

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

LEGITIMACION EN LA CAUSA POR ACTIVA EN TUTELA DE PERSONA JURIDICA-UGPP es titular de derechos fundamentales como el debido proceso

PRINCIPIO DE INMEDIATEZ EN ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Término razonable debe valorarse en cada caso concreto

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES INTERPUESTA POR LA UGPP-Criterios para flexibilizar requisito de inmediatez

La Corte ha flexibilizado el estudio del requisito de inmediatez respecto de ciertas acciones de tutela presentadas por la UGPP. En efecto, la Sala Plena ha señalado que esto procede únicamente cuando el juez constitucional (i) encuentra que dicha entidad no ha podido ejercer su defensa de manera oportuna, por los bloqueos institucionales de CAJANAL o por haber tenido que asumir un gran número de entidades liquidadas; o (ii) cuando por el carácter continuo del pago de mesadas pensionales se presenta una “grave afectación de recursos públicos”, con impacto directo en el detrimento del sistema pensional, a partir de casos en los que se evidencia claramente la ilegalidad en la prestación reconocida o alguna hipótesis de corrupción.

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES INTERPUESTA POR LA UGPP-

Improcedencia por incumplir requisito de inmediatez

Esta Sala considera que el término utilizado por la entidad accionante para

la presentación de la acción de tutela no es razonable. Por una parte, no es consistente con la protección urgente e inmediata para la cual se instituyó este mecanismo de amparo y, por la otra, no se justifica flexibilizar el estudio de la inmediatez, con fundamento en las motivaciones alegadas.

Referencia: Expediente T-7.637.816

Acción de tutela interpuesta por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP-, en contra del Juzgado Tercero Administrativo de Descongestión del Circuito de Yopal y del Tribunal Administrativo de Casanare

Magistrado Ponente:

Bogotá D.C., catorce (14) de diciembre de dos mil veinte (2020)

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado y los magistrados Antonio José Lizarazo Ocampo y Alejandro Linares Cantillo, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

En el trámite de revisión de los fallos proferidos por las secciones Segunda y Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en primera y segunda instancia respectivamente, dentro de la acción de tutela presentada por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (en adelante, “UGPP”) en contra del Juzgado Tercero Administrativo de Descongestión del Circuito de Yopal y del Tribunal Administrativo de Casanare.

I. ANTECEDENTES

A. LA DEMANDA DE TUTELA

El 10 de octubre de 2018, la UGPP interpuso acción de tutela solicitando la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia¹. Alegó que las sentencias proferidas por el Juzgado Tercero Administrativo de Descongestión del Circuito de Yopal², y por el Tribunal Administrativo de Casanare³, incurrieron en un defecto material y un desconocimiento del precedente, al suspender los descuentos a la salud que se efectuaban sobre la pensión gracia y ordenarle el reembolso de las sumas descontadas. Solicitó dejar sin efectos las referidas sentencias o, subsidiariamente, que se “avale [el] haber objetado por ilegal las sentencias”.

A. HECHOS RELEVANTES

1. El señor Eusebio Chaparro Esguerra (en adelante, “ECE”) nació el 3 de agosto de 1951. Prestó sus servicios al Departamento de Casanare desde el 22 de febrero de 1977 hasta el 30 de agosto de 2001. El último cargo que ocupó fue el de “docente del departamento de Casanare”⁴.

1. El 16 de abril de 2002, la Caja Nacional de Previsión (en adelante, “CAJANAL”) reconoció pensión gracia a favor de ECE por valor de \$1.265.621.525. Esa pensión fue liquidada con el 75% de lo devengado en el año inmediatamente anterior al hecho de haber adquirido el carácter de pensionado. Adicionalmente, dicha entidad realizó los respectivos descuentos en salud.

1. ECE solicitó a CAJANAL la reliquidación de la pensión para que incluyera todos los factores salariales que devengó.

1. El 24 de diciembre de 2003, CAJANAL le negó la solicitud de reliquidación⁶. Sostuvo que los factores señalados por el solicitante no estaban contemplados en la ley.

1. ECE interpuso recurso de reposición, el cual fue negado por CAJANAL por medio de la resolución del 6 de agosto de 2004⁷.

1. ECE le solicitó a CAJANAL que no le realizara los descuentos en salud. El 29 de septiembre de 2009, por intermedio del Patrimonio Autónomo Buenfuturo, la entidad le negó dicha petición⁹. Sostuvo que los artículos 143, 157 y 204 de la Ley 100 de 1993 prevén que los pensionados hacen parte de los afiliados al régimen contributivo del Sistema de Seguridad Social, cuyo monto de cotización debe ser del 12%.

1. ECE instauró la acción de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de dicha decisión. A su juicio, CAJANAL no le debe descontar los servicios de salud sobre las mesadas adicionales y reliquidaciones correspondientes a su pensión gracia. En consecuencia, solicitó que se anule el acto administrativo y se ordene a la entidad reintegrar las sumas ya descontadas, debidamente indexadas, con los intereses moratorios respectivos.

1. El 31 de octubre de 2011, el Juzgado Tercero Administrativo de Descongestión de Yopal declaró la nulidad del acto demandado¹⁰. Señaló que no existe fuente legal que autorice a CAJANAL a descontar los servicios de salud sobre los beneficiarios de la pensión gracia. Explicó que, de conformidad con el artículo 279 de la Ley 100 de 1993, los pensionados del magisterio están exceptuados del sistema de seguridad social integral. Por lo tanto, ordenó a CAJANAL que cese los descuentos realizados a la pensión de ECE y reintegre a su favor los valores que hubiere descontado a partir del 12 de diciembre de 2008¹¹. Dicha sentencia no fue apelada.

1. En cumplimiento del fallo judicial, la UGPP¹² ordenó “el cese de los descuentos en salud (...) salvo los que corresponden al cumplimiento del artículo 280 de la Ley 100 de 1993”¹³.

1. El 4 de diciembre de 2013, la UGPP interpuso recurso extraordinario de revisión en contra de la sentencia del Juzgado Administrativo de Descongestión de Yopal. Alegó que dicha providencia judicial incurrió en las causales de los literales a) y b) del artículo 20 de la Ley

797 de 2003, pues (i) CAJANAL no estaba obligada a responder por los aportes destinados al FOSYGA, y (ii) la ley no dispone que la pensión gracia esté exenta de los descuentos en salud.

1. Luego de presentado el recurso, la UGPP “objetó la ilegalidad del fallo del Juzgado” por ser contrario al precedente constitucional¹⁴. Argumentó que las sentencias T-359 de 2009 y T-546 de 2014 establecieron la obligatoriedad para los pensionados gracia de realizar los aportes en salud. En consecuencia, manifestó la “imposibilidad jurídica” de cumplir el referido fallo.

1. El 17 de agosto de 2017, el Tribunal Administrativo de Casanare negó el recurso de revisión¹⁵. Primero, explicó que era competente para conocer de ese recurso, y no el Consejo de Estado. Segundo, indicó que no se configuró la caducidad. Tercero, rechazó la solicitud de la UGPP de que el proceso se rigiera por la Ley 797 de 2003. Finalmente, sostuvo, por una parte, que el régimen de la citada ley “opera únicamente cuando se atacan las providencias que reconozcan o liquiden o reajusten la prestación periódica; no el aludido descuento”. Y, por la otra, consideró que el argumento planteado tampoco se encuadra “en las causales del CCA [ni del] CPACA”. En consecuencia, desestimó las pretensiones de la entidad.

A. RESPUESTA DE LAS ENTIDADES ACCIONADAS

El Tribunal Administrativo de Casanare¹⁶

1. El 29 de octubre de 2018, el Tribunal manifestó que la posición que adoptó en el fallo cuestionado estaba fundamentada en la jurisprudencia de ese momento. Con todo, reconoció

que en los últimos años se “abandonó la tesis que sostuvo que los docentes titulares de pensión gracia no estaban obligados a pagar los aludidos aportes”. Adicionalmente, indicó que, como lo pretendía la UGPP, en algunos casos el Consejo de Estado sí ha asumido la competencia de los recursos extraordinarios de revisión de sentencias proferidas por los juzgados administrativos, en los que se invoca el artículo 20 de la Ley 797 de 2003.

1. Los demás vinculados no se pronunciaron, pese a estar debidamente notificados sobre el proceso de tutela¹⁷.

A. DECISIONES JUDICIALES OBJETO DE REVISIÓN Y TRÁMITE POSTERIOR A LA SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Sentencia de primera instancia: sentencia proferida por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado¹⁸

Trámite posterior a la sentencia de primera instancia¹⁹

1. El 22 de febrero de 2019, la Secretaría General del Consejo de Estado envió el expediente de tutela a la Corte Constitucional para su eventual revisión. Mediante auto del 28 de marzo de 2019, la Sala de Selección No. 3 de la Corte Constitucional devolvió el expediente a la Sección Segunda del Consejo de Estado para que resolviera la solicitud de nulidad presentada por la UGPP, por falta de notificación de la sentencia de primera instancia. El 16 de mayo de 2019, la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado declaró la nulidad de todo lo actuado con posterioridad a la sentencia de 26 de noviembre de 2018, por indebida notificación.

Impugnación²⁰

1. El 18 de junio de 2019, la UGPP impugnó la sentencia de primera instancia. Primero, alegó que el término de seis meses para presentar la solicitud de amparo no está previsto en la ley ni es un término fijo. Segundo, sostuvo que existieron motivos válidos para que esa entidad instaurara la acción fuera de dicho término, como lo son las funciones internas de la UGPP y la recepción de entidades liquidadas. Tercero, indicó que la inmediatez se debe excepcionar frente a la naturaleza periódica de la prestación cuestionada. Por lo demás, reiteró los hechos, argumentos y solicitudes presentados en la demanda de tutela.

Fallo de segunda instancia: sentencia proferida por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado²¹

1. La Sección Cuarta del Consejo de Estado, mediante sentencia del 2 de septiembre de 2019, confirmó la decisión impugnada por la UGPP. Primero, indicó que la tutela en contra del fallo proferido por el referido Juzgado no cumple con el requisito de subsidiariedad, pues la UGPP no interpuso el recurso de apelación. A su juicio, que la entidad no hubiera sido creada para ese momento, no significa que “haya quedado habilitada para subsanar en cualquier tiempo las omisiones que CAJANAL hubiera podido cometer en los procesos en los que fue parte”.

1. Segundo, señaló que la tutela en contra de la sentencia proferida por el Tribunal no cumple con el requisito de inmediatez, pues “la parte actora dejó transcurrir un año, un mes y quince días para solicitar la protección de los derechos fundamentales presuntamente vulnerados por la autoridad judicial demandada”. En estos términos, confirmó la providencia impugnada.

A. ACTUACIONES ADELANTADAS ANTE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y PRUEBAS RECAUDADAS EN SEDE DE REVISIÓN

1. En auto del 9 de marzo de 2020, el magistrado ponente solicitó al Juzgado Primero Administrativo de Yopal –antes Juzgado Tercero Administrativo de Descongestión del Circuito de Yopal– y al Tribunal Administrativo de Casanare que remitieran copia de los expedientes de nulidad y restablecimiento del derecho²², y de revisión²³.

1. Mediante auto también del 9 de marzo de 2020, el magistrado sustanciador suspendió los términos del proceso por 3 meses.

1. El 12 de marzo de 2020, el Juzgado Primero Administrativo de Yopal le informó a esta Corte que (i) el expediente de nulidad y restablecimiento del derecho “fue remitido al Juzgado Tercero Administrativo de Descongestión el 27 de octubre de 2011, y desde entonces no ha regresado” y (ii) el expediente del recurso de revisión lo tiene el Tribunal Administrativo de Casanare.

1. Por su parte, mediante oficio del 12 de marzo de 2020, el Tribunal Administrativo de Casanare remitió copia digital del expediente del recurso extraordinario de revisión.

1. Mediante escrito presentado el 26 de junio de 2020, la UGPP, por medio de su Subdirectora Jurídica de Parafiscales, informó a esta Sala que actualmente la pensión gracia de ECE es de \$4.275.169,31.

1. Durante el trámite del presente proceso, debido a la emergencia sanitaria ocasionada por la pandemia por el COVID-19, el Consejo Superior de la Judicatura suspendió los términos judiciales en todo el país desde el 16 de marzo de 2020²⁴ hasta el 30 de julio de 2020²⁵, los cuales fueron levantados de forma automática a partir de esta última fecha.

I. CONSIDERACIONES

A. COMPETENCIA

1. La Sala Cuarta de Revisión es competente para conocer de la presente acción de tutela de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241 numeral 9 de la Constitución Política, los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, y en virtud del Auto del 30 de octubre de 2019 proferido por la Sala de Selección de Tutelas Número Diez²⁶.

A. CUESTIÓN PREVIA: LA PROCEDENCIA EXCEPCIONAL DE LA ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES. REITERACIÓN DE JURISPRUDENCIA

1. En virtud de lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución Política, los artículos concordantes del Decreto 2591 de 1991 y la reiterada jurisprudencia constitucional, la acción de tutela tiene un carácter residual y subsidiario. Por lo anterior, para poder estudiar el fondo del asunto, el juez constitucional deberá verificar que toda acción de tutela acredite cuatro requisitos para ser procedente: legitimación en la causa por activa, legitimación en la causa por pasiva, inmediatez y subsidiariedad. Este último implica que la tutela solo procede como mecanismo de protección definitivo (i) cuando el presunto afectado no disponga de otro medio de defensa judicial; o (ii) cuando existiendo ese medio, carezca de idoneidad o eficacia para proteger de forma adecuada, oportuna e integral los derechos fundamentales

comprometidos, a la luz de las circunstancias del caso concreto. También procederá como mecanismo transitorio²⁷ cuando se interponga para evitar la consumación de un perjuicio irremediable en un derecho fundamental²⁸.

1. La jurisprudencia constitucional ha señalado que la acción de tutela es procedente de manera excepcional en contra de providencias judiciales. Esto, porque el artículo 86 de la Constitución dispone que es posible acudir a la acción de tutela cuandoquiera que los derechos resulten vulnerados por “cualquier autoridad pública”. Sin embargo, el amparo constitucional no puede convertirse en un mecanismo ordinario adicional. Ello afectaría la independencia y autonomía judicial de los jueces constitucionales de instancia y vulneraría la seguridad jurídica. Por lo tanto, en estos casos, el análisis de procedencia de la acción de tutela no se agota con el estudio de los cuatro requisitos generales antes enunciados, sino que se exige un análisis de procedencia mucho más exigente. Así, esta Corte ha señalado reiteradamente que en estos casos se debe verificar el cumplimiento de cada uno de los requisitos generales de procedibilidad y por lo menos, una de las causales específicas²⁹. Los primeros son aquellas circunstancias de naturaleza procesal que tienen que estar presentes para que el juez constitucional pueda entrar a estudiar y decidir una acción de tutela contra providencias judiciales. Las segundas, por su parte, hacen referencia a las razones de orden sustantivo que ameritarían conceder la acción de tutela promovida contra una providencia judicial³⁰.

1. Los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales son los siguientes³¹: (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; (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.

1. Por su parte, el análisis sustancial del caso supone la valoración sobre si se configura alguna de las causales específicas, que son (i) el defecto material o sustantivo³², (ii) el defecto fáctico³³, (iii) el defecto procedimental³⁴, (iv) la decisión sin motivación³⁵, (v) el desconocimiento del precedente³⁶, (vi) el defecto orgánico³⁷, (vii) el error inducido³⁸ y (viii) la violación directa de la Constitución.

1. En consecuencia, previo a plantearse el problema jurídico, la Sala Cuarta de Revisión constatará el cumplimiento de los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra las providencias cuestionadas.

Procedencia de la acción de tutela – Caso concreto

1. Legitimación en la causa por activa. Las personas jurídicas de derecho público están legitimadas para ejercer la acción de tutela debido a que son titulares de derechos constitucionales fundamentales por dos vías: directamente, como titulares de aquellos derechos que, por su naturaleza, son predicables de estos sujetos de derechos; e indirectamente, cuando la vulneración puede afectar los derechos fundamentales de las personas naturales que las integran³⁹. En relación con la representación judicial, la Corte ha considerado que la presentación de una acción de tutela por parte de una persona jurídica debe respetar las reglas de postulación previstas en la Constitución y en el Decreto 2591 de 1991, de manera que sea formulada por su representante legal, directamente o a través de apoderado⁴⁰.

1. En este caso, se acredita la legitimación en la causa por activa de la UGPP⁴¹. En efecto, si bien en la primera de las sentencias cuestionadas dicha entidad no era parte, con posterioridad y por ministerio de la ley, adquirió la condición de sucesora en las causas que

promovió CAJANAL, entidad que fue la demandante en esa controversia judicial⁴². Además, la UGPP se encuentra debidamente representada por su apoderado judicial⁴³, tal y como lo prevé el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991⁴⁴.

1. Legitimación en la causa por pasiva. Los artículos 86 de la Constitución y 5 del Decreto 2591 de 1991 disponen que la acción de tutela procede en contra de la autoridad cuya acción u omisión haya violado, viole o amenace con violar un derecho fundamental. Al mismo se prevé la posibilidad de interponer esta acción contra las actuaciones u omisiones de particulares, de acuerdo con los casos taxativos y excepcionales previstos en el citado artículo del Texto Superior y desarrollados en el artículo 42 del mencionado Decreto. De ahí que, la Corte ha sostenido que para satisfacer el requisito de legitimación en la causa por pasiva es necesario acreditar dos requisitos: (i) que se trate de uno de los sujetos respecto de los cuales procede el amparo; y (ii) que la conducta que genera la vulneración o amenaza del derecho se pueda vincular, directa o indirectamente, con su acción u omisión⁴⁵.

1. En el presente caso, se cumplen los requisitos de legitimación en la causa por pasiva. La acción de tutela se presentó en contra del Juzgado Tercero Administrativo de Descongestión del Circuito de Yopal y del Tribunal Administrativo de Casanare. Dichas autoridades judiciales profirieron las sentencias respecto de las cuales se alegan las irregularidades que supuestamente atentan contra los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia de la UGPP.

1. Relevancia constitucional. Esta Corte ha señalado que el asunto debe estar revestido de relevancia constitucional. Esto se explica por el mencionado carácter subsidiario de la acción de tutela, logrando así establecer objetivamente qué asuntos competen al juez constitucional y cuáles son del conocimiento de los jueces ordinarios. El primero solamente conocerá asuntos de dimensión constitucional, de lo contrario estaría ejerciendo competencias que no le competen.

1. Esta Sala considera satisfecho este requisito, pues el caso involucra la posible vulneración del debido proceso por el presunto desconocimiento del precedente constitucional. Adicionalmente, la UGPP alega la afectación de la sostenibilidad fiscal y la solidaridad de los derechos pensionales. De este modo, la controversia objeto de análisis trasciende la protección de derechos de rango exclusivamente legal⁴⁶.

1. Subsidiariedad. El artículo 86 de la Constitución Política dispone que la acción de tutela “solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”. En tal virtud, el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991 establece como causal de improcedencia de la tutela la existencia de otros recursos o medios de defensa judicial, sin perjuicio de la posibilidad de acudir a la tutela como mecanismo transitorio para remediar un perjuicio irremediable.

1. El requisito de subsidiariedad exige que el peticionario despliegue de manera diligente las acciones judiciales que estén a su disposición, siempre y cuando ellas sean idóneas y eficaces para la protección de los derechos que se consideran vulnerados o amenazados. Será idóneo, cuando sea materialmente apto para producir el efecto protector de los derechos fundamentales, y será eficaz, cuando esté diseñado para brindarles una protección oportuna⁴⁷.

1. En este sentido, la acción de tutela resulta improcedente contra sentencias cuando es utilizada como mecanismo alternativo a los recursos y a las acciones ordinarias consagrados por la ley o cuando se pretenden reabrir términos, al no haberse agotado oportunamente los que el ordenamiento jurídico prevé para la protección de los derechos enunciados⁴⁸. Así, la subsidiariedad implica haber recurrido a las instancias y haber ejercido los medios judiciales a disposición, para concluir que el accionante no cuenta con otra forma de defensa.

1. En el caso bajo examen, la Sala encuentra que la tutela cumple con el requisito de subsidiariedad, pues, por una parte, se recurrió a las instancias y a los recursos a su disposición, y, por la otra, no cuenta con otra forma de defensa.

1. Primero, a diferencia de lo sostenido por la Sección Cuarta del Consejo de Estado⁴⁹, a pesar de que contra la decisión del Juzgado procedía el recurso de apelación, la UGPP adquirió sus obligaciones de defensa de los recursos del sistema pensional con posterioridad a la providencia judicial censurada⁵⁰. De ahí que, como lo ha indicado la Corte, atribuir a la UGPP la responsabilidad de haber emprendido acciones imposibles “resulta desproporcionada y, en casos como estos, impediría la defensa de sus derechos y menoscabaría la posibilidad de mantener [la sostenibilidad del] sistema pensional, en desmedro de los principios constitucionales que lo informan, como el de la solidaridad”⁵¹. En consecuencia, no se le puede imputar a la accionante no haber apelado el fallo en el caso bajo examen.

1. Segundo, la entidad presentó el recurso extraordinario de revisión en contra de dicha decisión, el cual, como ya se dijo, fue negado por el Tribunal Administrativo de Casanare mediante sentencia del 17 de agosto de 2017. En este sentido, acudió al medio idóneo para cuestionar providencias judiciales que reconocieron mesadas pensionales superiores a lo que determina la ley. En efecto, en casos similares, la Subsección A, de la Sección Segunda, del Consejo de Estado, ha declarado fundado el citado recurso promovido por la UGPP y ha revocado sentencias con fundamento en el literal b) del artículo 20 de la Ley 797 de 2003⁵², cuando se ha ordenado la devolución de las sumas descontadas con destino a cotizaciones del Sistema de Seguridad Social en Salud, respecto de la pensión gracia⁵³.

1. Y, tercero, contra la decisión que resolvió el recurso extraordinario de revisión no procedía ningún recurso. Al respecto, cabe señalar que, si bien podría argumentarse que la entidad accionante tenía a su disposición el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, éste no es materialmente apto para proteger sus derechos fundamentales. En efecto, de

conformidad con el artículo 257 del CPACA, dicho recurso “procede contra las sentencias dictadas en única y segunda instancia por los tribunales administrativos”. Sin embargo, como lo prevé el artículo 258 de ese mismo estatuto legal, la única causal que permite su impulso procesal es “cuando la sentencia impugnada contraríe o se oponga a una sentencia de unificación del Consejo de Estado”⁵⁴. Su fin es entonces asegurar la unidad en la interpretación del derecho, en su aplicación uniforme y en garantizar los derechos de las partes y de los terceros que resulten perjudicados con la providencia recurrida y, cuando fuere el caso, reparar los agravios inferidos a tales sujetos procesales. No se trata de una instancia que tenga por objeto la protección de derechos fundamentales, por lo que, como se ha dicho, no resultaba idóneo ni eficaz para obtener el amparo de los derechos pretendidos mediante la presente causa. Más aún, cuando el artículo 257 del CPACA advierte que, si el fallo contrario a la sentencia de unificación es de contenido patrimonial o económico, la cuantía de la condena o, en su defecto, de las pretensiones de la demanda, debe ser igual o superior a ciertos montos, según el tipo de proceso, para que el recurso sea procedente. En el caso de los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho, dicho monto se fijó en 250 salarios mínimos.

1. A lo anterior cabe agregar que la UGPP no cuestiona las providencias judiciales por desconocer una sentencia de unificación del Consejo de Estado, por lo que se torna imposible su procedencia, al no encuadrarse en la única causal prevista para el efecto, pues, como se señaló con anterioridad, la entidad alega que las sentencias cuestionadas incurrieron en (i) un defecto material, por una errada interpretación de “la legalidad de descontar sobre la pensión gracia el 12% a salud, la competencia para devolver los dineros descontados por ese concepto y la indebida interpretación de la naturaleza de los descuentos a salud que se hacen sobre [dicha] pensión”; y (ii) un desconocimiento del precedente constitucional y del Consejo de Estado, básicamente en línea con las mismas razones expuestas y que se concretan en la aparente ilegalidad de excluir los descuentos en salud frente a la citada prestación social. De esta manera, como ya se ha dicho, ninguna de las solicitudes expuestas se ajusta a la única causal de procedencia del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, lo que ratifica su falta de idoneidad y eficacia para resolver la controversia planteada por la accionante.

1. Por consiguiente, y en virtud de las razones expuestas, esta Sala encuentra acreditado el requisito de subsidiariedad en el caso bajo examen.

1. Inmediatez. El artículo 86 de la Constitución dispone que la acción de tutela podrá ser ejercida “en todo momento”. Por esta razón, la jurisprudencia de la Corte ha señalado que no es posible consagrar un término o plazo de caducidad para instaurarla⁵⁵. Con todo, dada su vocación de ser un instrumento para dar una respuesta inmediata a una hipótesis de violación o amenaza de los derechos, su naturaleza se desdibujaría de admitirse su uso en un intervalo de tiempo que no resulte prudente y razonable, luego de acaecidos los hechos que motivan su ejercicio⁵⁶.

1. Al no existir un término definido, la Corte ha señalado que el principio de inmediatez se debe estudiar y analizar a partir de tres reglas. En primer lugar, se debe tener en cuenta que se está en presencia de un mandato que busca proteger la seguridad jurídica y garantizar la protección de los derechos de terceros, que puedan verse afectados por la interposición de la acción de tutela dentro de un tiempo que no es razonable. En segundo lugar, el análisis de la inmediatez debe hacerse a partir del concepto de razonabilidad, teniendo en cuenta las particularidades de cada caso concreto. Y, en tercer lugar, es preciso tener en cuenta el concepto de “plazo razonable”, el cual, respecto de la acción de tutela, tiene que ajustarse a la característica de constituir un medio judicial que otorga una respuesta urgente e inmediata ante la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales⁵⁷.

1. Por lo demás, la Corte ha advertido que, en tratándose de acciones de tutela contra providencias judiciales, la revisión del requisito de inmediatez debe ser más estricto, con el propósito de proteger la seguridad jurídica, la certeza sobre las decisiones judiciales y la autonomía de los jueces⁵⁸. Precisamente, a juicio de este Tribunal, debe tenerse en cuenta la consideración de que los ciudadanos confían en el sistema judicial, como una institución

legítima para la resolución de los conflictos que se presentan en la sociedad, por lo que el cuestionamiento incesante a través del amparo constitucional de las decisiones proferidas por el resto de operadores judiciales, podría generar una desconfianza frente a la legitimidad de las vías institucionales para dar solución final a los litigios y disputas que se presentan. Así lo resaltó la Corte en la sentencia C-590 de 2005, al afirmar que “de permitir que la acción de tutela proceda meses o aún años después de proferida la decisión, se sacrificarían los principios de cosa juzgada y seguridad jurídica ya que sobre todas las decisiones judiciales se cerniría una absoluta incertidumbre que las desdibujaría como mecanismos institucionales legítimos de resolución de conflictos.”

1. Adicionalmente, este Tribunal ha considerado que cuando el accionante es una autoridad pública, únicamente cabe flexibilizar el requisito de inmediatez de manera excepcionalísima. En particular, lo ha permitido cuando la entidad accionante se hallaba en unas condiciones institucionales que le impedían, de forma directa, la defensa inmediata de sus intereses en sede jurisdiccional, por ejemplo, por estar comprometida en un estado de cosas inconstitucional. Sin embargo, ha destacado que la flexibilización del requisito es realmente una hipótesis extraordinaria y, por lo tanto, procede únicamente cuando haya razones suficientes que lo justifiquen.

1. En ese orden de ideas, la Corte ha flexibilizado el estudio del requisito de inmediatez respecto de ciertas acciones de tutela presentadas por la UGPP. En efecto, la Sala Plena ha señalado que esto procede únicamente cuando el juez constitucional (i) encuentra que dicha entidad no ha podido ejercer su defensa de manera oportuna, por los bloqueos institucionales de CAJANAL o por haber tenido que asumir un gran número de entidades liquidadas; o (ii) cuando por el carácter continuo del pago de mesadas pensionales se presenta una “grave afectación de recursos públicos”⁵⁹, con impacto directo en el detrimento del sistema pensional, a partir de casos en los que se evidencia claramente la ilegalidad en la prestación reconocida o alguna hipótesis de corrupción.

1. Así, en la sentencia SU-114 de 2018, la Sala Plena indicó que “la jurisprudencia constitucional ha flexibilizado el estudio de este requisito de procedencia (...) en atención al estado de cosas inconstitucional que se declaró frente al bloqueo institucional de CAJANAL y a la posterior subrogación de funciones que tuvo lugar con la UGPP”. Por su parte, en la sentencia SU-115 de 2018, este Tribunal consideró que el término de 10 meses entre la última decisión cuestionada y la interposición de la acción de tutela era razonable, porque no hubo un actuar negligente de parte de la UGPP, la cual asumió las funciones de un gran número de entidades liquidadas, haciendo, en la práctica, imposible la defensa oportuna de sus intereses.

1. En el caso bajo examen, la acción de tutela fue instaurada por la UGPP el 10 de octubre de 2018, esto es, un año y dos meses después del 17 de agosto de 2017, fecha en la que fue proferida la sentencia de revisión cuestionada. La entidad accionante justificó su demora principalmente en tres razones. Primero, que la providencia impugnada incurrió en una abierta ilegalidad, pues el accionante no tenía derecho a que se le suspendieran los descuentos en salud sobre su pensión gracia. Segundo, que la vulneración de la sostenibilidad fiscal y la solidaridad de los derechos pensionales permanece en el tiempo, pues la naturaleza periódica de la prestación genera un grave detrimento al erario público. Y, tercero, que estaba imposibilitada para presentar la acción en un término menor. Al respecto, destacó que (i) actualmente tiene un total de 20.164 procesos en los cuales funge como demandada y demandante⁶⁰, y (ii) que ha recibido las funciones de un alto número de entidades, “con los problemas que también recaen sobre los reconocimientos pensionales y los respectivos estudios de procedibilidad”. En consecuencia, concluyó que el juez debe flexibilizar el estudio del requisito de inmediatez y considerarlo satisfecho en el asunto sub-judice.

1. Esta Sala considera que el término utilizado por la entidad accionante para la presentación de la acción de tutela no es razonable. Por una parte, no es consistente con la protección urgente e inmediata para la cual se instituyó este mecanismo de amparo y, por la otra, no se justifica flexibilizar el estudio de la inmediatez, con fundamento en las motivaciones

alegadas. Para llegar a esta conclusión, la Corte apela a los siguientes argumentos.

1. Primero, no se avizora elemento alguno que permita inferir la existencia de una evidente ilegalidad en la forma como se le otorgó el derecho que se cuestiona y se ordenó que se suspendiera o reembolsara el respectivo descuento. En efecto, para que proceda la acción de tutela, la irregularidad que se invoca debe ser evidente, a tal punto que el juez constitucional la pueda identificar sin necesidad de emprender una actividad probatoria o interpretativa compleja. Por ejemplo, (i) cuando existen incrementos pensionales indebidos que resultan mensualmente cuantiosos y que indudablemente desfinanciarían al sistema pensional; (ii) cuando no se advierta una correspondencia entre el derecho obtenido y la historia laboral del beneficiario, que permita suponer que el incremento que lo favoreció es excesivo; y/o (iii) cuando la conducta de quien busca el beneficio pensional está dirigida de forma evidente, inconfundible y a ultranza a obtener una ventaja irrazonable o un incremento significativo en comparación con otros afiliados, sin arreglo a la normatividad vigente⁶¹.

1. Esta Sala encuentra que el caso concreto no reúne dichos requisitos por tres razones: (i) no se produjo un incremento desproporcionado en la pensión del beneficiario que le represente una ventaja individual irrazonable. La disputa es sobre los descuentos en salud, que corresponden al 12% del valor de la mesada pensional, lo cual no significa un aumento desproporcionado. Además, (ii) existe correspondencia entre la historia laboral del actor y el monto de la pensión. En efecto, no se cuestiona el valor pensional reconocido, sino que se hubieran suspendido los descuentos en salud que se efectuaban sobre la pensión gracia y el reembolso que se dispuso sobre las sumas descontadas. Por último, (iii) no se produjo una vinculación precaria que derivara en una ventaja irracional y desproporcionada respecto del Sistema de Seguridad Social. Sobre el particular, se resalta que la entidad demandante no cuestionó la modalidad de nombramiento, ni el tiempo de ejercicio del empleo público de ECE.

1. Segundo, a pesar de ser una erogación periódica, no se está generando una “grave

afectación de recursos públicos”⁶² que genere un detrimento del sistema pensional⁶³. Actualmente, la pensión gracia de ECE es de \$ 4.275.169,3164. En este sentido, la disputa es sobre los descuentos en salud, que corresponden al 12% de ese valor, es decir, a \$ 513.020,00 pesos. Así las cosas, esta Sala considera que tal monto no desborda los límites que impone el principio de solidaridad, ni tampoco da lugar a una afectación grave al patrimonio del Estado y a la sostenibilidad financiera, al punto de tener que flexibilizar la aplicación del requisito de inmediatez. Como lo ha señalado la Corte, “si bien es cierto cualquier incremento en la mesada pensional que desborde los principios y las reglas del sistema de seguridad social en pensiones, atenta contra él, solo los que sean evidentes y se descubran de un primer acercamiento al caso concreto, ameritan la intervención del juez de tutela”⁶⁵.

1. Por las razones anteriormente expuestas, la Sala encuentra que en este caso no hay razones que justifiquen flexibilizar el estudio de la inmediatez, en detrimento de la seguridad jurídica y los derechos de ECE, quien, en 2011 por medio de providencia judicial⁶⁶ -confirmada en 2017⁶⁷-, fue excepcionado del pago de los descuentos en salud a su pensión. En consecuencia, se declarará la improcedencia de la acción de tutela, puesto que no cumple con el requisito mencionado.

I. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Cuarta 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 las sentencias proferidas por las Secciones Segunda y Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, por medio de las cuales se declaró improcedente el amparo de los derechos invocados, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

Segundo. LIBRAR por la Secretaría General las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase.

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Mediante escrito presentado por su apoderado. Cuaderno principal, folios 1-45.

2 Sentencia del 31 de octubre de 2011 en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho. Radicado número 85001333100120100017500.

3 Sentencia del 17 de agosto de 2017 en sede de revisión. Radicado número 85001233300220170012500.

4 Cuaderno principal, folio 46.

5 Mediante Resolución No. 6580 del 24 de diciembre de 2003. Cuaderno principal, folios 46-47.

7 Por medio de Resolución 6285. Cuaderno principal, folios 50-51.

8 Mediante la Resolución No. 6302. Cuaderno principal, folios 52-53.

9 Oficio PABF-CDP-2009011499. Cuaderno principal, folio 54.

10 Cuaderno principal, folios 55-60.

11 El 10 de noviembre de 2011, el Juzgado corrigió la sentencia en el sentido de que el reintegro de los descuentos es sobre los que se realizaron a partir del 12 de diciembre de 2005. Ver, folio 61 del cuaderno principal.

12 La UGPP sustituyó a CAJANAL procesalmente a partir del 12 de junio de 2013. De conformidad con lo dispuesto en el Decreto Ley 4107 de 2011, las funciones de CAJANAL serían asumidas por la UGPP a más tardar el 1 de diciembre de 2012. El Decreto 877 de 2013 prorrogó ese plazo hasta el 11 de junio de 2013.

13 Por medio de la Resolución RDP 29240. Cuaderno principal, folios 63-67. El artículo 280 de la Ley 100 de 1993 dispone lo siguiente: “Los aportes para los fondos de solidaridad en los regímenes de salud y pensiones consagrados en los artículos 27 y 204 de esta Ley serán obligatorios en todos los casos y sin excepciones. Su obligatoriedad rige a partir del 1 de abril de 1994 en las instituciones, regímenes y con respecto también a las personas que por cualquier circunstancia gocen de excepciones totales o parciales previstas en esta Ley.

En consecuencia, a partir del 1 de abril de 1994, el aporte en salud pasará del 7 al 8%* y cuando se preste la cobertura familiar, el punto de cotización para solidaridad estará incluido, en todo caso, en la cotización máxima del 12%.

14 Por medio de la Resolución RDP 52654. Cuaderno principal, folios 68-74.

15 Cuaderno principal, folios 75-82.

16 Cuaderno principal, folios 103-109.

17 Mediante el auto del 19 de octubre de 2018, la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado admitió la demanda de tutela interpuesta y la puso en conocimiento del Tribunal Administrativo de Casanare, el Juzgado Primero Administrativo de Yopal -antes Tercero Administrativo de Descongestión de Yopal- y del señor Eusebio Chaparro Esguerra. Ver, cuaderno principal, folio 97.

18 Cuaderno principal, folios 160-164.

19 Cuaderno principal, folios 183-185.

20 Cuaderno 2, folios 1-31.

21 Cuaderno 2, folios 54-59.

22 Radicado 850013331-001-2010-00175-00.

23 Radicado 850012333002-2017-00125-00.

24 Inicialmente, por medio de Acuerdo PCSJZ20-11517. Este fue prorrogado por medio de los Acuerdos PCSJZ20-11521, PCSJZ20-11526, PCSJZ20-11532, PCSJZ20-11546, PCSJZ20-11549 y PCSJZ20-11556. Esta suspensión afecta los términos de los procesos de revisión de tutela.

25 Por medio del Acuerdo PCSJA20-11567, el Consejo Superior de la Judicatura decidió levantar la suspensión de términos judiciales para revisión de fallos de tutela a partir del 1 de julio de 2020. Luego, mediante Acuerdo PCSJA20-11581 del 27 de junio de 2020, dicha corporación previó que la suspensión de términos se prorrogaría hasta el 30 de julio de 2020.

26 Cuaderno de revisión, folios 28-38.

27 En el evento de proceder como mecanismo transitorio, el accionante deberá ejercer dicha acción en un término máximo de 4 meses a partir del fallo de tutela y la protección se extenderá hasta tanto se produzca una decisión definitiva por parte del juez ordinario.

28 Acerca del perjuicio irremediable, esta Corte ha señalado que debe reunir ciertos requisitos para que torne

tomar deben ser urgentes; (iii) que la situación a la que se enfrenta la persona es grave; y finalmente (iv) que

las actuaciones de protección han de ser impostergables". Ver sentencia T-896 de 2007, entre otras.

29 Corte Constitucional, sentencia SU-379 de 2019.

30 Corte Constitucional, sentencia SU-915 de 2013.

31 Sobre estos requisitos, puede verse, por ejemplo, las sentencias T-066 de 2019 y T-042 de 2019.

32 Como son los casos en que se decide con base en normas inexistentes o inconstitucionales o que presentan una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión.

33 Surge cuando el juez carece del apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión.

34 Se origina cuando el juez actuó completamente al margen del procedimiento establecido

35 Implica el incumplimiento de los servidores judiciales de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones en el entendido que precisamente en esa motivación reposa la legitimidad de su órbita funcional.

36 Se presenta, por ejemplo, cuando la Corte Constitucional establece el alcance de un derecho fundamental y el juez ordinario aplica una ley limitando sustancialmente dicho alcance. En estos casos la tutela procede como mecanismo para garantizar la eficacia jurídica del contenido constitucionalmente vinculante del derecho fundamental vulnerado.

37 Se presenta cuando el funcionario judicial que profirió la providencia impugnada carece, absolutamente, de competencia para ello.

38 Se presenta cuando el juez o tribunal fue víctima de un engaño por parte de terceros y ese engaño lo condujo a la toma de una decisión que afecta derechos fundamentales.

39 Corte Constitucional, sentencia T-147 de 2020.

40 Ibídem.

41 En sentencia SU-427 de 2016, SU-631 de 2017 y SU-115 de 2018 se avaló la legitimación por activa de la UGPP para iniciar acciones de tutela contra sentencias.

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

43 Cuaderno principal, folios 87-93.

44 “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.

También podrá ejercerla el Defensor del Pueblo y los personeros municipales”.

45 Sobre el particular, en la Sentencia T-1001 de 2006 se expuso: “la legitimación en la causa como requisito de procedibilidad exige la presencia de un nexo de causalidad entre la vulneración de los derechos del demandante y la acción u omisión de la autoridad o el particular demandado, vínculo sin el cual la tutela se torna improcedente (...)”.

46 La Corte Constitucional ha unificado su jurisprudencia sobre el tema en las siguientes sentencias: SU-230 de 2015, SU-427 de 2016, SU-395 de 2011. Ver, también, las sentencias SU-023 de 2018 y SU-115 de 2018.

47 Corte Constitucional, sentencia T-006 de 2015.

49 Cuaderno 2, folios 54-59.

50 Ver, sentencia T-060 de 2016.

51 Corte Constitucional, sentencia SU-427 de 2016.

52 La norma en cita dispone que: “Artículo 20. Revisión de reconocimiento de sumas periódicas a cargo del tesoro público o de fondos de naturaleza pública. 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 podrán ser revisadas por el Consejo de Estado o la Corte

Suprema de Justicia, de acuerdo con sus competencias, a solicitud del Gobierno por conducto del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, del Contralor General de la República o del Procurador General de la Nación. // La revisión también procede cuando el reconocimiento sea el resultado de una transacción o conciliación judicial o extrajudicial. // La revisión se tramitará por el procedimiento señalado para el recurso extraordinario de revisión por el respectivo código y podrá solicitarse por las causales consagradas para este en el mismo código y, además: // a) Cuando el reconocimiento se haya obtenido con violación al debido proceso, y // b) Cuando la cuantía del derecho reconocido excediere lo debido de acuerdo con la ley, pacto o convención colectiva que le eran legalmente aplicables.”

53 Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A. Sentencia del 21 de junio de 2018.

54 De conformidad con el artículo 270 del CPACA, las sentencias de unificación son aquellas que “profiera o haya proferido el Consejo de Estado por importancia jurídica o trascendencia económica o social o por necesidad de unificar o sentar jurisprudencia; las proferidas al decidir los recursos extraordinarios y las relativas al mecanismo eventual de revisión previsto en el artículo 36A de la Ley 270 de 1996, adicionado por el artículo 11 de la Ley 1285 de 2009”. El Consejo de Estado ha sostenido que esa clase de sentencias pueden emanar de la Sala Plena Contenciosa de esa Corporación o de sus Secciones. La primera hipótesis, se configura cuando el asunto procede de las Secciones de la Corporación; la segunda, cuando es de las Subsecciones, en los casos en que tales existen, o de los tribunales administrativos. Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado. Sentencia del 26 de febrero de 2019. Radicado: 05001-33-33-021-2015-00685-01.

55 Corte Constitucional, sentencia C-543 de 1992.

56 Véase, entre otras, las sentencias SU-961 de 1999 y T-291 de 2017.

57 Corte Constitucional, sentencia SU-108 de 2018.

58 Corte Constitucional, sentencia SU-184 de 2019.

59 Corte Constitucional, sentencia T-060 de 2016, reiterada por la sentencia T-073 de 2019.

60 Cuaderno principal, folio 12.

61 Corte Constitucional, sentencias SU-427 de 2016, entre otras.

62 Corte Constitucional, sentencia T-060 de 2016 reiterada por la sentencia T-073 de 2019.

63 Corte Constitucional, sentencia SU-114 de 2018.

64 Así lo informó la UGPP mediante el escrito presentado el 26 de junio de 2020, por medio de su Subdirectora Jurídica de Parafiscales.

65 Corte Constitucional, sentencias SU-631 de 2017 y SU-115 de 2018. Énfasis por fuera del texto original.

66 Sentencia proferida por el Juzgado Tercero Administrativo de Descongestión de Yopal el 31 de octubre de 2011.

67 Sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Casanare el 17 de agosto de 2017.