación de las normas aplicadas para determinar el ingreso base de liquidación utilizado para resolver la demanda de reajuste de la pensión que le fuera reconocida a la ciudadana María Margarita Aguilar Álzate¹⁴⁰.

(iii) La actora reconoció la pensión de vejez a la ciudadana María Margarita Aguilar Álzate con base en el promedio de los últimos 10 años cotizados y se opuso a las pretensiones de la demanda ordinaria laboral que buscaba la aplicación de una fórmula alternativa a la utilizada en la liquidación de la prestación¹⁴¹.

(iv) Los fallos cuestionados no son de tutela, ya que corresponden a providencias proferidas en el marco de un proceso ordinario laboral.

7.32. Así pues, una vez constatado que el recurso de amparo presentado por la UGPP satisface los requisitos generales de procedencia, procede la Sala a estudiar la posible configuración de un defecto sustantivo en las decisiones judiciales controvertidas.

¹³⁸ M.P. Jaime Córdoba Triviño.

¹³⁹ Supra I, 2.

¹⁴⁰ Ibíd.

¹⁴¹ Supra I, 1.

- ***Análisis del requisito específico de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales denominado defecto sustantivo***

7.33. A través de la presente acción de tutela la UGPP cuestiona los fallos proferidos por el Juzgado 16 Laboral del Circuito de Medellín, el 12 de septiembre de 2007, y por la Sala de Decisión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de la misma ciudad, el 13 de junio de 2008, dentro del proceso laboral iniciado por María Margarita Aguilar Álzate contra Cajanal. En concreto, la entidad demandante considera que dichas autoridades judiciales incurrieron en un defecto sustantivo por la indebida interpretación de las normas aplicadas para determinar el ingreso base de liquidación utilizado para resolver la demanda de reajuste pensional impetrada por la referida ciudadana.

7.34. Al respecto, la Sala considera que las autoridades demandadas en las providencias cuestionadas efectivamente incurrieron en un defecto sustantivo, por cuanto:

(i) María Margarita Aguilar Álzate en razón a su edad y tiempo de servicio es beneficiaria del régimen de transición, por lo que su pensión de vejez de conformidad con el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, debe reconocerse aplicando el régimen prestacional de la Rama Judicial (Decreto 546 de 1971) pero solo en lo relacionado con los requisitos de edad, tiempo de servicios y tasa de reemplazo, excluyendo el ingreso base de liquidación¹⁴².

(ii) Las autoridades demandadas reajustaron la pensión de vejez de María Margarita Aguilar Álzate teniendo en cuenta el ingreso base de liquidación del régimen especial cuando debieron utilizar los parámetros del sistema general.

(iii) El reajuste de la pensión de vejez de María Margarita Aguilar Álzate se efectuó sin tener en cuenta la reseñada hermenéutica del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, lo cual derivó en un abuso del derecho, ya que se dispuso el aumento de la prestación de \$3.935.780 pesos m/cte. a \$14.140.249 pesos m/cte. con fundamento en una vinculación precaria en encargo que tuvo la mencionada ciudadana como fiscal delegada ante un tribunal superior de distrito judicial por 1 mes y 6 días, período en el cual se incrementó considerablemente su asignación salarial y recibió una bonificación por gestión judicial, que a la postre también fue tomada en cuenta para efectuar la liquidación de la mesada prestacional.

- ***Órdenes a proferir***

7.35. Por lo anterior, la Sala revocará las decisiones de instancia y, en su lugar, tutelaré los derechos fundamentales de la UGPP al debido proceso y al acceso a la administración de justicia y, en consecuencia:

¹⁴² Cfr. Sentencia T-078 de 2014 (M.P. Mauricio González Cuervo).

(i) Dejará sin efectos las sentencias proferidas por el Juzgado 16 Laboral del Circuito de Medellín, el 12 de septiembre de 2007, y por la Sala de Decisión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de la misma ciudad, el 13 de junio de 2008, dentro del proceso laboral iniciado por María Margarita Aguilar Álzate contra Cajanal.

(ii) Dispondrá que la UGPP, en el término de 15 días contados a partir de la notificación de esta providencia, deberá reliquidar la pensión reconocida a María Margarita Aguilar Álzate teniendo como ingreso base de liquidación el promedio de los ingresos percibidos por la afiliada en los diez últimos años de servicio, incluyendo los factores salariales sobre los cuales se realizaron efectivamente cotizaciones.

(iii) Advertirá a la UGPP que la disminución de la mesada pensional reconocida a María Margarita Aguilar Álzate no tendrá efectos de manera inmediata, sino que los mismos entraran a regir luego de transcurridos seis meses contados a partir de la notificación de la resolución que se expedita por la entidad demandante en cumplimiento de esta providencia, así como que no habrá lugar al reintegro de sumas de dinero ya percibidas.

(iv) Declarará que la Sala Plena de la Corte Constitucional unifica su jurisprudencia con la adopción de las siguientes reglas, que constituyen precedente para los operadores jurídicos:

(a) La UGPP está legitimada para acudir ante la Corte Suprema o el Consejo de Estado, según corresponda, e interponer el recurso de revisión previsto en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, con el propósito de cuestionar las decisiones judiciales en las cuales se haya incurrido en un abuso del derecho, en el entendido de que el término de caducidad de cinco años de dicho mecanismo no podrá contabilizarse desde antes del 12 de junio de 2013, fecha en la cual dicha entidad asumió la defensa judicial de los asuntos que tenía a cargo Cajanal.

(b) Ante la existencia de dicho recurso de revisión, en principio, las acciones de tutela interpuestas por la UGPP contra providencias judiciales en las que presuntamente se incurrió en un abuso del derecho en el reconocimiento y/o liquidación de una prestación periódica son improcedentes, salvo en aquellos casos en los que de manera palmaria se evidencie la ocurrencia de dicha irregularidad.

(c) En caso de verificarse la configuración de un abuso del derecho, el juez constitucional deberá dejar sin efectos las providencias judiciales que avalaron el mismo, y disponer que se reajuste la prestación conforme al ordenamiento jurídico constitucional. Sin embargo, deberá advertirle a la UGPP que los efectos de la disminución en el monto de la prestación no regirán de manera inmediata, sino que los mismos entraran a regir luego de transcurridos seis meses contados a partir de la notificación de la resolución que se expedita por la entidad

demandante en cumplimiento de la respectiva providencia de tutela, así como que no habrá lugar al reintegro de sumas de dinero ya percibidas.

(v) Advertirá a la Corte Suprema de Justicia y al Consejo de Estado que el desconocimiento del precedente fijado en esta providencia en relación con la procedencia del recurso de revisión establecido en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, habilita a la UGPP para acudir a la acción de tutela y salvaguardar sus derechos fundamentales al acceso a la administración de justicia y a la igualdad.

7.36. Por lo demás, esta Corporación levantará la suspensión de términos decretada por la asunción del proceso por parte de la Sala Plena de la Corte, devolverá el expediente laboral remitido en calidad de préstamo por el Juzgado 16 Laboral del Circuito de Medellín y dispondrá que se comuniquen esta providencia a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado para lo de su competencia.

III. 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,

RESUELVE

PRIMERO.- LEVANTAR la suspensión de términos decretada para decidir el presente asunto.

SEGUNDO.- REVOCAR los fallos proferidos por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, el 25 de junio de 2015, y por la Sala de Decisión de Tutelas No. 1 de la Sala de Casación Penal de la mencionada Corporación, el 3 de septiembre de 2015, dentro del proceso de la referencia; y en su lugar, **TUTELAR** los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP-.

TERCERO.- DEJAR SIN EFECTOS las sentencias proferidas por el Juzgado 16 Laboral del Circuito de Medellín, el 12 de septiembre de 2007, y por la Sala de Decisión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de la misma ciudad, el 13 de junio de 2008, dentro del proceso laboral iniciado por María Margarita Aguilar Álzate contra la Caja Nacional de Previsión Social –Cajanal EICE-.

CUARTO.- DISPONER que la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –UGPP-, en el término de 15 días contados a partir de la notificación de esta providencia, deberá reliquidar la pensión reconocida a María Margarita Aguilar Álzate teniendo como ingreso base de liquidación el promedio de los ingresos

percibidos por la afiliada en los diez últimos años de servicio, incluyendo los factores salariales sobre los cuales se realizaron efectivamente cotizaciones.

QUINTO.- ADVERTIR a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –UGPP- que la disminución de la mesada pensional reconocida a María Margarita Aguilar Álzate no tendrá efectos de manera inmediata, sino que los mismos entraran a regir luego de transcurridos seis meses contados a partir de la notificación de la resolución que se expedita por la entidad demandante en cumplimiento de esta providencia, así como que no habrá lugar al reintegro de sumas de dinero ya percibidas.

SEXTO.- DECLARAR que la Sala Plena de la Corte Constitucional unifica su jurisprudencia con la adopción de las siguientes reglas, que constituyen precedente para los operadores jurídicos:

(a) La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –UGPP- está legitimada para acudir ante la Corte Suprema o el Consejo de Estado, según corresponda, e interponer el recurso de revisión previsto en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, con el propósito de cuestionar las decisiones judiciales en las cuales se haya incurrido en un abuso del derecho, en el entendido de que el término de caducidad de cinco años de dicho mecanismo no podrá contabilizarse desde antes del 12 de junio de 2013, fecha en la cual dicha entidad asumió la defensa judicial de los asuntos que tenía a cargo la Caja Nacional de Previsión Social –Cajanal EICE-.

(b) Ante la existencia de dicho recurso de revisión, en principio, las acciones de tutela interpuestas por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –UGPP- contra providencias judiciales en las que presuntamente se incurrió en un abuso del derecho en el reconocimiento y/o liquidación de una prestación periódica son improcedentes, salvo en aquellos casos en los que de manera palmaria se evidencie la ocurrencia de dicha irregularidad.

(c) En caso de verificarse la configuración de un abuso del derecho, el juez constitucional deberá dejar sin efectos las providencias judiciales que avalaron el mismo, y disponer que se reajuste la prestación conforme al ordenamiento jurídico constitucional. Sin embargo, deberá advertirle a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –UGPP- que los efectos de la disminución en el monto de la prestación no regirán de manera inmediata, sino que los mismos entraran a regir luego de transcurridos seis meses contados a partir de la notificación de la resolución que se expedita por la entidad demandante en cumplimiento de la respectiva providencia de tutela, así como que no habrá lugar al reintegro de sumas de dinero ya percibidas.

SÉPTIMO.- ADVERTIR a la Corte Suprema de Justicia y al Consejo de Estado que el desconocimiento del precedente fijado en esta providencia en relación con la procedencia del recurso de revisión establecido en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, habilita a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP- para acudir a la acción de tutela y salvaguardar sus derechos fundamentales al acceso a la administración de justicia y a la igualdad.

OCTAVO.- ORDENAR que, por Secretaría General, se envíe al Juzgado 16 Laboral del Circuito de Medellín el expediente contentivo del proceso ordinario laboral número 05001310501620060120800, remitido a esta Corporación en calidad de préstamo.

NOVENO.- Por Secretaría General, **COMUNÍQUESE** esta providencia a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

DÉCIMO.- Por Secretaría General, **LÍBRENSE** las comunicaciones a que se refiere el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA
Presidenta
Impedimento aceptado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada
Ausente con excusa

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB
Magistrado

ALBERTO ROJAS RIOS
Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Magistrado
Ausente con excusa

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ
Secretaria General