

T-073-19

Sentencia T-073/19

ACCION DE TUTELA CONTRA SENTENCIA DE TUTELA-Caso en que una persona jurídica considera vulnerados sus derechos por un fallo de tutela al creer que la providencia fue producto de una situación de fraude

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

ACCION DE TUTELA CONTRA SENTENCIA DE TUTELA-Requisitos para la procedencia excepcional

FRAUDE A LA LEY-Definición

Un comportamiento puede calificarse como fraudulento cuando la actuación, que en apariencia se ajusta a la prescripción normativa, en la realidad conlleva una situación manifiestamente contraria a un principio del ordenamiento superior. De este modo, el fraude se presenta como un supuesto de infracción indirecta de la ley, por dos razones. Por una parte, los actos realizados en fraude a la ley no impiden la debida aplicación de la norma que se hubiese tratado de eludir. Por otra, producen una situación que atenta contra el orden constitucional y los principios que inspiran el reconocimiento de un derecho previsto por una disposición particular, la cual es empleada para obtener el resultado no deseado por el legislador. La esencia de la institución del fraude a la ley es, precisamente, contribuir a la coherencia del derecho, al ajuste entre las reglas y principios que las fundamentan y limitan, a evitar que se produzcan ciertas consecuencias contrarias a principios jurídicos, con independencia de la intención o motivo que condujeron al actor a la aplicación irregular que se censura

FRAUDE A LA LEY-Elementos que determinan su existencia

COSA JUZGADA FRAUDULENTA-Alcance y naturaleza

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL FRENTE AL PRINCIPIO FRAUDE LO CORROMPE TODO

TOPE MAXIMO DE PENSIONES-Tránsito legislativo

TOPE MAXIMO DE PENSIONES-Naturaleza

Los topes pensionales constituyen un límite establecido por el legislador para el pago de las mesadas pensionales, inclusive, para aquellas reconocidas con fundamento en el régimen de transición, de tal suerte, que resultaría contradictorio que una autoridad judicial interprete una mesada pensional por el hecho de ser especial, sin límite de cuantía

TOPE MAXIMO DE PENSIONES-Jurisprudencia constitucional

ACCION DE TUTELA CONTRA SENTENCIA DE TUTELA-Acreditación de la cosa juzgada fraudulenta por fraude a la ley

DERECHO AL DEBIDO PROCESO Y ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Vulneración por parte del juzgado accionado al incurrir en un fraude a la ley por irregularidades en su decisión

ACCION DE TUTELA CONTRA SENTENCIA DE TUTELA-Procedencia excepcional por desconocimiento de la figura del tope máximo de pensiones

Referencia: Expediente T-6.822.997

Acción de tutela presentada por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP- contra el Juzgado Primero Promiscuo de Familia de Sincelejo (hoy Juzgado Primero de Familia de Sincelejo)

Magistrado ponente:

CARLOS BERNAL PULIDO

Bogotá D.C., veinticinco (25) de febrero de dos mil diecinueve (2019)

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la Magistrada Diana Fajardo Rivera y por los Magistrados Luis Guillermo Guerrero Pérez y Carlos Bernal Pulido, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

## SENTENCIA

En el trámite de revisión del fallo de segunda instancia proferido por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, el 10 de mayo de 2018, que confirmó la sentencia dictada por la Sala de Decisión Civil-Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Sincelejo, el 15 de marzo del año en curso, en el trámite de una acción de tutela instaurada por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –en adelante UGPP– contra el Juzgado Primero Promiscuo de Familia de Sincelejo (hoy Juzgado Primero de Familia de Sincelejo).

Conforme a lo dispuesto en los artículos 86 de la Constitución Política y 33 del Decreto-ley 2591 de 1991, la Sala de Selección Número Ocho[1] de la Corte Constitucional escogió para efectos de revisión el asunto de la referencia.

### I. ANTECEDENTES

1. El 28 de febrero de 2018, la UGPP instauró acción de tutela[2] en contra de la sentencia de tutela dictada el 23 de agosto de 2011 por el Juzgado Primero Promiscuo de Familia de Sincelejo (hoy, y en adelante, Juzgado Primero de Familia de Sincelejo), a fin de que se protegieran sus derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia en conexidad con el principio de sostenibilidad financiera del sistema pensional. La tutelante señaló que estos derechos fueron vulnerados porque esta autoridad judicial ordenó, con carácter definitivo, el reconocimiento y pago de la reliquidación de la pensión de vejez de la señora Julieta del Carmen Alvis González, en una suma de dinero que desconoce la limitación de los 20 SMLMV prevista en el artículo 2 del Decreto 314 de 1994[3].

2. El 25 de septiembre de 2000, la señora Julieta del Carmen Alvis González solicitó ante la Caja Nacional de Previsión Social –en adelante Cajanal– el reconocimiento y pago de la pensión ordinaria vitalicia de jubilación, prevista en el Decreto 546 de 1971, en concordancia con el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 y el Decreto Reglamentario 813 de 1994[4]. Como fundamento de su solicitud, manifestó i) ser beneficiaria del régimen de transición, ii) haber laborado por más de 10 años continuos en la Procuraduría General de la Nación, iii) que su último cargo fue el de Procuradora Judicial II y iv) tener más de 50 años de edad.

3. Mediante la Resolución No. 20504 de julio 26 de 2002, Cajanal le reconoció a la señora Alvis González la pensión de vejez, en una cuantía mensual de \$5'053.754,13, la cual se haría efectiva a partir del 9 de febrero de 2002 y condicionada a retiro[5].

1.1. Primera acción de tutela promovida por la señora Alvis González en contra de Cajanal

4. La señora Alvis González formuló acción de tutela en contra de Cajanal, a fin de que se dejara sin efectos la Resolución No. 20504, por cuanto consideró que la referida entidad no había liquidado, de manera correcta, su pensión de vejez, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6 del Decreto 546 de 1971[6].

5. El 10 de junio de 2003, el Juzgado Segundo Promiscuo de Familia de Sincelejo amparó los derechos fundamentales a la vida digna, trabajo, seguridad social, debido proceso e igualdad de la señora Alvis González. En consecuencia, le ordenó a Cajanal la liquidación, reconocimiento y pago de la pensión de vejez, con la correspondiente inclusión de todos los factores salariales desde la fecha de su retiro y “tomando como base el último salario más elevado devengado, equivalente al 75% de la mencionada asignación”[7].

6. Con el fin de dar cumplimiento a esta orden judicial, el 8 de agosto de 2003 Cajanal dictó la Resolución No. 14759, en cuya virtud reliquidó la pensión de la señora Alvis González en una cuantía de \$6'299.506,74, con efectividad a partir del 1° de diciembre de 2002 y, además, ordenó el reconocimiento de las diferencias resultantes entre lo reconocido en la Resolución No. 20504 de julio 26 de 2002 y la fecha de inclusión en nómina[8].

7. El 27 de agosto de 2003, la señora Alvis González formuló incidente de desacato[9] para que se diera cumplimiento a lo ordenado en la sentencia antes referida, puesto que en la Resolución No. 14759 no se tomó como base el último salario devengado. En consecuencia, el 22 de octubre de 2004[10], Cajanal expidió la Resolución No. 22565, por medio de la cual reliquidó y elevó la cuantía de la mesada pensional de la señora Alvis González a la suma de \$6'453.545,13[11].

1.2. Medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por la señora Alvis González en contra de la Nación-Ministerio de Justicia y del Derecho

8. De otro lado, la señora Alvis González formuló acción de nulidad y restablecimiento del derecho en contra del Decreto 2668 de diciembre 31 de 1998[12], mediante la cual solicitó la nulidad de dicho acto administrativo y el reconocimiento de la bonificación por compensación asignada a los Magistrados de Altas Corporaciones Judiciales y el pago de intereses, con retroactividad al 1º de enero de 1999, comoquiera que había desempeñado el cargo de Procuradora Judicial II ante el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Sincelejo, Sucre.

9. Cumplido el trámite legal correspondiente, el 1º de noviembre de 2001, la Sala de Conjuces del Tribunal Administrativo de Sucre reconoció a la señora Alvis González la bonificación por compensación mensual con carácter permanente, a partir del 1º de enero de 1999 y, además, el pago de la indexación de la suma adeudada, de conformidad con lo previsto en el artículo 178 de Código Contencioso Administrativo[13]. Esta decisión fue confirmada el 13 de julio de 2007 por la Sección Segunda del Consejo de Estado[14].

1.2.1. Segunda acción de tutela presentada por la señora Alvis González en contra de Cajanal. Providencia impugnada por la UGPP en el asunto de la referencia

10. La señora Alvis González solicitó a Cajanal una nueva reliquidación de su pensión de vejez, a fin de que se le aumentara la cuantía de la mesada pensional[15]. El 20 de junio de 2011, dicha entidad profirió la Resolución UGM 000146, por medio de la cual negó la reliquidación pretendida, puesto que, según las directrices de la Circular 054 de 2010 de la Procuraduría General de la Nación y el Decreto 546 de 1971, el máximo valor a pagar por concepto de mesada pensional era de \$6'180.000,00[16]. Ello, en atención al tope pensional de los 20 SMLMV previsto en el Decreto 314 de 1994.

11. Inconforme con la anterior decisión administrativa, el 10 de agosto de 2011[17], la señora Alvis González presentó acción de tutela en contra de Cajanal -En liquidación. En la petición de amparo, solicitó al juez constitucional que ordenara el reconocimiento, liquidación y pago de la pensión de vejez sin limitación a los 20 SMLMV, así como también el reajuste de los valores resultantes y el pago de los intereses previstos en las normas del Código Contencioso Administrativo, de acuerdo con lo decidido por la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

12. El 23 de agosto de 2011, el Juzgado Primero de Familia de Sincelejo amparó, con carácter definitivo, los derechos fundamentales al debido proceso administrativo, seguridad social, mínimo vital e igualdad ante la ley de la señora Alvis González. Como consecuencia de dicha declaración, ordenó dejar sin efectos la Resolución UGM00146 de junio 20 de 2001, para que, en su lugar, Cajanal proferiera un acto administrativo en el cual, reliquidara la pensión de vejez de la tutelante “sin limitación de los 20 SMLMV conforme a lo establecido en las normas especiales para la Rama Judicial y el Ministerio Público”. Esta liquidación debía realizarse a partir del 1° de diciembre de 2002, fecha en la que esta funcionaria fue retirada del servicio en la Procuraduría General de la Nación, en su condición de Procuradora Judicial II Penal ante el Tribunal Superior de Sincelejo[18].

13. Esta decisión no fue impugnada.

1.3. Trámite incidental. Primer incidente de desacato

14. El 29 de septiembre de 2011[19], la señora Alvis González presentó un primer incidente de desacato para obtener el cumplimiento de la sentencia de tutela proferida el 23 de agosto de 2011 por el Juzgado Primero de Familia de Sincelejo.

15. El 20 de febrero de 2012, el Juzgado Primero de Familia de Sincelejo sancionó a Cajanal. Sin embargo, en providencia del 21 de marzo de 2012, la Sala de Decisión Civil-Familia-Laboral del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Sincelejo revocó la sanción impuesta, por considerar que el a quo desconoció la suspensión de las órdenes de arresto y multas impuestas al liquidador de Cajanal, a partir del 22 de julio de 2010, medida dispuesta por la Corte Constitucional mediante el Auto 243 en concordancia con la sentencia T-1234 de 2008. En esa medida, advirtió no era procedente la sanción impuesta a la entidad accionada por el Juzgado Primero de Familia de Sincelejo[20].

16. El 14 de mayo de 2012, Cajanal expidió la Resolución No. UGM046184[21], a fin de dar cumplimiento al fallo de tutela proferido por el Juzgado Primero de Familia de Sincelejo. En ese acto administrativo dispuso i) reliquidar la pensión de la señora Alvis González en una suma equivalente a \$9'468,838.25 y ii) liquidar las diferencias resultantes de la pensión reliquidada por ese acto administrativo respecto de las anteriores resoluciones en las que se había efectuado el pago[22].

#### 1.4. Trámite incidental. Segundo incidente de desacato

17. Posteriormente, el 16 de enero de 2013, la señora Alvis González presentó un segundo incidente de desacato, pues, a su juicio, Cajanal había incumplido lo ordenado en el fallo de tutela. En efecto, consideró que dicha entidad, con la expedición de la Resolución No. UGM046184, no reliquidó la pensión con la bonificación en un 100% sino, en doceavas partes[23].

18. El 31 de enero de 2013, el Juzgado Primero de Familia de Sincelejo dio apertura al trámite incidental[24] y decretó de oficio, el 15 de abril de 2016, la práctica de un dictamen pericial contable, pues, a su juicio, esta prueba resultaba necesaria para determinar si la reliquidación efectuada por Cajanal en la Resolución UGM046184 se ajustaba a las órdenes adoptadas por la jurisdicción de lo contencioso administrativo dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho adelantado por la señora Alvis González[25]. El 28 de julio de 2016, se allegó dicho peritaje.

19. El 11 de enero de 2017, la autoridad judicial decidió el incidente referido e impuso a la UGPP -sucesor procesal de Cajanal-[26] sanción por desacato. En efecto, el Juzgado Primero de Familia de Sincelejo adujo que la entidad accionada había dado cumplimiento parcial del fallo cuestionado, pues, si bien reconoció la pensión de vejez sin limitarla al tope de 20 SMLMV, no realizó la indexación de la diferencia a cancelar, ordenada en el fallo de tutela. Suma que, de acuerdo al dictamen pericial ordenado por el juez constitucional, ascendía a \$2.574'586.608,06.

20. El 10 de febrero de 2017, la Sala Civil-Familia-Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Sincelejo, al resolver el grado jurisdiccional de consulta de la anterior decisión, declaró la nulidad de todo lo actuado por falta de notificación a la UGPP y, en consecuencia, ordenó la devolución de las diligencias al juzgado de origen para que se pronunciara nuevamente acerca del incidente de desacato aludido.

21. Mediante providencia del 12 de junio de 2017, el Juzgado Primero de Familia de Sincelejo, al decidir nuevamente el incidente de desacato, resolvió abstenerse de sancionar a la UGPP[27].

#### 2. Pretensiones y fundamentos de la solicitud de tutela

22. La UGPP solicitó que: i) se le amparen sus derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia en conexidad con el principio de sostenibilidad financiera del sistema pensional, ii) se decrete como medida provisional la suspensión del trámite incidental adelantado en el expediente de tutela 2011-00496, iii) se deje sin efectos la sentencia de tutela proferida por el Juzgado Primero de Familia de Sincelejo, el 23 de agosto de 2011, y que, en su lugar; iv) se profiera una nueva decisión que declare la improcedencia del amparo solicitado por la señora Julieta del Carmen Alvis González, v) que se finalice el incidente de desacato y iv) se deje sin efectos la Resolución No. UGM046184 del 14 de mayo de 2012 por medio de la cual se dio cumplimiento al fallo de tutela proferido el 23 de agosto de 2011.

23. En sustento de su petición, la tutelante afirmó que la sentencia dictada por la autoridad judicial accionada incurrió en “una evidente irregularidad (...) que generó la cosa juzgada fraudulenta”[28]. Agregó que no cuenta con otro mecanismo legal para resolver tal situación toda vez que “el reconocimiento ilegal se dio en sede de tutela”.

24. A juicio de la accionante, la providencia cuestionada incurrió en los siguientes defectos: i) orgánico, debido a que la autoridad judicial accionada “asumió erradamente una competencia funcional” al ordenar la nulidad de un acto administrativo que no fue controvertido ante el juez natural e impartir órdenes que no fueron debatidas en el proceso de nulidad y restablecimiento de derecho, ii) procedimental absoluto, porque “el juez actuó completamente al margen del procedimiento establecido” al desconocer el carácter excepcional de la acción de tutela, iii) sustantivo, comoquiera que interpretó de manera errónea las normas que regulan los topes pensionales e inaplicó a la mesada pensional de la señora Alvis González el límite de 20 SMLMV que prevé el Decreto 314 de 1994 y, iv) desconocimiento del precedente, toda vez que ordenó la reliquidación de una pensión sin sujeción al límite del reconocimiento pensional señalado en las sentencias T-892 de 2013, C-258 de 2013 y T-320 de 2015[29].

### 3. Respuesta de la entidad accionada y de los vinculados

25. El 1 de marzo de 2018, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Sincelejo admitió la acción de tutela formulada por la UGPP[30]. En consecuencia, ordenó la vinculación de la señora Julieta del Carmen Alvis González y de la Directora General de la UGPP. Además,



requirió al Juzgado Primero de Familia del Circuito de Sincelejo para que allegara copia del expediente de tutela No. 2011-00496, así como del incidente de desacato promovido por la señora Julieta del Carmen Alvis González y su correspondiente trámite. Por último, se abstuvo de decretar la medida provisional solicitada por la UGPP.

26. El 5 de marzo de 2018, la señora Julieta del Carmen Alvis González solicitó al juez constitucional denegar las pretensiones de la demanda de tutela y, en consecuencia, ordenar al Juzgado Primero de Familia de Sincelejo continuar con el trámite incidental[31].

27. El 6 de marzo de 2018, el Juez Primero Promiscuo de Familia de Sincelejo[32] solicitó declarar improcedente la solicitud de amparo, habida cuenta de que la posibilidad de interponer acción de tutela para dejar sin efecto decisiones judiciales que contraríen postulados constitucionales es restringida. Además, manifestó que no se satisfacía el requisito de inmediatez. En cuanto al incidente de desacato, sostuvo que existe carencia actual de objeto por hecho superado, pues una vez las diligencias regresaron del Tribunal en virtud de la nulidad decretada, mediante auto del 12 de junio de 2017, se abstuvo de sancionar a la UGPP.

28. Por su parte, la Directora General de la UGPP guardó silencio[33].

#### 4. Decisiones objeto de revisión

##### 4.1. Primera instancia[34]

29. El 15 de marzo de 2018, la Sala Civil-Familia-Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Sincelejo declaró improcedente la solicitud de amparo presentada por la UGPP, habida consideración de que la acción de tutela contra sentencia de tutela no era procedente por no configurar fraude en la actuación judicial. Además, advirtió que no se satisfacía el requisito de subsidiariedad, en tanto la Resolución UGM 046184 de 14 de mayo de 2012 no había sido controvertida ante el juez natural.

##### 4.2. Impugnación[35]

31. A su turno, manifestó su desacuerdo frente a la decisión adoptada, por dos razones. La primera, que la acción de tutela interpuesta no debía declararse improcedente por el

supuesto incumplimiento del requisito de inmediatez, por cuanto “la Carta Política no dispuso término de caducidad (...) menos una limitante de tiempo, sino que señaló que la misma podía presentarse en cualquier momento”. Agregó que su inactividad se encontraba justificada, comoquiera que la UGPP adoptó la defensa judicial de Cajanal a partir del 12 de junio de 2013, por lo tanto dicha entidad únicamente pudo conocer sobre la irregularidad de la providencia cuestionada con ocasión de la decisión del Juzgado Primero de Familia de Sincelejo que resolvió el incidente de desacato.

32. La segunda, que en el presente caso sí procedía, de manera excepcional, la acción de tutela contra sentencia de tutela, al configurarse el fenómeno del “*fraus omnia corrumpit*”. Al respecto, explicó que i) la acción de tutela presentada no comparte identidad procesal con la decisión de amparo cuestionada, es decir, que no se está en presencia del fenómeno de cosa juzgada, ii) en la decisión adoptada por el Juzgado Primero de Familia de Sincelejo “se presentó el principio de fraude a la ley”, debido a la errada interpretación que el juzgado accionado dio a los fallos proferidos por la jurisdicción contenciosa administrativa, por extralimitación de competencias del juez constitucional al impartir órdenes que nunca fueron impartidas, ni mucho menos controvertidas en el proceso contencioso administrativo y arrogarse, una función exclusiva de la jurisdicción de lo contencioso administrativo y iii) por no existir otro mecanismo legal para controvertir la situación.

33. Adicionalmente, sostuvo que la providencia judicial atacada sí incurrió en los defectos orgánico, procedimental absoluto, material o sustantivo y en desconocimiento del precedente, que fueron alegados en la solicitud de amparo.

34. Finalmente, señaló que en el presente asunto debía accederse al amparo pretendido, en tanto que la autoridad judicial accionada incurrió en una grave vía de hecho “por la errada interpretación que se dio a la prestación reconocida a la causante y el desconocimiento del precedente jurisprudencial” y por la configuración de un perjuicio irremediable para la UGPP por haberse ordenado el pago de una mesada pensional sin limitación, y también, en virtud del incidente de desacato, un pago de \$2.574’586.608,06 a los cuales la causante no tiene derecho, y que generarían un detrimento del erario público por valor de \$2.261’369.406,03[36].

### 4.3. Segunda Instancia

35. El 10 de mayo de 2018, la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia confirmó la decisión de primera instancia, con fundamento en “la improcedencia de acciones de tutela contra sentencias del mismo tipo” y, además, porque “de lo dirimido por el Tribunal Superior de Sincelejo en su Sala Civil-Familia-Laboral en decisión de 15 de marzo de 2018, no se percata defecto alguno que haga lucir valedera la pretensión de revocarla”[37].

## 5. Actuaciones adelantadas en sede de revisión

### 5.1. Pruebas decretadas

36. Mediante auto del 3 de octubre de 2018[38] se requirió a la Secretaría del Tribunal Administrativo de Sucre y a la Secretaría General de la Sección Segunda del Consejo de Estado, para que remitieran al Despacho del Magistrado Sustanciador copia auténtica -con su correspondiente constancia de ejecutoria- de las sentencias proferidas por estas autoridades judiciales dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho adelantado por la señora Julieta del Carmen Alvis González y otros contra de la Nación- Ministerio de Justicia y del Derecho.

37. Así mismo, se pidió a la señora Julieta del Carmen Alvis González que informara si inició acción ordinaria ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a fin de obtener la reliquidación de la pensión de vejez reconocida por Cajanal, en cumplimiento de la decisión adoptada por el Tribunal Administrativo de Sucre -Sala de Conjueces, el 1 de noviembre de 2001, y confirmada por la Sección Segunda del Consejo de Estado - Sala de Conjueces, mediante providencia del 13 de julio de 2007. De igual forma, se le requirió para que, en caso de que la respuesta fuera afirmativa, rindiera informe del estado actual de dichos procesos, y adjuntara las providencias judiciales proferidas dentro de los mismos.

38. A su vez, se solicitó al Representante Legal de la UGPP que informara: i) si la entidad inició acción penal y/o disciplinaria en contra del Juez Primero Promiscuo de Familia de Sincelejo (hoy Juez Primero de Familia de Sincelejo) como consecuencia del trámite de la acción de tutela con radicado 2011-00496, ii) si efectuó a la señora Alvis González el pago

de la diferencia por concepto de reajuste de la reliquidación pensional que se ordenó en la sentencia de tutela dictada por el Juzgado Primero Promiscuo de Familia de Sincelejo (hoy Juzgado Primero de Familia de Sincelejo), el 23 de agosto de 2011, indicando cuantía del pago así como la fecha en que se efectuó y iii) si ha adoptado medidas encaminadas a dar cumplimiento a las órdenes impartidas en el fallo de tutela cuestionado.

## 5.2. Pruebas aportadas

39. El 8 de octubre de 2018, la señora Julieta del Carmen Alvis González, mediante comunicación allegada por correo electrónico, dio respuesta a la información requerida por el magistrado sustanciador en el numeral tercero del auto de pruebas[39]. En efecto, la ciudadana manifestó que: “hasta el momento no [ha] iniciado acción ordinaria ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, con el fin de obtener una correcta reliquidación de la pensión de vejez reconocida por Cajanal, hoy UGPP”[40].

40. El 9 de octubre del año en curso, la Secretaría de la Sección Segunda del Consejo de Estado manifestó que no era posible remitir copia auténtica con constancia de ejecutoria de la sentencia proferida el 13 de julio de 2007 dentro del proceso radicado bajo el No. 700012331000199900571, en razón a que el expediente había sido remitido al Tribunal Administrativo de Sucre[41].

41. El día 10 de los mismos mes y año, el Subdirector de Defensa Pensional de la UGPP, dio respuesta al requerimiento efectuado en el numeral cuarto del auto de pruebas[42], así:

“Me permito informar que efectivamente la Unidad inició DENUNCIA PENAL contra el Juez Primero Promiscuo de Familia de Sincelejo Dr. Guillermo Rodríguez Garrido con ocasión del fallo de tutela del 23 de agosto de 2011 dictado en la acción de tutela No. 2011-00496 por el delito de PREVARICATO POR ACCIÓN la cual cursa en la Fiscalía Primera Delegada ante el Tribunal Superior de Sincelejo bajo el radicado No. 700016001037 201700699, actualmente se encuentra en etapa de indagación se adjunta certificación de la actuación (...).

Se informa que a la señora Julieta Alvis se le ha cancelado, en cumplimiento del fallo de tutela del 23 de agosto de 2011 y del Auto de 11 de enero de 2017, las siguientes sumas de dinero:

-La suma de \$313.217.202,00 M/cte, cancelados en el mes de octubre de 2012 correspondiente a los siguientes conceptos:

-\$14.167.500 M/cte equivalente a la mesada pensional reajustada de conformidad con lo señalado en el fallo de tutela, sin aplicación del tope legal y que se viene pagando desde el mes de noviembre de 2012 hasta la actualidad de manera mensual y continua.

-\$278.331.619 M/cte que corresponde a las diferencias del reajuste de las mesadas pensionales como se ordenó en la sentencia de tutela y que se constituye en el retroactivo pensional.

-\$20.718.083 M/cte que corresponde a las diferencias por mesadas pensionales

Como se puede evidenciar en el histórico de pagos, la señora Julieta del Carmen Alvis González, desde el año 2012 y hasta la actualidad, devenga una mesada pensional muy superior a la que realmente tiene derecho, en razón a que la sentencia de tutela impuso que su pensión no debía estar limitada al tope de los 20 SMLMV, como lo ordena la ley y la jurisprudencia, lo que hace que en este momento la señora Julieta Alvis devengue su mesada pensional en la cuantía de \$18.024.252,07 M/cte, cuando debería estarse cancelando su mesada pensional reajustada al tope sin que pudiese superar los \$15.624.840 M/cte teniendo en cuenta la fecha de adquisición de su status pensional, situación que hace que se genere el grave perjuicio al Sistema Pensional.

Adicional a lo anterior, H. Magistrados, se le reconoció a la causante los intereses e indexación de conformidad con lo ordenado tanto en el fallo de tutela como en el Auto del 11 de enero de 2017, lo cual fue contenido en la Resolución RDP 008311 del 02 de marzo de 2017 que se dictó para poner fin al incidente de desacato”(negrillas fuera del texto)[43].

Además, la UGPP puso de presente que:

“La extinta Cajanal a través de la Resolución UGM 046184 del 14 de mayo de 2012 dio cumplimiento al fallo de tutela hoy controvertido reliquidando la mesada pensional de la causante elevándose la cuantía de la misma a la suma de \$9.458.338,25 M/cte efectiva a partir del 01 de diciembre de 2002 y sin límite alguno de conformidad con la sentencia de

tutela”[44].

42. El Tribunal Administrativo de Sucre guardó silencio frente al requerimiento efectuado mediante oficio OPT-A-3047/2018.

## II. CONSIDERACIONES

### 1. Competencia

43. Esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar las sentencias de tutela proferidas dentro del trámite de la referencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86.3 y 241.9 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto-Ley 2591 de 1991.

### 2. Problema jurídico

### 3. Estudio de procedibilidad

45. La acción de tutela fue concebida como un mecanismo de protección inmediato, oportuno y adecuado para las garantías fundamentales, frente a situaciones de amenaza o vulneración, por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares en casos excepcionales. Para establecer la violación o riesgo de afectación de derechos, el juez debe verificar prima facie, si de acuerdo a la situación fáctica planteada existe legitimación para la interposición de la tutela. De superarse ese aspecto, es posible examinar la procedencia de la acción constitucional en contra de providencias judiciales[45].

46. De lo dispuesto por el artículo 86 de la Constitución y el Decreto-ley 2591 de 1991, la jurisprudencia constitucional[46] introdujo los siguientes requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, los cuales deben cumplirse en su totalidad: (i) que la cuestión que se discuta tenga relevancia constitucional, esto es, que involucre la posible vulneración de los derechos fundamentales de las partes; (ii) que se cumpla con el presupuesto de subsidiariedad, es decir, que se hayan agotado todos los medios de defensa judicial al alcance del afectado, salvo que se trate de evitar un perjuicio irremediable; (iii) que se cumpla el requisito de inmediatez, o sea, que la tutela se interponga en un término razonable y proporcionado a partir del hecho que originó la vulneración; (iv) que se trate de una irregularidad procesal con efecto decisivo

en la providencia que se impugna[47]; (v) que el actor identifique de manera razonable los hechos que generaron la vulneración y los derechos vulnerados, y (vi) que no se trate de sentencias de tutela.

47. A continuación, esta Sala de Revisión entrará a analizar si se cumplen los referidos requisitos generales de procedencia contra providencia judicial.

### 3.1. Legitimación en la causa

48. En el presente caso se cumplen los requisitos de legitimación en la causa por activa y por pasiva[48].

49. De una parte, se acredita la legitimación en la causa por activa de la UGPP, teniendo en cuenta que esta entidad es la responsable de pagar a la señora Julieta del Carmen Alvis González la reliquidación de la mesada pensional junto con las diferencias resultantes, en virtud de las órdenes impartidas por el fallo de tutela cuestionado.

50. Por otro lado, se acredita la legitimación en la causa por pasiva del Juzgado Primero de Familia de Sincelejo, habida cuenta de que es la autoridad judicial que profirió la sentencia de tutela del 23 de agosto de 2011, respecto de la cual se alegan graves irregularidades que supuestamente atentan contra los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia de la UGPP. Aunado a ello, se encuentra vinculada al trámite del proceso de tutela la señora Julieta del Carmen Alvis González, beneficiaria de la decisión judicial que es objeto de debate.

### 3.2. Relevancia constitucional

51. Esta Sala considera satisfecho este requisito, en atención a que en el asunto sub judice se presenta un conflicto entre el principio de sostenibilidad financiera del sistema de seguridad social y los topes pensionales establecidos por el legislador para la protección de los recursos por motivos de utilidad pública (Artículo 58 C.P. y Acto Legislativo 01 de 2005), de una parte, y el derecho a la reliquidación pensional como una garantía accesoria al derecho fundamental a la pensión (Artículos 48 y 53 C.P.), de otra.

52. Adicionalmente, el debate planteado involucra la tensión entre la cosa juzgada constitucional, como expresión del principio de seguridad jurídica (Artículo 243 C.P.), y los

derechos al debido proceso (Artículo 29 C.P.) y al acceso a la administración de justicia (artículo 229 C.P.), invocados por la UGPP.

### 3.3. Subsidiariedad

53. El artículo 86 superior prevé que la acción de tutela será procedente únicamente en el evento en que el afectado no cuente con otro medio de defensa judicial. Esta exigencia tiene por finalidad evitar que se desnaturalice la naturaleza excepcional de la tutela. Con todo, esta Corte ha admitido flexibilizar esta exigencia en atención a las particulares circunstancias del caso.

54. En el asunto sub examine, la UGPP adujo que la Resolución UGM 046184 de 14 de mayo de 2012, adoptada en cumplimiento de la sentencia de tutela proferida por el Juzgado Primero de Familia de Sincelejo, el 23 de agosto de 2011, es contraria a la Constitución y a la Ley. Pese a dicha afirmación, la entidad accionante no impugnó el fallo de tutela cuestionado, ni acudió a los mecanismos previstos en el ordenamiento jurídico para controvertir su propio acto. Sin embargo, esta Sala encuentra que la acción de tutela revisada cumple con el requisito de subsidiariedad, por las siguientes razones:

55. Primero. Como lo ha reconocido reiteradamente esta Corporación, el estado de cosas inconstitucional en el que se encontraba Cajanal, declarado por la sentencia T-1234 de 2008, “constituye una razón de fuerza mayor que permite flexibilizar el requisito de subsidiariedad como procedencia de la tutela”[49], por lo que este “no puede ser graduado con la misma intensidad y rigor que ordinariamente es exigido por la jurisprudencia de esta Corporación”[50]. En esa medida, la jurisprudencia constitucional ha admitido que la exigencia de la subsidiariedad frente a la UGPP debe ser menos estricta, habida consideración de la difícil situación de la entidad al asumir la sustitución procesal y defensa judicial de Cajanal, y al gran volumen de reconocimientos pensionales a su cargo.

56. Segundo. Si bien es cierto que la UGPP estaba legitimada para ejercer “la revocación directa de los actos administrativos”[51], así como la “revisión de reconocimiento de sumas periódicas a cargo del tesoro público o de fondos de naturaleza pública”[52], ni al Juez de lo Contencioso Administrativo, ni mucho menos al juez ordinario[53], les estaba permitido dejar sin efectos un acto administrativo proferido en cumplimiento de una sentencia de



tutela, debido a que:

57. En primer lugar, la existencia de la cosa juzgada constitucional impide que mediante la interposición de un recurso ordinario –revocatoria directa- o extraordinario –revisión de prestaciones periódicas- se deje sin efectos un acto administrativo proferido para dar cumplimiento a una orden judicial. Máxime cuando esta tiene por finalidad garantizar “la independencia y autonomía judicial, al igual que la distribución jerárquica de competencias al interior de la rama jurisdiccional”[54].

58. En esa medida, como el acto administrativo de reconocimiento pensional, sin sujeción a tope alguno, fue expedido por Cajanal en cumplimiento de una sentencia de tutela, no le era posible a la entidad accionante interponer los recursos ordinarios ni extraordinarios previstos por el legislador para cuestionar una orden proveniente del ejercicio de la competencia del juez constitucional.

59. A su turno, la acción prevista por el artículo 20 de la Ley 797 de 2003 procede únicamente para revisar “las providencias judiciales que hayan decretado o decreten reconocimiento que impongan al tesoro público o a fondos de naturaleza pública la obligación de cubrir sumas periódicas de dinero o pensiones de cualquier naturaleza”, proferidas por la jurisdicción ordinaria o contenciosa administrativa, pero no constitucional.

De ahí que la competencia para asumir el conocimiento de dicha acción, esté asignada al Consejo de Estado o a la Corte Suprema de Justicia, dependiendo de la jurisdicción que haya proferido la sentencia cuestionada[55].

60. A propósito de lo anterior, la jurisprudencia de esta Corporación ha señalado que “el mecanismo de revisión debía ser activado de acuerdo con la jurisdicción que envuelva al acto administrativo”, y que esta solicitud “podía presentarse (...) cuando la competencia era de la jurisdicción contenciosa administrativa o de la jurisdicción ordinaria laboral, respectivamente”[56].

61. Ahora, es cierto que la jurisprudencia de esta Corporación fijó la regla de improcedencia de la acción de tutela para revisar las prestaciones reconocidas con abuso del derecho, debido a que para esos eventos el legislador estableció la acción de revisión de que trata el artículo 20 de la Ley 797 de 2003[57]. Sin embargo, es necesario precisar que, en el asunto sub judice, dicha regla de procedencia no puede ser aplicada por dos razones.

La primera, porque en el presente asunto no se discute una prestación reconocida con fundamento en una decisión resultante de un proceso ordinario, pues, se reitera, la Resolución UGM 046184 de 14 de mayo de 2012 fue proferida para dar cumplimiento a una sentencia dictada en el marco de un proceso de tutela. La segunda razón es que tampoco se advierte que el reconocimiento pensional haya surgido como consecuencia de un caso de abuso palmario del derecho[58].

62. De manera que la UGPP no cuenta con otro medio judicial para controvertir los efectos del fallo de tutela cuestionado[59].

63. Por lo tanto, en atención a las particulares circunstancias del caso, se supera el requisito de subsidiariedad.

### 3.4. Inmediatez

64. La definición acerca de cuál es el término “razonable”, que debe mediar entre la fecha de ocurrencia de la presunta afectación de los derechos fundamentales y su cuestionamiento en sede de tutela, no ha sido pacífica en la jurisprudencia. Por tal razón, de manera abstracta y previa, este solo puede catalogarse como *prima facie*, pues su valoración concreta está sujeta a las circunstancias específicas del caso, a las condiciones del tutelante (en especial a su situación de vulnerabilidad), a los intereses jurídicos creados a favor de terceros por la actuación que se cuestiona y a la jurisprudencia constitucional en casos análogos.

65. La jurisprudencia de esta Corte ha sido enfática en afirmar que la acción de tutela debe presentarse dentro de un término oportuno, justo y razonable[60]. En efecto, ha advertido que en algunos casos el plazo de 6 meses puede ser un término razonable y que, en otros eventos, 2 años puede ser el plazo límite para su ejercicio[61]. Ciertamente, la sentencia SU-439 de 2017 reiteró el precedente señalado en la sentencia SU-961 de 1999, según el cual el término prudencial de interposición de la tutela implica: “cierta proximidad y consecuencia de los hechos que se dicen violatorios de derechos fundamentales, pues es claro que la solicitud de amparo pierde su sentido y su razón de ser como mecanismo excepcional y expedito de protección, si el paso del tiempo, lejos de ser razonable, desvirtúa la inminencia y necesidad de protección constitucional”[62].

66. Habida consideración de que entre la expedición de la sentencia de tutela (23 de agosto de 2011) y la interposición de la acción de tutela (28 de febrero de 2018) transcurrieron más de dos años, resulta necesario establecer si la solicitud de tutela se presentó en un término razonable, en atención a las particularidades del caso concreto. Ese análisis, en los términos de la jurisprudencia constitucional, supone valorar, entre otras, las siguientes circunstancias: i) la afectación de derechos de terceros, ii) la existencia de motivos válidos para la inactividad, iii) las circunstancias de vulnerabilidad del accionante y iv) la actualidad del irrespeto de sus derechos.

67. Así, pues, para esta Sala de Revisión, las siguientes circunstancias, consideradas en conjunto, dan cuenta de que resulta desproporcionado considerar como irrazonable el término en el que se interpuso la presente acción:

68. Primero. La imposibilidad real y efectiva de la UGPP de conocer el contenido y efecto de la sentencia de tutela cuestionada, al momento de su notificación, por cuanto, dicha entidad sustituyó procesalmente a Cajanal -En liquidación- y, por ende, asumió la defensa judicial de los asuntos de esta entidad desde el 12 de junio de 2013[63]. En efecto, se advierte que la tutelante solo tuvo conocimiento de la decisión con ocasión del auto de 11 de enero de 2017, en cuya virtud se impuso la sanción por desacato en el marco del trámite incidental promovido por la señora Alvis González. Esta decisión únicamente quedó en firme el 12 de junio del mismo año, fecha en la que el juzgado accionado resolvió nuevamente el incidente de desacato, tras la nulidad que decretó el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Sincelejo.

69. La anterior circunstancia evidencia que la entidad accionante en realidad acudió a la acción de tutela con mayor antelación, pero la situación irregular a que dio lugar la pérdida del expediente en el Tribunal Superior de Sincelejo, le supuso volver a iniciar el respectivo trámite, sin que ese mayor tiempo transcurrido pueda ser imputable en modo alguno a la UGPP.

70. Segundo. La UGPP manifestó que el 24 de marzo de 2017, de manera previa a la formulación de esta acción de tutela, presentó una idéntica ante el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Sincelejo. No obstante, dicha acción constitucional no fue tramitada, porque, según informó un funcionario de dicha Corporación[64], un año después de

radicada la demanda de tutela sin que se le hubiere impartido trámite alguno, el expediente se había extraviado y, por ende, debían presentar una nueva demanda. De hecho, en el expediente obra constancia de la veracidad de dichas afirmaciones, en tanto se aportó constancia del escrito de tutela referenciado, así como de su presentación ante el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Sincelejo en la fecha indicada[65].

71. Tercero. El requisito de inmediatez se flexibiliza ante el pago de una prestación periódica que implica una afectación de carácter continua, directa y grave al patrimonio público[66]. En efecto, esta Corporación ha sostenido que la exigencia del plazo oportuno y razonable debe flexibilizarse ante esta situación, pues “el período empleado para la defensa de los derechos fundamentales (...) se torna adecuado y por ende la acción es procedente ante la grave afectación de recursos públicos”[67].

### 3.5. Carácter decisivo de la irregularidad

72. Se indicó en la demanda que el Juzgado Primero de Familia de Sincelejo incurrió en graves irregularidades procesales, en la medida en que le dio a la acción de tutela formulada por la señora Alvis González un trámite que no correspondía y, además, advirtió acerca de la presunta extralimitación de competencias al haber otorgado derechos no reconocidos previamente por el juez natural.

73. Para la Sala es claro que, de prosperar los defectos endilgados respecto de la sentencia de tutela cuestionada, las irregularidades alegadas en la solicitud de amparo comportarían un efecto decisivo en la decisión adoptada, además de una grave lesión a los derechos fundamentales de la parte actora e incluso del Sistema de Seguridad Social en Pensiones[68].

74. En el asunto sometido a revisión de esta Sala, la UGPP identificó de manera clara, detallada y comprensible las actuaciones que presuntamente vulneraron sus derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia, en conexidad con el principio de sostenibilidad financiera del sistema pensional.

### 3.7. Que no se trate de una sentencia de tutela

75. En tratándose de acciones de tutela en contra de providencias judiciales, uno de los

requisitos generales para su procedencia es que no se trate de sentencia de tutela. Esta exigencia tiene por finalidad evitar que el litigio se prolongue indefinidamente en menoscabo del principio de seguridad jurídica y el goce efectivo de los derechos[69].

76. Con todo, esta Corte ha admitido una excepción a dicha regla general. Las acciones de tutela interpuestas en contra sentencias de tutela, no revisadas en principio por la Corporación, resultan improcedentes a menos que se invoque la protección contra actuaciones irregulares de estos jueces constitucionales[70]. La acción de tutela procederá cuando “se trate de revertir o de detener situaciones fraudulentas y graves, suscitadas por el cumplimiento de una orden proferida en un proceso de amparo”[71].

77. Una vez revisada la naturaleza de la providencia judicial impugnada, esta Sala de Revisión observa que prima facie no se cumple con el último requisito, en tanto que se trata de una acción de tutela formulada por la UGPP en contra de una sentencia de tutela proferida por el Juzgado Primero de Familia de Sincelejo, el 23 de agosto de 2011.

78. Le corresponde entonces a esta Sala analizar un segundo problema jurídico consistente en si esta solicitud de amparo cumple con los requisitos específicos exigidos para que sea posible controvertir una sentencia de tutela.

#### 4. Requisitos específicos de procedencia excepcional de la acción de tutela contra sentencias de tutela

79. La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado que para establecer la procedencia excepcional de la acción de tutela contra sentencias de tutela se debe acreditar que:

- i) La solicitud de amparo presentada no tenga identidad procesal con la sentencia de tutela atacada,
- ii) La decisión adoptada en la acción de tutela que se reprocha sea “producto de una situación de fraude, que atenta contra el ideal de justicia presente en el derecho (Fraus omnia corrumpit)”[72] y,
- iii) La inexistencia e imposibilidad de acudir a otro mecanismo legal para resolver la situación[73].

80. Establecido lo anterior, esta Sala de Revisión procederá a verificar si en el presente asunto se encuentran acreditados los requisitos indicados en el párrafo 79 supra, a fin de determinar la procedencia de la acción de tutela formulada por la UGPP en contra de la sentencia dictada por el Juzgado Primero Familia de Sincelejo, el 23 de agosto de 2011.

4.1. Ausencia de identidad procesal entre la acción de tutela presentada y la sentencia de tutela controvertida

81. La acción de tutela presentada por la UGPP no comparte identidad procesal con la providencia dictada por el Juzgado Primero de Familia de Sincelejo, el 23 de agosto de 2011. Tal como se resume, en el siguiente recuadro:

Acción de tutela presentada por la                    señora Julieta del Carmen Alvis González en contra de CAJANAL

Acción de tutela presentada por la UGPP                    en contra del Juzgado Primero de Familia de Sincelejo

Pretensiones

1. Que se amparen sus derechos                    fundamentales a la seguridad social, igualdad ante la ley, derecho del                    pensionado (pago completo de la pensión de jubilación) en conexidad con los                    derechos a la vida y dignidad humana.

2. Que se ordene a Cajanal la                    liquidación, reconocimiento y pago del reajuste de la pensión vitalicia por                    vejez, “por aportes sin la limitación de 20 salarios mínimos legales mensuales vigentes, conforme a lo establecido en las normas especiales para                    la Rama Judicial y el Ministerio Público, que regulan el caso concreto y no                    como lo dispuso la Resolución UGM 000146 de 20 de junio de 2011”[74].

3. Que tal liquidación se realice desde                    el 1 de diciembre de 2002, fecha en que se retiró del servicio en la                    Procuraduría General de la Nación, en su condición de Procuradora Judicial                    II Penal ante el Tribunal Superior de Sincelejo y en cumplimiento de lo                    decidido en las sentencias del H. Tribunal Contencioso Administrativo de

Sucre, Sección Segunda, del 1º de noviembre de 2001 y su confirmatoria del H. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda proferida el 13 de julio de 2007, ejecutoriada el 3 de agosto de 2007.

4. Que los valores resultantes de la liquidación referenciada se ajusten según los términos del Código Contencioso Administrativo y se cancelen los intereses previstos en esta codificación.

1. Que se amparen sus derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia.

2. Que se deje sin efectos el fallo dictado por el Juzgado Primero de Familia de Sincelejo, el 23 de agosto de 2011, por las evidentes irregularidades procedimentales absolutas, fácticas, materiales o sustantivas, desconocimiento del precedente jurisprudencial ocasionadas con las órdenes de dejar sin efectos de un acto administrativo, reliquidar la pensión de la señora JULIETA DEL CARMEN ALVIS sin limitación alguna, pagar indexación y los intereses sobre las sumas que arroje dicha reliquidación ya que ello genera un absoluto detrimento a la sostenibilidad financiera del sistema pensional.

3. Que se ordene al Juzgado Primero de Familia de Sincelejo dictar nueva sentencia ajustada a derecho “declarando la improcedencia de la acción de tutela incoada por la señora JULIETA DEL CARMEN ALVIS por la existencia de otros mecanismos de defensa judicial, como es acudir a la jurisdicción contenciosa administrativa para obtener la nulidad de un acto administrativo que se le reliquide su mesada pensional y que se le reconozcan indexación e intereses sobre esas sumas”[75].

4. Que se finalice el incidente de desacato que la señora JULIETA DEL CARMEN ALVIS inició contra la UGPP.

5. Que se deje sin efectos la Resolución UGM 046184 del 14 de mayo de 2012 con la cual se dio cumplimiento al fallo de tutela del 23 de agosto de 2011

82. A partir del anterior esquema se advierte que la solicitud de tutela que aquí se revisa pretende el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la

administración de justicia de la accionante, con ocasión de una decisión que hizo un reconocimiento prestacional de manera definitiva, sin sujeción a los topes pensionales aplicables. De otro lado, la sentencia de tutela cuestionada se produjo como consecuencia de la solicitud de amparo de la señora Alvis González, en la que pretendía el reconocimiento y pago de una reliquidación pensional con inclusión de la totalidad de factores salariales y sin sujeción a tope pensional alguno.

4.2. La decisión adoptada en la acción de tutela que se reprocha resulta de de una situación de fraude

83. Un comportamiento puede calificarse como fraudulento cuando la actuación, que en apariencia se ajusta a la prescripción normativa, en la realidad conlleva una situación manifiestamente contraria a un principio del ordenamiento superior. De este modo, el fraude se presenta como un supuesto de infracción indirecta de la ley, por dos razones. Por una parte, los actos realizados en fraude a la ley no impiden la debida aplicación de la norma que se hubiese tratado de eludir. Por otra, producen una situación que atenta contra el orden constitucional y los principios que inspiran el reconocimiento de un derecho previsto por una disposición particular, la cual es empleada para obtener el resultado no deseado por el legislador.

84. La esencia de la institución del fraude a la ley es, precisamente, contribuir a la coherencia del derecho, al ajuste entre las reglas y principios que las fundamentan y limitan, a evitar que se produzcan ciertas consecuencias contrarias a principios jurídicos, con independencia de la intención o motivo que condujeron al actor a la aplicación irregular que se censura.

85. En esa medida, el elemento objetivo de la conducta es lo que determina la existencia del fraude y, el presupuesto determinante y suficiente para su configuración es que se produzca un daño antijurídico. Es por eso que, para estar en presencia de fraude no se requiere de un elemento subjetivo, ya que este puede producirse sin que exista intención por parte del agente. Basta con que la consecuencia aparezca como injustificada o indebida de acuerdo con los principios superiores, en tanto el acto fraudulento quebranta la coherencia del ordenamiento (necesaria adecuación entre la norma y el principio).

86. Es así como, de acuerdo con la línea jurisprudencial de esta Corporación, la cosa



juzgada fraudulenta no se configura únicamente en el evento en que se adopte una decisión con fines ilegales ligados a una intención dolosa, sino que también se materializa en aquellos eventos en los que el juez adopta una decisión fundada en el fraude a la ley, derivada de una interpretación normativa abiertamente contraria a los postulados constitucionales y a la buena fe judicial.

87. A propósito de lo anterior, la Corte Constitucional, en sentencia T-218 de 2012, sostuvo que el principio de *fraus omnia corrumpit* se opone al de buena fe, último del que se deriva la presunción que cubre a todas las actuaciones de los particulares frente al Estado, y el deber de comportarse conforme con sus postulados. En efecto, estimó que “el aludido fraude también implica la protección de la administración de justicia”, por lo que es obligación del juez de tutela adoptar todas las medidas tendientes a evitar que el fraude la corrompa[76]. En esa línea, admitió que la cosa juzgada podía cuestionarse cuando “no se observaban deberes como la lealtad procesal, la buena fe y la cláusula *rebus sic stantibus*, y precisó que los dos primeros se relacionaban con el principio de *fraus omnia corrumpit*”[77].

88. En el mismo pronunciamiento, la Corte Constitucional indicó que, para la configuración de la cosa juzgada fraudulenta, se requiere estar en presencia de un proceso que formalmente ha cumplido con todos los requisitos procesales, pero que materializa, en esencia, un negocio jurídico fraudulento a través de medios procesales, e implica un perjuicio ilícito a terceros y a la comunidad. Es así como, a partir de ese momento, la Corte fijó su criterio de aplicación del precepto del “fraude lo corrompe todo”, a fin de preservar el erario o patrimonio público de un evidente fraude[78].

89. En sentencia T-951 de 2013, la Corte precisó que el examen efectuado en sede de revisión constituye un “(...) control eficaz e idóneo de los fallos de instancia que violan de forma grosera la Constitución”. En ese sentido, la existencia de la cosa juzgada no puede consolidar “una situación injusta contraria al derecho”, pues ella subyace sobre “un concepto ético de validez”. Así, explicó que el principio *fraus omnia corrumpit* “no es un término retórico sino una certeza sobre las consecuencias que acarrea validar una situación injusta. El fraude lo corrompe todo y atenta contra la recta impartición de justicia, la igualdad, el debido proceso y la solidaridad, entre otros principios”.

90. Por su parte, la sentencia T-399 de 2013, la Corte reiteró que la cosa juzgada debe ceder “ante la necesidad de proteger el patrimonio público que ha sido afectado sin el razonamiento procesal exigido y acorde a la ley”, y cuando se demuestre “la existencia de un fraude que se ha fundamentado en el desconocimiento evidente del requisito de subsidiariedad, el cual conllevó al juez a incurrir en deficiencias probatorias”.

91. Además, precisó que a partir de indicios[79] sobre las presuntas irregularidades cometidas por las autoridades judiciales, es posible deducir la existencia de la cosa juzgada fraudulenta. En tal sentido, advirtió que aun cuando la Corporación no tiene competencia para fijar responsabilidades penales ni disciplinarias -pues estas deben ser determinadas por las autoridades competentes con base a las pruebas allegadas al proceso-, lo cierto es que se encuentra en la obligación de revisar que los fallos de tutela se profieran conforme a los requisitos generales y jurisprudenciales señalados.

92. Al descender al caso concreto, a partir del análisis del material probatorio que reposa en el expediente, esta Sala de Revisión y encontró acreditados varios hechos que, analizados en su conjunto, permiten identificar una conducta grave e irregular por parte del Juez Primero de Familia de Sincelejo, que conllevó a la adopción de una decisión fundada en fraude a la ley, tal como pasa a explicarse a continuación.

(i) La acción de tutela interpuesta por la señora Alvis González en contra de Cajanal, era manifiestamente improcedente

93. La jurisprudencia constitucional ha señalado que esta acción constitucional únicamente podrá desplazar los medios de defensa ordinarios, en razón de la gravedad o inminencia de la amenaza o vulneración de los derechos fundamentales de las personas. En esa medida, conforme lo dispone el artículo 86 superior, la autoridad judicial tiene el deber de realizar un estudio juicioso de las circunstancias que rodean la supuesta afectación alegada, a fin de no usurpar las competencias del juez natural. Por tal razón, cuando la omisión del estudio de los requisitos generales de procedencia de la acción constitucional es grosera, el juez falta a sus deberes con ocasión de la inaplicación de la regla de procedibilidad prevista por la Constitución[80].

94. Ciertamente, la jurisprudencia de esta Corte ha reconocido la presencia de casos en los que “si existe una cosa juzgada constitucional que se fundamentó en el desconocimiento

evidente del requisito de subsidiariedad, esto puede generar un fraude a la ley que conlleva a la necesidad de levantar su intangibilidad, con miras a proteger bienes colectivos como el patrimonio público”[81].

95. Ahora bien, el Juzgado Primero Familia de Sincelejo, al analizar el requisito de subsidiariedad en la sentencia cuestionada, señaló lo siguiente:

“(…) si bien es cierto que cuando el interesado cuenta con otro medio de defensa judicial para la defensa de sus derechos fundamentales, la acción de tutela resulta improcedente, es también cierto que la misma ley consagra eventos excepcionales, según los cuales la tutela se abre paso. Tales como los casos donde se está frente a la existencia de un perjuicio irremediable, o cuando se trate de personas de la tercera edad, afectadas en esta clase de derechos, o cuando ocurre la inaplicación del principio de favorabilidad laboral en la interpretación de la norma, o cuando hay desconocimiento de un régimen pensional especial en el cual estén cobijados exfuncionarios o empleados de la Rama Judicial y del Ministerio Público (Decreto 546 de 1971 y 717 de 1978), por ejemplo, que son beneficiarios de una transición establecida en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, lo cual configura una verdadera vía de hecho que se traduce en violación al debido proceso administrativo (...) De tal suerte que, para este Despacho la acción de tutela ejercitada por la accionante en el caso estudiado no encuentra obstáculo para que se declare su procedencia, en caso de estar aquí demostrado que, realmente, está siendo objeto de vulneración uno o más de sus derechos fundamentales planteados en la demanda”[82] (Negrillas adicionales fuera del texto original).

96. De la anterior transcripción, esta Sala observa que si bien en la decisión cuestionada se hizo una breve y abstracta mención al requisito de subsidiariedad, lo cierto es que el “análisis” desplegado por dicha autoridad judicial, en momento alguno, estudió de manera juiciosa las especiales circunstancias de la tutelante, por cuanto, se limitó a esgrimir un argumento propio de un análisis de fondo como lo es el supuesto desconocimiento de un régimen pensional especial del cual serían beneficiarios ex funcionarios o empleados de la Rama Judicial y del Ministerio Público (Decreto 546 de 1971 y 717 de 1978).

98. La Sala constató que la tutelante, al no acreditar una situación especial de riesgo para la garantía de sus derechos fundamentales, tenía la capacidad para satisfacer por sí

misma, sus necesidades básicas hasta tanto agotara los mecanismos judiciales ordinarios. Aunado a ello, se destaca que el juez de tutela dejó pasar inadvertida la circunstancia de que la señora Alvis González es una profesional del derecho que, como es natural, cuenta con una formación jurídica que le permitía hacer efectivos sus derechos por la vía jurisdiccional ordinaria.

99. De igual forma, en el presente asunto tampoco se acredita un supuesto perjuicio irremediable, según las condiciones[87] que para su estructuración ha exigido la jurisprudencia constitucional, habida consideración de que, se reitera, previamente le había sido reconocida la pensión de vejez, así como también el correspondiente reajuste pensional.

100. En consecuencia, esta Sala de Revisión observa que el Juez Primero de Familia de Sincelejo otorgó un amparo, de carácter definitivo, sin que se efectuara una adecuada verificación y/o análisis del requisito de subsidiariedad, tal como lo exige la Constitución[88] y el Decreto 2591 de 1991[89], pues de hacerlo habría concluido que por esta razón era evidente la improcedencia de la acción de tutela.

(ii) El reconocimiento de una reliquidación pensional sin sujeción a los topes pensionales, era manifiestamente ilegal

a) Precedente en materia de aplicación de topes pensionales al régimen especial de los funcionarios de la Rama Judicial y del Ministerio Público previsto en el Decreto 546 de 1971

101. De tiempo atrás el ordenamiento jurídico ha establecido limitaciones al reconocimiento pensional, incluso de las prestaciones reconocidas en el marco de regímenes especiales amparados por la transición, así:

i) La Ley 4ª de 1976 en su artículo 2º fijó la prohibición de que el valor de la pensión excediera de 22 smlmv.

ii) La Ley 71 de 1988, que modificó la Ley 4ª de 1976, dispuso un límite de 15 smlmv.

iii) El Decreto 1160 de 1989, que reglamentó la Ley 71 de 1988, estableció un

límite máximo para la pensión de jubilación por aportes, de 15 smlmv.

iv) La Ley 100 de 1993[90] en el párrafo 3º de su artículo 18, autorizó al Gobierno Nacional a limitar el monto de la pensión en el régimen de prima media con prestación definida a 20 smlmv.

v) El Decreto 314 de 1994 estableció que las pensiones reconocidas a cargo del Instituto de Seguros Sociales se sujetarían a un máximo de 20 smlmv.

vi) La Ley 797 de 2003[91] en el inciso 5º de su artículo 4º, señaló un tope pensional de 25 smlmv.

vii) El Acto Legislativo 01 de 2005 en el párrafo 1º del artículo 1º elevó a rango constitucional el límite para el reconocimiento pensional a 25 smlmv[92].

102. A su turno, la Corte Constitucional ha señalado que el derecho a la pensión adquirido en virtud de la extensión de los regímenes especiales no impide el reconocimiento y reliquidación pensional con limitación[93], por cuanto prevalecen los principios de igualdad, sostenibilidad financiera del sistema, interés general y distribución equitativa de los recursos limitados del Sistema de Seguridad Social.

103. Es por eso que esta Corporación, en reiteradas oportunidades[94], ha señalado que los topes pensionales constituyen un límite establecido por el legislador para el pago de las mesadas pensionales, inclusive, para aquellas reconocidas con fundamento en el régimen de transición, de tal suerte, que resultaría contradictorio que una autoridad judicial interprete una mesada pensional por el hecho de ser especial, sin límite de cuantía[95]. Con todo, la Corte Constitucional ha señalado que “en caso de que las normas especiales de tales regímenes no dispusieran un límite cuantitativo para las mesadas, debía aplicarse el tope señalado en las reglas generales, específicamente en la Ley 100 y las disposiciones que la modifican en lo pertinente”.

104. Es así como la jurisprudencia constitucional ha sido enfática en señalar que los derechos pensionales reconocidos en virtud de la transición se encuentran sujetos a los mencionados topes, pese a que la norma del régimen especial no hubiere dispuesto, de manera expresa, limitación alguna para el reconocimiento y pago de la prestación aludida.

Esta postura, puede resumirse de la siguiente manera:

105. En la sentencia C-089 de 1997, esta Corporación fijó de manera inequívoca su postura frente a la aplicación del monto máximo de 20 smlmv para el reconocimiento de la pensión previsto en la Ley 100 de 1993, a los servidores públicos excluidos del régimen general de pensiones. Esta regla fue adoptada porque “una interpretación diferente, conduciría a la existencia de un grupo de pensionados privilegiados, excluidos [sic] de los límites máximos que la ley ha previsto para el reconocimiento y valor de las pensiones”.

106. En la sentencia C-155 de 1997, este Tribunal Constitucional sostuvo que es legítimo que la ley señale un límite máximo al monto de la pensión, sin que por ello el derecho a la seguridad social se entienda conculcado. Las prerrogativas que la Constitución establece en favor de los pensionados no pueden privar al legislador de la fijación de mínimos y máximos para las pensiones en ejercicio de su competencia de interpretar, modificar, derogar y sustituir leyes[96], toda vez que estos límites concretan la garantía de los recursos existentes para el pago del pasivo pensional, con asignación preferente a quienes se encuentran en escala económica inferior.

107. En la sentencia C-258 de 2013, esta Corporación reiteró que “los topes pensionales son un límite existente desde antes de la expedición el (sic) Acto Legislativo 01 de 2005 y que su incorporación en el texto superior mediante su artículo 48 busca establecer los topes “para todas las mesadas pensionales con cargo a los recursos de naturaleza pública”, con el fin último de “limitar y reducir los subsidios que el Estado destina a la financiación de las pensiones más altas, muchas de ellas originadas en los regímenes pensionales especiales vigentes antes de la expedición de la Ley 100 de 1993” (negrillas y subrayas propias del texto)[97]. Así las cosas, resulta “desproporcionado y contrario a los principios constitucionales del Estado Social de Derecho y a los que inspiran el sistema general de pensiones, la interpretación conforme a la cual las mesadas de quienes se encuentran en transición no están sujetas a tope”[98].

108. Así mismo, en esa oportunidad la Corte aclaró que: i) el régimen de transición no estableció un derecho autónomo, sino por el contrario una expectativa legítima; ii) los derechos de los particulares deben ceder ante el interés público o social cuando entren en conflicto con una ley expedida por motivo de utilidad pública o interés social[99] y; iii) el

artículo 58 de la Constitución y el Acto Legislativo 01 de 2005, únicamente protegen los derechos pensionales que no hayan sido obtenidos con fraude a la ley o en abuso del derecho.

109. Así mismo, en la sentencia SU-210 de 2017, este Tribunal Constitucional recordó que “los topes en las mesadas pensionales han sido consagrados, al menos, desde la Ley 4ª de 1976, la Ley 71 de 1988 y la Ley 100 de 1993, así, en las Sentencias C-089 de 1997 y C-155 de 1997, esta Corporación señaló que cuando las normas especiales de los regímenes anteriores a la Ley 100 de 1993, no disponían de un límite cuantitativo para las mesadas, lo procedente era aplicar el tope”[100].

110. En línea con lo anterior, esta Corte, de manera reciente, en la sentencia T-360 de 2018, señaló que “debido a que los topes pensionales han sido una constante en el ordenamiento jurídico, resultaría contradictorio que, por ejemplo, una autoridad judicial interprete que una mesada pensional por el hecho de ser especial, tiene una cuantía ilimitada”[101]. Así, recordó el marco jurídico sobre topes pensionales en la jurisprudencia constitucional en los siguientes términos:

“(i) Siguiendo el Acto Legislativo 01 de 2005, la Sentencia C-258 de 2013 impuso un tope para todas las mesadas pensionales con cargo a los recursos públicos; (ii) estos límites abarcan a pensiones reconocidas en virtud del régimen de transición; (iii) cuando una mesada pensional no tiene un tope específico deben aplicarse las reglas generales, Ley 100 de 1993 y las disposiciones que la modifican, en todo caso no puede excederse el tope de 25 smlmv; (iv) esta Corporación ya ha aplicado el tope de 25 smlmv a pensiones diferentes a las reconocidas en atención a la Ley 4ª de 1992 (Sentencias T-892 de 2013, T-320 de 2015); (v) el desconocimiento de los topes pensionales implica la vulneración del principio y derecho fundamental a la igualdad y los principios del Sistema de Seguridad Social; y, adicionalmente, (vi) desconoce la sostenibilidad financiera, pues se trata de un sistema que se rige por subsidios en el cual la “diferencia” se paga con recursos públicos, por consiguiente, reconocer una mesada pensional sin topes afecta directamente el subsidio de quienes perciben menores ingresos económicos, limita la cobertura del sistema y la progresividad del mismo; por ende, (vii) resulta desproporcionado y contrario a los principios constitucionales del Estado Social de Derecho la interpretación según la cual las mesadas de quienes se encuentran en transición no están sujetas a tope. En esa medida, en

dicha sentencia de constitucionalidad se estableció que “procede, como efecto de la sentencia, se produzca un ajuste inmediato de todas las pensiones que se hayan venido pagando por encima de ese tope.”; y (viii) el reajuste de los topes pensionales es automático, por consiguiente, los reajustes realizados son actos administrativos de cumplimiento”.

111. Así las cosas, del anterior recuento normativo y jurisprudencial, se concluye lo siguiente:

112. Ciertamente, el régimen de transición establecido por la Ley 100 de 1993 tuvo por objeto respetar las expectativas legítimas de las personas que aspiraban a obtener su derecho a la pensión con fundamento en los requisitos de la norma anterior. Con todo, si bien en el artículo 36 de la citada disposición se previó una transición para garantizar únicamente los aspectos del régimen especial relacionados con la edad, monto -entendido como tasa de remplazo[102]- y número de semanas o tiempo de servicio[103], también se implementaron unos nuevos requisitos para el derecho a la pensión aplicables a toda la población[104].

113. En esa medida, aspectos diferentes a los anteriormente señalados no se ampararon con la transición. De ello resulta claro que el tope pensional no fue un aspecto cobijado por la transición, pues la Ley 100 de 1993 y normas concordantes establecieron límites sobre la materia.

114. Es decir, la misma Ley 100 de 1993, en su artículo 279, no incluyó, dentro de las personas exceptuadas de su aplicación, a los funcionarios del Ministerio Público[105]. Sobre todo, teniendo en cuenta que mediante el Decreto 691 de 1994 se incorporó a los servidores pertenecientes al Ministerio Público al Sistema General de Pensiones, a partir del 1º de abril de 1994 (artículo 1º numeral 1º).

b) El desconocimiento de la figura de los topes pensionales en el caso concreto

115. La Sala encuentra que en el asunto sub examine, el Juez Primero de Familia de Sincelejo ordenó un reconocimiento pensional, sin atender al precedente constitucional ni a las normas de topes pensionales aplicables a las mesadas de beneficiarios de regímenes especiales. Es así, como el referido despacho judicial desconoció los pronunciamientos para



entonces vigentes, que eran vinculantes para su decisión y omitió emplear la regla prevista por el Decreto 314 de 1994 -20 SMLMV- para limitar la cuantía de la prestación reconocida a la señora Alvis González.

116. Para mayor claridad y precisión, a continuación se transcriben los argumentos con los cuales el juez de tutela sustentó el reconocimiento pensional en favor de la señora Alvis González, con desconocimiento de los topes pensionales:

#### “CONSIDERACIONES

##### LA NO RENDICIÓN OPORTUNA DEL INFORME SOLICITADO. CONSECUENCIAS.

Resulta pertinente sostener que, para la prosperidad de la presente acción de tutela, para este juzgado resulta suficiente considerar que, en virtud del incumplimiento del requerimiento que se le hizo a la parte accionada para que rindiera oportunamente un informe acerca de la demanda, se tienen por ciertos cada uno de los hechos expuestos por el actor para dar por acreditada la violación a sus derechos fundamentales y resolver de plano, sin otro tipo de consideraciones, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, cuyo tenor literal reza: ‘Si el informe no fuere rendido dentro del plazo correspondiente, se tendrán por ciertos los hechos y se entrará a resolver de plano, salvo que el juez estime necesaria otra averiguación.

(...).

Para este caso particular, la accionante ha acreditado probatoriamente que pertenece al régimen pensional especial para ex funcionarios de la Rama Judicial y el Ministerio Público consagrado en el Decreto 546 de 1971, en concordancia con el Decreto 717 de 1978, en el que se exige para obtener la pensión de jubilación la edad de 55 años (varones) y 20 de servicios, de los cuales por lo menos 10 deben haber sido prestados a la Rama Judicial. Por tal razón, esta pretende que se le reliquide su pensión de jubilación de conformidad con lo dispuesto en el régimen especial del que dice es beneficiaria.

(...).

4. Hechas estas previas anotaciones, debe considerarse que la accionante ha planteado que, por la falta de reliquidación de su pensión de jubilación, sujeta y en armonía con el

artículo 6° del Decreto 546 de 1971, la conducta de la accionada, sumado a su dicho en cuanto a los problemas de salud que la aquejan, no le permitirán gozar de la pensión de vejez que por ley le corresponde.

El monto de la pensión de la accionante no debe estar sometida a límite de cuantía alguno, entonces el criterio expuesto por CAJANAL EICE - En Liquidación para someter la pensión a los 20 salarios mínimos legales mensuales, es contrario a lo literalmente expresado, téngase en cuenta que ya esta materia está suficientemente aclarada y definida por la jurisprudencia constitucional y contencioso administrativa.

La misma Alta Corporación [Corte Constitucional], frente al tema aquí tratado, ha mantenido el anterior criterio jurisprudencial, al considerar que por violación al debido proceso administrativo, por inaplicación indebida de una norma que no procede en los regímenes especiales y negar el total monto de la pensión que dicho régimen consagra, con escisión del mismo, y ordenó en cada caso la reliquidación según el Decreto 546 de 1971.

Si la situación pensional de la demandante la regula el artículo 6º del Decreto 546 de 1971, no es posible que Cajanal para establecer el monto de la pensión tiene como base el límite de los 20 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Deviene sostener, por lo dicho, que la conducta del Gerente Liquidador de CAJANAL - EICE, constituye una vía de hecho que genera la violación del derecho fundamental al DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO de la tutelante, la cual, con sujeción al precedente jurisprudencial imperante en el punto, amerita que se ampare en forma definitiva y se impartan al accionado las órdenes pertinentes para conjurar el agravio al derecho fundamental vulnerado[106] (Negrillas adicionales fuera del texto original).

117. Ahora bien, a fin de determinar cuál era el marco jurídico aplicable a la situación de la señora Alvis González, resulta necesario destacar que su derecho a la pensión se causó con fundamento en el Decreto 546 de 1971. En efecto, se acreditó que: i) a primero de abril de 1994 reunía los requisitos exigidos para ser beneficiaria del régimen de transición, ii) cumplió 50 años de edad, iii) tenía 20 años de servicios al Estado continuos o discontinuos, prestados con anterioridad o posterioridad a la vigencia del Decreto 546 de 1971, de los cuales, por lo menos 10, fueron prestados exclusivamente al Ministerio Público y v) se encontraba vinculada al Ministerio Público con anterioridad a la entrada en vigencia

de la Ley 100 de 1993.

118. En efecto, los reconocimientos pensionales, están sujetos a los términos establecidos por la normatividad vigente al momento de su causación. En el asunto sub examine, pese a que el artículo 8º del Decreto 546 de 1971 no establecía límite para el pago de las pensiones de los funcionarios de la Rama Judicial y el Ministerio Público, con la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993 se extendió la sujeción de mesadas pensionales, incluso de regímenes especiales, a los topes fijados por el régimen general[107]. Estos límites de reconocimiento y pago de pensiones fueron modificados posteriormente con la Ley 797 de 2003 y del Acto Legislativo 01 de 2005, elevándolo a la suma de 25 SMLMV[108].

119. Pues bien, luego de analizar el contenido de la providencia acusada, esta Sala observa que dicha decisión dejó de lado el marco jurídico conforme con el cual resulta aplicable el tope pensional de 20 SMLMV, dispuesto por el Decreto 314 de 1994, inclusive respecto de las pensiones reconocidas en virtud del régimen de transición. El mencionado marco, como ya se indicó en el párrafo 118 supra, se encuentra previsto en el artículo 48 de la Constitución, modificado por el Acto Legislativo 01 de 2005, la Ley 100 de 1993, el Decreto 314 de 1994, la Ley 797 de 2003.

120. A su vez, esta Corte ha señalado la determinación del alcance normativo de estas disposiciones en las sentencias de constitucionalidad C-089 de 1997 y C-155 de 1997 (vigentes al momento de la adopción del fallo cuestionado), así como también, la sentencia C-258 de 2013, las sentencias de unificación SU-230 de 2015 y 210 de 2017 y las Sentencias de Sala de Revisión, entre estas las T-892 de 2013 y T-320 de 2015.

121. En ese sentido, el marco jurídico constitucional, legal y jurisprudencial sistemáticamente ha establecido que las mesadas pensionales están sujetas a un tope máximo, lo cual tiene alcance respecto a las pensiones reconocidas en virtud del Decreto 546 de 1971, tal y como sucede con la pensión de la señora Julieta del Carmen Alvis González.

122. En línea con lo anterior, resulta regresivo y, además contrario al marco jurídico aludido, considerar que las pensiones reconocidas en virtud de regímenes especiales, como los de la Rama Judicial y del Ministerio Público, carecen de límites. En consecuencia,

resultaba manifiestamente contrario a la normativa vigente afirmar, como lo hizo el juez de tutela, que la pensión de la señora Alvis González no estaba sujeta a límites.

123. Ahora bien, pese a que en las sentencias C-089 de 1997 y C-155 de 1997, la Sala Plena de esta Corporación determinó que ninguna mesada pensional con cargo a los recursos públicos podía ser superior a 20 SMLMV, el Juzgado Primero de Familia de Sincelejo decidió apartarse del precedente constitucional con efectos erga omnes.

124. Al respecto, para esta Sala resulta necesario advertir que la autoridad judicial accionada estaba actuando en calidad de juez constitucional al momento de resolver la acción de tutela presentada por la señora Alvis González en contra de Cajanal. De manera que este debía sujetarse a la cosa juzgada constitucional y a la interpretación de la figura de los topes pensionales señalada por esta Corporación, pues lo cierto es que “cuando se trata de asuntos constitucionales, el órgano de unificación jurisprudencial es la Corte Constitucional por ser el encargado de interpretar las normas constitucionales; en consecuencia, se desconoce la cosa juzgada constitucional y la interpretación de esta Corte”[109].

125. Ahora, si en gracia de discusión el Juez Primero de Familia de Sincelejo, en su rol de juez constitucional, tuviere permitido apartarse del precedente de la Corte Constitucional para en su lugar preferir el fijado por la Jurisdicción Contenciosa, debía satisfacer los requisitos estrictos señalados para el efecto de: “i) presentar de forma explícita las razones con base en las cuales se apartan del precedente, y ii) demostrar con suficiencia que la interpretación brindada aporta un mejor desarrollo a los derechos y principios constitucionales”[110].

126. Así las cosas, se encuentra que el Juez Primero de Familia de Sincelejo se apartó del precedente del órgano de cierre de la jurisdicción constitucional, sin que para ello justificara con suficiencia las razones por las cuales consideraba que la postura de la Corte Constitucional no debía aplicarse al caso de la señora Alvis González. En esa medida, esta Sala insiste en que dicho juez constitucional contrarió la ratio decidendi de las sentencias de constitucionalidad aludidas y, por ende, desconoció el alcance de los derechos fundamentales fijados por esta Corporación.

(iii) El desconocimiento del principio de sostenibilidad fiscal era evidente

127. Los principios de igualdad, sostenibilidad financiera del sistema, interés general y distribución equitativa de los recursos limitados del Sistema de Seguridad Social[111], así como la solidaridad[112], eficiencia, universalidad y progresividad en los términos establecidos en la Constitución y la ley, son los contenidos fundamentales que justifican el núcleo del derecho a la seguridad social. Por esta sencilla razón, estos principios ni siquiera pueden ser desconocidos por los regímenes especiales de pensión[113].

128. En esa medida, la jurisprudencia constitucional ha reconocido, de manera uniforme y reiterada, que la importancia de la sostenibilidad financiera del sistema radica en que permite lograr la cobertura universal y el pago futuro de las pensiones a cargo del sistema[114]. Por eso, ha sido enfática en que el derecho a la pensión adquirido en virtud de la extensión de los regímenes especiales no impide el reconocimiento y reliquidación pensional con limitación[115], pues “los topes en las mesadas pensionales han sido consagrados, al menos, desde la Ley 4ª de 1976, la Ley 71 de 1988 y la Ley 100 de 1993, así, en las Sentencias C-089 de 1997 y C-155 de 1997”[116].

129. En ese orden de ideas, el reconocimiento de derechos pensionales sin limitación alguna, implica establecer un sistema de privilegios a un grupo que se encuentra en una posición favorable respecto de las condiciones actuales de la mayoría de la sociedad, que quebranta los principios estructurales del sistema (solidaridad, equidad y eficiencia)[117]. Así las cosas, permitir que con cargo a los recursos públicos se financie la pensión sin límite de cuantía de la señora Julieta del Carmen Alvis González, desconoce la justicia distributiva y la solidaridad que debe conducir el Sistema General de Pensiones.

130. Ab initio, resulta necesario advertir que la Corte Constitucional ha señalado que la acción de tutela contra sentencias de tutela también procede en aquellos en los cuales se pretenda “revertir o de detener situaciones fraudulentas y graves, suscitadas por el cumplimiento de una orden proferida en un proceso de amparo”[118].

131. De conformidad con lo anterior, se destaca que luego de la expedición de la providencia de tutela acusada, la señora Julieta del Carmen Alvis González inició un incidente de desacato, en tanto que consideró el incumplimiento de las órdenes consignadas en la mencionada decisión judicial. En ese trámite de incidental deben destacarse algunas actuaciones que, a su vez, dan cuenta de una situación irregular

suscitada con ocasión del cumplimiento del fallo de tutela, a saber: la práctica de un dictamen pericial sin la debida vinculación de la UGPP.

132. El Juzgado Primero de Familia de Sincelejo, haciendo uso de sus facultades oficiosas, ordenó la práctica de un dictamen pericial para que se determinara entre la liquidación presentada por la UGPP y la allegada por la señora Alvis González, cuál de ellas se encontraba ajustada a derecho. Se destaca que la conclusión de la referida prueba pericial fue la siguiente: “Este arroja un total en diferencia de mesadas la suma de \$838’301.089,75, para un retroactivo indexado de \$1.107’795.829,2 y por intereses moratorios más capital \$2.574’586.608, 06”[119].

133. Pues bien, de las pruebas obrantes en el expediente, esta Sala de Revisión observó que la parte en contra de quien se pretende hacer valer dicha prueba no estuvo vinculada al referido trámite incidental, de ello da cuenta el auto de 10 de febrero de 2017, por medio del cual el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Sincelejo conoció el grado jurisdiccional de consulta de la sanción impuesta por el Juzgado Primero de Sincelejo, así:

“Se evidencia que para el 31 de enero de 2013, el juzgado a quo apertura el incidente de desacato contra la Caja Nacional de Previsión Social E.I.C.E., sin previo requerimiento del superior del liquidador de la época Jairo de Jesús Cortés, según se desprende de la intervención de la apoderada general de dicha entidad Rosa Elvira Reyes Medina”.

También queda demostrado, que además de omitirse el trámite de requerimiento previo al superior, respecto de quien, resultara sancionada, esto es, la directora general de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP, creada por el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, doctora Gloria Inés Cortés Arango, dentro del accesorio no se encuentra providencia mediante la cual se le haya vinculado siquiera directamente, como resultara de hecho, a pesar de que la Resolución UGM 046184 de 14 de mayo de 2012, por la cual se da cumplimiento a un fallo de tutela, fuera expedida por el Liquidador de la Caja Nacional de Previsión Social – EICE-”[120] (Se destaca).

134. Así las cosas, esta Sala considera que a la UGPP se le vulneró su derecho al debido proceso, por cuanto esta entidad no tuvo oportunidad de ejercer, en debida forma, su

derecho de defensa y contradicción respecto del dictamen pericial aludido, más aún, cuando la cifra que arrojó dicha prueba era tan cuantiosa (\$2.574.586.608.06).

135. En esa medida, el Juez Primero de Familia de Sincelejo desatendió injustificadamente el mandato legal previsto por el artículo 228 del Código General del Proceso, según el cual “la parte contra la cual se aduzca un dictamen pericial podrá solicitar la comparecencia del perito a la audiencia, aportar otro o realizar ambas actuaciones”.

(v) La apertura de una investigación penal sobre las presuntas irregularidades en el reconocimiento y órdenes de pago del derecho pensional sin sujeción a tope alguno a favor de la señora Alvis González

136. Esta Sala de Revisión destaca que, además de los indicios reseñados, tuvo conocimiento de que la UGPP formuló denuncia penal en contra del Juzgado Primero Promiscuo de Familia de Sincelejo “con ocasión del fallo de tutela del 23 de agosto de 2011, dictado en la acción de tutela No. 2011-00496 por el delito de prevaricato por acción la cual cursa en la Fiscalía Primera Delegada ante el Tribunal Superior de Sincelejo bajo el radicado No. 700016001037 201700699, [que] actualmente se encuentra en etapa de INDAGACIÓN”[121].

137. Así las cosas, la Sala considera necesario adoptar una decisión sobre los efectos de la sentencia proferida, mientras las autoridades competentes adoptan una decisión sobre la responsabilidad penal, disciplinaria o fiscal de la autoridad judicial accionada[122].

138. Una vez acreditada la situación fraudulenta, la Sala encuentra probada la inexistencia e imposibilidad de la UGPP para acudir a otro mecanismo legal para resolver la situación -carácter residual de la acción de tutela-, por cuanto, en contra de dicha decisión de tutela no procede recurso alguno.

## 5. Órdenes a impartir

139. Acreditada como está, la situación fraudulenta en el trámite de tutela controvertido, es necesario revertir la grave situación generada por la decisión adoptada por la autoridad judicial y para evitar que se continúe generando un grave detrimento del

patrimonio público.

140. Por ello, la Sala revocará la providencia dictada por la Corte Suprema de Justicia - Sala de Casación Civil, el diez (10) de mayo de dos mil dieciocho (2018), que confirmó la decisión proferida por el Tribunal Superior de Distrito judicial de Sincelejo -Sala Civil, Familia, Laboral, el quince (15) de marzo de dos mil dieciocho (2018), mediante la cual se declaró improcedente el amparo solicitado por la UGPP.

141. En consecuencia, se dejará sin efectos la sentencia de tutela emitida por el Juzgado Primero de Familia de Sincelejo el 23 de agosto de 2011, y en su lugar, se declarará improcedente la solicitud de amparo presentada por la señora Julieta del Carmen Alvis González contra Cajanal en liquidación.

142. De igual forma, al haberse advertido una actuación irregular del Juez Primero Promiscuo de Familia de Sincelejo -hoy Juez Primero de Familia de Sincelejo-, esta Sala de Revisión ordenará la compulsa de copias al Consejo Seccional de la Judicatura de Sucre - Sala Jurisdiccional Disciplinaria-, a la Contraloría General de la República, a la Fiscalía General de la Nación y a la Procuraduría General de la Nación, para que adelanten las acciones que estimen pertinentes por los hechos irregulares referidos en esta providencia.

## 6. Síntesis de la decisión

143. En el presente asunto, la Sala de Revisión estudió una acción de tutela interpuesta por la UGPP en contra de una sentencia de tutela proferida por el Juzgado Primero de Familia de Sincelejo, a fin de obtener el amparo de sus derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia en conexidad con el principio de sostenibilidad financiera del sistema pensional.

144. La Sala, luego de encontrar acreditados los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial, admitió la tutela presentada contra una decisión de la misma naturaleza. Esto, al advertir la configuración de la cosa juzgada fraudulenta por fraude a la ley, debido a la presencia de irregularidades que generaron afectación a los derechos fundamentales de la entidad accionante, de la comunidad en general, así como el detrimento en los principios constitucionales que orientan el sistema



pensional.

### III. Decisión

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

#### RESUELVE

Primero.- REVOCAR la sentencia proferida por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, el 10 de mayo de 2018, que confirmó el fallo dictado por la Sala de Civil-Familia-Laboral del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Sincelejo, el 15 de marzo de 2018, mediante el cual se declaró improcedente la tutela presentada, y por ende se dejó en firme la sentencia dictada por el Juzgado Primero Promiscuo de Familia de Sincelejo (hoy Juzgado Primero de Familia de Sincelejo), el 23 de agosto de 2011. En su lugar, CONCEDER el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de Protección Social -UGPP-.

Segundo.- En consecuencia, DEJAR SIN EFECTOS, la sentencia dictada por el Juzgado Primero Promiscuo de Familia de Sincelejo (hoy Juzgado Primero de Familia de Sincelejo), el 23 de agosto de 2011, dentro del proceso de amparo promovido por la señora Julieta del Carmen Alvis González en contra de Cajanal -En liquidación- y, en su lugar, DECLARAR IMPROCEDENTE la solicitud de amparo.

Tercero.- COMPULSAR copias al Consejo Seccional de la Judicatura de Sucre -Sala Jurisdiccional Disciplinaria-, a la Contraloría General de la República, a la Fiscalía General de la Nación y a la Procuraduría General de la Nación, para que adelanten las acciones que estimen pertinentes por los hechos irregulares referidos en esta providencia.

Cuarto.- Por Secretaría General, líbrense las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Comuníquese y cúmplase,

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

Con salvamento de voto

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO DE LA MAGISTRADA

DIANA FAJARDO RIVERA

A LA SENTENCIA T-073/19[123]

1. Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la mayoría, me permito exponer las razones por las cuales me aparto de la decisión adoptada en la Sentencia T-073 de 2019. En lo fundamental, considero que el Fallo flexibiliza, sin la debida justificación, la intervención extraordinaria del juez de tutela en las decisiones de amparo que han hecho tránsito a cosa juzgada constitucional.

2. La acción de tutela promovida por la UGPP pretendía dejar sin efectos la Sentencia emitida por un juez de tutela que había hecho tránsito a cosa juzgada constitucional. La Corte ha admitido que esto puede llegar a ocurrir, pero bajo circunstancias extraordinarias. Así, ha sostenido de forma reiterada la regla de la improcedencia del amparo contra decisiones de tutela revestidas del valor de cosa juzgada, por razones de seguridad jurídica, estabilidad del sistema jurídico y garantía efectiva de los derechos fundamentales[124]. Sin embargo, en la Sentencia T-218 de 2012[125], esta Corporación admitió un supuesto excepcional, relativo a los casos de fraude, en el cual es posible que, por medio de una decisión de amparo, se haga cesar lo ordenado previamente en una providencia

ejecutoriada de un juez de tutela.

En dicho Fallo, la Corte consideró que la cosa juzgada de una sentencia de tutela no puede ser cuestionada de forma absoluta y, por lo tanto, no es susceptible de ser revocada con posterioridad. No obstante, aceptó que en virtud del principio según el cual, el fraude todo lo corrompe, derivado a su vez del mandato constitucional de buena fe, es posible hacer cesar los efectos de una providencia que ha sido el resultado de una situación de fraude. Con todo, para que ello tenga lugar, de acuerdo con el fundamento esencial de dicho precedente[126], una de las exigencias es que “[d]ebe probarse de manera clara y suficiente, que la decisión adoptada en una anterior acción de tutela fue producto de una situación de fraude, que atenta contra el ideal de justicia presente en el derecho (Fraus omnia corrumpit)”[127].

En la Sentencia de la que me aparto, la mayoría consideró que la decisión de tutela, dictada el 23 de agosto de 2011, por el Juzgado Primero de Familia de Sincelejo, que pretendía revertir la entidad accionante mediante la solicitud de amparo interpuesta, efectivamente había sido producto de fraude y, como consecuencia, la dejó sin efectos. Al respecto, manifesté que, además de la importancia que concedía al valor de la cosa juzgada por los intereses que garantiza, también compartía el propósito superior de proteger el patrimonio público, así como la legalidad con arreglo a la cual deben ser adquiridos los derechos, en el marco de la Sentencia T-218 de 2012. Sin embargo, observé que no estaba claro que la decisión de 2011 había sido producto de maniobras irregulares y manifesté mi preocupación por aseverarlo, sin contar con soportes probatorios en tal sentido.

En la Sentencia T-218 de 2012[128], en la cual la Corte admitió el caso de fraude como circunstancia excepcional para hacer cesar las órdenes ejecutoriadas de un juez de tutela, se constató un supuesto de dicha naturaleza y se procedió a aplicar el principio de que el fraude todo lo corrompe, a partir de la verificación de circunstancias como las siguientes. Esta Corporación encontró que (i) el juez que había concedido el amparo, a causa de su decisión, había sido declarado disciplinariamente responsable, por falta gravísima dolosa, vinculada al delito de prevaricato por acción. De otra parte, entre otros hechos indicadores, (ii) halló que en el proceso de tutela, tratándose del reconocimiento de pensiones gracia a un grupo de casi cien docentes, ninguno había allegado resolución de nombramiento, que pudiera dar cuenta de la entidad territorial responsable de la vinculación del lugar de

trabajo y del tiempo de servicio prestado. Así mismo, que (iii) muchos de los documentos allegados al proceso eran ilegibles, la información que contemplan era insuficiente o carente de claridad, no contenía referencia alguna a años de servicio y tampoco especificaban la entidad responsable de la vinculación. Todo esto, según la Sentencia, cuestionaba que la autoridad judicial que tramitó el proceso de tutela contara con los medios probatorios suficientes para disponer el reconocimiento de la prestación solicitada.

Pues bien, en el presente asunto, me parece que no era clara la existencia de circunstancias al menos semejantes a las descritas con anterioridad, a partir de las cuales se pudiera inferir, de modo razonable, que la decisión de tutela emitida en el año 2011 estuvo precedida y fue el resultado de maniobras irregulares.

3. La decisión de la que discrepo argumenta como uno de los elementos indicadores del fraude que “el reconocimiento de una reliquidación pensional sin sujeción a los topes pensionales, era manifiestamente ilegal”. Sin embargo, de la jurisprudencia de la Corte citada por la decisión resulta claro que, en rigor, el precedente constitucional acerca de los topes legales de las pensiones de los regímenes especiales ha sido identificado en la Sentencia C-258 de 2013, no con anterioridad[129]. En este sentido, encuentro que para el 2011, año en que se emitió la decisión que la mayoría estimó fraudulenta, el “marco jurídico” sobre el referido régimen, que depende de la interpretación de las leyes y la Constitución efectuada por las autoridades judiciales, no estaba inequívocamente definido, en el sentido de que se encontraba prohibido el reconocimiento, en los regímenes especiales, de pensiones sin tope de cuantía. En consecuencia, no parece claro el carácter irregular de la decisión, por el hecho de haberse adoptado un criterio como el acogido, con anterioridad a la Sentencia C-258 de 2013.

4. Por último, la Sentencia se apoya en el hecho de que se abrió “una investigación penal sobre las presuntas irregularidades en el reconocimiento y órdenes de pago del derecho pensional sin sujeción a tope alguno a favor de la señora Alvis González”. Esta investigación se inició como consecuencia de la denuncia formulada por la accionante dentro del presente asunto. En relación con dicho aspecto, en el debate que precedió la adopción del Fallo, sugerí que se declarara improcedente la acción de tutela, por no contarse por ahora con elementos probatorios que sustentaran suficientemente la ilicitud de la actuación, pero con

la salvedad de que si el resultado de la denuncia penal era la declaratoria de la responsabilidad del Juez, se dispusiera que la Sentencia por él emitida quedará sin efectos. Mi solicitud, sin embargo, no fue atendida.

Fecha ut supra,

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

[1] Integrada por los Magistrados Carlos Bernal Pulido y Alejandro Linares Cantillo.

[2]Folios 1-29, cuaderno 1.

[3] Por el cual se limita la base de cotización obligatoria del Sistema General de Pensiones.

[4] Petición radicada bajo el consecutivo No. 23783 de 8 de noviembre de 2000 (Folio 30, cuaderno 1).

[5] Folios 36-40, cuaderno 1.

[6] Dentro del expediente no reposa la fecha en la cual la señora Alvis González interpuso la acción de tutela referida, y en el fallo de tutela del Juzgado Segundo Promiscuo de Familia de Sincelejo tampoco se indicó el momento de su presentación. En su solicitud de amparo pidió: “se ordene a Cajanal que le liquide y ordene a (sic) pagar la pensión de vejez a que tiene derecho con base en el 75% del último salario devengado, incluyendo las doceavas partes correspondientes a la prima de navidad, prima de vacaciones, prima de servicios, que no fueron incluidas en la Resolución No 20504 de Julio 26 de 2002”.

[7] Folios 151-156, cuaderno 1.

[8] Folios 41-43, cuaderno 1.

[9] Folios 157-158 y 159-161, cuaderno 1.

[10] Folios 162-164, cuaderno 1.

[11] Folios 65 y 162-164, cuaderno 1.

[12] Mediante el cual se derogan los Decretos 610 de marzo 26 de 1998 y 1239 de julio 2 de 1998, en los que se establece una bonificación por compensación de los Magistrados de Tribunal y otros funcionarios y se adiciona el Decreto 610 del 26 de marzo de 1998, respectivamente.

[13] Folios 44-57, cuaderno 1.

[14] Folios 58-64, cuaderno 1.

[15] Mediante escritos presentados el 8 de octubre de 2008[15], 14 de julio de 2009 y 21 de abril de 2010.

[16] Folios 65-66, cuaderno 1. En dicho fallo, el Tribunal resolvió:

TERCERO: (...) condénese a la Nación (...) a reconocer y pagar a los demandantes (...) JULIETA ALVIS GONZALEZ, Procuradores Judiciales del Distrito Judicial de Sucre, la bonificación por compensación mensual y con carácter permanente equivalente al 60% para el año 1999, 70% para el año 2000, y 80% para el año 2001, de los ingresos que por todo concepto perciban los Magistrados de la Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia, Consejo Superior de la Judicatura y Consejo de Estado a partir del 1º de enero de 1999.

CUARTO: Condenar a la demandada a pagar en forma indexada las sumas adeudadas por concepto de la prestación laboral reclamada, de acuerdo al I.P.C señalado por el DANE, con fundamento en el artículo 178 del Código Contencioso Administrativo.

[17] La información acerca de la presentación de esta acción de tutela fue obtenida por medio de la página web de la Rama Judicial de “Consulta de Procesos”.

[18] Folios 67-70, cuaderno 1.

[19] Folio 120 y CD, cuaderno 1.

[20] 1 CD, cuaderno 1.

[21] Folios 71-73, cuaderno 1.

[22] En concreto, se ordenó reliquidar las diferencias resultantes de la resolución UGM046184 frente a las resoluciones 20504 de 26 de julio de 2002, 14759 de 2003 y 22565 de 23 de octubre de 2004.

[23] CD, cuaderno 1.

[24] Folio 74, cuaderno 1.

[26] La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –UGPP- asumió el cumplimiento de la sentencia de tutela de la referencia, toda vez que el cierre del proceso liquidatorio de Cajanal fue dado a conocer al Juzgado de conocimiento, el 26 de agosto de 2013.

[27] Folio 182, cuaderno 1.

[28] Folio 7, cuaderno 1.

[29] Folios 1-29, cuaderno principal.

[30] Folios 103-104, cuaderno principal.

[31] Folios 109-133, cuaderno principal.

[32] Folios 179-182, cuaderno principal.

[33] Frente a este punto, es preciso aclarar que al admitir la acción de tutela interpuesta por la UGPP contra el juzgado Primero de Familia de Sincelejo, el juez de instancia -la Sala Civil-Familia-Laboral del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Sincelejo- ordenó la vinculación de la señora María Cristina Gloria Inés Cortes Arango en calidad de Directora General de la UGPP. De lo anterior, da cuenta el auto admisorio de la tutela, que obra de folios 103 a 104 del cuaderno 1.

[34] Folios 189-195, cuaderno 1.

[35] Folios 200-201 y 214-240, cuaderno 1.

[36] La UGPP hace referencia a esta suma, toda vez que había cancelado a la señora Alvis González unos valores de dinero en virtud de lo ordenado en resolución UGM 046184 de 14 de mayo de 2012.

[37] Folios 5-8, cuaderno 2.

[38] Folios 18-19, cuaderno principal.

[39] Folios 28-29, cuaderno principal.

[40] Folios 29, cuaderno principal.

[41] Folios 26-27, cuaderno principal.

[42] Folios 30-55, cuaderno principal. Así mismo, allegó respuesta con idéntico contenido vía correo electrónico, la cual obra de folios 56 a 80 del cuaderno principal.

[43] Folios 30-33, cuaderno principal.

[44] Folios 30-31, cuaderno principal.

[45] Sentencia T-406 de 2017.

[46] Sentencia C-590 de 2005.

[47] En los términos de la Sentencia C-590 de 2005, los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales no exigen que la decisión cuestionada comporte necesariamente una irregularidad procesal, sino que tal irregularidad tenga un efecto determinante en la providencia que se impugna.

[48] Con relación a este requisito, el inciso 1º del artículo 1 (de manera general), los artículos 5 e inciso 1º del 13 (en cuanto a la legitimación por pasiva) y el artículo 10 (en cuanto a la legitimación por activa) del Decreto 2591 de 1991, respectivamente, disponen: “Artículo 1. Objeto. Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o



la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos que señala este Decreto”; “Artículo 5. Procedencia de la acción de tutela. La acción de tutela procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas, que haya violado, viole o amenace violar cualquiera de los derechos de que trata el artículo 2o. de esta ley. También procede contra acciones u omisiones de particulares, de conformidad con lo establecido en el Capítulo III de este Decreto. La procedencia de la tutela en ningún caso está sujeta a que la acción de la autoridad o del particular se haya manifestado en un acto jurídico escrito”; “Artículo 13. Personas contra quien se dirige la acción e intervinientes. La acción se dirigirá contra la autoridad pública o el representante del órgano que presuntamente violó o amenazó el derecho fundamental. Si uno u otro hubiesen actuado en cumplimiento de órdenes o instrucciones impartidas por un superior, o con su autorización o aprobación, la acción se entenderá dirigida contra ambos, sin perjuicio de lo que se decida en el fallo. De ignorarse la identidad de la autoridad pública, la acción se tendrá por ejercida contra el superior”; “Artículo 10. Legitimidad e interés. La acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquiera persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos. || También se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa. Cuando tal circunstancia ocurra, deberá manifestarse en la solicitud”.

[49] Entre otras, ver la sentencia T-581 de 2015.

[50] En sentencias T-068 de 1998, la Corte decretó la existencia de estado de cosas inconstitucional. Situación reiterada por la sentencia T-1234 de 2008.

[51] Esta acción se encuentra prevista en el capítulo IX del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en los siguientes términos:

**ARTÍCULO 93. CAUSALES DE REVOCACIÓN.** Los actos administrativos deberán ser revocados por las mismas autoridades que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores jerárquicos o funcionales, de oficio o a solicitud de parte, en cualquiera de los siguientes casos:

1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley.

2. Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él.

3. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona.

[52] Establecida en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003.

[53] Ello en atención a que la revocatoria directa es competencia del Juez de lo Contencioso Administrativo, mientras que el recurso de revisión de sumas periódicas reconocidas por el tesoro público es competencia del Consejo de Estado, así como de la Corte Suprema de Justicia.

[54] Sentencia T-280 de 2017.

[55] Ello es así, no solo de conformidad con el texto de la Ley 797 de 2003, sino también, al tenor de la jurisprudencia de esta Corte sobre la materia. De hecho, en sentencia SU-427 de 2016, esta Corporación se pronunció sobre un reconocimiento pensional efectuado por los jueces ordinarios laborales – el Juzgado 16 Laboral del Circuito de Medellín y la Sala de Decisión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de la misma ciudad-. A su turno, en sentencia SU-631 de 2017 conoció acerca de pensiones otorgadas en virtud de los fallos dictados por jueces ordinarios laborales y de lo contencioso administrativo –Juzgado 1 Laboral del Circuito de Santa Martha, Juzgado 7 Laboral del Circuito de Medellín y Tribunal Superior de Distrito Judicial de Medellín–Sala de Decisión Laboral-, así como sentencias dictadas por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca (Sección Segunda, Subsección “D”) y Consejo de Estado (Sección Segunda, Subsección “A”).

[56] Sentencia SU-427 de 2016.

[57] Sentencias SU-427 de 2016 y SU-631 de 2017.

[58] Sentencia SU-427 de 2016.

[59] Ahora, es necesario precisar que, si bien la UGPP procedió a interponer acción de tutela contra la sentencia de tutela dictada por el Juzgado Primero de Familia de Sincelejo, también lo es que, eventualmente, esta habría podido intentar una acción de tutela para cuestionar íntegramente el reconocimiento pensional ordenado en una serie de decisiones judiciales apartadas de los criterios que evitan el abuso del derecho y el fraude a la ley.

[61] Entre otras, cfr., las sentencias T-328 de 2010, T-860 de 2011 y T-246 de 2015. La exigencia de razonabilidad, según la jurisprudencia constitucional, es más estricta en caso de que la actuación que se cuestione en sede de tutela sea una providencia judicial (cfr., sentencias C-590 de 2005, T-594 de 2008 y T-265 de 2015).

[62] De manera reciente, también, en la sentencia SU-427 de 2016, al hacer referencia, de manera general, al alcance que la jurisprudencia constitucional le ha otorgado al requisito de inmediatez, indicó: “7.6. Ahora, si bien la Constitución y la ley no establecen un término expreso de caducidad, en la medida en que lo pretendido con el amparo es la protección concreta y actual de un derecho fundamental, este Tribunal, en varias providencias, ha sostenido que ante la inexistencia de un término definido, en algunos casos se ha considerado que el plazo oportuno es de seis meses, luego de lo cual podría declararse la improcedencia de la tutela, a menos que, atendiendo a las particularidades del caso sometido a revisión, se encuentren circunstancias que justifiquen la inactividad del accionante<sup>107</sup>. En esas hipótesis, por ejemplo, se ha llegado a considerar que, bajo ciertos supuestos, un término de dos años puede llegar a ser considerado razonable<sup>108</sup>”. En el primer pie de página de la providencia en cita, se hace referencia, además, a lo señalado en las sentencias T-328 de 2010 y T-1063 de 2012.

[63] En virtud del Decreto 2196 de 2009, se dispuso la supresión y liquidación de Cajanal EICE. En el artículo 22 de dicha norma, modificado por el artículo 2 del Decreto 2040 de 2011, se estableció que la función de defensa judicial sería transferida a la UGPP desde el cierre de la liquidación, que se concretó el 11 de junio de 2013.

[64] Al respecto, indicó en el escrito de tutela: “un dependiente de la Unidad de Gestión de Pensiones y Parafiscales UGPP, se acercó al Despacho con el fin de solicitar información acerca de la acción de tutela interpuesta por esta Entidad, a lo que un funcionario del estrado judicial le informa de manera verbal, que el proceso no se encuentra, que se extravió y que por favor vuelvan a presentar la tutela”.

[65] Folios 85-86, cuaderno 1

[66] Sentencia T-060 de 2016 reiterada por la Sentencia T-360 de 2018.

[67] Ibíd.

[68] Sentencias C-590 y C-591 de 2005.

[69] Sentencia SU-1219 de 2001.

[70] Sentencia T-623 de 2002.

[71] Sentencias T-218 de 2011 y SU-627 de 2015.

[72] Sentencia SU-627 de 2015.

[73] Ibíd.

[74] Folio 68, cuaderno 1.

[75] Folio 28, cuaderno 1.

[76] A167 de 2013.

[77] Sentencia T-218 de 2012 reiterada por la Sentencia T-399 de 2013.

[78] Sentencias T-104 de 2007, T-218 de 2012, y SU-625 de 2015.

[79] Las sentencias se encuentran amparadas en la presunción de legalidad y acierto en cuanto a su fundamentación jurídica, apreciación de los hechos y valoración de las pruebas. Con todo, esa presunción puede ser desvirtuada en el evento en que se compruebe que el fallo en “contraevidente” o “raya con lo absurdo o exabrupto” porque se aparta de manera trascendente de las normas que regulan las instituciones esenciales del Estado.

[80] Sentencia SU-627 de 2015.

[81] Sentencia T-399 de 2013.

[82] Folio 68, cuaderno 1.

[83] Sentencia T-026 de 2010.

[84] Sentencia T-149 de 2002. En esta sentencia, la Corte tuteló el derecho de un adulto de 58 años, quien por su condición de enfermo grave del corazón aducía no poder emplearse

en ningún trabajo y, por lo tanto, no tener dinero para cubrir sus necesidades básicas y las de su familia.

[85] Sentencia T-124 de 2015. En este caso, la Corte reconoció que los líderes comunitarios y los trabajadores sociales se encuentran en situación de riesgo. Reconoció, igualmente, que en el caso de mujeres defensoras de derechos humanos, el riesgo es mayor.

[86] Sentencia T-728 de 2010.

[87] (i) inminencia del perjuicio, (ii) urgencia de medidas protectoras, (iii) gravedad del perjuicio e (iv) impostergabilidad de la acción de tutela.

[89] Artículo 6 del Decreto-ley 2591 de 1991: La acción de tutela no procederá: 1. Cuando existan otros medios de defensa judiciales, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable

[90] Por medio de la cual se creó el Sistema General de Seguridad Social con el objetivo de eliminar de manera progresiva de los regímenes especiales y exceptuados en pensiones.

[91] “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.”

[92] “A partir del 31 de julio de 2010, no podrán causarse pensiones superiores a veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes, con cargo a recursos de naturaleza pública”.

[93] Sentencia T-360 de 2018.

[94] Sentencias C-089 de 1997, C-155 de 1997, C-258 de 2013, SU-210 de 2017 y T-360 de 2018

[95] Sentencia T-360 de 2018.

[96] Sentencia C-155 de 1997.

[97] Sentencia T-360 de 2018, que reiteró lo dicho por la sentencia C-258 de 2013.

[98] Por ello, la Corte dispuso en sentencia C-258 de 2013 el reajuste inmediato de todas las pensiones que se hayan venido pagando por encima del tope legal, de conformidad con lo establecido por el Acto Legislativo 01 de 2005.

[99] Sentencia C-258 de 2013.

[100] Sentencia SU-210 de 2017.

[101] En dicha oportunidad la Corte estudió una acción de tutela interpuesta por la UGPP al solicitar el amparo a sus derechos fundamentales al debido proceso, desconocimiento del principio de sostenibilidad financiera del sistema pensional, e igualdad. Ello en atención a que la UGPP mediante la Resolución ADP del 24 de octubre de 2013, dio cumplimiento de la sentencia C-258 de 2013, y reajustó a 25 smlmv la mesada pensional del ciudadano Domingo Orlando Rojas. Sin embargo, en sentencias proferidas en proceso de nulidad y restablecimiento del derecho adelantado por el ciudadano Domingo Orlando Rojas en contra de la UGPP, se declaró la nulidad de dicha resolución y se ordenó a la entidad continuar el pago de la mesada pensional sin sujeción a tope alguno. La UGPP presentó acción de tutela en contra de las autoridades de lo Contencioso Administrativo. La Corte en sede de revisión, amparó de manera transitoria los derechos de la UGPP, al considerar que las autoridades judiciales accionadas desconocieron la regla de fijación de topes pensionales establecida por la misma Constitución.

[102] Sentencias SU-395 de 2017, SU-230 de 2015, C-258 de 2013.

[103] Aspectos del régimen especial al cual la persona se encontraba vinculada al momento de entrada en vigencia del Sistema General de Seguridad Social

[104] Sentencia SU-023 de 2018

[105] “ARTÍCULO 279. EXCEPCIONES. El Sistema Integral de Seguridad Social contenido en la presente Ley no se aplica a los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, ni al personal regido por el Decreto ley 1214 de 1990, con excepción de aquel que se vincule a partir de la vigencia de la presente Ley, ni a los miembros no remunerados de las Corporaciones Públicas.

Así mismo, se exceptúa a los afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del

Magisterio, creado por la Ley 91 de 1989, cuyas prestaciones a cargo serán compatibles con pensiones o cualquier clase de remuneración. Este Fondo será responsable de la expedición y pago de bonos pensionales en favor de educadores que se retiren del servicio, de conformidad con la reglamentación que para el efecto se expida.

Se exceptúan también, los trabajadores de las empresas que al empezar a regir la presente Ley, estén en concordato preventivo y obligatorio en el cual se hayan pactado sistemas o procedimientos especiales de protección de las pensiones, y mientras dure el respectivo concordato.

Igualmente, el presente régimen de Seguridad Social, no se aplica a los servidores públicos de la Empresa Colombiana de Petróleos, ni a los pensionados de la misma. Quienes con posterioridad a la vigencia de la presente Ley, ingresen a la Empresa Colombiana de Petróleos-Ecopetrol, por vencimiento del término de contratos de concesión o de asociación, podrán beneficiarse del régimen de Seguridad Social de la misma, mediante la celebración de un acuerdo individual o colectivo, en término de costos, forma de pago y tiempo de servicio, que conduzca a la equivalencia entre el sistema que los ampara en la fecha de su ingreso y el existente en Ecopetrol”.

[106] Folios 69 y 70, cuaderno 1.

[107] Tal y como lo ha sostenido esta Corte en sentencias C-089 de 1997[107] y C-155 de 1997, cuando un régimen especial pensional no establecía límite aplicable para el pago de la mesada, el reconocimiento y pago de esta prestación se entendía amparada en las disposiciones del régimen general.

[108] En el caso abordado por esta Corte en sentencia T-360 de 2018, se aplicó el tope de 25 SMLMV y no de 20 SMLMV, en razón a que la sujeción de la mesada pensional del causante se efectuó en virtud de la orden de la sentencia C-258 de 2013. De conformidad a ella, Cajanal ajustó automáticamente la mesada pensional a 25 SMLMV, tope impuesto por la citada providencia. Por el contrario, en el asunto que ocupa la atención de esta Sala, Cajanal en las diferentes oportunidades en que la señora Alvis González solicitó la reliquidación de su pensión, le indicó que su mesada pensional estaba sujeta al tope de 20 SMLMV que estableció la Ley 100 de 1993 y posteriormente el Decreto 314 de 1994.

[109] Sentencia T-708 de 2013.

[110] *Ibíd.*

[112] En sentencia C-111 de 2006, este Tribunal sostuvo que: “El principio de solidaridad exige la ayuda mutua entre las personas afiliadas, vinculadas y beneficiarias, independientemente del sector económico al cual pertenezcan, y sin importar el estricto orden generacional en el cual se encuentren. Este principio se manifiesta en dos subreglas, a saber: En primer lugar, el deber de los sectores con mayores recursos económicos de contribuir al financiamiento de la seguridad social de las personas de escasos ingresos, por ejemplo, mediante aportes adicionales destinados a subsidiar las subcuentas de solidaridad y subsistencia del sistema integral de seguridad social en pensiones, cuando los altos ingresos del cotizante así lo permiten. En segundo término, se acuden a otras herramientas del sistema de seguridad social en aras de contribuir por el bienestar general y el interés común, tales como, (i) el aumento razonable de las tasas de cotización, siempre y cuando no vulneren los derechos fundamentales al mínimo vital y a la vida digna; (ii) la exigencia proporcional de períodos mínimos de fidelidad o de carencia, bajo la condición de no hacer nugatorio el acceso a los derechos de la seguridad social y, eventualmente; (iii) el aumento de las edades o semanas de cotización, con sujeción a los parámetros naturales de desgaste físico y psicológico, como lo reconocen los tratados internacionales del derecho al trabajo”.

[113] En sentencia SU-210 de 2017, se sostuvo que: “las diferentes medidas de orden económico, institucional y legal que debe desplegar de manera progresiva el Estado para materializar dicho derecho (obligaciones positivas), también cuenta, como todo derecho fundamental, con garantías de protección frente a la actuación de las autoridades públicas y los particulares que puedan desconocer sus contenidos”.

[114] En efecto, en sentencia C-258 de 2013, reiteró que este postulado “ordena al Estado garantizar la sostenibilidad financiera del sistema pensional en aras de asegurar su cobertura universal, la inclusión de las clases menos favorecidas y el pago efectivo de las mesadas pensionales”, por lo que con relación a los topes pensionales indicó que “son un límite existente desde antes de la expedición el (sic) Acto Legislativo 01 de 2005 y que su incorporación en el texto superior mediante su artículo 48 busca establecer los topes



“para todas las mesadas pensionales con cargo a los recursos de naturaleza pública”, con el fin último de “limitar y reducir los subsidios que el Estado destina a la financiación de las pensiones más altas, muchas de ellas originadas en los regímenes pensionales especiales vigentes antes de la expedición de la Ley 100 de 1993” (negrillas y subrayas propias del texto)[114].

[115] Sentencia T-360 de 2018.

[116] Sentencia SU-210 de 2017.

[117] Ver, entre otras, la sentencia SU-210 de 2017 que reitera lo dicho por esta Corte en sentencia C-258 de 2017.

[118] Sentencia SU-627 de 2015.

[119] Según se desprende del numeral 2.8 del auto dictado por el Juzgado Primero de Familia de Sincelejo, el 11 de enero de 2017, mediante el cual se resolvió el incidente de desacato.

[120] CD, cuaderno 1.

[121] Folio 49 vto. cuaderno principal.

[122] En ese mismo sentido, en sentencia T-399 de 2013 esta Corporación adoptó la decisión de dejar sin efectos la sentencia de tutela cuestionada a fin de evitar que se siguieran generando graves perjuicios al patrimonio público.

[123] M.P. Carlos Bernal Pulido.

[124] Ver Sentencias SU-1219 de 2001. M.P. Manuel Jose Cepeda Espinosa; T-021 de 2002. M.P. Álvaro Tafur Galvis; T-174 de 2002. Rodrigo Escobar Gil; T-192 de 2002. M.P. Eduardo Montealegre Lynett; T-217 de 2002. M.P. Jaime Córdoba Triviño; T-354 de 2002. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; T-444 de 2002. M.P. Jaime Araujo Rentería; y T-623 de 2002. M.P. Álvaro Tafur Galvis.

[125] M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

[126] Como ha sido interpretado en las Sentencias T-951 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, y SU-627 de 2015. M.P. Mauricio González Cuervo.

[127] Los otros dos requisitos consisten en que la acción de tutela presentada no comparta identidad procesal con la solicitud de amparo cuestionada, es decir, que no se esté en presencia del fenómeno de cosa juzgada y, de otro lado, que no exista otro mecanismo legal para resolver tal situación, esto es, que tiene un carácter residual. Sentencias T-951 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[128] M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

[129] Ver, al respecto, las sentencias T-360 de 2018 y SU-210 de 2017, así como las sentencias T-892 de 2013 y T-320 de 2015.