

TEMAS-SUBTEMAS

Sentencia T-146/25

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES EN MATERIA DE RELIQUIDACION PENSIONAL-Improcedencia por incumplir requisito de subsidiariedad por cuanto UGPP cuenta o contaba-con el recurso extraordinario de revisión

(...) es claro que procedía el recurso extraordinario de revisión, en aplicación de la causal 7 del artículo 250 del CPACA, por virtud de la cual es posible recurrir a dicho mecanismo, entre otras, cuando la persona en cuyo favor se decretó una prestación periódica, al tiempo del reconocimiento, carecía de la aptitud legal necesaria para acceder al derecho. Precisamente, este medio resultaba apto para la solución de la controversia, por un lado, porque se trata de un recurso idóneo, pues permite revisar las sentencias ejecutoriadas cuando, tal como lo advierte en el caso concreto la UGPP, se cuestiona la aptitud legal de la persona que obtuvo un derecho pensional para acceder a su reconocimiento y, por el otro, porque es un recurso eficaz, en tanto permite que el superior jerárquico de quien adoptó una decisión, la revise en garantía de los derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia.

ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Requisitos generales de procedibilidad

PENSIONES ADQUIRIDAS CON ABUSO DEL DERECHO-Criterios para identificar eventos en los que el abuso del derecho emerge de modo palmario

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL
-Sala Sexta de Revisión-

SENTENCIA T-146 DE 2025

Referencia: expediente T-10.671.559

Asunto: revisión del fallo proferido dentro del proceso de tutela promovido por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP, contra la Subsección B de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca

Tema: requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales

Magistrado ponente:
Miguel Polo Rosero

Bogotá D.C., veintiocho (28) de abril de dos mil veinticinco (2025).

La Sala Sexta de Revisión, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales,

decide sobre la revisión del fallo de tutela proferido en segunda instancia el 3 de octubre de 2024 por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, mediante la cual confirmó la sentencia del 2 de agosto de 2024 proferida por la Subsección C, de la Sección Tercera, de la misma corporación, que declaró improcedente el amparo, con fundamento en los siguientes:

ANTECEDENTES

En este acápite, la Sala presentará la síntesis de la providencia, resumirá los hechos relevantes del caso, y dará cuenta de las decisiones de instancia y del trámite en sede de revisión.

Síntesis de la decisión

2. La Sala Sexta de Revisión confirmó la sentencia proferida el 3 de octubre de 2024 por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, que a su vez confirmó la dictada el 2 de agosto del año en cita por la Subsección C, de la Sección Tercera, de la misma corporación, en la que se declaró improcedente el amparo solicitado por la UGPP, por incumplir el requisito de subsidiariedad.

3. La UGPP había solicitado el amparo de sus derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, en conexidad con el principio de sostenibilidad financiera del sistema pensional, los cuales habrían sido vulnerados por la Subsección B, de la Sección Segunda, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, al declarar la nulidad de la resolución que negó el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes solicitada, y ordenar su reconocimiento y pago, en aplicación de las disposiciones contenidas en la Ley 100 de 1993, con base en los principios de favorabilidad y retrospectividad.

4. En su opinión, la decisión habría incurrido en defecto fáctico por defectuosa valoración probatoria, defecto sustantivo por indebida interpretación de la ley, y desconocimiento del precedente judicial. Lo anterior, porque (i) se hizo una indebida aplicación del principio de retrospectividad de la ley; (ii) se desconoció que la Ley 100 de 1993 señaló que sus efectos rigen hacia el futuro y no es aplicable en casos anteriores al 1º de abril de 1994; (iii) se pasó por alto que el afiliado no cumplía con el requisito legal de 20 años de servicio exigido por el Decreto 1148 de 1969 y las disposiciones legales vigentes; y (iv) se desconoció el contenido de las sentencias SU-427 de 2016 y T-494 de 2018.

5. Durante el estudio de los requisitos genéricos de procedencia de la acción de tutela contra decisiones judiciales, la Sala encontró cumplidos los de legitimación en la causa por activa y por pasiva, así como el de inmediatez. No obstante, al igual que como lo sostuvieron los jueces de instancia, encontró que no se acreditó el requisito de subsidiariedad. Para llegar a esta conclusión, reiteró que el recurso extraordinario de revisión es el mecanismo de defensa judicial al que se debe acudir cuando se alegue (i) que el reconocimiento de la prestación se haya obtenido con violación al debido proceso y la cuantía haya excedido lo debido de acuerdo con la ley (artículo 20 de la Ley 797 de 2004); (ii) que la pensión haya sido reconocida sin el cumplimiento de los requisitos legales (artículo 250.7 del CPACA); o (iii) que la pensión hubiere sido reconocida con abuso palmario del derecho (AL 01 de 2005 y sentencia C-258 de 2013). Según la Sala, dicho recurso es idóneo debido a que permite revisar las sentencias ejecutoriadas cuando, entre otras causales, la persona en favor de la

cual se reconoció la prestación periódica no tenía la aptitud legal necesaria para el efecto; y es eficaz, en tanto permite que el superior jerárquico de quien profiere una decisión, la revise en garantía del derecho al debido proceso y al acceso a la administración de justicia.

6. En el caso concreto, debido a que el reproche de la UGPP consistió en que la pensión habría sido reconocida sin el cumplimiento de los requisitos legales, resultaba aplicable la causal 7 del artículo 250 del CPACA y no podía acudir directamente a la acción de tutela. Sin embargo, la UGPP consideró que podía acudir al amparo constitucional de manera directa, limitándose a afirmar que la sostenibilidad del sistema se pondría en riesgo con ocasión de la orden judicial reprochada. No obstante, dejó ausente de prueba el alegado abuso palmario del derecho, por la obtención de una ventaja individual irrazonable fundada en una vinculación precaria o en un incremento excesivo de la mesada pensional, o alguna otra situación de urgencia, inminencia, inevitabilidad o gravedad que probara la posible ocurrencia de un perjuicio irremediable y que justificara la intervención del juez de tutela.

B. Hechos y pretensiones

7. El señor Roberto Pulido Osuna, nacido el 20 de febrero de 1944, prestó sus servicios en el magisterio, desde el 24 de febrero de 1971 hasta su fallecimiento, ocurrido el 26 de enero de 1987.

8. El 4 de julio de 2018, la señora Ana Lucía Escobar Castro, en calidad de cónyuge supérstite del señor Pulido Osuna, formuló solicitud ante la UGPP, con el fin de que le fuera reconocida la pensión de sobrevivientes, con fundamento en que estuvieron casados desde el 20 de diciembre de 1980 hasta la fecha de fallecimiento.

9. En la resolución número RDP 036974 del 11 de septiembre de 2018, le fue negada la solicitud al señor Pulido Osuna, debido a que no cumplía con el requisito de 20 años de servicio continuo o discontinuo en el magisterio, en los términos de la Ley 33 de 1985.

10. Contra dicha decisión, la señora Escobar Castro interpuso recurso de reposición y posterior apelación, que resultaron en la confirmación de la negativa mediante las resoluciones números RDP 040960 del 12 de octubre de 2018 y RDP 045332 del 27 de noviembre de 2018, respectivamente.

11. El 15 de febrero de 2019, la señora Escobar Castro ejerció el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra las decisiones adoptadas en sede administrativa. El proceso correspondió por competencia al Juzgado Diecisiete Administrativo de Bogotá, quien negó las pretensiones de la demanda en sentencia proferida el 12 de noviembre de 2021. Entre otras, sostuvo que la norma aplicable al caso concreto era el Decreto 1848 de 1969, y no el Decreto 3041 de 1966, en tanto este excluía a los empleados públicos.

12. Impugnada la decisión, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en sentencia del 19 de febrero de 2024, revocó la decisión. En su lugar, a título de restablecimiento del derecho, condenó a la UGPP a reconocer la pensión de sobrevivientes solicitada “en monto equivalente a 57% del IBL según lo establecido en el artículo 21 de la Ley 100 de 1993, a partir del 30 de junio de 1995, pero con efectos fiscales [desde el] (...) 4 de julio de 2015, por prescripción trienal”.

13. El 27 de junio de 2024, la señora Berenice Cortés Rincón, en calidad de subdirectora de Defensa Judicial (E) de la UGPP, presentó acción de tutela en contra del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en procura del amparo de sus derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, en conexidad con el principio de sostenibilidad financiera del sistema pensional.

14. Sostuvo que la decisión adoptada el 19 de febrero de 2024 habría incurrido en defecto fáctico por defectuosa valoración probatoria, defecto sustantivo por indebida interpretación de la ley, y desconocimiento del precedente judicial. Lo anterior, porque (i) se hace una indebida aplicación del principio de retrospectividad de la Ley 100 de 1993, al considerar que si bien el causante falleció antes de la vigencia de esta norma, la situación jurídica continuaba produciendo efectos por cuanto actualmente hay una beneficiaria del causante; (ii) se desconoce que la Ley 100 de 1993 señaló que sus efectos rigen hacia el futuro y no es aplicable en casos anteriores al 1º de abril de 1994; (iii) se pasó por alto que el señor Pulido Osuna no cumplía con el requisito legal de 20 años de servicio exigidos por el Decreto 1148 de 1969 y las disposiciones legales vigentes contenidas en las Leyes 33 de 1973, 12 de 1975 y 33 de 1985, y desarrollado por la jurisprudencia vigente del Consejo de Estado; y (iv) se desconoció el contenido de las sentencias SU-427 de 2016 y T-494 de 2018, respecto de la aplicación de las figuras de la retrospectividad e irretroactividad de la ley.

15. La accionante indicó que la tutela es el mecanismo de defensa adecuado en el presente caso, pues existe una grave irregularidad relacionada con el pago de la pensión de sobrevivientes, sin tener derecho a ella. En su opinión, se trata del medio principal y eficaz para proteger el tesoro público afectado por montos económicos reconocidos irregularmente que, en el caso concreto, ascienden a \$1.365.190 m/cte de mesada pensional, “así como el pago de un retroactivo por valor de \$ 163.812.618 m/cte”. Por lo tanto, “la revisión no es el medio eficaz para evitar la consumación del perjuicio irremediable causado al erario y al sistema pensional porque (i) no admite medidas provisionales, y (ii) se debe cumplir con la orden judicial del 29 de febrero de 2024, esto es, pagar una pensión de sobrevivientes a la que realmente no se tiene derecho”.

16. En consecuencia, solicitó dejar sin efectos el fallo del 19 de febrero de 2024 proferido por la Subsección B, de la Sección Segunda, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante el cual se reconoció la pensión de sobreviviente en favor de la señora Escobar Castro.

C. Respuesta de la entidad demandada y de la tercera con interés

17. La Subsección B, de la Sección Segunda, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca allegó respuesta y se remitió a las consideraciones de la sentencia que profirió dentro del trámite ordinario de nulidad y restablecimiento del derecho.

18. Por su parte, la señora Ana Lucia Escobar Castro, a través de apoderado judicial, y en calidad de demandante dentro del proceso ordinario, sostuvo que la solicitud de tutela presentada por la UGPP es improcedente, por ausencia de relevancia constitucional. Adujo que la tutela es un mecanismo excepcional y no una instancia adicional para controvertir lo resuelto dentro del trámite ordinario.

D. Decisiones objeto de revisión

19. En sentencia del 2 de agosto 2024, la Subsección C, de la Sección Tercera, del Consejo de Estado declaró improcedente el amparo, por incumplir el requisito de subsidiariedad, en tanto la UGPP tenía a su disposición el recurso extraordinario de revisión.

20. Al respecto, sustentó su decisión en que “la Corte Constitucional en sentencia SU-427 de 2016 precisó que las acciones de tutela contra decisiones judiciales, promovidas por la UGPP ante un presunto abuso del derecho por parte del pensionado y en defensa del sistema de seguridad social en pensiones, deberán considerarse improcedentes, por incumplimiento del requisito de subsidiariedad, en concordancia con lo establecido en el numeral 6° del artículo 6° del Decreto 575 de 2013, que le atribuyó a la UGPP la facultad de iniciar las acciones previstas en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003”. Además, no encontró evidencia de la existencia de un perjuicio irremediable que hiciera necesaria la intervención del juez de tutela.

21. En escrito del 21 de agosto de 2024, la subdirectora de defensa judicial pensional (E) de la UGPP impugnó el fallo proferido por la Subsección C, de la Sección Tercera, del Consejo de Estado. Al efecto, solicitó revocar la decisión y conceder el amparo. Sostuvo que el juez de primera instancia no tuvo en cuenta la existencia de un perjuicio irremediable, en cuanto se está ante la presencia de un riesgo inminente de pérdida de recursos públicos causado por un reconocimiento pensional equivocado. Señaló que, si bien el recurso extraordinario de revisión es procedente, este no es el mecanismo idóneo y eficaz, pues el perjuicio es grave y está próximo a suceder, en los términos de las sentencias SU-427 de 2016 y T-494 de 2018. Finalmente, reiteró que se trata de un evidente caso de vía de hecho y abuso del derecho, en cuanto se hizo una interpretación equivocada de la ley vigente y de los requisitos señalados para acceder a la pensión de sobrevivientes.

22. En sentencia del 3 de octubre de 2024, la Sección Cuarta del Consejo de Estado confirmó la decisión. Sostuvo que, además de la existencia de otro mecanismo de defensa judicial, la accionante no demostró la inminencia de un perjuicio irremediable que permitiera acudir directamente al trámite de tutela. Señaló que “el artículo 248 del CPACA establece que el recurso extraordinario de revisión procede contra las sentencias ejecutoriadas dictadas por las secciones y subsecciones del Consejo de Estado, por los tribunales y jueces administrativos”. En consecuencia, se incumplió el requisito de subsidiariedad, en tanto procedía el recurso extraordinario de revisión regulado en el artículo 250.7 del CPACA, que señala, como causal de procedencia, “[n]o tener la persona en cuyo favor se decretó una prestación periódica, al tiempo del reconocimiento, la aptitud legal necesaria o perder esa aptitud con posterioridad a la sentencia o sobrevenir alguna de las causales legales para su pérdida”.

23. Por último, agregó que la jurisprudencia señalada en las sentencias SU-427 de 2016 y T-494 de 2018 no resulta aplicable al caso concreto. Por un lado, porque el asunto discutido en la sentencia de unificación evidenciaba “palmaria mente la ocurrencia de un abuso del derecho”, frente al extravagante aumento del monto de la pensión reconocida a una persona “con fundamento en una vinculación precaria en encargo”. Y, por el otro, porque el caso discutido en el sentencia T-494 de 2018 ninguna relación tiene con la situación que ahora se

discute.

E. Trámite en sede de revisión

24. En auto del 21 de enero de 2025, y con el ánimo de obtener pruebas para verificar los supuestos de hecho que sirvieron de fundamento a la acción de tutela, el magistrado sustanciador solicitó a la señora Escobar Castro información sobre su situación personal, familiar, económica y laboral. Así mismo, requirió a la UGPP para que remitiera la totalidad del expediente pensional del señor Pulido Osuna, y al Tribunal Administrativo de Cundinamarca para que aportara el expediente completo del proceso ordinario de nulidad y restablecimiento del derecho cuya decisión reprocha la accionante.

25. El 24 de enero de 2025, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca allegó el enlace de acceso al expediente digital solicitado, mientras que la UGPP aportó copia íntegra del expediente pensional del señor Pulido Osuna mediante oficio del 27 de enero de 2025.

26. El 28 de enero del año en cita, la señora Escobar Castro dio respuesta al auto de pruebas. Informó que vive con su hija en un apartamento de su propiedad; trabaja con bienes raíces; y sus ingresos provienen de su pensión y unos arriendos heredados de sus abuelos. Señaló que comparte los gastos con su hija porque la pensión no le es suficiente para cubrir todas sus necesidades. Así mismo aportó copia de la sustitución del poder en favor de Nora Yanine Chaparro Ávila.

. CONSIDERACIONES

Competencia

27. Esta Sala es competente para revisar los fallos de tutela proferidos en la presente actuación, de conformidad con lo previsto en los artículos 86.2 y 241.9 de la Constitución Política; y 31 a 36 del Decreto Ley 2591 de 1991.

B. Procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales. Reiteración de jurisprudencia

28. La sentencia C-590 de 2005 estableció unas causales genéricas de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, las cuales deben ser acreditadas en todos los casos para que el asunto pueda ser examinado por el juez constitucional. De esta forma, la sentencia referida señaló seis requisitos que habilitan el examen de fondo del recurso de amparo, cuando se interpone en contra de decisiones adoptadas por los jueces, cualquiera que sea su categoría o especialidad, siempre que estas provengan del ejercicio de la función jurisdiccional, en casos excepcionales de vulneración de los derechos fundamentales. Al mismo tiempo, en el citado fallo, la Corte delimitó ocho situaciones o causales específicas de procedibilidad del amparo, como formas de violación de los derechos iusfundamentales, por la adopción de una providencia judicial.

29. En síntesis, reiterando lo dispuesto por la sentencia C-590 de 2005, las causales genéricas de procedencia de las acciones de tutela interpuestas contra providencias judiciales son las que permiten al juez constitucional entrar a analizar el fondo del asunto y se pueden resumir en que:

30. Exista (i) legitimación en la causa, tanto por activa, como por pasiva. Esta última se predica de las autoridades judiciales, como lo explicó la Corte desde la sentencia C-543 de 1992, al señalar que: “de conformidad con el concepto constitucional de autoridades públicas, no cabe duda de que los jueces tienen esa calidad en cuanto les corresponde la función de administrar justicia y sus resoluciones son obligatorias para los particulares y también para el Estado. En esa condición no están excluidos de la acción de tutela respecto de actos u omisiones que vulneren o amenacen derechos fundamentales (...)”. En este sentido, si bien se entendió que, en principio, la acción de amparo constitucional no procede contra providencias judiciales, excepcionalmente es viable su uso como mecanismo subsidiario de defensa judicial, cuando de la actuación judicial se produzca la violación o amenaza de un derecho fundamental.

31. La tutela se interponga en un plazo razonable, (ii) de acuerdo con el requisito de inmediatez. Al respecto, aunque se ha aclarado que esta acción no está sometida a un término de caducidad, lo cierto es que también se ha exigido que su interposición se realice en un término prudente y razonable a partir del hecho generador de la vulneración; este último –en el caso de las providencias judiciales– debe contabilizarse desde que el fallo cuestionado quedó en firme. Por lo anterior, en procura de establecer si existe o no una tardanza injustificada e irrazonable, este tribunal ha trazado, entre otras, las siguientes subreglas: (a) que exista un motivo válido para la inactividad del actor; (b) que el mismo no vulnere el núcleo esencial de los derechos de terceros afectados con la decisión o bienes constitucionalmente protegidos de igual importancia; y (c) que exista un nexo causal entre el ejercicio tardío de la acción y la vulneración de los derechos del interesado. De forma excepcional, si el fundamento de la acción de tutela surge después de acaecida la actuación vulneradora de los derechos, de cualquier forma, (d) su ejercicio debe realizarse en un plazo no muy alejado de dicha situación. Como se advierte de lo expuesto, el examen del cumplimiento del requisito de inmediatez depende de cada caso concreto, por lo que no es posible generalizar un término abstracto y absoluto para el ejercicio de la acción.

32. En todo caso, cuando se trata de la acción de tutela contra providencias judiciales, esta corporación ha señalado que, por una parte, (i) el examen de este requisito debe ser más estricto y riguroso, pues con una eventual orden de amparo se estarían comprometiendo los principios de legalidad y seguridad jurídica, la garantía de la cosa juzgada, así como la presunción de acierto con la que están revestidas las providencias judiciales; y, por la otra, (ii) la carga para justificar su inactividad aumenta en cabeza del demandante y ello ocurre de forma proporcional a la distancia temporal que existe entre la presentación del amparo y el momento en que se consideró que se vulneraron sus derechos, ya que “el paso del tiempo reafirma la legitimidad de las decisiones judiciales y consolida los efectos de las sentencias”.

33. Se cumpla con (iii) el carácter subsidiario de la acción de tutela, a través del agotamiento de los medios de defensa judicial, ordinarios y extraordinarios, consagrados en el ordenamiento jurídico. “En todo caso, este criterio puede flexibilizarse ante la posible configuración de un perjuicio irremediable”.

34. La providencia controvertida (iv) no sea una sentencia de acción de tutela, ni la que resuelva el control abstracto de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional, ni la acción de nulidad por inconstitucionalidad a cargo del Consejo de Estado.

35. El accionante debe cumplir con (v) unas cargas argumentativas y explicativas mínimas, consistentes en (a) identificar los derechos fundamentales afectados; (b) precisar los hechos que generan la violación; y, en caso de alegarse la ocurrencia de una irregularidad procesal, (c) explicar los motivos por los cuales la misma tiene un efecto decisivo o determinante en la sentencia que se impugna y que afecta los derechos de quien solicita el amparo. Por lo demás, (d) todos estos supuestos debieron ser planteados y alegados en el proceso ordinario, siempre que ello hubiere sido posible. Sobre este particular, cabe aclarar que no se trata de convertir a la tutela en un mecanismo ritualista, sino de exigir una actuación razonable para conciliar la protección eficaz de los derechos fundamentales, con los principios y valores con los que está en tensión, como lo son el principio de seguridad jurídica y la garantía de la cosa juzgada. Por ello, en el examen de esta exigencia resulta fundamental que el juez de tutela comprenda adecuadamente la demanda, con el propósito de evitar que imprecisiones intrascendentes sean usadas como argumento para declarar la improcedencia, contrariando la esencia y el rol constitucional del recurso de amparo.

36. Finalmente, (vi) el asunto objeto de controversia debe revestir de relevancia constitucional, requisito que se explica por el carácter subsidiario del amparo, pues al juez de tutela solamente le corresponderá conocer asuntos que tengan dimensión constitucional, puesto que, de lo contrario, podría estar abordando competencias que no le corresponden, en desconocimiento del artículo 121 del Texto Superior. A la valoración de esta exigencia solo podrá llegarse después de haber evaluado juiciosamente los cinco requisitos anteriores, ya que es a raíz del correcto entendimiento del problema jurídico, que se puede identificar la importancia que tendría un caso a la luz de la interpretación y vigencia de la Constitución Política.

37. En todo caso, y más allá de la aclaración previamente señalada, es claro que, ante la comprobación del incumplimiento de alguna de las causales genéricas de procedencia, la Corte queda relevada de estudiar las demás, por razones de economía procesal, eficiencia y celeridad en la toma de decisiones.

38. Por otra parte, debe tenerse en cuenta que, además del cumplimiento de las causales genéricas, para que la acción de tutela resulte favorable a los intereses de quien la ejerce, se debe verificar al menos una de las causales específicas de procedibilidad contra providencias judiciales. En este orden de ideas, como ha sido reiterado por la jurisprudencia constitucional, siempre que concurra la acreditación de todos de los requisitos de carácter genérico y, por lo menos, una de las causales específicas, es viable brindar el amparo a través de la acción de tutela como mecanismo excepcional de defensa judicial.

39. Sobre la base de lo señalado, procederá la Sala Plena a verificar si la presente acción de tutela supera el examen de procedencia del amparo contra providencias judiciales, para lo cual estudiará, en primer lugar, el cumplimiento de los supuestos de legitimación (activa y pasiva) y, en segundo lugar, si se acreditan el resto de los requisitos genéricos de procedencia ya expuestos.

C. Análisis de los requisitos generales de procedencia de la tutela

(C) Legitimación por activa

40. De conformidad con el artículo 86 de la Constitución Política, toda persona puede acudir a la acción de tutela para reclamar ante los jueces, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección preferente e inmediata de sus derechos fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados. En este caso, la tutela fue presentada por la UGPP, en nombre propio, siendo dicha entidad la titular de los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia que considera vulnerados con ocasión de la decisión judicial que le ordenó el reconocimiento y pago de una pensión de sobrevivientes. En tal sentido, se encuentra acreditada la legitimación en la causa por activa.

(C) Legitimación por pasiva

41. La legitimación en la causa por pasiva hace referencia a la aptitud legal de la autoridad o, excepcionalmente el particular, contra quien se dirige el amparo, para ser llamado a responder por la alegada vulneración o amenaza del derecho fundamental. En el caso bajo estudio, la acción se instauró contra la Subsección B, de la Sección Segunda, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, como autoridad pública encargada de tramitar y resolver el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, y por ser la responsable de la adopción del fallo cuestionado con el radicado 2019-00207-01 de febrero 19 de 2024. En esta medida, dicha entidad es la competente para responder por la presunta vulneración de los derechos fundamentales de la accionante, con lo que se acredita la legitimación en la causa por pasiva.

(C) Inmediatez

42. Este presupuesto se refiere a que la tutela haya sido interpuesta en un término razonable desde la vulneración o amenaza del derecho fundamental alegado. Este requisito temporal “pretende combatir la negligencia, el descuido o la incuria de quien la ha presentado, pues es deber del accionante evitar que pase un tiempo excesivo, irrazonable o injustificado desde que se presentó la actuación u omisión que causa la amenaza o vulneración de las garantías constitucionales hasta la presentación del recurso de amparo”.

43. En el caso concreto, la sentencia reprochada fue proferida el 19 de febrero de 2024 y la solicitud de tutela fue radicada en la secretaría del Consejo de Estado el 27 de junio del mismo año. Ello significa que transcurrieron cuatro meses y ocho días entre el momento en que se expidió la sentencia que se cuestiona y la presentación de la acción de tutela, lapso que se considera razonable para el ejercicio del recurso de amparo constitucional, cuando se trata de decisiones adoptadas por jueces de instancia. Por lo anterior, se encuentra satisfecho el requisito de inmediatez para la presentación de la tutela.

(C) Subsidiariedad

44. Tal como se indicó, de acuerdo con los artículos 86 de la Constitución y 6 del Decreto Ley 2591 de 1991, el requisito de subsidiariedad se sujeta a una regla general, por virtud de la cual la acción de tutela es improcedente siempre que exista un mecanismo de defensa judicial idóneo y eficaz para resolver el problema jurídico sometido a decisión y no exista el riesgo de que opere un perjuicio irremediable respecto de los derechos alegados. A partir de este mandato, surgen dos reglas que operativizan su aplicación práctica, a saber: (i) el amparo es procedente de forma definitiva, si no existen medios judiciales de protección que

sean idóneos y eficaces para resolver el asunto sometido a consideración del juez; y (iii) el amparo es procedente de manera transitoria, cuando la persona disponga de dichos medios, pero exista la posibilidad de que se configure un perjuicio irremediable. En este caso, la protección se extenderá hasta tanto se produzca una decisión definitiva por parte del juez ordinario.

45. Un mecanismo judicial es idóneo, si es materialmente apto para resolver el problema jurídico planteado y es capaz de producir el efecto protector de los derechos fundamentales. Por su parte, es eficaz, cuando permite brindar una protección oportuna a los derechos amenazados o vulnerados. Lo anterior implica que el juez constitucional no puede valorar la idoneidad y la eficacia del medio de defensa judicial en abstracto. Por el contrario, debe determinar si, de acuerdo con las condiciones particulares del accionante y los hechos y circunstancias que rodean el caso, dicho medio le permite ejercer la defensa de los derechos que estima vulnerados de manera oportuna e integral.

46. Por su parte, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, el perjuicio irremediable se caracteriza por ser (i) inminente, es decir, que la lesión o afectación al derecho está por ocurrir; (ii) grave, esto es, que el daño del bien jurídico debe ser de una gran intensidad; (iii) urgente, en tanto que las medidas para conjurar la violación o amenaza del derecho se requieren con rapidez; e (iv) impostergable, porque se busca el restablecimiento de forma inmediata.

47. Tratándose del reconocimiento y pago de una pensión de sobrevivientes, por regla general, la procedencia de la acción de tutela se torna en excepcional, pues existen otros medios de defensa judicial, cuya idoneidad y eficacia deben valorarse en cada caso concreto, al igual que acontece con la eventual ocurrencia de un perjuicio irremediable.

F. Procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias que decretan sumas periódicas y pensiones a cargo del tesoro público o de fondos de naturaleza pública. Reiteración de jurisprudencia

48. El artículo 48 de la Constitución Política señala que “la seguridad social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley”.

49. En desarrollo de dicha disposición constitucional, la Ley 100 de 1993 creó el Sistema de Seguridad Social Integral, pero no dispuso nada sobre las vías judiciales especiales, por fuera de las reglas tradicionales de los procesos ordinarios laborales o de carácter contencioso, para discutir sobre las cargas al tesoro público para cubrir sumas periódicas de dinero como consecuencia del reconocimiento judicial de una pensión. Por ello, tan solo hasta el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, se dispuso la posibilidad de interponer el mecanismo de revisión ante el Consejo de Estado y la Corte Suprema de Justicia en contra de las providencias judiciales que hayan impuesto al tesoro público o a fondos de naturaleza estatal, la obligación de cubrir sumas periódicas de dinero o pensiones de cualquier naturaleza, cuando “(a) el reconocimiento se haya obtenido con violación al debido proceso, y (b) la cuantía del derecho reconocido exceda lo debido de acuerdo con la ley, pacto o convención colectiva que le eran legalmente aplicables”. En principio, se estableció que la solicitud de revisión se

tramitaría por “el procedimiento señalado para el recurso extraordinario de revisión por el respectivo código”, y que el mecanismo estaría habilitado únicamente para el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Contralor General de la República o el Procurador General de la Nación.

50. Ahora bien, el recurso extraordinario de revisión está regulado en los artículos 248 y siguientes del Código Contencioso Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (en adelante, CPACA). Particularmente, el artículo 250, sobre las causales de revisión, dispone que, sin perjuicio de lo previsto en la Ley 797 de 2003, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Contralor General de la República o el Procurador General de la Nación podrán interponer el recurso de revisión, por las siguientes causales:

“1. Haberse encontrado o recobrado después de dictada la sentencia documentos decisivos, con los cuales se hubiera podido proferir una decisión diferente y que el recurrente no pudo aportarlos al proceso por fuerza mayor o caso fortuito o por obra de la parte contraria.

2. Haberse dictado la sentencia con fundamento en documentos falsos o adulterados.

3. Haberse dictado la sentencia con base en dictamen de peritos condenados penalmente por ilícitos cometidos en su expedición.

4. Haberse dictado sentencia penal que declare que hubo violencia o cohecho en el pronunciamiento de la sentencia.

5. Existir nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la que no procede recurso de apelación.

6. Aparecer, después de dictada la sentencia a favor de una persona, otra con mejor derecho para reclamar.

7. No tener la persona en cuyo favor se decretó una prestación periódica, al tiempo del reconocimiento, la aptitud legal necesaria o perder esa aptitud con posterioridad a la sentencia o sobrevenir alguna de las causales legales para su pérdida.

8. Ser la sentencia contraria a otra anterior que constituya cosa juzgada entre las partes del proceso en que aquella fue dictada. Sin embargo, no habrá lugar a revisión si en el segundo proceso se propuso la excepción de cosa juzgada y fue rechazada” (énfasis añadido).

51. La legitimación para interponer el recurso extraordinario de revisión se extendió a la UGPP mediante el artículo 6.6 del Decreto 575 de 2013. En aplicación de dicha normativa y de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 7 del artículo 250 del CPACA, la citada entidad puede recurrir al mecanismo en mención cuando alegue que (i) el reconocimiento de la prestación se obtuvo con violación al debido proceso y la cuantía haya excedido lo debido de acuerdo con la ley (artículo 20 de la Ley 797 de 2003); (ii) la pensión haya sido reconocida sin el cumplimiento de los requisitos legales establecidos en la ley (artículo 250.7 del CPACA); o (iii) que la pensión sea otorgada con abuso palmario del derecho (AL 01 de 2005 y sentencia C-258 de 2013).

52. De acuerdo con lo que ha sostenido la Corte, el recurso extraordinario de revisión procede cuando, luego de dictarse sentencia, “se constata que existe otra persona con mejor derecho para reclamar o que la persona en cuyo favor se decretó una prestación económica no tenía los requisitos legales o, luego, sobrevienen causales para su pérdida” , caso en el cual se debe acudir ante la autoridad judicial especializada y competente, para dar respuesta

a la controversia que se expone. Es por ello por lo que también se ha dicho que la acción de tutela es improcedente para la revisión de providencias donde se decreten sumas periódicas de dinero a cargo del erario.

53. Así lo sostuvo este tribunal en la sentencia SU-427 de 2016, cuando discutió una acción de tutela interpuesta por la UGPP en contra de una sentencia que accedió al aumento de una mesada pensional, unificando la jurisprudencia respecto de la legitimación de la citada entidad, en lo que atañe a la atribución vinculada con el ejercicio del recurso de revisión en contra de sentencias judiciales, en las que presuntamente se haya incurrido en un abuso palmario del derecho en el reconocimiento y liquidación de una prestación periódica. Al respecto, la Corte indicó que, “ante la existencia de otro mecanismo judicial como lo es el recurso de revisión consagrado en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, en principio, las acciones de tutela interpuestas por la UGPP para cuestionar decisiones judiciales en las que presuntamente se haya incurrido en un abuso del derecho son improcedentes, salvo en aquellos casos en los que de manera palmaria se evidencia la ocurrencia de dicha irregularidad”.

54. En la sentencia SU-631 de 2017, la Corte resolvió varias tutelas presentadas por la UGPP en contra de sentencias que reconocieron reliquidaciones pensionales, en las que aplicó el criterio previamente mencionado. Allí indicó que el abuso del derecho será palmario y, en consecuencia, puede acudir directamente a la tutela, cuando (i) se obtenga una ventaja individual irrazonable fundada en una vinculación precaria, o (ii) en un incremento excesivo de la mesada pensional constitutivo de una ventaja ilegítima que comprometa los principios de igualdad y solidaridad en el caso concreto. Así las cosas, “si bien es cierto que cualquier incremento en la mesada pensional que desborde los principios y las reglas del sistema de seguridad social en pensiones, atenta contra él, solo los que sean evidentes y se descubran de un primer acercamiento al caso concreto, ameritan la intervención del juez de tutela”. Además, señaló que “no basta con la existencia de una vinculación precaria, sino que es preciso que aquella haya generado un incremento considerable de la mesada pensional” (énfasis añadido).

55. Por su parte, en la sentencia SU-068 de 2018, la Corte reiteró la jurisprudencia respecto de las condiciones señaladas en la sentencia SU-631 de 2017, para la configuración del abuso palmario del derecho y la procedencia directa de la acción de tutela. Señaló que el artículo 48 de la Constitución, en concordancia con el artículo 20 de la Ley 797 de 2003 y el numeral 7 del artículo 250 de la Ley 1437 de 2011, “establecen que las providencias que hayan otorgado prestaciones periódicas bajo las siguientes hipótesis serán objeto del referido escrutinio [recurso extraordinario de revisión, a saber]: i) [aquellas que reconozcan derechos] sin tener las aptitudes legales; ii) [o que las pierdan] con posterioridad a su reconocimiento; o iii) [que incurran] en abuso del derecho”. Por lo demás, reiteró que este último escenario será exigible mediante la acción de tutela únicamente bajo los parámetros señalados en las sentencias SU-427 de 2016 y SU-631 de 2017, esto es, por “i) la verificación de que hubo [de una] vinculación precaria; y ii) [si se presenta] el incremento excesivo de la mesada pensional producto de la sentencia cuestionada”.

56. En síntesis, en aquellos eventos en los que se pretende la revisión de providencias judiciales que hayan impuesto al tesoro público o a fondos de naturaleza estatal, la

obligación de cubrir sumas periódicas de dinero o pensiones de cualquier naturaleza, presuntamente sin el lleno de los requisitos legales, la regla general es la procedencia del recurso extraordinario de revisión, cuando se configure alguna de las causales previstas en los artículos 20 de la Ley 797 de 2003 y 250 de la Ley 1437 de 2011. Excepcionalmente se podrá acudir de manera directa a la acción de tutela, cuando esté demostrado el abuso palmario del derecho, con ocasión de la obtención de una ventaja individual irrazonable fundada en (i) una vinculación precaria o en (ii) un incremento excesivo de la mesada pensional.

G. Análisis del caso en concreto. El recurso extraordinario de revisión es el medio idóneo y eficaz para alegar la falta de requisitos legales en el reconocimiento de una pensión

57. Con base en las consideraciones previamente expuestas, la Sala Sexta de Revisión considera, al igual que los jueces de instancia, que la acción de tutela interpuesta por la UGPP en contra del Tribunal Administrativo de Cundinamarca es improcedente por no acreditar el requisito de subsidiariedad.

58. De acuerdo con lo dicho en la demanda, la UGPP solicitó la revisión de una providencia judicial que reconoce la pensión de sobreviviente e impone el pago de una suma periódica de dinero a cargo del tesoro público. Lo anterior, con fundamento en la supuesta falta de requisitos legales para que la solicitante sea beneficiaria de la pensión de sobreviviente, debido a que su difunto esposo no había cumplido con los 20 años de servicio exigidos por el Decreto 1148 de 1969, y las Leyes 33 de 1973, 12 de 1975 y 33 de 1985, que considera aplicables al caso concreto.

59. Respecto de esta alegación, es claro que procedía el recurso extraordinario de revisión, en aplicación de la causal 7 del artículo 250 del CPACA, por virtud de la cual es posible recurrir a dicho mecanismo, entre otras, cuando la persona en cuyo favor se decretó una prestación periódica, al tiempo del reconocimiento, carecía de la aptitud legal necesaria para acceder al derecho. Precisamente, este medio resultaba apto para la solución de la controversia, por un lado, porque se trata de un recurso idóneo, pues permite revisar las sentencias ejecutoriadas cuando, tal como lo advierte en el caso concreto la UGPP, se cuestiona la aptitud legal de la persona que obtuvo un derecho pensional para acceder a su reconocimiento y, por el otro, porque es un recurso eficaz, en tanto permite que el superior jerárquico de quien adoptó una decisión, la revise en garantía de los derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia.

60. En gracia de discusión, tampoco se encuentra probado el perjuicio irremediable aducido por la UGPP en el caso concreto, entre otras, por no haber acreditado el abuso palmario del derecho. En efecto, la citada entidad no demostró la vinculación precaria, ni el aumento excesivo de la mesada pensional, requisitos exigidos por la jurisprudencia en sentencias SU-427 de 2016 y SU-631 de 2017 para exceptuar la regla general con base en la cual, se debe exigir el agotamiento del recurso extraordinario de revisión antes de acudir a la acción de tutela. Además de limitarse a afirmar que la sostenibilidad del sistema se pondría en riesgo con ocasión de la orden judicial, la UGPP tampoco demostró ninguna situación de urgencia, inminencia, inevitabilidad o gravedad que evidencie un perjuicio irremediable que justifique la intervención del juez de tutela. La Sala subraya que no toda decisión

desfavorable para una de las partes puede ser considerada, por sí sola, como una vulneración de derechos fundamentales invocados o como causante de un perjuicio irremediable.

61. A propósito de lo anterior, la UGPP no demostró la existencia de una vinculación precaria, que hiciera procedente la acción de tutela por abuso palmario del derecho. De acuerdo con la Sentencia T-290 de 2022, la vinculación precaria se presenta cuando “un servidor, durante la mayor parte de su vida laboral, aportó con una base de cotización y luego, en el transcurso del último año de servicios, es nombrado para un cargo de mayor remuneración por un tiempo corto y con fundamento en esa vinculación obtiene un ingreso más alto que sirve para calcular su IBL y estimar su mesada pensional”. Nada de esto es argumentado dentro del escrito de tutela, ni resultó probado en el proceso.

62. Además, como se indicó en los antecedentes, la accionante sostuvo que se requería la intervención urgente del juez constitucional para proteger el tesoro público afectado por sumas de dinero reconocidas irregularmente que, en el caso concreto, ascienden a \$ 1.365.190 m/cte como mesada pensional de carácter mensual, y a \$ 163.812.618 m/cte de retroactivo.

63. A este respecto, la Sala considera, por un lado, que las sumas de dinero reconocidas por el Tribunal de Cundinamarca no encuadran dentro del escenario de un aumento excesivo de la mesada pensional. En efecto, como lo ha señalado esta Corporación, para que tal valor adquiera dicha condición debe “(...) haber aumentado de tal forma que [implique] un tratamiento diferenciado para quien [lo] obtuvo y, con dicho incremento, [logre] una ventaja ilegítima que comprometa los principios de igualdad y solidaridad”. Además, solo cuando el incremento sea manifiestamente evidente, es procedente la intervención del juez de tutela. Ninguno de estos supuestos se produce en el caso concreto, debido a que el monto de la pensión no ha tenido variaciones, desde el momento en que fue reconocida.

64. Por otro lado, la Sala reitera que, en el reconocimiento del derecho pensional, el juez adquiere competencia para “pronunciarse y amparar la pretensión de pago retroactivo de este derecho”, pues se trata de una prestación económica que debe ser reconocida, “a partir del momento exacto que se cumplen los presupuestos fácticos y jurídicos que dan lugar a su configuración”. Por ello, una orden en ese sentido no puede considerarse como arbitraria o excesiva, pues únicamente refleja el otorgamiento de un derecho, acorde con criterios de justicia.

65. La accionante también sostuvo que la revisión no es el medio eficaz para evitar la consumación del perjuicio irremediable causado al erario y al sistema pensional porque (i) no admite medidas provisionales, y porque (ii) se debe cumplir la orden judicial consistente en pagar la prestación solicitada. Esta Sala de Revisión precisa que las críticas que se hacen al recurso no le restan eficacia, son equívocas y llevan al absurdo de desestimar cualquier medio de defensa judicial concedido con efectos devolutivos, en tanto no suspende la obligación de cumplir las órdenes judiciales.

66. Sobre las medidas provisionales, y en línea con lo expuesto, el Consejo de Estado ha dicho que, “al existir un pronunciamiento definitivo y de fondo respecto de determinado asunto, las medidas cautelares se tornan inoperantes, en tanto la sentencia judicial

constituye la resolución vinculante del conflicto para las partes”. En efecto, “aunque la ley ha previsto algunos mecanismos extraordinarios para cuestionar, por expresas razones previamente establecidas, las sentencias judiciales en firme, la solicitud, decreto y práctica de medidas cautelares riñe con el propósito de dichos medios de impugnación”.

67. Por su parte, la imposibilidad de que el trámite del recurso de revisión suspenda el cumplimiento de la sentencia, no solo resulta de la naturaleza extraordinaria del recurso, como “excepción al principio de inmutabilidad de las sentencias que hacen tránsito a cosa juzgada”, sino que protege, además, “el derecho al pago oportuno de las pensiones previsto en el artículo 53 de la Constitución (...) [que] buscó poner fin a la inhumana e injusta práctica de retardar indefinidamente la cancelación de dichas prestaciones”.

68. En todo caso, aunque la Sala no evidencia una vinculación precaria y constata que las sumas de dinero reconocidas no encuadran dentro del escenario de un incremento excesivo de la mesada pensional, tales conclusiones no implican un pronunciamiento de fondo sobre el derecho pensional cuyo alcance pretende discutir la entidad accionante. Se trata únicamente de una apreciación prima facie dirigida a descartar una evidencia palmaria de un abuso del derecho en el reconocimiento pensional. La determinación definitiva sobre el particular le corresponderá al Consejo de Estado, al pronunciarse sobre el recurso extraordinario de revisión.

69. Así la cosas, por no haberse satisfecho el requisito de subsidiariedad, la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional confirmará la sentencia del 3 de octubre de 2024 proferida por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, que a su vez confirmó la dictada el 2 de agosto del año en cita por la Subsección C, de la Sección Tercera, del Tribunal en mención, que declaró improcedente el amparo por no satisfacer el citado requisito.

. DECISIÓN

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

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia proferida el 3 de octubre de 2024 por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, que a su vez confirmó la dictada el 2 de agosto del año en cita por la Subsección C, de la Sección Tercera, del Tribunal en mención, que declaró improcedente el amparo, por no satisfacer el requisito de subsidiariedad.

SEGUNDO: Por Secretaría General de la Corte Constitucional, LIBRAR la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto Ley 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase.

MIGUEL POLO ROSERO

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ
Secretaria General