

TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES DE ALTAS CORTES EN ASUNTO PENSIONAL-Improcedencia del amparo por incumplimiento del requisito de subsidiariedad, por cuanto no se verificó abuso palmario del derecho en reconocimiento pensional

(...), las acciones de tutela presentadas en contra de las providencias judiciales en las que se reconocen pensiones con aparente abuso del derecho son improcedentes ante la existencia del recurso extraordinario de revisión de que trata el artículo 20 de la Ley 797 de 2003. Sin embargo, excepcionalmente es posible que las entidades legitimadas para recurrir a ese mecanismo ordinario de defensa acudan a la acción de tutela cuando se acredite la existencia de un abuso palmario del derecho.

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES DE ALTAS CORPORACIONES-Requisitos generales y especiales de procedibilidad son más estrictos

(...) en los que se cuestione una providencia emitida por otra alta corte se deben cumplir los siguientes tres requisitos: “(i) el cumplimiento de los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales; (ii) el cumplimiento de uno de los requisitos especiales de procedencia; y (iii) la configuración de una anomalía de tal entidad que exija la imperiosa intervención del juez constitucional”.

ACCION DE TUTELA PARA CONTROVERTIR DECISIONES JUDICIALES QUE HAN RECONOCIDO Y RELIQUIDADO PENSIONES CON PALMARIO ABUSO DEL DERECHO-Reglas sobre la subsidiariedad

Para la acreditación de este fenómeno se han presentado unas reglas de interpretación a partir de las cuales se debe considerar (i) el carácter evidente del abuso, (ii) la incidencia financiera del reconocimiento pensional en el Sistema General de Pensiones, (iii) el monto de la mesada de cara a la historia laboral del pensionado y (iv) la conducta de quien busca el beneficio pensional. Adicionalmente, se han establecido como criterios indicativos de la existencia de un abuso palmario del derecho (i) la obtención de una ventaja irrazonable con ocasión de una vinculación precaria y (ii) el reconocimiento de un incremento excesivo de la mesada pensional.

Referencia: expedientes T-8.313.526 y T-8.370.492 AC.

Acciones de tutela instauradas por la Administradora Colombiana de Pensiones contra la Sección Segunda del Consejo de Estado (exp. T-8.313.526) y la Subsección A de la Sección Segunda de esa corporación (exp. T-8.370.492).

Magistrado Ponente:

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Bogotá, D.C., veintiuno (21) de abril de dos mil veintidós (2022).

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

SENTENCIA

Dentro del trámite de revisión de los fallos de tutela dictados por la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado, el 5 de marzo de 2021, y la Subsección B de la Sección Tercera de la misma corporación, el 21 de mayo de 2021, en primera y segunda instancia, respectivamente, del expediente T-8.313.526; y de los fallos de tutela dictados por la Sección Quinta del Consejo de Estado, el 8 de abril de 2021, y la Subsección B de la Sección Segunda de la misma corporación, el 11 de junio de 2021, en primera y segunda instancia, respectivamente, del expediente T-8.370.492.

I. ANTECEDENTES

Expediente T-8.313.526

Hechos

1. La señora Cándida Rosa Araque de Navas nació el 23 de agosto de 19541 y laboró para la

Rama Judicial desde el 18 de febrero de 1980 hasta el 26 de mayo de 20202. Debido a que es beneficiaria del régimen de transición, la Administradora Colombiana de Pensiones (en adelante, Colpensiones), a través de la Resolución GNR287352 del 20 de septiembre de 20153, le reconoció una pensión de vejez con base en los requisitos establecidos en el Decreto 546 de 1971 por un monto de \$9.026.794.

1. Por medio de la Resolución GNR420088 del 30 de diciembre de 20154, Colpensiones negó la solicitud presentada por la beneficiaria de la prestación con el propósito de que su pensión se reliquidara en los términos del Decreto 546 de 19715, esto es, con el 75% de la asignación mensual más alta devengada en el último año de servicios y con la inclusión de todos los factores establecidos en el artículo 126 del Decreto 717 de 19787. Contra esta decisión, la señora Araque de Navas presentó los recursos de reposición y apelación8.

1. Inicialmente, la Administradora Colombiana de Pensiones, por medio de la Resolución GNR72386 del 8 de marzo de 20169, confirmó su determinación. Sin embargo, por medio de la Resolución VPB22754 del 23 de mayo de 201610, al resolver el recurso de apelación esta decisión fue revocada, por lo que el monto de la pensión de vejez ascendió a \$10.110.077. No obstante, en esta ocasión esa entidad pública tampoco tuvo en cuenta el ingreso base de liquidación (en adelante, IBL) del último año de servicios, así como los demás factores salariales reclamados por la pensionada.

1. Debido a ello, la señora Araque de Navas presentó una demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra Colpensiones con la finalidad de que se decretara la nulidad de la resolución del 23 de mayo de 2016 y que, a título de restablecimiento del derecho, se reliquidara su pensión de vejez con base “en los estrictos términos del régimen de transición inserto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, del Decreto 546 de 1971 artículo 6, es decir, el equivalente al 75% de la asignación mensual más elevada devengada en el último año de servicios, [...] con el incremento de los respectivos factores salariales de que trata el artículo 12 del Decreto 717 de 1978 consistente en las

doceavas partes de las prestaciones sociales”¹¹. También pidió que se condene a Colpensiones al pago de 1.000 SMLMV por concepto de “daños subjetivados”¹², se le ordene al cumplimiento de la sentencia en concordancia con lo establecido en el artículo 189 y siguientes de la Ley 1437 de 2011 y que se le condene en costas.

1. El conocimiento de este reclamo le correspondió al Tribunal Administrativo de Boyacá. Esa autoridad, mediante sentencia del 14 de junio de 2017¹³, declaró la nulidad de la Resolución VPB 22754 del 23 de mayo de 2016 y a título de restablecimiento del derecho ordenó que se efectuara la reliquidación de la pensión de vejez de la señora Cándida Rosa Araque de Navas con base en el 75% de la asignación mensual más elevada que hubiere devengado en el periodo comprendido entre el 29 de abril de 2015 y el 30 de abril de 2016, en la cual se debían incluir como factores “el sueldo, prima especial de servicios, bonificación por compensación, 1/12 de la prima de vacaciones, 1/12 de la prima de servicios, 1/12 de bonificación por servicios y 1/12 de la prima de navidad, efectiva a partir del retiro efectivo del servicio”¹⁴. Igualmente, determinó que no se debía tener en cuenta el límite de 25 SMLMV de que trata el Acto Legislativo 01 de 2005. De otro lado, dio algunas precisiones con respecto a los descuentos que se debían efectuar con destino al Sistema General de Seguridad en Pensiones. Señaló que Colpensiones debía dar cumplimiento a esta determinación dentro del término previsto en el artículo 192¹⁵ de la Ley 1437 de 2011¹⁶, negó las demás pretensiones de la demanda, no condenó en costas o agencias en derecho y ordenó la devolución al interesado de los gastos procesales, si los hubiere.

1. Colpensiones y la señora Cándida Rosa Araque de Navas presentaron el recurso de apelación contra esta providencia. Como consecuencia, la Sección Segunda del Consejo de Estado, mediante sentencia de unificación del 11 de junio de 2020¹⁷, estableció que el reconocimiento de las pensiones a que tienen derecho los servidores de la Rama Judicial y del Ministerio Público beneficiarios del régimen de transición se realizará de la siguiente manera:

“Con los elementos del régimen anterior consagrados en el artículo 6.º del Decreto 546 de 1971 que son: a) la edad de 50 años si es mujer o de 55 años si es hombre; b) el tiempo de

servicios de 20 años, continuos o discontinuos anteriores o posteriores a la vigencia de dicho decreto; c) de esos 20 años de servicio, por lo menos 10 años lo hayan sido exclusivamente a la Rama Jurisdiccional o al Ministerio Público, o a ambas actividades; d) la tasa de reemplazo del 75%; e) el ingreso básico de liquidación de que tratan los artículos 21 y 36, inciso 3.º, de la Ley 100 de 1993, según el caso; es decir, si le faltare más de 10 años, será el promedio de los salarios o rentas sobre los cuales ha cotizado el afiliado durante los 10 años anteriores al reconocimiento de la pensión actualizados anualmente con base en la IPC certificado por el DANE, y si le faltare menos de 10 años para adquirir el derecho a la pensión, el ingreso base de liquidación [será]: (i) el promedio de lo devengado en el tiempo que les hiciere falta para ello, o (ii) el cotizado durante todo el tiempo, el que fuere superior, actualizado anualmente con base en IPC certificado por el DANE; y f) con los factores de liquidación contemplados por el artículo 1.º del Decreto 1158 de 1994 al igual que por los artículos 14 de la Ley 4a. de 1992 con la modificación de la Ley 332 de 1996; 18 297 1.º del Decreto 610 de 1998; 1.º del Decreto 1102 de 2012; 1.º del Decreto 2460 de 2006; 1.º del Decreto 3900 de 2008; y 1.º del Decreto 383 de 2013, según se trate de magistrados o empleados de la Rama Judicial o del Ministerio Público” (negrillas de la Corte).

1. En consecuencia, modificó parcialmente la decisión del 14 de junio de 2017 en el entendido de que la pensión reconocida a la señora Araque de Navas debe liquidarse según lo dispuesto por el artículo 21 de la Ley 100 de 1993, esto es, teniendo en cuenta el promedio de los salarios sobre los cuales ha cotizado durante los 10 años anteriores al reconocimiento de la pensión, así como los factores salariales que devengó y sobre los cuales cotizó, “como son la asignación básica y la bonificación por servicios previstos en el Decreto 1158 de 1994, la prima especial consagrada por la Ley 332 de 1996 y la bonificación por compensación también denominada bonificación por gestión judicial o bonificación por compensación orden judicial creada por el Decreto 610 de 1998”¹⁹.

La acción de tutela

1. El 9 de diciembre de 2020, Colpensiones presentó acción de tutela en contra de la Sección Segunda del Consejo Estado, al considerar vulnerados sus derechos fundamentales al debido

proceso, de acceso a la administración de justicia e igualdad. En su criterio, a través de la sentencia de unificación del 11 de junio de 2020, esa autoridad incurrió en los defectos por desconocimiento del precedente, sustantivo y violación directa de la Constitución.

1. En relación con el defecto por desconocimiento del precedente argumentó que como consecuencia de esa decisión se desconocieron las sentencias T-619 de 2019, T-109 de 2019, SU-068 de 2018, SU-023 de 2018, SU-631 de 2017, SU-395 de 2017, SU-210 de 2017, SU-427 de 2016, SU-230 de 2015 y C-258 de 2013, en las que esta corporación señaló que el IBL no hace parte del régimen de transición y que los factores salariales a incluir en la base de liquidación son únicamente los previstos en el Decreto 1158 de 1994. También indicó que se desconoció el precedente horizontal establecido en la sentencia de unificación que dictó la Sala Plena del Consejo de Estado el 28 de agosto de 2018, respecto del cálculo del IBL y los factores salariales que deben ser tenidos en cuenta para la liquidación de las pensiones de vejez reconocidas en virtud del régimen de transición.

1. Con respecto al defecto sustantivo señaló que la interpretación del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 que presentó el Consejo de Estado desconoce las sentencias con efectos erga omnes que han definido su alcance. De igual modo, reiteró que se ordenó tener en cuenta factores salariales distintos a los que establece el Decreto 1158 de 1994, lo cual resulta “regresivo y contrario a la Constitución”²⁰, pues permite “considerar que las pensiones reconocidas a favor de los servidores de la Rama Judicial, carecen del límite planteado en la ley y en la jurisprudencia²¹ en materia de factores salariales a tener en cuenta para el cálculo del ingreso base de liquidación”²².

1. En consecuencia, solicitó el amparo de sus derechos fundamentales y que se deje sin efectos la sentencia de unificación cuestionada, para que, en su lugar, se le ordene a la Sección Segunda del Consejo de Estado proferir una nueva determinación, “subsana los

yerros jurídicos enrostrados en el presente escrito”²⁴.

Trámite procesal

1. La Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado, por medio de auto del 11 de diciembre de 2020, avocó la acción de tutela y, en consecuencia, ordenó notificar a las partes, vincular a la señora Cándida Rosa Araque de Navas y comunicar esa decisión a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado²⁵.

1. La señora Cándida Rosa Araque de Navas, por medio de escrito del 28 de enero de 2021, se opuso a la solicitud de amparo constitucional. En su criterio, además de que no se encuentra satisfecho el requisito de inmediatez, con la decisión cuestionada no se desconoció el debido proceso de Colpensiones. De igual modo, destacó el carácter vinculante de la sentencia de unificación, así como el hecho de que hizo tránsito a cosa juzgada. Por último, refirió que no existe ningún tipo de afectación al principio de sostenibilidad financiera del sistema pensional como consecuencia de lo decidido.

1. La Sección Segunda del Consejo de Estado y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado guardaron silencio.

Sentencias objeto de revisión

Decisión de primera instancia

1. La Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado, por medio de sentencia del 5 de marzo de 2021, negó la acción de tutela. Consideró que la autoridad judicial accionada no incurrió en desconocimiento del precedente, pues su decisión resulta acorde con la jurisprudencia constitucional y las decisiones del Consejo de Estado en relación con el IBL. De igual modo, señaló que esa autoridad “efectuó un análisis razonado y amplio acerca del

régimen especial para la Rama Judicial y el Ministerio Público y expuso, de manera clara y suficiente, las razones por las que concluyó que, además de los factores contemplados en el Decreto 1158 de 1994, en el IBL debían incluirse los factores enlistados en los decretos 610 de 1998, 1102 de 2012, 2460 de 2006, 3900 de 2008, 383 de 2013 y la Ley 4 de 1992, según el caso”²⁶. Por último, refirió que no se desconoció el Acto Legislativo 01 de 2005, así como el principio de sostenibilidad fiscal, en tanto no se estableció un régimen especial, y que, por el contrario, se dio aplicación al artículo 4º de esa enmienda constitucional, en cuanto establece que “en materia pensional se respetarán todos los derechos adquiridos”²⁷.

Impugnación

1. Colpensiones impugnó esta decisión. En primer lugar, argumentó que el a quo nada mencionó sobre sus argumentos en torno al desconocimiento del precedente constitucional. En este sentido, recordó que su reclamo no se centró en el “promedio utilizado para liquidar el ingreso base de liquidación de la pensión de vejez”²⁸, sino en “los factores salariales que debían ser tenidos en cuenta para el cálculo de la base salarial que serviría para liquidar las pensiones de vejez reconocidas a los beneficiarios del Decreto 546 de 1971, en virtud del régimen de transición”²⁹. De igual modo, refirió que las razones presentadas por la Sección Segunda “no constituyen una razón suficiente”³⁰ que permita el apartamiento del precedente establecido en la sentencia de unificación que profirió la Sala Plena del Consejo de Estado el 28 de agosto de 2018.

1. De igual modo, en lo que respecta a los defectos sustantivo y por violación directa de la Constitución reiteró que se incorporaron factores salariales distintos a los previstos en el Decreto 1158 de 1994 y que se desconoció el principio de sostenibilidad financiera del sistema pensional, así como el Acto Legislativo 01 de 2005 y el artículo 13 de la Constitución.

Decisión de segunda instancia

1. La Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado, a través de fallo del 21 de

mayo de 2021, confirmó la decisión del a quo. En su criterio, la sentencia cuestionada no desconoció el precedente de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, en tanto este contempla la aplicación de regímenes anteriores en relación con los requisitos de edad, tiempo de servicio y tasa de reemplazo. En lo que respecta a los otros factores salariales expresó que “no constituye un desconocimiento del precedente el mero hecho de fijar como subregla de unificación que para efectos de liquidar el IBL se incluyan los factores salariales sobre los cuales cotizó el trabajador”³¹. De igual modo, recalcó que en este caso no se superó el tope máximo para las pensiones según lo contempla el Acto Legislativo 01 de 2005. En igual sentido, tampoco encontró acreditados los defectos sustantivo y por violación directa de la Constitución, pues no consideró que se hubiese creado un régimen especial ni exceptuado para los funcionarios y empleados de la Rama Judicial y del Ministerio Público. Además, refirió que no se explicó de qué manera se transgrede el principio de sostenibilidad fiscal, a pesar de que se condicionó la liquidación de la pensión con inclusión de los factores salariales sobre los que haya efectuado la respectiva cotización.

Pruebas que obran en el expediente

1. Al expediente digital se aportaron como pruebas los siguientes documentos:

i. Gráfica con la relación de las 1.069 pensiones que Colpensiones ha reconocido con fundamento en el Decreto 546 de 1971.

i. Resoluciones GNR 420088 del 30 de diciembre de 2015, GNR 72386 del 8 de marzo de 2016, VPB 22754 del 23 de mayo de 2016 y SUB 114879 del 28 de mayo de 2020 proferidas por Colpensiones.

i. Copia del acta de la audiencia que el 14 de junio de 2017 celebró el Tribunal Administrativo de Boyacá dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho identificado con el

radicado 15001-23-33-000-2016-00630-00.

i. Copia de la sentencia de unificación que el 11 de junio de 2020 profirió la Sección Segunda del Consejo de Estado dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho identificado con el radicado 15001-23-33-000-2016-00630-01.

i. Copia de las certificaciones detalladas de pagos No. 0234 y 0655 relacionadas con la pensión reconocida a la señora Cándida Rosa Araque de Navas.

i. Copia de la certificación de salarios mes a mes del 16 de octubre de 2014 de la señora Cándida Rosa Araque de Navas.

i. Certificación DESTJL-TH-CL2016-01890 en relación con los pagos y descuentos por nómina efectuados a la señora Cándida Rosa Araque de Navas.

Expediente T-8.370.492

Hechos

1. El señor Jesús Alfonso Fajardo Arteaga nació el 30 de enero de 1950 y laboró para la Administración Postal Nacional (Adpostal) desde el 27 de julio de 1967 hasta el 18 de marzo de 1985. Luego, desde el 1 de febrero de 1995 hasta 29 de marzo de 1999, laboró esporádicamente de manera independiente³² y, desde el 9 de octubre de 2006 hasta el 29 de febrero de 2008, en la Personería Municipal de Girardot, Cundinamarca³³. Finalmente, desde el 1 de julio de 2008 hasta el 30 de septiembre de 2012 laboró en la Rama Judicial³⁴.

1. Debido a que es beneficiario del régimen de transición, el entonces Instituto de Seguros Sociales, a través de Resolución 010364 del 25 de marzo de 2011³⁵, le reconoció una pensión de vejez con base en los requisitos establecidos en la Ley 33 de 1985 por un monto de \$1.747.261.

1. Por medio de la Resolución No. VPB000413 del 8 de abril de 2013³⁶, Colpensiones reliquidó la pensión de vejez reconocida, por lo cual esta ascendió a \$3.840.688. El 13 de diciembre de 2013, el señor Fajardo Arteaga solicitó nuevamente la reliquidación de su pensión de vejez. Sin embargo, Colpensiones, por medio de la Resolución GNR5238 del 13 de enero de 2015³⁷, no accedió a reliquidar nuevamente esa prestación con base en lo devengado en el último año de servicios. A pesar de que contra esta determinación el accionante presentó el recurso de apelación, la Administradora Colombiana de Pensiones, a través de la Resolución VPB61381 del 15 de septiembre de 2015, mantuvo su negativa.

1. Debido a ello, el señor Fajardo Arteaga presentó una demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra Colpensiones con la finalidad de que se decretara la nulidad de la resolución del 15 de septiembre de 2015 y que, a título de restablecimiento del derecho se reliquidara su pensión de vejez con base en el 75% del IBL del último año de servicios y con la inclusión de todos los factores salariales devengados. También pidió que se indexe el monto de esa prestación, se orden pagar la diferencia entre la mesada pensional que le fue reconocida y la que, en su criterio, tiene derecho, se condene a Colpensiones al pago de intereses moratorios, se le ordene el cumplimiento de la sentencia en concordancia con lo establecido en los artículos 192³⁸ y 195³⁹ de la Ley 1437 de 2011 y se le condene en costas y agencias en derecho.

1. El conocimiento de este reclamo le correspondió al Tribunal Administrativo del Tolima. Esa autoridad, mediante sentencia del 31 de marzo de 2017⁴⁰, declaró la nulidad parcial de la

Resolución VPB61381 del 15 de septiembre de 2015 y ordenó que se efectuara la reliquidación “sobre el promedio de los factores devengados durante el último año de servicio”⁴¹ con la inclusión, “además de su asignación salarial, de la prima especial de servicios mensual en el 100% y la bonificación por servicios prestados, la bonificación actividad judicial, la prima de servicios, la prima de vacaciones y la prima de navidad en una doceava (1/12) parte”⁴². Igualmente, ordenó que se efectúe la respectiva indexación y se pague la diferencia entre la mesada pensional reconocida y la resultante del cumplimiento de lo ordenado en esa decisión. De otro lado, dio algunas precisiones con respecto a los descuentos que se debían efectuar con destino al Sistema General de Seguridad en Pensiones, negó las demás pretensiones de la demanda, condenó en costas a Colpensiones, señaló que esa entidad debía dar cumplimiento a esta determinación dentro del término previsto en el artículo 192 de la Ley 1437 de 2011, y ordenó la expedición de copias y la liquidación de los gastos ordinarios del proceso.

1. Debido a que esta decisión fue apelada por Colpensiones, la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado, mediante sentencia del 10 de septiembre de 2020, modificó la decisión del a quo y, en su lugar, ordenó que la liquidación de la pensión de vejez se efectúe con base en el promedio de lo devengado en los últimos 10 años de servicio “incluyendo como factor salarial, además de los ya reconocidos en la Resolución 010364 del 25 de marzo de 2011, modificada por la Resolución VPB 000413 del 8 de abril de 2013, el siguiente: la prima especial”⁴³. Con respecto a esto último, señaló que debido a que el accionante laboró desde el 1° de julio de 2008 hasta el 30 de septiembre de 2012 como juez, “de acuerdo con la sentencia de unificación jurisprudencial CE-SUJ-S2-021-20 de 11 de junio de 2020, han de tenerse en cuenta los factores salariales que en virtud del régimen salarial y prestaciones propio de tales servidores, han de integrar el ingreso base de liquidación, a saber: asignación básica, prima especial de bonificación por servicios y bonificación por actividad judicial”⁴⁴. En lo demás, confirmó la sentencia del 31 de marzo de 2017 y no condenó en costas en segunda instancia.

La acción de tutela

1. El 30 de marzo de 2021, Colpensiones presentó acción de tutela en contra de la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo Estado, al considerar vulnerados sus derechos fundamentales al debido proceso, de acceso a la administración de justicia y a la igualdad. En su criterio, a través de la sentencia del 10 de septiembre de 2020, esa autoridad incurrió en los defectos por desconocimiento del precedente constitucional, sustantivo y por violación directa de la Constitución.

1. En relación con el defecto por desconocimiento del precedente argumentó que como consecuencia de esa decisión se desconocieron las sentencias T-619 de 2019, T-109 de 2019, SU-068 de 2018, SU-023 de 2018, SU-631 de 2017, SU-395 de 2017, SU-210 de 2017, SU-427 de 2016, SU-230 de 2015 y C-258 de 2013, en las que esta corporación señaló que el IBL no hace parte del régimen de transición y que los factores salariales a incluir en la base de liquidación son únicamente los previstos en el Decreto 1158 de 1994.

1. Con respecto al defecto sustantivo señaló que la interpretación del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 que presentó el Consejo de Estado desconoce las sentencias con efectos erga omnes que han definido su alcance. De igual modo, reiteró que se ordenó tener en cuenta factores salariales distintos a los que establece el Decreto 1158 de 1994, lo cual resulta “regresivo y contrario a la Constitución”⁴⁵, pues permite “considerar que las pensiones reconocidas a favor de los servidores de la Rama Judicial, carecen del límite planteado en la ley y en la jurisprudencia⁴⁶ en materia de factores salariales a tener en cuenta para el cálculo del ingreso base de liquidación”⁴⁷.

1. Finalmente, en cuanto al defecto por violación directa de la Constitución cuestionó que se desconoció el Acto Legislativo 01 de 2005, en la medida en la que se crea un régimen especial en materia pensional, “que desconoce la prohibición de la ley 100 y el mismo acto legislativo”⁴⁸. De igual modo, argumentó que se desconocen los principios de igualdad, solidaridad, sostenibilidad financiera, así como los derechos al debido proceso y de acceso a la administración de justicia.

1. En consecuencia, solicitó el amparo de sus derechos fundamentales y que se deje sin efectos la sentencia de cuestionada, para que, en su lugar, se le ordene a la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado proferir una nueva determinación, “subsanando los yerros jurídicos enrostrados en el presente escrito”⁴⁹.

1. La Sección Quinta del Consejo de Estado, por medio de auto del 8 de abril de 2021, avocó la acción de tutela y, en consecuencia, ordenó notificar a la entidad accionada y vincular al señor Jesús Alfonso Fajardo Arteaga y al Tribunal Administrativo del Tolima.

1. La Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado solicitó que se declare improcedente la acción de tutela en la medida en la que no cumple el requisito de relevancia constitucional. De igual modo, en lo que respecta al fondo del asunto, sostuvo que no incurrió en ningún defecto que habilite la procedencia material del amparo, pues tuvo en cuenta el precedente constitucional, así como la sentencia de unificación que la Sección Segunda de esa corporación emitió el 11 de junio de 2020, según la cual para determinar el IBL deben tenerse en cuenta los factores salariales propios del régimen salarial y prestacional de los funcionarios de la rama judicial, como lo son: la asignación básica, prima especial, bonificación por servicios y bonificación por actividad judicial.

1. El Tribunal Administrativo del Tolima se ocupó de hacer énfasis en el carácter fundado y razonable que tenían los usuarios de la administración de justicia en la interpretación que del artículo 36 de la Ley 100 de 1993. Por consiguiente, cuestionó que no guarda armonía con la Constitución ni con el principio de confianza legítima, que se busque aplicar un cambio jurisprudencial abrupto, intempestivo, inesperado, repentino y trascendental para esa jurisdicción.

1. El señor Fajardo Arteaga guardó silencio.

Sentencias objeto de revisión

Decisión de primera instancia

1. La Sección Quinta del Consejo de Estado, por medio de sentencia del 29 de abril de 2021, declaró improcedente la acción de tutela al considerar que no se encontraba satisfecho el requisito de subsidiariedad. En su criterio, Colpensiones se encuentra facultada para acudir al recurso extraordinario de revisión de que trata la Ley 797 de 2003. En este sentido, señaló que en este caso no se evidencia un abuso palmario del derecho, en tanto no se avizora un incremento en el monto de la mesada pensional. De igual modo, indicó que la prima especial de servicios solamente es objeto de contabilización por los cuatro años en los que el señor Fajardo Arteaga hizo parte de la Rama Judicial, por lo que “no resulta ostensible un grave detrimento a las arcas del accionante”.

Impugnación

1. Colpensiones impugnó esta decisión. En primer lugar, recordó que la acción de tutela es procedente cuando se acredite la posible ocurrencia de un perjuicio irremediable. De igual modo, señaló que en casos similares esta corporación ha encontrado satisfecho el requisito de subsidiariedad ante la existencia de un abuso palmario del derecho⁵⁰. Por ende, refirió que “las finanzas públicas más específicamente los recursos de la Seguridad Social se encuentran ante un inminente peligro de daño iusfundamental, denominado perjuicio irremediable, representado en el pago periódico de una mesada pensional excesiva liquidada de manera indebida, al permitir la inclusión de otros factores salariales distintos a los previstos en el Decreto 1158 de 1994”⁵¹.

Decisión de segunda instancia

1. La Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado, a través de fallo del 11 de junio de 2021, confirmó la decisión del a quo, en tanto también consideró que no se encontraba satisfecho el requisito de subsidiariedad, pues Colpensiones “tiene a su disposición otro instrumento judicial para [controvertir el fallo cuestionado], como lo es el recurso extraordinario de revisión”⁵².

Pruebas que obran en el expediente

i. Resoluciones VPB 000413 del 8 de abril de 2013 y GNR 5238 del 13 de enero de 2015.

i. Auto del 2 de agosto de 2016 a través del cual el Tribunal Administrativo del Tolima admite la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho presentada por el señor Jesús Alfonso Fajardo Arteaga.

i. Demanda de nulidad y restablecimiento del derecho presentada por el señor Jesús Alfonso Fajardo Arteaga.

i. Sentencia del 31 de marzo de 2017 que profirió el Tribunal Administrativo del Tolima dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho identificado con el radicado 73001-2333-000-2016-00457-00.

i. Sentencia del 10 de septiembre de 2020 que profirió la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho identificado con el radicado 73001-2333-000-2016-00457-01.

i. Cédula de ciudadanía del señor Jesús Alfonso Fajardo Arteaga.

Actuaciones en sede de revisión

1. La Sala de Selección de Tutelas Número Nueve⁵³, mediante auto del 17 de septiembre de 2021, seleccionó el expediente T-8.313.526 a efectos de su revisión. Por sorteo el asunto fue repartido al despacho del magistrado José Fernando Reyes Cuartas. Por su parte, la Sala de Selección de Tutelas Número Diez⁵⁴, a través de auto del 15 de octubre de 2021, seleccionó el expediente T-8.370.492 y resolvió acumularlo al expediente T-8.313.526.

1. Posteriormente, en atención al informe presentado en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 61 del Acuerdo 02 de 2015⁵⁵, la Sala Plena de la Corte Constitucional asumió el conocimiento de estos asuntos en la sesión ordinaria del 21 de octubre de 2021.

1. En sede de revisión el magistrado sustanciador decretó unas pruebas para mejor proveer. En el trámite del expediente T-8.313.526⁵⁶ solicitó la remisión del expediente contentivo del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho adelantado por la señora Cándida Rosa Araque de Navas. De igual modo, les pidió a los programas de Derecho de las universidades Externado de Colombia, Nacional y de Caldas, así como al Observatorio Laboral de la Universidad del Rosario, que emitan su concepto sobre la problemática jurídica que compromete el presente asunto⁵⁷.

1. En respuesta a esta solicitud, el secretario del Tribunal Administrativo de Boyacá, a través de oficio del 26 de octubre de 2021, remitió en físico el expediente No. 15001233300020160063000, contentivo del medio de control promovido por la señora Araque de Navas en contra de Colpensiones.

1. El 27 de octubre de 2021, Iván Daniel Jaramillo, profesor del Área de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social e investigador del Observatorio Laboral de la Universidad del Rosario, presentó su concepto. Después de exponer una precisión inicial en relación con el régimen de transición, recordó cuál fue la conclusión a la que llegó el Consejo de Estado a través de las sentencias de unificación del 4 de agosto de 2010 y del 28 de agosto de 2018 en relación con el IBL. Luego citó algunas decisiones en las que esta corporación y la Corte Suprema de Justicia precisaron cuáles son las implicaciones de los decretos 546 de 1971 y 717 de 1978, así como de la Ley 33 de 1985, en relación con la determinación del ingreso base de liquidación para los servidores judiciales beneficiarios con el régimen de transición.

1. Los programas de Derecho de las universidades Externado de Colombia, Nacional y de Caldas guardaron silencio.

1. Por su parte, el 29 de noviembre de 2021, la señora Cándida Rosa Araque de Navas se pronunció sobre las pruebas recibidas. Inicialmente presentó un recuento de lo ocurrido en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho. Luego, citó in extenso algunos fragmentos del concepto presentado por el Observatorio Laboral de la Universidad del Rosario. Con base en esta referencia, concluyó que no existen “normas legales ni disposiciones de naturaleza constitucional, que expulsen del marco normativo el Decreto 546 de 1971 y el Decreto 717 de 1978, régimen especial de pensiones que la parte actora ha venido reclamando vehementemente”⁵⁸. De igual modo, expresó que, contrario a lo comentado por Colpensiones, no se configuraría ningún “hueco fiscal” como consecuencia del reconocimiento de “las justas pensiones que se merecen todos y cada uno de los trabajadores del país”. De paso, recordó que como jueza de la República y, posteriormente, como magistrada de tribunal superior de distrito judicial, cotizó ininterrumpidamente al Sistema de General de Seguridad Social en Pensiones durante cuatro décadas.

1. Ahora bien, en el trámite del expediente T-8.370.49259 el magistrado sustanciador solicitó la remisión del expediente contentivo del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho adelantado por Jesús Alfonso Fajardo Arteaga. Por consiguiente, la secretaria del Tribunal Administrativo del Tolima, por medio de correo electrónico del 30 de noviembre de 2021, remitió en formato digital el expediente No. 73001233300620160045700, contentivo de ese asunto.

1. Más adelante⁶⁰, el magistrado sustanciador también le pidió a Colpensiones que precisara en cuánto aumentó las pensiones reconocidas a la señora Cándida Rosa Araque de Navas y al señor Jesús Alfonso Fajardo Arteaga como consecuencia de las decisiones judiciales que cuestiona en el trámite de ambos expedientes.

1. Respecto al expediente T-8.313.526 el gerente de defensa judicial de la Administradora Colombiana de Pensiones indicó que con la inclusión únicamente de los factores salariales de que trata el Decreto 1158 de 1994 la pensión de la señora Cándida Rosa Araque de Navas sería en el 2022 de \$7.212.235. Señaló que como consecuencia de la providencia de la Sección Segunda del Consejo de Estado la mesada pensional sería en el 2022 de \$16.255.19061. Por su parte, en relación con el expediente T-8.370.492 refirió que la mesada pensional del señor Jesús Alfonso Fajardo Arteaga ascendió de \$2.811.79762 a \$3.717.01863.

1. En respuesta a esa información, la señora Cándida Rosa Araque de Navas⁶⁴ reiteró que la proyección presentada “se aleja del marco legal vigente y aplicable a los funcionarios de la Rama Judicial”. De igual modo, señaló que con esta se desconoce el contenido de las liquidaciones que anteriormente realizó esa misma entidad. Por ende, pidió excluir los informes presentados por Colpensiones en relación con los cálculos de su mesada pensional y que se adopten las demás medidas a que haya lugar.

II. CONSIDERACIONES

1. La Sala Plena de la Corte Constitucional es competente para revisar las decisiones proferidas dentro del expediente de la referencia, con fundamento en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución, 31 a 36 del Decreto Estatutario 2591 de 1991 y 61 del Acuerdo 02 de 201565.

Presentación del caso y planteamiento del problema jurídico

1. En esta ocasión, la Sala Plena de la Corte Constitucional debe revisar dos acciones de tutela. Por un lado, debe estudiar la solicitud de amparo que la Administradora Colombiana de Pensiones presentó en contra de la Sección Segunda del Consejo de Estado, al considerar vulnerados sus derechos fundamentales al debido proceso, de acceso a la administración de justicia e igualdad. En criterio de Colpensiones, a través de la sentencia de unificación del 11 de junio de 2018 esa autoridad judicial incurrió en los defectos por desconocimiento del precedente, sustantivo y por violación directa de la Constitución, debido a que (i) desconoció la sentencia de unificación del Consejo de Estado del 28 de agosto de 2018 y las sentencias en las que esta corporación, en su criterio, señaló que el IBL no hace parte del régimen de transición y que los factores salariales a incluir en la base de liquidación son únicamente los previstos en el Decreto 1158 de 1994; (ii) no tuvo en cuenta las sentencias con efectos erga omnes que han definido el alcance del artículo 36 de la Ley 100 de 1993; y (iii) creó un régimen pensional especial y desconoció los principios de igualdad, solidaridad, sostenibilidad financiera, así como los derechos al debido proceso y de acceso a la administración de justicia.

1. Por el otro lado, debe estudiar el reclamo que también planteó Colpensiones en contra de la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado, debido a que esa autoridad por medio de la sentencia de 10 de septiembre de 2020 aplicó la regla de decisión contenida en el fallo de unificación de 11 de junio de 2020. Por ello, la entidad accionante argumentó que se incurrió en los defectos por desconocimiento del precedente constitucional, sustantivo y violación directa de la Constitución, para lo cual expuso argumentos similares a los

planteados en la primera acción de tutela.

1. En sede de tutela no se concedió el amparo pedido por Colpensiones. En el primer caso, la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado y la Subsección B de la Sección Tercera de la misma corporación negaron el amparo reclamado, al considerar que con la expedición de la sentencia de unificación del 11 de junio de 2020 no se incurrió en ninguno de los defectos alegados. En el segundo caso, la Sección Quinta del Consejo de Estado y la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado declararon improcedente la acción de tutela. En su criterio, no se encontraba satisfecho el requisito de subsidiaridad, pues la entidad accionada podía acudir al recurso extraordinario de revisión que contempla el artículo 20 de la Ley 797 de 2003.

1. En este orden de ideas, a la Sala Plena le corresponde resolver como primer interrogante: ¿las acciones de tutela presentadas por Colpensiones satisfacen los requisitos generales de procedencia de la acción tutela contra providencias judiciales de una alta corte? Tan solo de encontrarse procedente, entrará a examinar si el Consejo de Estado incurrió en los defectos por desconocimiento del precedente, sustantivo y violación directa de la Constitución.

1. Para resolver el primer interrogante, la Corte reiterará su jurisprudencia en relación con los siguientes temas: (i) la procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales y (ii) la revisión de las pensiones reconocidas con abuso palmario del derecho. A partir de las anteriores consideraciones, se estudiará (iii) el caso concreto.

La procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales. Reiteración de jurisprudencia⁶⁶

1. El artículo 86 de la Constitución fue regulado legalmente por el Decreto Estatutario 2591 de 1991. En lo que respecta a la procedencia de la acción de tutela contra las providencias

judiciales que ponen fin a un proceso, en su artículo 40 originalmente se establecía la competencia para conocer este tipo de solicitudes de amparo cuando eran presentadas contra las decisiones de “los jueces superiores, los tribunales, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado”⁶⁷. Sin embargo, a través de la sentencia C-543 de 1992 esta Corte declaró la inexecutable de esa regulación y señaló que el amparo no procedía contra providencias judiciales, salvo que el funcionario judicial hubiese incurrido en actuaciones de hecho graves y ostensibles. Con base en la referencia a estas situaciones, esta corporación ha desarrollado una postura unificada de cara a los presupuestos excepcionales de procedibilidad excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales, basada en causales genéricas y específicas que permiten examinar a profundidad las solicitudes de amparo y establecer la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales invocados⁶⁸.

1. Las causales genéricas son aquellas que posibilitan el estudio del fondo del asunto y fueron analizadas en la sentencia C-590 de 2005. Entre ellas, se relacionan: (i) que el asunto sometido a estudio tenga relevancia constitucional⁶⁹; (ii) que el actor haya agotado los recursos judiciales ordinarios y extraordinarios, antes de acudir al juez de tutela⁷⁰; (iii) que la petición cumpla con el requisito de inmediatez, de acuerdo con criterios de razonabilidad y proporcionalidad⁷¹; (iv) que en caso de tratarse de una irregularidad procesal, esta tenga incidencia directa en la decisión que resulta vulneratoria de los derechos fundamentales; (v) que el actor identifique, de forma razonable, los hechos que generan la violación y que esta haya sido alegada al interior del proceso judicial, en caso de haber sido posible⁷²; y (vi) que el fallo impugnado no sea de tutela⁷³. Aunado a lo anterior, en este escenario se deberá examinar que en el caso particular se cumplan los requisitos de legitimación por activa y por pasiva, propios de todos los trámites de tutela⁷⁴.

1. Las causales específicas también fueron desarrolladas en la sentencia C-590 de 2005, estableciendo que para la procedencia excepcional de la tutela se requiere la presencia de por lo menos una de ellas y esté debidamente demostrada. Estas causales se han denominado: (i) defecto orgánico, (ii) defecto procedimental absoluto, (iii) defecto fáctico, (iv)

defecto material o sustantivo, (v) error inducido, (vi) decisión sin motivación, (vii) desconocimiento del precedente constitucional, y (viii) violación directa de la Constitución, entre otros.

1. En esa providencia la Corte también recordó que se han decantado los conceptos de “capricho y arbitrariedad judicial, en los que originalmente se fundaba la noción de vía de hecho”. Por ende, “[a]ctualmente no [...] solo se trata de los casos en que el juez impone, de manera grosera y burda su voluntad sobre el ordenamiento, sino que incluye aquellos casos en los que se aparta de los precedentes sin argumentar debidamente (capricho) y cuando su discrecionalidad interpretativa se desborda en perjuicio de los derechos fundamentales de los asociados (arbitrariedad)”⁷⁵. En esa medida, todas las actuaciones de las autoridades judiciales deben “ceñirse a lo razonable”⁷⁶.

1. Ahora bien, en torno a reclamos presentados en contra de providencias emitidas por el Consejo de Estado o la Corte Suprema de Justicia, esta corporación ha señalado que la procedencia de la acción de tutela “es más restrictiva, en la medida en que solo tiene cabida cuando una decisión riñe de manera abierta con la Constitución y es definitivamente incompatible con la jurisprudencia trazada por la Corte Constitucional al definir el alcance y límites de los derechos fundamentales o cuando ejerce el control abstracto de constitucionalidad, esto es, cuando se configura una anomalía de tal entidad que exige la imperiosa intervención del juez constitucional”⁷⁷.

1. Por ende, es posible concluir que en los casos en los que se cuestione una providencia emitida por otra alta corte se deben cumplir los siguientes tres requisitos: “(i) el cumplimiento de los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales; (ii) el cumplimiento de uno de los requisitos especiales de procedencia; y (iii) la configuración de una anomalía de tal entidad que exija la imperiosa intervención del juez constitucional”⁷⁸.

La revisión de las pensiones reconocidas con abuso palmario del derecho⁷⁹

1. Con la expedición del Acto Legislativo 01 de 2005 se adicionaron unos incisos y párrafos al artículo 48 de la Constitución. Dentro de los cambios incorporados a través de esa reforma constitucional se determinó que “[l]a 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”. El Congreso de la República, sin embargo, no ha cumplido este mandato⁸⁰.

1. Por ende, en estos casos se ha acudido al recurso extraordinario de revisión que trata el artículo 2081 de la Ley 797 de 2003⁸² con el propósito de revisar las providencias judiciales a través de las cuales se han reconocido pensiones con abuso del derecho. En este sentido, desde la Sentencia C-258 de 2013⁸³ la Corte ha concluido que cuando una pensión fue reconocida de forma ilegal, con fraude a la ley o con abuso del derecho “por vía de acto administrativo, lo procedente es aplicar el artículo 1984 de la Ley 797 de 2003. En cambio cuando dichas pensiones hayan sido reconocidas judicialmente el mecanismo apropiado es el artículo 2085 de dicha ley”⁸⁶. En esa misma providencia, la Corte también reconoció que, a pesar de que ese mecanismo fue diseñado “para otros propósitos”⁸⁷, ante la ausencia de regulación legislativa lo procedente es recurrir al “mecanismo legal existente”⁸⁸.

1. Con respecto a la aplicación de este recurso extraordinario de revisión la Corte realizó algunas precisiones a través de la Sentencia SU-427 de 2016. En esa ocasión, indicó que a pesar de que inicialmente existía un vacío legal con respecto al término para interponer este mecanismo, mediante la expedición de la Ley 1437 de 2011 se logró determinar que debía “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”⁸⁹. En todo caso, esta corporación aclaró que este término no podía utilizarse como parámetro en los casos en los que la Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (en adelante, UGPP) actuara como entidad demandante, debido al estado de cosas inconstitucional que en su momento padecía la Caja Nacional de Previsión Social (Cajanal).

Por ende, determinó que en relación con la UGPP “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”⁹⁰.

1. Asimismo, la Corte aclaró que debido a que la Constitución no estableció qué entidades tenían la legitimación para interponer este mecanismo, debía “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”⁹¹, pues son estas las entidades que tienen la responsabilidad de garantizar el adecuado funcionamiento del sistema pensional.

1. Ahora bien, este tribunal también ha examinado cuáles son las implicaciones de la existencia de este mecanismo judicial de defensa frente a la procedencia de la acción de tutela. Por lo tanto, ha señalado que, por regla general, las solicitudes de amparo que presenten las entidades con legitimación para interponer el recurso extraordinario de revisión son improcedentes, en tanto no superarían el requisito de subsidiariedad⁹². No obstante, la Corte ha establecido una excepción a esta regla. Según esta, cuando se evidencie un abuso palmario del derecho es posible acudir a la acción de tutela, pues “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”⁹³. Los criterios que determinan la existencia de un abuso palmario del derecho han sido desarrollados por la Corte a través de sus decisiones, como se observa a continuación:

1. En la sentencia SU-427 de 2016 la Sala Plena estudió la acción de tutela que presentó la UGPP en contra de la Sala de Decisión de Decisión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín y el Juzgado Dieciséis Laboral del Circuito de la misma ciudad, debido a que esas autoridades ordenaron (i) reliquidar una pensión de vejez con base en la asignación

mensual más alta devengada durante el último año de servicios, según las reglas contenidas el Decreto 546 de 1971, y (ii) que se tuviera en cuenta la bonificación por gestión judicial como factor salarial para efectos de fijar el ingreso base de liquidación. En este caso, la Corte encontró que se configuró un abuso palmario del derecho, pues como consecuencia de las sentencias cuestionadas el monto de la pensión ascendió de \$3.935.780 a \$14.140.240. De igual modo, tuvo en cuenta que ese aumento se originó en una vinculación precaria de la pensionada, en tanto por encargo fue designada como fiscal delegada ante los tribunales superiores de distrito judicial por 1 mes y 16 días, por lo que fue en este periodo cuando incrementó su salario y recibió la bonificación por gestión judicial que se tuvo en cuenta para la liquidación de la mesada pensional. Por ende, se concedió el amparo reclamado, se dejaron sin efectos las providencias censuradas y se dispuso que la UGPP reliquide la pensión reconocida “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”⁹⁴.

1. Más adelante, por medio de la Sentencia SU-631 de 2017 la Corte estudió tres expedientes acumulados en los que también se cuestionaban decisiones judiciales a través de las cuales se reconocieron pensiones con desconocimiento de lo dispuesto en el artículo 3695 de la Ley 100 de 1993. Allí, en lo que respecta al abuso del derecho, la Sala Plena precisó que, en cada caso concreto, los jueces deben establecer la existencia de un ejercicio abusivo y malintencionado de un derecho y, además, que en materia pensional este se configura cuando “un individuo con una posición económica privilegiada obtiene, además de las ventajas que ostenta en la sociedad, otras adicionales que desafían los principios de la seguridad social en pensiones y resisten su orientación equitativa”⁹⁶.

1. Ahora, con respecto al carácter palmario de este abuso del derecho la Corte señaló que se debe evidenciar que con el ejercicio del derecho pensional se pudieron haber desconocido los límites que impone el principio de solidaridad y que el beneficio obtenido pone en riesgo inminente a los demás afiliados al Sistema General de Pensiones⁹⁷. En todo caso, aclaró que es “una carga para el actor demostrarlo y proponerle al juez el modo en que se verifica la

amenaza”⁹⁸. Luego, esta corporación presentó unas “reglas de apoyo interpretativo”⁹⁹ y unos “criterios para identificar eventos en los que el abuso del derecho emerge de modo palmario”¹⁰⁰.

1. Al abordar las reglas de apoyo interpretativo precisó que la disfunción que el abuso genera en el sistema pensional debe “saltar a la vista” y que los jueces deben tener certeza de que el estudio del proceso a través de los mecanismos ordinarios de defensa hará insostenible la dinámica solidaria del sistema “en la medida en que los incrementos pensionales ilegítimos resultan mensualmente tan cuantiosos, que indudablemente lo desfinanciarán, en detrimento de quienes cuentan con menores recursos económicos”¹⁰¹. También mencionó que, además de evaluar la conducta del pensionado para obtener un beneficio desproporcionado, debe contrastarse el reconocimiento con su historia laboral. No obstante, la Sala puntualizó que estas reglas de apoyo interpretativo no condicionan el estudio que en cada trámite se debe adelantar, por lo que los jueces de tutela, con base en los principios de autonomía e independencia judicial, tienen la posibilidad de “establecer su convencimiento sobre el caso concreto y sobre si existe o no un abuso del derecho de tal magnitud”¹⁰².

1. Al presentar los criterios de identificación señaló que el abuso del derecho emerge de modo palmario con la obtención de un beneficio individual irrazonable como consecuencia de una vinculación precaria. Luego, puntualizó que el primer criterio “es el reconocimiento y aplicación de un IBL distinto a aquel fijado en la Ley 100 de 1993, siempre que el derecho se haya adquirido durante su vigencia”. Asimismo, agregó que el abuso palmario del derecho se constata cuando “(i) con ocasión de una vinculación precaria del servidor público en la Rama Judicial, en un cargo de más elevada jerarquía y remuneración respecto de aquel en el que se desempeñaba con anterioridad, (ii) se declaró judicialmente en su favor un incremento porcentual trascendental desde el punto de vista particular”¹⁰³.

1. Sobre el primer requisito (vinculación precaria), la Corte expresó que este se configura cuando la relación de los empleados o funcionarios con el Estado tiene una vigencia reducida

en el tiempo, con lo cual la “fugacidad” es el elemento que lo acredita. En cuanto al segundo componente (incremento excesivo de la mesada pensional) determinó que “si bien es cierto cualquier incremento en la mesada pensional que desborde los principios y las reglas del sistema de seguridad social en pensiones, atenta contra él, solo los que sean evidentes y se descubran de un primer acercamiento al caso concreto, ameritan la intervención del juez de tutela. Los demás pueden ser cuestionados a través de la jurisdicción laboral ordinaria o contencioso administrativa, según sea el caso”¹⁰⁴. De ese modo, esta corporación concluyó que “no basta con la existencia de una vinculación precaria para que proceda la acción de tutela, sino que es preciso que aquella haya generado un incremento protuberante de la mesada pensional”¹⁰⁵.

1. Con base en estas consideraciones la Corte encontró que en dos de los tres casos revisados se configuró un abuso palmario del derecho, pues debido a una vinculación precaria estaban devengando \$7.636.401 y \$5.575.058 más de lo que correspondería. En el tercero, por el contrario, señaló que la información suministrada por la UGPP es insuficiente para acreditar una afectación a los intereses que intenta proteger, por lo que “sin ser notoria y drástica la afectación, es preciso que el asunto se remita al juez ordinario, para efecto de que se dirima el conflicto”¹⁰⁶.

1. Posteriormente, la Sala Plena profirió las sentencias SU-068, SU-114 y SU-115 de 2018. En estas decisiones la Corte reiteró el precedente establecido en relación con la idoneidad y eficacia del recurso extraordinario de revisión para cuestionar decisiones en las que se reconocieron pensiones con abuso del derecho. Con base en él, confirmó en su mayoría las decisiones de instancia a través de las cuales se había declarado improcedente la acción de tutela. En esa medida, en la Sentencia SU-068 de 2018, en la que se estudió la acción de tutela presentada en contra de una sentencia en la que se había ordenado liquidar una pensión con todos los factores salariales devengados en el último año de servicio, esta corporación declaró improcedente el amparo debido a que la vinculación del pensionado no fue precaria y no existió un incremento excesivo de la mesada pensional, en tanto el aumento no alcanzó ni un SMLMV.

1. En la Sentencia SU-114 de 2018 la Corte revisó ocho acciones de tutela presentadas por la UGPP en contra de providencias judiciales en las que se ordenó reliquidar pensiones con el 75% de la asignación mensual más elevada en el último año de servicios y todos los factores salariales devengados por el trabajador¹⁰⁷. Sin embargo, en tan solo uno de los casos (expediente T-6.487.740) consideró que existía un abuso palmario del derecho. En ese asunto, encontró que, como consecuencia de las providencias cuestionadas, la pensión que se controvertía ascendió de \$3.624.889 a \$10.264.720. De igual modo, evidenció que ese incremento se originó en una vinculación precaria, en tanto la pensionada fue nombrada durante 1 mes y 16 días como magistrada de un tribunal superior de distrito judicial. En los demás casos la Corte encontró que la UGPP no acreditó la precariedad del vínculo ni la existencia de un aumento significativo de la mesada (expedientes T-6.568.757, T-6.569.788, T-6.571.422, T-6.571.465 y T-6.576.750) y que ante el reconocimiento de una pensión gracia como consecuencia de haber sido inducida en error la entidad también se podía acudir al recurso extraordinario de revisión (expediente T-6.571.452).

1. Por su parte, en la Sentencia SU-115 de 2018 este tribunal reiteró el precedente contenido en las sentencias SU-427 de 2016 y SU-631 de 2017, y confirmó la improcedencia de la acción de tutela. No obstante, aclaró que era necesario distinguir este caso del resuelto a través de esas decisiones, pues (i) la providencia judicial que cuestiona la UGPP correspondía a aquella en la que se discutió una segunda solicitud de reliquidación pensional y que en ese momento estaba en trámite el recurso extraordinario de revisión iniciado por la entidad pensional en contra de la sentencia del Consejo de Estado.

1. Más adelante, mediante el Auto 769 de 2018 la Corte estudió una solicitud de nulidad presentada por la UGPP en contra de la sentencia T-212 de 2018, en la que la Sala Sexta de Revisión precisó que para determinar la existencia de un abuso palmario del derecho era necesario desarrollar un análisis conjunto de los criterios que plantea el precedente constitucional¹⁰⁸. La Sala Plena señaló que, en efecto, “la verificación de uno solo de los denominados criterios indicativos no es suficiente para concluir sobre un abuso del derecho

de carácter palmario y es necesaria la evaluación del conjunto de circunstancias presentes en cada caso”¹⁰⁹. Por ende, indicó que, en contraste con lo argumentado por la UGPP, no es procedente establecer “la existencia de un abuso palmario del derecho con base exclusiva y únicamente en que se presentan incrementos pensionales considerables que, sin una argumentación adicional, se califican de desproporcionados”¹¹⁰. Con base en ello, negó la solicitud de nulidad que se presentó en relación con la causal de cambio de jurisprudencia de la Sala Plena de la Corte Constitucional o desconocimiento de la jurisprudencia en vigor de las Salas de Revisión de Tutela sobre la procedencia excepcional de la acción de tutela para controvertir decisiones judiciales que ordenen liquidaciones pensionales con abuso palmario del derecho.

1. En suma, con base en el precedente establecido por la Sala Plena de la Corte Constitucional¹¹¹ es posible concluir que, en principio, las acciones de tutela presentadas en contra de las providencias judiciales en las que se reconocen pensiones con aparente abuso del derecho son improcedentes ante la existencia del recurso extraordinario de revisión de que trata el artículo 20 de la Ley 797 de 2003. Sin embargo, excepcionalmente es posible que las entidades legitimadas para recurrir a ese mecanismo ordinario de defensa acudan a la acción de tutela cuando se acredite la existencia de un abuso palmario del derecho.

1. Para la acreditación de este fenómeno se han presentado unas reglas de interpretación a partir de las cuales se debe considerar (i) el carácter evidente del abuso, (ii) la incidencia financiera del reconocimiento pensional en el Sistema General de Pensiones, (iii) el monto de la mesada de cara a la historia laboral del pensionado y (iv) la conducta de quien busca el beneficio pensional. Adicionalmente, se han establecido como criterios indicativos de la existencia de un abuso palmario del derecho (i) la obtención de una ventaja irrazonable con ocasión de una vinculación precaria y (ii) el reconocimiento de un incremento excesivo de la mesada pensional. En todo caso, estos elementos, que deben ser estudiados en conjunto y de conformidad con las particularidades del caso concreto, tan solo orientan el trabajo de los jueces de tutela, por lo que no son restrictivos y no limitan la posibilidad de que estos formen su propio convencimiento sobre un asunto particular.

Caso concreto

Expediente T-8.313.526

1. Que el asunto tenga relevancia constitucional: la Corte Constitucional considera que este caso detenta relevancia constitucional, en tanto así lo ha considerado la jurisprudencia constitucional al examinar reclamos similares¹¹² y porque la controversia planteada está relacionada con el aparente desconocimiento del precedente constitucional relacionado con la interpretación del artículo 36¹¹³ de la Ley 100 de 1993. De igual modo, debido a que en este caso la entidad accionante cuestiona que a través de las sentencias cuestionadas se reconocieron pensiones en contravía de lo que establece el artículo 48 de la Constitución; los principios de igualdad (art. 13 C. Pol), solidaridad y sostenibilidad financiera (art. 48 C. Pol); y los derechos al debido proceso (ar. 29 C. Pol) y de acceso a la administración de justicia (art. 229 C. Pol).

1. Que entre el hecho vulnerador y la presentación de la acción de tutela haya transcurrido un tiempo razonable: en relación con la presentación de la acción de tutela contra providencias judiciales esta Corte ha señalado que las solicitudes de amparo de esta naturaleza son improcedentes “cuando el paso del tiempo es tan significativo, que es irrazonable y desproporcionado un control constitucional de la actividad judicial por vía de la acción de tutela¹¹⁴”¹¹⁵. Como consecuencia, esta corporación ha señalado que “[e]n algunos casos, seis (6) meses podrían resultar suficientes para declarar la tutela improcedente; pero, en otros eventos, un término de 2 años se podría considerar razonable para ejercer la acción de tutela”¹¹⁶. En este caso, la providencia cuestionada fue notificada el 2 de julio de 2020¹¹⁷ y la acción de tutela se presentó el 9 de diciembre de 2020 de marzo del mismo año, por lo que entre uno y otro momento transcurrieron 5 meses y 7 días, término que se evidencia razonable.

1. Que cuando se alegue una vulneración de derechos fundamentales con ocasión de una irregularidad procesal, esta posea relevancia jurídica para influir de manera determinante en la decisión: los cuestionamientos planteados por la entidad accionante no están relacionados con la ocurrencia de irregularidades procesales. Se trata, por el contrario, de reproches planteados en torno al estudio material que del caso efectuó la Sección Segunda del Consejo de Estado.

1. Que quien recurre a la acción de tutela haya identificado de forma razonable los hechos que dieron origen a la vulneración y los derechos lesionados con motivo de las actuaciones demandadas, así como que, de haber sido posible, los hubiese alegado en el proceso judicial: la entidad accionante precisó cuáles fueron las razones por las cuales a través de la providencia que en segunda instancia emitió la Sección Segunda del Consejo de Estado se desconocieron sus derechos fundamentales. Estos argumentos se relacionan con la aparente configuración de los defectos por desconocimiento del precedente, sustantivo y por violación directa de la Constitución.

1. Que no se trata de sentencias de tutela: la solicitud de amparo presentada por Colpensiones se interpuso en contra de la sentencia que se profirió en un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, por lo que se encuentra satisfecho este requisito.

1. Que se hayan agotado todos los recursos ordinarios y extraordinarios de defensa: como se mencionó, las acciones de tutela presentadas en contra de las providencias judiciales en las que se reconocen pensiones con abuso del derecho son, en principio, improcedentes ante la existencia del recurso extraordinario de revisión de que trata el artículo 20118 de la Ley 797 de 2003. Excepcionalmente los jueces de tutela son competentes para estudiar este tipo de reclamos cuando se evidencie un abuso palmario del derecho. Por consiguiente, con base en las reglas de interpretación y los criterios de identificación que ha establecido la jurisprudencia constitucional, así como en consideración de las particularidades de este caso, a continuación la Corte examinará si se supera el requisito de subsidiariedad.

1. En primer lugar, la Sala Plena encuentra que, a pesar de que la Administradora Colombiana de Pensiones argumentó que no existía “otro mecanismo ordinario pendiente de agotamiento”, esa entidad se encuentra legitimada para acudir el recurso extraordinario de revisión de que trata el artículo 20 de la Ley 797 de 2003¹¹⁹, está en término para ello y no refirió por qué ese mecanismo de defensa carece de idoneidad o eficacia. Ciertamente, el artículo 5.12 del Decreto 309 de 2017 establece que una de las funciones de esa entidad es “[a]dministrar la nómina de quienes se les reconozcan beneficios y prestaciones, gestionar las novedades, liquidar, verificar y pagar los correspondientes beneficios y prestaciones”. Por consiguiente, es posible concluir que Colpensiones es una de “las administradoras de pensiones encargadas del pago de [...] prestaciones periódicas”¹²⁰ que tienen la facultad de acudir a ese mecanismo extraordinario de defensa. De igual modo, la Corte encuentra que la sentencia cuestionada data del 11 de junio de 2020, por lo que no han transcurrido los 5 años que contempla el artículo 251 de la Ley 1437 de 2011 para acudir a este recurso.

1. Ahora bien, después de establecer que Colpensiones puede acudir al recurso extraordinario de revisión, es necesario determinar si en este caso se configuró un abuso palmario del derecho que habilite la procedencia excepcional de la acción de tutela. Para ello, en primer lugar, se deberá determinar si la entidad accionante cumplió con la carga de demostrar ese fenómeno y si propuso el modo en el que se verifica la amenaza. Al abordar la subsidiariedad de la solicitud de amparo la Administradora Colombiana de Pensiones argumentó que “las finanzas públicas más específicamente los recursos de la Seguridad Social se encuentran ante un inminente peligro de daño iusfundamental, denominado perjuicio irremediable, representado en el pago de una mesada pensional excesiva liquidada de manera indebida, esto, de cara a lo dispuesto en la norma que en efecto es aplicable al caso y que a la postre fue inobservada por la Sala accionada”.

1. Para la Corte, sin embargo, estos argumentos no son suficientes para cumplir con la “carga exigida por la jurisprudencia constitucional para que el asunto sea examinado mediante este mecanismo excepcional de protección”¹²¹. En primer lugar, porque

Colpensiones no contrasta cómo el reconocimiento pensional resulta extraño a la historia laboral de la pensionada o cómo el reconocimiento de esta prestación particular incide concretamente en la sostenibilidad del sistema¹²². En segundo lugar, porque no precisa si en este caso se configuró una vinculación precaria y si, como consecuencia, se originó un aumento excesivo del monto de la mesada pensional.

1. Ahora, para la Sala Plena no solamente no se acreditó el abuso palmario del derecho, sino que, además, a partir de la información que obra en el expediente no es posible evidenciar que se configure dicha situación.

1. La Corte no encuentra que el reconocimiento pensional resulte incongruente con la historia laboral de la señora Cándida Rosa Araque de Navas. Esto por cuanto se ordenó que el reconocimiento se hiciera con base en los últimos 10 años de servicios y con base en las cotizaciones efectivamente realizadas. Por ende, lo dispuesto persigue mantener coherencia con la vida laboral de la pensionada. De igual modo, al examinar los criterios que permiten identificar un abuso palmario del derecho la Sala no evidencia que el monto de la mesada pensional se encuentre condicionado por un nombramiento fugaz de la pensionada al Estado. Por el contrario, se evidencia que desde 1980 la señora Cándida Rosa Araque de Navas hace parte de la Rama Judicial, desde 1990 se desempeña como magistrada de un tribunal superior de distrito judicial y desde el 2003 fue designada en ese cargo en propiedad.

1. De igual modo, a pesar de que al parecer se presentó un incremento en el monto de la mesada pensional, este elemento no es suficiente para concluir que se configuró un abuso palmario del derecho. En primer lugar, debido a que, como lo ha reconocido la Sala Plena, no es procedente establecer “la existencia de un abuso palmario del derecho con base exclusiva y únicamente en que se presentan incrementos pensionales considerables que, sin una argumentación adicional, se califican de desproporcionados”¹²³. Por consiguiente, aunque en sede de revisión Colpensiones informó que, debido a la providencia de la Sección Segunda del Consejo de Estado, la pensión de la señora Cándida Rosa Araque de Navas ascendió de

\$7.212.235 a \$16.255.190124, no se acreditó el carácter desproporcionado de este incremento, máxime cuando este aumento guarda coherencia con la historia laboral de la pensionada y con las cotizaciones que realizó.

1. En segundo lugar, porque la Corte encuentra que las cifras reportadas por la Administradora Colombiana de Pensiones no concuerdan con la información que obra en las resoluciones mediante las cuales esa entidad reconoció la pensión de vejez que suscita esta controversia. Esta corporación recuerda que a través de la Resolución GNR287352 del 20 de septiembre de 2015¹²⁵, un acto administrativo anterior a la sentencia que se cuestiona, Colpensiones le reconoció a la señora Araque de Navas una pensión de vejez por un monto de \$9.026.794. De igual modo, subraya que por medio de la Resolución SUB115879 del 28 de mayo de 2020, también anterior a la providencia reprochada, esa entidad resolvió reliquidar la mesada pensional de esa ciudadana, por lo que determinó que esta ascendería en el 2020 a \$15.069.437. En consecuencia, la Corte evidencia que la cifra a la que, en criterio de Colpensiones, debería corresponder la mesada pensional en 2022 (\$7.212.235), es mucho menor a los montos reconocidos por esa misma entidad anteriormente (\$9.026.794 en 2015 y \$15.069.437 en 2020). Ante estas aparentes inconsistencias la Corte recuerda que si una entidad pública está en desacuerdo con sus propias decisiones, por regla general lo procedente es que demande estos actos administrativos ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo¹²⁶.

1. En suma, debido a que Colpensiones no cumplió con la obligación de acreditar que este caso deba ser examinado a través de la acción de tutela y que a partir de la información que obra en el expediente no es posible concluir que se configuró un abuso palmario del derecho como consecuencia de la sentencia que emitió la Sección Segunda del Consejo de Estado, como órgano de cierre de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, la Corte revocará las decisiones constitucionales de instancia que negaron el amparo reclamado, y, en su lugar, declarará improcedente la acción de tutela. Como lo indicó la Corte en la sentencia SU-115 de 2018, [u]na conclusión contraria vaciaría de contenido la competencia del juez contencioso administrativo, dado que la finalidad específica del recurso extraordinario de

revisión es la de verificar si la pensión otorgada mediante las sentencias que se cuestionan en sede de tutela fue fruto de un fraude a la ley, abuso del derecho o de alguna situación derivada del desconocimiento al debido proceso”.

1. En cualquier caso, esta corporación subraya que ello no es óbice para que la entidad accionante acuda al recurso extraordinario de revisión y en el curso de ese mecanismo ordinario de defensa presente los cuestionamientos que considere pertinentes sobre la sentencia de unificación que el 11 de junio de 2020 emitió la autoridad judicial accionada. Asimismo, pone de presente que la entidad accionante podrá acudir a la acción de tutela si considera que a través de la decisión que eventualmente resuelva ese mecanismo ordinario de defensa se incurrió en algún defecto que habilite la procedencia material del amparo¹²⁷.

Expediente T-8.370.492

1. Que el asunto tenga relevancia constitucional: debido a que la controversia que se plantea en este caso es similar a la estudiada en el expediente T-8.313.526 la Corte reitera las razones expuestas al abordar la relevancia constitucional de ese caso (fundamento jurídico 59) y concluye que se encuentra satisfecho este requisito.

1. Que entre el hecho vulnerador y la presentación de la acción de tutela haya transcurrido un tiempo razonable: la providencia cuestionada, que data del 10 de septiembre de 2020, fue notificada el 28 de octubre de 2020¹²⁸. Por su parte, la acción de tutela se presentó el 30 de marzo de 2021. Por ende, entre uno y otro momento transcurrieron 5 meses y 2 días, término que se evidencia razonable.

1. Que cuando se alegue una vulneración de derechos fundamentales con ocasión de una irregularidad procesal, esta posea relevancia jurídica para influir de manera determinante en

la decisión: los cuestionamientos planteados por la entidad accionante no están relacionados con la ocurrencia de irregularidades procesales, pues son reproches planteados en torno al estudio material que del caso efectuó la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado.

1. Que quien recurre a la acción de tutela haya identificado de forma razonable los hechos que dieron origen a la vulneración y los derechos lesionados con motivo de las actuaciones demandadas, así como que, de haber sido posible, los hubiese alegado en el proceso judicial: la entidad accionante precisó cuáles fueron las razones por las cuales la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado desconoció sus derechos fundamentales a través de la última decisión proferida en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho adelantado por el señor Fajardo Arteaga. Estos argumentos se relacionan con la aparente configuración de los defectos por desconocimiento del precedente, sustantivo y por violación directa de la Constitución.

1. Que no se trata de sentencias de tutela: la solicitud de amparo presentada por Colpensiones se interpuso en contra de la sentencia que se profirió en un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, por lo que se encuentra satisfecho este requisito.

1. Que se hayan agotado todos los recursos ordinarios y extraordinarios de defensa: al igual que se mencionó al examinar el caso anterior, la Corte encuentra que en el curso de este expediente Colpensiones también se encuentra legitimada y en término para acudir al recurso extraordinario de revisión, y que, además, no explicó con precisión por qué ese mecanismo de defensa carece de idoneidad y eficacia. De igual modo, esta corporación anota que esa entidad tampoco cumplió con la “carga exigida por la jurisprudencia constitucional para que el asunto sea examinado mediante este mecanismo excepcional de protección”¹²⁹, pues los argumentos presentados al abordar la subsidiariedad del mecanismo se circunscribieron a la enunciación genérica del pago indebido de una mesada pensional.

1. Aunado a lo anterior, en este caso a partir de la información que obra en el expediente no es posible evidenciar que se configure un abuso palmario del derecho. En primer lugar, porque la Sala no evidencia que a través de una vinculación “fugaz” se hubiese reconocido un aumento desproporcionado en la mesada pensional del señor Jesús Alfonso Fajardo Arteaga. Si bien durante el último año de servicios este ciudadano fue nombrado juez de circuito, es decir, fue ascendido del cargo que ocupó anteriormente como juez municipal, la Corte encuentra que esta designación se dio por un término de 8 meses. De igual modo, destaca que, en todo caso, este nombramiento no incidió significativamente en la prestación reconocida, pues la liquidación de su mesada pensional se debe efectuar con las cotizaciones efectivamente realizadas durante los últimos 10 años de servicio.

1. Asimismo, la Corte no encuentra que se hubiese efectuado un reconocimiento pensional que resulte incongruente con la historia laboral del señor Fajardo Arteaga. Según la información que reportó Colpensiones en sede de revisión, si no se tuvieran en cuenta los factores reconocidos en la sentencia del 10 de septiembre de 2020 su pensión sería solamente de \$2.811.797, es decir, \$905.221 menos que el monto que recibe como consecuencia de esa providencia. Por lo tanto, la Corte no encuentra que este aumento del 32% implique un incremento sustancial de cara a la historia laboral y las cotizaciones que efectivamente realizó este ciudadano, en tanto guarda coherencia con el periodo con el que el beneficiario de esa prestación hizo parte de la Rama Judicial.

1. Aunado a lo anterior, en este caso la Corte también encuentra diferencias entre la cifra reportada por Colpensiones en sede de revisión y los reconocimientos efectuados a través de sus resoluciones. Esta corporación llega a esta conclusión debido a que por medio de la Resolución No. VPB 000413 de 8 de abril de 2013¹³⁰ esa entidad reliquidó la pensión de vejez reconocida al señor Fajardo Arteaga, por lo cual esta ascendió a \$3.840.688. En este orden de ideas, en este caso tampoco queda claro cómo el monto de la mesada pensional para el 2022 podría ser de apenas \$2.811.797 si esa entidad reconoció hace casi 10 años una mesada pensional mayor. Ante estas aparentes inconsistencias la Corte recuerda nuevamente que si una entidad pública no está de acuerdo con sus propios actos

administrativos lo procedente, en principio, es que recurra a demandarlos ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

1. En consecuencia, esta corporación no evidencia elementos de juicio que permitan concluir que existió un aumento desproporcionado en el monto de la mesada pensional del señor Jesús Alfonso Fajardo Arteaga. Por ende, en el trámite de este expediente la Corte confirmará las decisiones constitucionales de instancia a través de las cuales se declaró improcedente la acción de tutela.

Síntesis

1. Colpensiones presentó dos acciones de tutela en contra de sentencias en las que la Sección Segunda y la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado ordenaron reliquidar las pensiones de exfuncionarios de la Rama Judicial beneficiarios del régimen de transición. En atención a esos reclamos, la Sala Plena estudió si se encontraban satisfechos los requisitos generales de procedencia de la acción tutela contra providencias judiciales. Para ello, reiteró las reglas jurisprudenciales existentes en relación con (i) la procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales y (ii) la revisión de las pensiones reconocidas con abuso palmario del derecho.

1. Con base en estas consideraciones, la Corte determinó que ninguna de las acciones de tutela presentadas supera el requisito de subsidiariedad. Para llegar a esta conclusión la Sala recordó que Colpensiones puede acudir al recurso extraordinario de revisión de que trata el artículo 20 de la Ley 797 de 2003 y que esa entidad no cumplió la carga exigida por la jurisprudencia para que los casos sean estudiados a través de la acción de tutela.

1. De igual modo, la Corte no encontró configurado un abuso palmario del derecho. En lo concerniente al expediente T-8.313.526, este tribunal señaló que el reconocimiento

pensional no resulta incongruente con la historia laboral de la pensionada, pues ella trabajó por más de 40 años en la Rama Judicial y desde el 2003 fue nombrada en propiedad como magistrada de tribunal. Asimismo, argumentó que el aparente incremento en el monto de su mesada pensional no es suficiente por sí misma para concluir que se configuró un abuso palmario. Por un lado, debido a que no es procedente determinar la existencia de este fenómeno con base únicamente en incrementos que, sin argumentos adicionales, se califican de desproporcionados. Por el otro, porque las cifras reportadas por la Administradora Colombiana de Pensiones no concuerdan con la información que obra en las resoluciones mediante las cuales esa entidad reconoció la pensión de vejez que suscita esta controversia.

1. Con respecto al abuso palmario del derecho en el expediente T-8.370.492, la Corte determinó que si bien en este caso el pensionado fue nombrado juez de circuito durante el último año de servicios, es decir, fue ascendido del cargo que ocupó anteriormente como juez municipal, esta designación se dio por un término de 8 meses, por lo que no incidió significativamente en la prestación reconocida, pues su mesada pensional se liquidó con las cotizaciones que efectivamente realizó durante los últimos 10 años de servicios. Asimismo, este tribunal evidenció que el monto reportado por Colpensiones no coincide con los reconocimientos que esa entidad efectuó con anterioridad y que, en todo caso, no se presentó un incremento sustancial de la mesada pensional.

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 Política,

RESUELVE:

Primero: REVOCAR la sentencia de segunda instancia proferida por la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado el 21 de mayo de 2021, que confirmó la sentencia

dictada por la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado el 5 de marzo de 2021, a través de la cual se negó la acción de tutela presentada por Colpensiones en contra de la Sección Segunda del Consejo de Estado. En su lugar, declarar improcedente la acción de tutela presentada por Colpensiones en el trámite del expediente T-8.313.526.

Segundo: CONFIRMAR la sentencia de segunda instancia proferida por la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado el 11 de junio de 2021, que confirmó la sentencia dictada por la Sección Quinta del Consejo de Estado el 8 de abril de 2021, a través de la cual se declaró improcedente la acción de tutela presentada por Colpensiones en contra de la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado en el trámite del expediente T-8.370.492.

Notifíquese, comuníquese, publíquese y cúmplase.

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Presidenta

NATALIA ANGEL CABO

Magistrada

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Debido a que el 1° de abril de 1994 tenía más de 35 años, es beneficiaria del régimen de transición de que trata el artículo 36 de la Ley 100 de 1993.

2 Desde el 18 de febrero de 1980 hasta el 31 de agosto de 1990 se desempeñó como jueza de la República en diferentes municipios de Boyacá. Luego fue nombrada magistrada de la Sala Civil Familia Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Rosa de Viterbo desde el 1 de septiembre de 1990 hasta el 4 de diciembre de 2003. Finalmente, desde el 5 de diciembre de 2003 hasta el 26 de mayo de 2020 se desempeñó como magistrada de la Sala de Decisión Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Tunja.

3 Expediente de nulidad y restablecimiento del derecho No. 15001233300020160063000, págs. 69 a 72.

4 Ibídem, págs. 65 a 67. El 15 de octubre de 2015, la señora Araque de Navas presentó recurso de apelación contra la resolución que Colpensiones expidió el 20 de septiembre de 2015. Sin embargo, debido al carácter extemporáneo de ese reclamo, en la resolución del 30 de diciembre de 2015 esa administradora de pensiones resolvió estudiar esa petición “tal y como si fuera una nueva solicitud”.

5 “Por el cual se establece el régimen de seguridad y protección social de los funcionarios y empleados de la Rama Jurisdiccional, del Ministerio Público y de sus familiares”.

6 “De otros factores de salario”.

7 “Por el cual se establece el sistema de nomenclatura y clasificación de cargos para los funcionarios y empleados de la Rama Jurisdiccional y del Ministerio Público, se fija la escala de remuneración correspondiente a dichos cargos, y se dictan otras disposiciones”.

8 *Ibídem*, págs. 47 a 59. En esa ocasión, la señora Araque de Navas presentó las siguientes peticiones: “1. Se REPONGA la Resolución GNR 420088 del 30 de diciembre de 2015 en reconocimiento de los derechos a la pensión vitalicia de vejez por cumplir con la edad y el número de semanas cotizadas bajo el régimen de transición inserto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, de conformidad a las razones expuestas en la sustentación de los recursos. || 2. En consecuencia, se proceda a la RELIQUIDACIÓN aplicando la fórmula correspondiente al régimen de transición mencionado, reseñada en el Decreto 546 de 1971 artículo 6 en observancia del principio de favorabilidad, con el incremento de los respectivos factores salariales de que trata el artículo 12 del Decreto 717 de 1978 consistente en las doceavas partes de las prestaciones sociales”.

9 *Ibídem*, págs. 42 a 44.

10 *Ibídem*, págs. 28 a 32. En esa determinación Colpensiones citó la Circular Interna No. 16 del 2015, por medio de la cual se “unificaron las reglas para la aplicación de los criterios de interpretación del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, con base en el precedente judicial de la Corte Constitucional consagrado en las sentencias C - 258 de 2013 y SU - 230 de 2015”. Dentro de ese documento se precisa que “[l]os únicos factores salariales que se deberán tener en cuenta al momento de determinar el ingreso base de liquidación serán los contemplados en el Decreto 1158 de 1994, siempre y cuando sobre los mismos se hubieran efectuado los aportes al Sistema General de Pensiones”.

11 *Ibídem*, pág. 16.

12 *Ibídem*.

13 *Ibídem*, págs. 252 a 261.

14 Ibídem, pág. 260.

15 “Cumplimiento de sentencias o conciliaciones por parte de las entidades públicas”.

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

17 Ibídem, págs. 362 a 421.

18 Artículo 1.

19 Expediente de nulidad y restablecimiento del derecho No. 15001233300020160063000, pág. 420.

20 Expediente digital. Archivo
“b86ec6c5bbe6b7bf72d53eea08ccf44b40bb3846db17c94df0c9b812e639fbd4”, pág. 2.

21 Corte Constitucional en las sentencias C-258 de 2013, A-326 de 2014, T-078 de 2014, SU-230 de 2015, T-513 de 2016, T-615 de 2016, SU-427 de 2016, T-591 de 2016, SU-210 de 2017, SU-395 de 2017, SU-23 de 2018, SU-068 de 2018, T-109 de 2019 y T-619 de 2019, asumida después por el Consejo de Estado a partir de la SU de 28 de agosto de 2018

22 Ibídem.

23 Ibídem, pág. 3.

24 Ibídem, pág. 49.

25 Esta providencia fue comunicada el 27 de enero de 2021.

26 Expediente digital. Archivo
“ec7301fd30a983f8e3a22a1363e73da4a0072e1a05143fda46016f2752b92c57”, pág. 16.

27 Ibídem, pág. 21.

28 Expediente digital. Archivo
“74ade83d2acdeda105bbe5d9a714383c4e0766be2463eb0f2ecf791570981c6e”, pág. 4.

29 *Ibídem*.

30 *Ibídem*, pág. 8.

31 Expediente digital. Archivo
“f707b2e6fd094a14c925278eab7b341317ed11a98bc339cf682b6ba7375d9b35”, pág. 8.

32 Según la Resolución GNR 5238 del 13 de enero de 2015, en este periodo el señor Fajardo Arteaga cotizó 262 días.

33 Sus cotizaciones en este periodo no fueron ininterrumpidas.

34 Sus cotizaciones en este periodo no fueron ininterrumpidas. Desde el 1 de julio hasta el 30 de noviembre de 2011 desempeñó como juez municipal. Desde el 11 de enero hasta el 30 de septiembre de 2012 trabajó como juez del circuito.

35 Expediente digital. Archivo contentivo del proceso de nulidad No. 73001233300620160045700, págs. 6 a 10.

36 *Ibídem*, págs. 12 a 16.

37 *Ibídem*, págs. 18 a 23.

38 “Cumplimiento de sentencias o conciliaciones por parte de las entidades públicas”.

39 “Trámite para el pago de condenas o conciliaciones”.

40 *Ibídem*, págs. 216 a 237.

41 *Ibídem*, pág. 235.

42 *Ibídem*, págs. 236 y 237.

43 *Ibídem*, pág. 349.

44 *Ibídem*, pág. 345.

45 Expediente digital. Archivo

“4236a62cff0d7a67daca49e6cdb9571ad5f5f4157c608bfaa245884bf1a4c94b”, pág. 2.

46 Corte Constitucional en las sentencias C-258 de 2013, A-326 de 2014, T-078 de 2014, SU-230 de 2015, T-513 de 2016, T-615 de 2016, SU-427 de 2016, T-591 de 2016, SU-210 de 2017, SU-395 de 2017, SU-23 de 2018, SU-068 de 2018, T-109 de 2019 y T-619 de 2019, asumida después por el Consejo de Estado a partir de la SU del 28 de agosto de 2018

47 Expediente digital. Archivo
“4236a62cff0d7a67daca49e6cdb9571ad5f5f4157c608bfaa245884bf1a4c94b”, pág. 2.

48 Ibídem, pág. 3.

49 Ibídem, pág. 36.

50 Citó las sentencias T-619 de 2019, T-360 de 2018, SU-427 de 2016 y T-849 de 2013.

52 Expediente digital. Archivo
“1c21a91528a2e1d22258ca743f3269e438b7139e64d6b573a59ba33c5ce2e849”, pág. 14.

53 Integrada por el magistrado Alejandro Linares Cantillo y la magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado.

54 Integrada por la magistrada Paola Andrea Meneses Mosquera y el magistrado Jorge Enrique Ibáñez Najar.

55 “Por medio del cual se unifica y actualiza el Reglamento de la Corte Constitucional”.

56 Auto del 20 de octubre de 2021.

57 La Corte les pidió que presenten sus consideraciones en torno a por los menos los siguientes interrogantes: (i) ¿cuáles son los factores salariales que deben ser tenidos en cuenta para liquidar las pensiones a que tienen derecho los beneficiarios del régimen de transición? y (ii) ¿cuáles son los parámetros que condicionan que un factor salarial sea tenido en cuenta, o no, en la liquidación de una pensión reconocida a un beneficiario del régimen de transición? Además, se les preguntará si, en casos como el que ocupa la atención de la Corte, ¿los descuentos efectuados a los funcionarios judiciales con destino al Sistema de Seguridad Social en Pensiones deben ser tenidos en cuenta para la liquidación de las pensiones a que

tienen derecho?

58 Expediente digital. Archivo “CONTESTACIÓN TRASLADO CORTE CONSTITUCIONAL EXPEDIENTE T-8.313.526”, pág. 8.

59 Auto del 19 de noviembre de 2021.

60 Auto del 16 de marzo de 2022.

61 Colpensiones también indicó que la reserva actuarial como consecuencia de esta decisión sería de \$3.085.325.499, mientras que sin ella sería tan solo de \$1.369.329.457.

62 Monto con la inclusión únicamente de los factores salariales de que trata el Decreto 1158 de 1994.

63 También mencionó que la reserva actuarial ascendió de \$584.014.585 a \$771.130.233

64 Oficio del 4 de abril de 2022.

65 “Por medio del cual se unifica y actualiza el Reglamento de la Corte Constitucional”.

66 Este acápite reitera lo expuesto en las sentencias T-051 de 2022, T-306 de 2021, T-271 de 2020 y SU-069 de 2018.

67 Decreto Estatutario 2591 de 1991, artículo 40 (original). Cfr. Sentencias T-271 de 2020 y SU-069 de 2018.

68 Ibídem. En cualquier caso, este tribunal ha reconocido que la acción de tutela no procede en contra de sentencias de la Corte Constitucional ni, en principio, contra las decisiones proferidas por el Consejo de Estado en el marco de los procesos de nulidad por inconstitucionalidad (SU-355 de 2020 y SU-391 de 2016).

69 El juez constitucional no puede entrar a estudiar cuestiones que no tienen una clara y marcada importancia constitucional so pena de involucrarse en asuntos que corresponden definir a otras jurisdicciones.

70 Es un deber del actor desplegar todos los mecanismos judiciales ordinarios que el sistema

jurídico le otorga para la defensa de sus derechos fundamentales. De no ser así, esto es, de asumirse la acción de tutela como un mecanismo de protección alternativo, se correría el riesgo de vaciar las competencias de las distintas autoridades judiciales, de concentrar en la jurisdicción constitucional todas las decisiones inherentes a ellas y de propiciar un desborde institucional en el cumplimiento de las funciones de esta última.

71 Permitir que la acción de tutela proceda meses o aún años después de proferida la decisión terminaría por sacrificar los principios de cosa juzgada y seguridad jurídica, ya que sobre todas las decisiones judiciales se cerniría una absoluta incertidumbre que las desdibujaría como mecanismos institucionales legítimos de resolución de conflictos.

72 Esta exigencia es comprensible en la medida que, sin que la acción de tutela llegue a rodearse de unas exigencias formales contrarias a su naturaleza y no previstas por el Constituyente, sí es menester que el actor tenga claridad en cuanto al fundamento de la afectación de derechos que imputa a la decisión judicial, que la haya planteado al interior del proceso y que dé cuenta de todo ello al momento de pretender la protección constitucional de sus derechos.

73 Esto por cuanto los debates sobre la protección de los derechos fundamentales no pueden prolongarse de manera indefinida, mucho más si todas las sentencias proferidas son sometidas a un riguroso proceso de selección ante esta corporación, proceso en virtud del cual las sentencias no seleccionadas para revisión, por decisión de la sala respectiva, se tornan definitivas.

74 Cfr. Sentencia SU-267 de 2019.

75 Sentencia C-590 de 2005, al reiterar lo dicho en la Sentencia T-453 de 2005.

76 Ibídem.

77 Sentencia SU- 917 de 2010. Esta providencia ha sido reiterada a través de las sentencias SU-050 de 2017 y SU-573 de 2017, entre otras. De igual modo, en relación con este tema en la Sentencia SU-917 de 2013 la Corte concluyó: “A partir del análisis de decisiones precedentes de esta Corte, la Sala concluye que la procedencia de la acción de tutela contra decisiones judiciales tiene carácter excepcional y está sometida al cumplimiento de

condiciones genéricas de procedibilidad, así como la comprobación de vicios materiales que hagan a la sentencia incompatible con la Constitución, en tanto vulnera derechos fundamentales. Este escrutinio es mucho más estricto cuando el amparo se dirige contra una decisión adoptada por una alta corte, pues en esos casos el ejercicio de la función judicial de unificación jurisprudencial, así como de interpretación autorizada de las normas legales, es de estirpe constitucional. Esto obliga a que la validez de fallos de esa índole solo pueda ser rebatida mediante un estudio profundo y específico, que permita demostrar el exceso en el ejercicio de dicha competencia constitucional”.

78 Sentencia SU-573 de 2017.

79 Este acápite reitera lo expuesto en las sentencias 115 de 2018, 114 de 2018, SU-068 de 2018, SU-631 de 2017 y SU-427 de 2016.

80 Cfr. Sentencias T-080 de 2019, T-368 de 2018, SU-631 de 2017, SU-395 de 2017, SU-427 de 2016 y C-258 de 2013.

81 “Revisión de reconocimiento de sumas periódicas a cargo del tesoro público o de fondos de naturaleza pública”.

82 “Por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales”.

83 En esa ocasión, la Corte estudió la constitucionalidad del artículo 17 de la Ley 4 de 1992 y señaló que “[e]l Ingreso Base de Liquidación no fue un aspecto sometido a transición, como se aprecia claramente en el texto del artículo 36”

84 “Revocatoria de pensiones reconocidas irregularmente”.

85 “Revisión de reconocimiento de sumas periódicas a cargo del tesoro público o de fondos de naturaleza pública”.

86 Sentencia C-258 de 2013.

87 Ibídem.

88 Ibídem.

89 Ley 1437 de 2011, artículo 251.

90 Sentencia SU-427 de 2016.

91 Ibídem.

92 Cfr. Sentencias T-080 de 2019, T-368 de 2018, SU-631 de 2017, SU-395 de 2017 y SU-427 de 2016.

94 En todo caso, la Corte determinó que la disminución de la mesada pensional solamente tendrá efectos después de seis meses contados a partir de la resolución a través de la cual se reliquide la pensión. Sobre la necesidad de este periodo de gracia aclaró que “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”. De igual modo, refirió que “el funcionario jurisdiccional también deberá disponer que no habrá lugar al reintegro de sumas de dinero ya canceladas, comoquiera que las mismas se presumen percibidas de buena fe”.

95 “Régimen de transición”.

96 Sentencia SU-631 de 2017.

97 Según la Corte, [l]a jurisdicción constitucional deberá intervenir en aquellos casos en los cuales, los términos de decisión del recurso de revisión aumentan de manera ostensible el nivel de riesgo para el sistema y sus afiliados”.

98 Sentencia SU-631 de 2017.

99 Ibídem.

100 Ibídem.

101 Ibídem.

102 Ibídem.

103 Ibídem.

104 Ibídem.

105 Ibídem.

106 Sentencia SU-631 de 2017.

107 En esa ocasión, la Corte también estudió una acción de tutela (expediente T-6.571.449) a través de la cual un ciudadano cuestionó una sentencia adoptada por el Tribunal Administrativo de Nariño, al considerar que esta autoridad judicial vulneró sus derechos fundamentales al negar la inclusión de la prima de riesgo y bonificación por recreación dentro de la liquidación de su pensión vitalicia de vejez. Sin embargo, debido a que en este caso el accionante no era una de las entidades legitimadas para presentar el recurso extraordinario de revisión, el requisito de subsidiariedad no se estudió de cara a ese mecanismo.

108 Con base en este argumento, la Sala Sexta de Revisión encontró que se decretó un incremento en la mesada pensional de 48%. Sin embargo, concluyó que no obedeció a un abuso palmario del derecho, pues no logró demostrarse la falta de correspondencia entre la historia laboral de la pensionada y el monto de la pensión, una vinculación precaria que derivara en una ventaja irracional y desproporcionada respecto del Sistema de Seguridad Social y no se excedieron los topes pensionales establecidos en la Constitución y la ley

109 Auto 769 de 2018.

110 Ibídem.

111 Las salas de revisión de esta corporación han reiterado este precedente, por lo menos, en las sentencias T-334 de 2021, T-404 de 2019, T-080 de 2019, T-368 de 2018, T-212 de 2018, T-039 de 2018, T-034 de 2018 y T-617 de 2017.

112 Sentencias SU-114 de 2018 y SU-6371 de 2017.

113 “Régimen de transición”.

114 Cfr. Sentencias T-578 de 2006, T-879 de 2012 y T-189 de 2009. En esta última sentencia,

la Corte Constitución al consideró que, específicamente en lo que tiene que ver con la inmediatez como requisito general de procedencia, cabe insistir que se trata de una exigencia de acuerdo con la cual la acción debe ser instaurada oportunamente, en un término razonable y proporcionado a partir del hecho que originó la vulneración. La vocación de tutela es la de servir como instrumento para reclamar ante los jueces la protección inmediata de los derechos fundamentales vulnerados o amenazados por la actuación u omisión de una autoridad pública. Para que ello sea viable, es imperativo que las personas hagan uso de la acción con la misma presteza con la que la jurisdicción constitucional debe atenderla. Tratándose de acción de tutela contra providencias judiciales, la Corte ha establecido que el análisis sobre la inmediatez debe ser más estricto, dado que se trata de cuestionar en fallo que ya ha puesto fin a un conflicto, presumiblemente de acuerdo con la Constitución y la ley.

115 Sentencia SU-184 de 2019.

116 Sentencia T-328 de 2010. Este criterio fue reiterado recientemente a través de la sentencia T-461 de 2019.

117 Según la información que obra en el sistema de información del Consejo de Estado (Samai).

118 “Revisión de reconocimiento de sumas periódicas a cargo del tesoro público o de fondos de naturaleza pública”.

119 Como se explicó en las consideraciones de esta decisión, para la revisión de las pensiones reconocidas con abuso del derecho o sin el cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley se ha acudido al recurso extraordinario de revisión de que trata el artículo 20 de la Ley 797 de 2003. Asimismo, en ese punto se recuerda que la Corte ha establecido que a este mecanismo se puede acudir cuando una pensión fue reconocida de forma ilegal, con fraude a la ley o con abuso del derecho (Sentencia C-258 de 2013).

120 Sentencia SU-427 de 2016. Como se explicó anteriormente, en esa decisión la Corte aclaró que debido a que la Constitución no estableció qué entidades tenían la legitimación para interponer el recurso extraordinario de revisión, debía “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 estas las entidades que tienen la responsabilidad de garantizar el adecuado funcionamiento del sistema pensional.

121 Sentencia SU-114 de 2018

122 Si bien esa entidad remitió un anexo con las 1.069 pensiones reconocidas con fundamento en el Decreto 546 de 1971, la Corte no encuentra que se hubiere precisado la incidencia financiera concreta del reconocimiento efectuado a través de la sentencia cuestionada.

123 Ibídem.

124 Esta diferencia corresponde al 2022, según lo reportado por Colpensiones.

125 Expediente de nulidad y restablecimiento del derecho No. 15001233300020160063000, págs. 69 a 72.

126 En este sentido, el artículo 97 de la Ley 1437 de 2011 contempla: “Salvo las excepciones establecidas en la ley, cuando un acto administrativo, bien sea expreso o ficto, haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento previo, expreso y escrito del respectivo titular. || Si el titular niega su consentimiento y la autoridad considera que el acto es contrario a la Constitución o a la ley, deberá demandarlo ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. || Si la Administración considera que el acto ocurrió por medios ilegales o fraudulentos lo demandará sin acudir al procedimiento previo de conciliación y solicitará al juez su suspensión provisional. || PARÁGRAFO. En el trámite de la revocación directa se garantizarán los derechos de audiencia y defensa”.

127 Como lo reconoció la Corte en la sentencia T-1232 de 2003, “sí después de intentada esa vía ordinaria la violación persiste o se mantiene es completamente válido acudir a la acción de tutela, para proteger los mismos derechos que fueron desatendidos en la vía judicial correspondiente y que su juez no quiso proteger”.

128 Según la información que obra en el sistema de información del Consejo de Estado (Samai).

129 Sentencia SU-114 de 2018

130 *Ibíd*em, págs. 12 a 16.