

Sentencia T-521/17

ACCION DE TUTELA CONTRA ACTOS ADMINISTRATIVOS-Reiteración de jurisprudencia sobre procedencia excepcional

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

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Improcedencia por incumplir requisito de subsidiariedad

El demandante se encuentra en término para presentar el recurso de revisión previsto en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003.

Referencia: Expediente T-6.047.224

Acción de tutela instaurada por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, contra el Juzgado 2º Adjunto al Juzgado 7º Laboral del Circuito de Medellín.

Procedencia: Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia.

Asunto: Requisito de subsidiariedad de la acción de tutela contra providencias judiciales. Reiteración de jurisprudencia

Magistrada Ponente:

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Bogotá, D. C., diez (10) de agosto de dos mil diecisiete (2017)

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por el Magistrado Iván Humberto Escruera Mayolo (e), y las Magistradas Cristina Pardo Schlesinger y Gloria Stella Ortiz Delgado, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente

SENTENCIA

En la revisión de la providencia de segunda instancia, proferida el 14 de febrero de 2017 por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia y de la sentencia de primera instancia, dictada el 19 de septiembre de 2016 por la Sala Segunda de Decisión Laboral del Tribunal Superior de Medellín, dentro de la acción de tutela promovida por el Subdirector Jurídico Pensional de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (en adelante UGPP) contra el Juzgado 2º Adjunto al Juzgado 7º Laboral del Circuito de Medellín.

El asunto llegó a la Corte Constitucional, en virtud de lo ordenado por los artículos 86 (inciso 2º) de la Constitución y 32 del Decreto 2591 de 1991. Mediante auto del 15 de mayo de 2017, la Sala número cinco (5) de Selección de Tutelas de esta Corporación lo escogió para su revisión y lo asignó a la Magistrada ponente para su sustanciación.

I. ANTECEDENTES

Salvador Ramírez López apoderado judicial y Subdirector Jurídico de la UGPP, interpuso acción de tutela en contra de la sentencia proferida el 27 de mayo de 2010 por el Juzgado 2º Adjunto al Juzgado 7º Laboral del Circuito de Medellín. El señor Ramírez López manifestó que dicha providencia vulneró los derechos fundamentales de acceso a la administración de justicia, a la contradicción y defensa de la entidad que representa, todos estos en conexidad con el principio de sostenibilidad financiera del sistema pensional.

Al respecto, el demandante sostuvo que la sentencia referida incurrió en un defecto material y de desconocimiento del precedente jurisprudencial, puesto que “ordenó liquidar la mesada pensional del causante Gabriel Jaime Tobón Naranjo con el 100% de la bonificación por servicios prestados cuando por disposición legal y jurisprudencial dicho reconocimiento debe hacerse es en 1/12 parte por devengarse este en forma anual y no mensual”¹.

Por otra parte, alegó que la orden impartida por el juzgado accionado es una forma de abuso del derecho, por cuanto el porcentaje que debe ser reconocido para dicho factor salarial no es el correcto, de modo que no solo se afectan los derechos fundamentales de la UGPP sino también los del Estado Colombiano, pues los recursos económicos del sistema pensional se verían disminuidos por esta decisión. En este sentido, resaltó que es un deber de la entidad

que representa administrar correctamente los recursos del sistema pensional, y sobretodo, garantizar la sostenibilidad del mismo. Por último, aclaró que al liquidar la bonificación del señor Tobón Naranjo en una doceava parte y no en un 100% debería ser menor monto de su pensión.

Hechos y pretensiones en tutela

Gabriel Jaime Tobón Naranjo tiene 66 años, trabajó durante 25 años en diferentes cargos públicos y su último cargo fue Procurador 121 Judicial II Penal en Medellín. De conformidad con lo anterior, la Caja Nacional de Previsión Social (en adelante CAJANAL) le reconoció la pensión de vejez con el 75% del promedio de lo devengado sobre el salario de aproximadamente 10 años, 3 meses y 20 días, por una cuantía de \$6.448.783.882.

Posteriormente, CAJANAL profirió una resolución por medio de la cual reliquidó la pensión por retiro definitivo de servicio del señor Tobón Naranjo. En consecuencia, elevó la cuantía de la misma a \$7.529.631,47 y la hizo efectiva a partir del 1º de mayo de 20063. El 7 de julio de 2008, el señor Tobón Naranjo le solicitó a la mencionada entidad que “reliquidara la pensión de vejez con todos los factores salariales devengados en el último año de servicio, de conformidad con el artículo 6 del Decreto 546 de 1971 y el 100% de la bonificación por servicio”4. No obstante, CAJANAL negó dicha pretensión con fundamento en que: (i) el régimen pensional aplicable no contempla dicha posibilidad; y (ii) la bonificación por servicios se debe liquidar en una doceava parte y no en un 100%.

Inconforme con la decisión adoptada, el señor Tobón Naranjo presentó una demanda ordinaria laboral con la finalidad que le fuera reliquidada la pensión de vejez por nuevos factores salariales. Así, el Juzgado 17 Laboral del Circuito de Medellín, mediante fallo del 13 de julio de 2007 resolvió, entre otras cosas, que CAJANAL reajustara las mesadas pensionales. Esta decisión fue apelada y confirmada en segunda instancia por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín mediante sentencia del 29 de febrero de 2008. Así pues, la entidad demandada dio cumplimiento a lo ordenado por los jueces de instancia y procedió a reliquidar la pensión de vejez5.

Después de ello, el señor Tobón Naranjo presentó una demanda ordinaria laboral para que se reliquidara su mesada pensional con el equivalente al 75% de la asignación más elevada que hubiere sido devengada en el último año de servicio y con todos los factores salariales de ese

periodo. Así pues, el Juez 2º Adjunto al Juzgado 7º Laboral del Circuito de Medellín profirió sentencia el 27 de mayo de 2010, por medio de la cual decidió: “Primero: CONDENAR a la CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL a reliquidar la pensión del señor Gabriel Jaime Tobón Naranjo, teniendo en cuenta que para el 01 de mayo de 2006, dicha pensión ascendió a la suma de \$11.256.959.00 y no a la suma de \$10.093.161. como inicialmente se había establecido, para un mayor valor a pagar para ese año de \$1.163.798.00. En consecuencia, páguese el retroactivo por el mayor valor que resulte liquidado desde el 01 de mayo de 2006 al 30 de mayo de 2010 teniendo en cuenta el aumento del índice de precios al consumidor para cada año. (...)”⁶.

En consecuencia, la UGPP procedió a reliquidar la pensión de vejez del señor Tobón Naranjo con base en lo prescrito por el juzgado accionado⁷. Sin embargo, dicho señor a través de apoderado judicial, presentó una solicitud para que se revisara la liquidación que se hizo de las “(...) mesadas causadas y atrasadas que fueron liquidadas y canceladas al pensionado con el comprobante de pago hecho en la nómina del 27 de julio de 2012, por cuanto presentan inconsistencias que deben ser objeto de revisión (...)”⁸. La UGPP mediante Resolución del 19 de noviembre de 2012, negó la solicitud de pago de las mesadas atrasadas sin aplicar el tope máximo legalmente establecido, con base en que el fallo mencionado no especificó que la mesada pensional estaba sujeta a topes⁹. Dicha decisión fue recurrida y confirmada por la UGPP el 13 de febrero de 2013¹⁰.

Por último, el señor Tobón Naranjo solicitó que se reliquidara la pensión de vejez con la inclusión de la bonificación por gestión judicial. Sin embargo, la UGPP sostuvo que ello no era posible, debido a que la bonificación por gestión judicial no es compatible con la bonificación por compensación¹¹. La decisión fue recurrida a través del recurso de reposición y la UGPP confirmó la medida¹².

En este orden de ideas, el accionante solicita que como medida provisional se suspendan los efectos de la Resolución 2612 del 13 de enero de 2012 con la cual se encuentra activo en nómina el causante en lo que respecta al mayor valor reconocido frente a la bonificación por servicios prestados. Igualmente, pretende que se protejan los derechos fundamentales de acceso a la administración de justicia, a la contradicción y defensa de la entidad que representa, todos en relación con el principio de sostenibilidad financiera del sistema de pensiones. En consecuencia, pide que se deje sin efectos la sentencia del 27 de mayo de

2010 proferida por el Juzgado 2º Adjunto al Juzgado 7º Laboral del Circuito de Medellín por incurrir de un defecto material y de desconocimiento del precedente jurisprudencial

I. ACTUACIONES PROCESALES

La Sala Segunda de Decisión Laboral del Tribunal Superior de Medellín, mediante auto del 7 de septiembre de 2016 resolvió: (i) negar la solicitud de medida provisional, por considerar que no se configura una situación de urgencia manifiesta; (ii) admitir la acción de tutela y correr traslado al Juzgado 7º Laboral del Circuito de Medellín para que se pronunciara en relación con los hechos y pretensiones de la acción de tutela; y (iii) vincular al señor Gabriel Jaime Tobón Naranjo.

2.1 CONTESTACIÓN DE LA ACCIÓN DE TUTELA

Juzgado 7º Laboral del Circuito de Medellín

El Juez manifestó que no daría respuesta a la acción de tutela, por cuanto quien profirió la sentencia que se pretende dejar sin efectos fue el Juzgado 2º Adjunto a ese despacho. No obstante, envió el expediente del proceso ordinario laboral para que se realizara la inspección judicial del mismo.

Gabriel Jaime Tobón Naranjo

El señor Tobón Naranjo manifestó que la acción de tutela no cumplía con el requisito de inmediatez, ya que transcurrieron seis (6) años desde que el Juzgado 2º Laboral Adjunto al Juzgado 7º Laboral del Circuito de Medellín profirió la sentencia hasta que la UGPP interpuso el recurso de amparo. En esa medida, insistió en que el mecanismo de protección de derechos fundamentales superó el término razonable y proporcional fijado por la jurisprudencia constitucional para demandar las sentencias judiciales.

Asimismo, argumentó que no se satisfacía el requisito de subsidiariedad, por cuanto CAJANAL no interpuso el recurso de apelación en contra de la sentencia proferida por el juzgado accionado. En este sentido, precisó que nadie puede alegar en su favor su propia culpa, de modo que la negligencia y descuido de la entidad accionada para interponer los recursos

judiciales no puede ser un motivo que reviva el debate constitucional.

Por otra parte, aseveró que la decisión que se acusa no vulneró los derechos de CAJANAL a la defensa y contradicción, por cuanto dicha entidad tuvo la oportunidad de contestar la demanda laboral, presentar pruebas e interponer recursos. De conformidad con lo expuesto, solicitó que se declarara la improcedencia de la acción de tutela.

2.2. SENTENCIAS EN SEDE DE TUTELA

La Sala Segunda de Decisión Laboral del Tribunal Superior de Medellín mediante providencia del 19 de septiembre de 2016, negó la acción de tutela por considerar que no se cumple el requisito de inmediatez de tutela contra providencia judicial, toda vez que la misma se interpuso aproximadamente 6 años después de que hubiere sido proferida la sentencia del Juzgado 2º Adjunto al Juzgado 7º Laboral del Circuito de Medellín. Así pues, insistió en que dicho término no es oportuno ni razonable, de acuerdo a la jurisprudencia de la Corte Constitucional en materia de vías de hecho.

De otra parte, indicó que el mecanismo de amparo tampoco cumple el requisito de subsidiariedad, ya que “(...) la entidad accionante contaba con otros mecanismos para lograr su cometido. Para ello contaba con el recurso de apelación, el cual nunca interpuso CAJANAL. Entonces, la entidad accionante no puede recurrir a la tutela para subsanar los errores u omisiones en que incurrió, esto es, interponer el recurso de apelación (...)”¹³.

Impugnación

El accionante impugnó la decisión con fundamento en que para la fecha en que la UGPP recibió los expedientes pensionales de CAJANAL la decisión proferida por el juzgado accionado se encontraba en firme, de modo que se presentó un caso fortuito o fuerza mayor que impidió asumir de manera inmediata la defensa judicial del caso. En este sentido, enfatizó que no existió ninguna inacción judicial por parte de la UGPP para defender sus derechos fundamentales. Sin perjuicio de lo anterior, anotó que al ser una prestación periódica la vulneración permanece en el tiempo.

Asimismo, explicó que se configuró un perjuicio irremediable, ya que se afectaba la sostenibilidad financiera del sistema pensional, y junto con ello, los derechos de los

beneficiarios del sistema. Además, enfatizó que es urgente la protección de los derechos fundamentales de la UGPP, toda vez que al ser una prestación de tracto sucesivo “(...) se debe evitar seguir consumando ese perjuicio irremediable pagando un monto de una mesada pensional que no es la adecuada y más si se tiene en cuenta que dicho pago afecta gravemente el patrimonio del Estado con el cual se financia el sistema pensional”¹⁴.

Finalmente, aseveró que para el momento en que la UGPP asumió el conocimiento de los casos pensionales que tenía a su cargo CAJANAL, las acciones judiciales ordinarias y extraordinarias se encontraba caducadas, de suerte que solo era posible interponer la acción de tutela en aras de salvaguardar los derechos fundamentales de la entidad que representa. Así las cosas, solicitó que se revocara el fallo de primera instancia y declarara la procedencia de la acción de tutela.

Sentencia de segunda instancia

La Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia por medio de sentencia del 14 de febrero de 2017 confirmó el fallo de primera instancia. Lo anterior, por considerar que no se cumple el requisito de subsidiariedad, en la medida que CAJANAL no presentó el recurso de apelación en contra de la providencia que se pretende dejar sin efectos. En esta medida, precisó que “(...) al no ser recurrida, quedó en firme la misma y, aun cuando la UGPP no era parte para la época en que se tramitó el proceso ordinario en mención, lo cierto es que con su actuación no puede revivir términos ya fenecidos, y que en la oportunidad procesal pertinente bien pudo la extinta CAJANAL, hacer uso de los recursos de ley que tenía a su disposición para controvertir lo que a su juicio vulneraba sus derechos”¹⁵.

Asimismo, argumentó que tampoco se encontraba satisfecho el requisito de inmediatez, debido a que transcurrieron aproximadamente 6 años desde que el Juzgado 2º Adjunto al Juzgado 7º Laboral del Circuito de Medellín profirió la sentencia hasta que la UGPP presentó la acción de tutela. De esta manera, insistió en que no puede admitirse la sucesión procesal de CAJANAL a la UGPP para omitir el análisis de este mecanismo constitucional.

I. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

1. Corresponde a la Corte Constitucional analizar, en Sala de Revisión, las sentencias proferidas dentro de la acción de tutela de la referencia, con fundamento en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

Asunto objeto de revisión y problema jurídico

1. El Subdirector Jurídico de la UGPP presentó acción de tutela en contra de la sentencia proferida el 27 de mayo de 2010 por el Juzgado 2º Adjunto al Juzgado 7º Laboral del Circuito de Medellín por considerar que la sentencia incurrió en un defecto material y de desconocimiento del precedente jurisprudencial. Lo anterior, debido a que el despacho ordenó liquidar la bonificación por compensación del señor Gabriel Jaime Tobón Naranjo en un 100% y no en una doceava parte, como lo establece la ley y la jurisprudencia aplicable en la materia. Así pues, solicitó que se tutelaran los derechos fundamentales de acceso a la administración de justicia, a la contradicción y defensa, todos estos en conexidad con el principio de sostenibilidad financiera del sistema pensional. En consecuencia, pidió que se dejara sin efectos la sentencia anteriormente referida.

El señor Tobón Naranjo manifestó que la acción de tutela era improcedente, ya que no se cumplían con los requisitos de inmediatez y subsidiariedad que rigen este mecanismo constitucional. Al respecto, precisó que la tutela se presentó 6 años después de proferida la sentencia que se pretende dejar sin efectos, y la extinta CAJANAL no interpuso el recurso de apelación en contra de la misma. Por su lado, el Juzgado 7º Laboral del Circuito de Medellín sostuvo que no contestaría la acción de tutela debido a que no fue quien profirió la sentencia respectiva.

1. La presente situación fáctica le exige a la Sala primero resolver si se cumple con los requisitos generales de procedibilidad de la tutela contra providencias judiciales.

En caso de ser procedente, la Sala debe entrar a determinar si ¿la decisión proferida por el Juzgado 2º Adjunto al Juzgado 7º Laboral del Circuito de Medellín, vulneró los derechos fundamentales de la entidad por defecto material y desconocimiento del precedente jurisprudencial por ordenar liquidar la pensión del señor Gabriel Jaime Tobón Naranjo en un 100% y no en una doceava parte de la bonificación por compensación?

Examen de procedencia de la acción de tutela

Legitimación en la causa por activa

1. El artículo 86 de la Constitución Política indica que “toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces (...) la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública” (subrayado fuera del texto original).

La jurisprudencia de esta Corporación ha dicho que de la expresión “toda persona” se derivan dos interpretaciones constitucionales: en primer lugar que las personas jurídicas son titulares de derechos fundamentales, y en segundo lugar que cuentan con legitimación activa para impetrar la acción de tutela por intermedio de su representante legal¹⁶. Al respecto, esta Corporación ha afirmado que la instauración 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 debe ser interpuesta directamente por su representante legal o a través de apoderado judicial¹⁷.

No obstante, la Corte ha precisado que estos sujetos no tienen la titularidad de todos los derechos fundamentales. En este sentido, las personas jurídicas pueden solicitar la salvaguarda de sus derechos: a la igualdad, a la inviolabilidad de domicilio, de petición, al debido proceso, a la libertad de asociación, de acceso a la administración de justicia y al derecho al buen nombre, entre otros.

1. En el presente caso, la acción de tutela la interpuso el Subdirector Jurídico y apoderado judicial de la UGPP en procura de la protección de los derechos fundamentales de la entidad que representa de acceso a la administración de justicia, a la contradicción y defensa, todos en conexidad con el principio de sostenibilidad financiera del sistema pensional¹⁸. En este sentido, la Sala encuentra que el requisito de legitimación en la causa por activa se encuentra satisfecho.

1. Sin perjuicio de lo anterior, es necesario precisar que en principio la entidad legitimada para presentar la acción de tutela que se revisa era la Caja Nacional de Previsión Social (CAJANAL EICE). Sin embargo, dicha entidad fue liquidada y suprimida mediante el Decreto 2196 de 2009¹⁹. En consecuencia, la UGPP asumió la defensa judicial de CAJANAL en liquidación a partir del 11 de junio de 2013²⁰, por lo que se configuró una sucesión procesal de los casos relacionados con “(...) las pensiones y prestaciones económicas a cargo de las administradoras exclusivas de servidores públicos del régimen de prima media con prestación definida del orden nacional (...)”²¹. De esta manera, la Sala observa que al sustituir la UGPP a CAJANAL, dicha entidad se encuentra legitimada en la causa por activa para presentar la acción de tutela en procura de protección de los derechos fundamentales previamente indicados.

1. En síntesis, la legitimación en la causa por activa se encuentra satisfecha en la presente acción de tutela, ya que: (i) la misma fue interpuesta por el Subdirector Jurídico y apoderado judicial de la UGPP en procura de la protección de los derechos fundamentales de la entidad que representa; y (ii) CAJANAL EICE fue liquidada mediante el Decreto 2196 de 2009, y en consecuencia, la UGPP la sustituyó en todos los casos relacionados con el reconocimiento y pago de las pensiones de los servidores públicos del régimen de prima media con prestación definida del orden nacional.

1. Si bien la acción de tutela se interpuso en contra de la sentencia proferida el 27 de mayo de 2010 por el Juzgado 2º Adjunto al Juzgado 7º Laboral del Circuito de Medellín, la Sala

precisa que aunque dicho juzgado fue creado de manera transitoria como una medida de descongestión judicial, el asunto de la referencia lo asumió el Juzgado 7º Laboral del Circuito de Medellín²². Así pues, la Sala concluye que la decisión que se adopte en la presente providencia será dirigida a ese despacho judicial

La procedencia excepcional de la acción de tutela contra sentencias judiciales. Reiteración de jurisprudencia²³

1. El artículo 86 de la Constitución Política consagró la acción de tutela como un mecanismo de protección de derechos fundamentales, cuando quiera que resulten amenazados o vulnerados por acción u omisión de cualquier autoridad pública, incluidas las autoridades judiciales.

En desarrollo de este precepto, los artículos 11, 12 y 40 del Decreto 2591 de 1991 previeron la posibilidad de que la tutela procediera cuando los jueces emitieran decisiones que vulneraran garantías fundamentales. Sin embargo, la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-543 de 1992²⁴ declaró la inexequibilidad de los referidos artículos. En este fallo la Corte precisó que, permitir el ejercicio de la acción de tutela contra providencias judiciales transgredía la autonomía y la independencia judicial y contrariaba los principios de cosa juzgada y seguridad jurídica.

1. No obstante, en tal providencia esta Corporación también estableció la doctrina de las vías de hecho, mediante la cual se planteó que la acción de tutela sí puede ser invocada contra una providencia judicial, cuando ésta sea producto de una manifiesta situación de hecho, creada por actos u omisiones de los jueces, que implica la trasgresión o amenaza de un derecho fundamental.

1. En esa medida, a partir de 1992 se permitió la procedencia de la acción de tutela para atacar, por ejemplo, sentencias que se hubieran basado en normas inaplicables, proferidas con carencia absoluta de competencia o bajo un procedimiento ajeno al fijado por la

legislación vigente. Tales vías de hecho fueron identificadas caso a caso²⁵.

1. Más adelante, esta Corte emitió la Sentencia C-590 de 2005²⁶, en la que la doctrina de las vías de hecho fue replanteada en los términos de los avances jurisprudenciales que se dieron en ese interregno. En dicho fallo, la Corte diferenció dos tipos de requisitos de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, así: i) requisitos generales de procedencia, con naturaleza procesal y ii) causales específicas de procedibilidad, de naturaleza sustantiva, los cuales se proceden a explicar:

Requisitos generales de procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales

1. La Sentencia C-590 de 2005²⁷ buscó hacer compatible el control por vía de tutela de las decisiones judiciales, con los principios de cosa juzgada, independencia y autonomía judicial y seguridad jurídica. Por ello estableció diversas condiciones procesales para la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, que deben superarse en su totalidad, a fin de avalar el estudio posterior de las denominadas causales específicas.

1. Los requisitos de carácter general son: i) que la cuestión sea de relevancia constitucional; ii) que se hayan agotado todos los medios de defensa judiciales al alcance; iii) que se cumpla el principio de inmediatez; iv) si se trata de una irregularidad procesal, que la misma sea decisiva en el proceso; v) que se identifiquen, de manera razonable, los hechos que generaron la vulneración de derechos fundamentales y vi) que no se trate de una tutela contra otra tutela.

1. El deber de agotar todos los medios -ordinarios y extraordinarios- de defensa judicial al

alcance del afectado, guarda relación con la excepcionalidad y subsidiariedad de la acción de tutela, pues de lo contrario ella se convertiría en una alternativa adicional para las partes en el proceso. Esta exigencia trae consigo la excepción consagrada en el artículo 86 Superior, que permite que esa exigencia pueda flexibilizarse cuando se trata de evitar la consumación de un perjuicio irremediable.

1. Adicionalmente, el juez debe verificar que la acción de tutela se invoque en un término razonable y proporcionado, contado a partir del hecho vulnerador, a fin de cumplir el requisito de la inmediatez. De no ser así, se pondrían en juego la seguridad jurídica y la institución de la cosa juzgada, pues las decisiones judiciales estarían siempre pendientes de una eventual evaluación constitucional.

1. Asimismo, cuando se trate de una irregularidad procesal, ésta debe haber sido decisiva o determinante en la sentencia que se impugna y debe afectar los derechos fundamentales del peticionario. Este requisito busca que sólo las irregularidades verdaderamente violatorias de garantías fundamentales tengan corrección por vía de acción de tutela, de manera que, se excluyan todas aquellas que pudieron subsanarse durante el trámite, o que no se alegaron en el proceso.

1. También se exige que la parte accionante identifique razonablemente los hechos que generaron la vulneración de derechos fundamentales. Este requisito pretende que el actor ofrezca plena claridad en cuanto al fundamento de la afectación de derechos que se imputa a la decisión judicial. En este punto, es importante que el juez de tutela verifique que los argumentos se hubieren planteado al interior del proceso judicial, de haber sido esto posible.

1. El último requisito de naturaleza procesal que consagró la tipología propuesta en la C-590 de 2005, que la sentencia atacada no sea de tutela. Así se buscó evitar la prolongación

indefinida del debate constitucional, más aún cuando todas las sentencias de tutela son sometidas a un proceso de selección ante esta Corporación, trámite después del cual se tornan definitivas, salvo las escogidas para revisión.

Estudio de los requisitos generales de procedencia en el caso concreto

1. De conformidad con lo expuesto, la Sala procede analizar si en el presente caso se cumplen los requisitos generales de procedencia de tutela contra providencia judicial:

1. En primer lugar, la cuestión objeto de debate es de evidente relevancia constitucional, ya que se encuentran involucrados los derechos fundamentales de acceso a la administración de justicia, a la contradicción y defensa de la UGPP, todos estos en conexidad con el principio de sostenibilidad financiera del sistema pensional. Lo anterior, debido a que la sentencia que se cuestiona, aparentemente reliquidó de manera equivocada la pensión de vejez del señor Tobon Naranjo y conllevó a un detrimento del erario.

1. En segundo lugar, se observa que la acción de tutela interpuesta por el Subdirector Jurídico y apoderado judicial de la UGPP, en contra de la sentencia proferida el 27 de mayo de 2010 por el Juzgado 2º Adjunto al Juzgado 7º Laboral del Circuito de Medellín, no cumple el requisito de subsidiariedad, pues no agotó los mecanismos judiciales para solicitar la protección de los derechos fundamentales de la entidad que representa.

1. Si bien no se discute la omisión que tuvo CAJANAL en la interposición del recurso de apelación en contra de la sentencia que se cuestiona²⁸, sí es necesario hacer referencia al recurso de revisión previsto en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003²⁹. Este mecanismo judicial permite que el Consejo de Estado o la Corte Suprema de Justicia, de acuerdo con sus competencias y por solicitud del Gobierno, revisen las providencias judiciales que “en cualquier tiempo” hayan decretado un reconocimiento que imponga al tesoro público o a

fondos de naturaleza pública la obligación de cubrir sumas periódicas de dinero o pensiones de cualquier naturaleza. Dicho recurso procede cuando: (i) el reconocimiento se haya obtenido con violación al debido proceso; o (ii) la cuantía del derecho reconocido exceda lo debido de acuerdo con la ley, pacto o convención colectiva que le eran legalmente aplicables.

1. Así las cosas, es claro que la norma no sujetó la interposición del recurso a un factor temporal. Sin embargo, esta Corporación a través de la sentencia C-835 de 200330 declaró inexecutable la expresión “cualquier tiempo”, por considerar que causaba una indeterminación jurídica que transgredía los derechos fundamentales al debido proceso, de acceso a la administración de justicia y el imperio del Estado Social de Derecho.

Al respecto, la Corte destacó que la posibilidad de que se revisen en cualquier tiempo decisiones judiciales que configuraron una situación jurídica concreta, provoca una alta inseguridad jurídica y de paso: “(...) desplomaría el universo de los derechos adquiridos, de las situaciones jurídicas subjetivas ya consolidadas en cabeza de una persona, de la confianza legítima, y por supuesto, de la inmutabilidad que toda sentencia ejecutoriada merece al cabo de un tiempo debidamente determinado por la ley: la resolución de los conflictos de derecho no puede abandonarse a la suerte de un ad calendas graecas”.

Como consecuencia de la declaratoria de inexecutable de la expresión “en cualquier tiempo”, se presentó un vacío en relación con el término durante el cual podía elevarse la solicitud correspondiente, el cual fue superado por la misma sentencia con una remisión a los términos vigentes para el recurso de revisión ordinario. Sobre el asunto, la Corte indicó que el mecanismo debía ser activado: “(...) de acuerdo con la jurisdicción que envuelva al acto administrativo, dentro del término establecido en el artículo 187 del Código Contencioso Administrativo, o dentro del término previsto en el artículo 32 de la ley 712 de 2001. Términos que en todo caso tienen fuerza vinculante a partir de este fallo”.

1. Así pues, tras la expedición de dicha sentencia se obtuvo certeza respecto del término para presentar el recurso de revisión en contra de decisiones judiciales que reconocieron

prestaciones periódicas a cargo del erario con violación del derecho al debido proceso o que superaron las cuantías fijadas en la ley. De esta manera, la providencia esclareció que la solicitud de revisión podía formularse dentro de los 2 o 5 años siguientes a la ejecutoria de la sentencia cuando la competencia era de la jurisdicción contenciosa administrativa³¹ o de la jurisdicción ordinaria laboral³², respectivamente.

1. Por otra parte, la Sala precisa que la jurisprudencia constitucional no ha sido pacífica en cuanto a la satisfacción de los requisitos de inmediatez y subsidiariedad en acciones promovidas por la UGPP contra sentencias proferidas antes de la liquidación definitiva de CAJANAL. En efecto, se pueden identificar dos posiciones jurisprudenciales. La primera de ellas sostiene que dadas las barreras que encontró CAJANAL al haber entrado en un estado de cosas inconstitucional, no le son exigibles los requisitos de inmediatez y subsidiariedad a la UGPP con la misma rigurosidad que a otras personas que pretenden atacar por vía de tutela una decisión judicial³³. Entretanto, la segunda plantea que la flexibilización de las exigencias de procedencia no debe aplicarse a la UGPP, en la medida en que no es un sujeto de especial protección y las prestaciones ordenadas por los jueces, a pesar de ser periódicas, no pueden leerse desde la óptica del derecho fundamental a la seguridad social³⁴.

Sin embargo, a través de la sentencia SU-427 de 2016³⁵ la Sala Plena zanjó esta discusión y unificó el concepto respecto a la procedencia de la acción de tutela contra sentencias proferidas durante el Estado de Cosas Inconstitucional de CAJANAL y el alcance de las decisiones de fondo del juez constitucional en la materia. Al respecto, la Corte sostuvo que debido a las dificultades administrativas de CAJANAL y de la imposibilidad de acción de la UGPP, el término de 5 años para solicitar la revisión de las prestaciones pensionales tiene un tratamiento distinto. Cuando en condiciones normales debe contabilizarse desde la ejecutoria de la sentencia, “respecto a la UGPP, en atención al estado de cosas inconstitucional que afrontaba Cajanal, (...) el plazo para acudir a dicho instrumento debe iniciarse a contar no antes del día en que la demandante asumió las funciones de esta última empresa, es decir, con posterioridad al 12 de junio de 2013”³⁶. En consecuencia, la Sala determinó que en principio la acción de tutela sería improcedente, ya que la unidad cuenta con otro mecanismo judicial para proteger sus derechos.

No obstante, para la Sala Plena el perjuicio que se ciñe sobre el derecho a la seguridad social de los colombianos en virtud de un reconocimiento pensional logrado mediante un abuso del derecho evidente, amerita que ante “casos de graves cuestionamientos jurídicos frente a un fallo judicial que impone el pago de prestaciones periódicas a la UGPP, el amparo [sea] (...) viable con el fin de verificar la configuración de la irregularidad advertida y adoptar las medidas respectivas”. Entonces, la procedencia de la acción de tutela en casos como este quedó sometida a una condición: la evidencia palmaria de abuso del derecho³⁷.

1. Así pues, para la Sala Plena el recurso de revisión establecido en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003 es en principio, el mecanismo judicial que debe utilizar para debatir las sentencias que reconocieron mayores montos pensionales a los beneficiarios del sistema de seguridad social y que generan un detrimento patrimonial al erario. No obstante, cuando se logre evidenciar un palmario abuso del derecho, la acción de tutela se erige como el mecanismo principal para proteger los derechos fundamentales de la UGPP.

1. En este orden de ideas, la Sala concluye que en el presente caso la acción de tutela es improcedente, pues de las pruebas que reposan en el expediente no se evidencia un “abuso del derecho de manera palmaria” ³⁸. En efecto, el accionante ocupó múltiples cargos en la Rama Judicial desde 1972 hasta el 2006, fecha en la que finalizó sus funciones como Procurador 121 Judicial II Penal de Medellín. En razón a ello, obtuvo una pensión que posteriormente fue reliquidada por orden del Juzgado 2º Adjunto al Juzgado 7º Laboral del Circuito de Medellín, sin que de esa decisión pueda derivarse una manifiesta ilegalidad.

Entonces, de acuerdo con el artículo 48 de la Constitución y la jurisprudencia de esta Corporación, dicha actuación no puede constituirse como un abuso del derecho que le permita a la UGPP presentar la acción de tutela para la protección de sus derechos. En consecuencia, la unidad puede acudir a través del recurso de revisión anteriormente señalado para que la jurisdicción ordinaria o contenciosa administrativa, analice las pretensiones incoadas y determine si en efecto existió una vulneración a los derechos invocados.

1. En este sentido, se precisa que la UGPP cuenta con 5 años a partir del momento en que asumió la defensa judicial de CAJANAL para presentar el recurso de reposición contemplado en el artículo 20 de la Ley 797 de 2008. Por lo tanto, la unidad todavía se encuentra en término para interponer el recurso señalado en este asunto, pues el mismo va desde el 11 de junio de 2013 (fecha en la que la ocurrió la sucesión procesal de los casos de CAJANAL a la UGPP) hasta el 11 de junio de 2018 (fecha en la que caduca la acción de revisión).

Conclusión

La Sala Quinta de Revisión colige que:

i. No existen elementos probatorios que demuestran la configuración de un abuso del derecho. Entonces, la acción de tutela interpuesta por el Subdirector Jurídico y apoderado judicial de la UGPP, en contra de la sentencia proferida el 10 de junio de 2010 por el Juzgado 2º Adjunto al Juzgado 7º Laboral del Circuito de Medellín, no cumple con el requisito de subsidiariedad. Lo anterior, debido a que el demandante se encuentra en término para presentar el recurso de revisión previsto en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003. En efecto, dicha acción caduca, según la jurisprudencia de esta Corporación, dentro de los 5 años siguientes a partir del momento en que la UGPP asumió la defensa judicial de CAJANAL, esto es el 11 de junio de 2013. Así, el demandante todavía cuenta con aproximadamente 1 año para iniciar dicho proceso judicial, pues el término finaliza el 11 de junio de 2018.

i. Como quiera que la acción de tutela interpuesta por el Subdirector Jurídico de la UGPP no cumple con el requisito de subsidiariedad de tutela contra providencia judicial, no se analizaron los demás ítems que exige la jurisprudencia constitucional para su procedencia.

i. El artículo 20 de la Ley 797 de 2003 establece el recurso de revisión, el cual consiste en que el Consejo de Estado o la Corte Suprema de Justicia, de acuerdo con sus competencias y por solicitud del Gobierno, revisen las providencias judiciales que hayan decretado un reconocimiento que imponga al tesoro público o a fondos de naturaleza pública la obligación de cubrir sumas periódicas de dinero o pensiones de cualquier naturaleza. Dicho recurso procede cuando: (i) el reconocimiento se haya obtenido con violación al debido proceso; o (ii) la cuantía del derecho reconocido exceda lo debido de acuerdo con la ley, pacto o convención colectiva que le eran legalmente aplicables. La ley 797 de 2003 establece un término de 5 años contados a partir de la fecha en que se profirió la providencia que se busca dejar sin efectos, para interponer el recurso. No obstante, la sentencia SU-427 de 2016 precisó que este término se flexibiliza en los casos en que la UGPP sea el demandante, ya que: (i) subsiste un estado de cosas inconstitucional; y (ii) la sucesión procesal de CAJANAL a la UGPP se hizo el 11 de junio de 2013, fecha en la que la unidad asumió la defensa judicial de los procesos que estaban a cargo de la extinta caja. En todo caso, la Sala recuerda que en los casos en que la UGPP pretenda que se revise la sentencia que reconoció la pensión de un beneficio y se evidencie un abuso palmario del derecho, la acción de tutela se erige como el mecanismo principal para la protección de la sostenibilidad financiera del sistema y, a través de ella, del derecho a la seguridad social de los afiliados al sistema de seguridad social en pensiones.

i. Como consecuencia de lo anterior, la Sala no encuentra necesario pronunciarse en relación con el problema jurídico planteado de fondo o con la violación de los derechos fundamentales de la UGPP.

I. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero.- CONFIRMAR por las razones expuestas en la presente providencia, la sentencia de segunda instancia proferida el 14 de febrero de 2017 por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia que confirmó la sentencia de primera instancia emitida el 19 de septiembre de 2016 por la Sala Segunda de Decisión Laboral del Tribunal Superior de Medellín

Segundo.- Por Secretaría General, LÍBRESE la comunicación a que se refiere el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, publíquese y cúmplase.

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

IVÁN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO

Magistrado (e.)

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

ROCÍO LOAIZA MILIÁN

Secretaria General (e.)

1 Cuaderno 1. Folio 1. Acción de tutela.

2 Cuaderno 1. Folio 46 a 49. Resolución 005840 de 2005 del 9 de febrero de 2006.

3 Cuaderno 1. Folio 50 a 53. Resolución 60236 del 22 de noviembre de 2006.

4 Cuaderno 1. Folio 54. Resolución 62764 del 31 de diciembre de 2008.

5 Cuaderno 1. Folio 57. Resolución 18226 del 15 de mayo de 2009.

6 Cuaderno 1. Folio 60 a 68. Sentencia proferida por el Juzgado 2º Adjunto al Juzgado 7º Laboral del Circuito, el 27 de mayo de 2010.

7 Cuaderno 1. Folios 76 a 79. Resoluciones UGM 030375 del 31 de enero de 2012 y 053943 del 2 de agosto de 2012.

8 Ibídem.

9 Cuaderno 1. Folio 80 a 85. Resolución 015919 del 19 de noviembre de 2012.

10 Cuaderno 1. Folio 86. Auto ADP 2296 del 13 de febrero de 2013.

11 Cuaderno 1. Folio 87 a 89. Resolución RDP 13870 del 20 de marzo de 2013.

12 Cuaderno 1. Folio 90. Auto ADP 005455 del 19 de abril de 2013.

13 Cuaderno 1. Folio 129. Fallo de primera instancia.

14 Cuaderno 1. Folio 143. Impugnación.

15 Cuaderno 2. Folio 42. Fallo de segunda instancia.

16 Sentencia T-796 de 2011. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

17 Sentencia T-738 de 2007. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

19 Por el cual se suprime la Caja Nacional de Previsión Social, Cajanal, EICE, se ordena su liquidación, se designa un liquidador y se dictan otras disposiciones.

20 Artículo 63 del Decreto 4107 de 2011.

21 Cuaderno 1. Folio 3. Acción de tutela.

22 De conformidad con la consulta de procesos en línea de la rama judicial, el proceso con número de radicado 05001310500720090099300, se encuentra bajo el conocimiento del Juzgado 7º Laboral del Circuito de Medellín. En otras palabras, ha sido este despacho judicial quien ha continuado con el procedimiento judicial que inició el juzgado accionado.

23 Con el objetivo de respetar el precedente constitucional, promover una mayor eficiencia en la administración de justicia y teniendo en cuenta que la Corte Constitucional ya ha decantado un estándar para resumir de manera detallada las reglas jurisprudenciales sobre la procedibilidad de la acción de tutela en contra de sentencias judiciales se tomará como modelo de reiteración el fijado por la magistrada sustanciadora en la sentencia SU-242 de 2015 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

24 M. P. José Gregorio Hernández Galindo

25 Al respecto ver, entre otras, las sentencias SU-159 de 2002 y T-522 de 2001, en ambas M. P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-462 de 2003 y T-1031 de 2001, en ambas M. P. Eduardo Montealegre Lynett y T-1625 de 2000, M. P. Martha Victoria Sáchica Méndez.

26 M. P. Jaime Córdoba Triviño. En este fallo se declaró inexecutable una expresión del artículo 185 de la Ley 906 de 2004, que impedía el ejercicio de cualquier acción, incluida la tutela, contra las sentencias proferidas por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia.

27 MP: Jaime Córdoba Triviño.

28 Ver entre otras, las sentencias: T-546 de 2014 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, T-893 de 2014 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, T-060 de 2016 M.P. Alejandro Linares Cantillo. La Corte ha dicho de manera reiterada que el estado de cosas inconstitucional de CAJANAL (declarado en las sentencias T-098 de 1998 M.P. Jose Gregorio Hernández Galindo y T-1234 de 2008 M.P. Rodrigo Escobar Gil) justifica la falta de ejercicio del recurso de apelación en el proceso contencioso administrativo y la demora en la presentación de la acción de tutela contra el fallo cuestionado. Asimismo, que no era posible trasladar las cargas y deberes de CAJANAL respecto de la vigilancia judicial de los procesos que se llevaban en su contra, a la UGPP. De esta manera, concluyó que la negligencia de CAJANAL respecto de la defensa judicial no pueden ser atribuidos a la UGPP, pues dicha unidad solamente asumió el conocimiento de los

procesos el 11 de junio de 2013.

29 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.

30M.P. Jaime Araujo Rentería

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

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

33 Esta posición jurisprudencial se fundamenta en las sentencias: T-546 de 2014 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, T-835 de 2014 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, T-581 de 2015 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y T-060 de 2016 M.P. Alejandro Linares Cantillo.

34 Esta posición jurisprudencial se fundamenta en las sentencias: T-893 de 2014 M.P. María Victoria Calle Correa, T-922 de 2014 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y T-287 de 2015 M.P. Mauricio González Cuervo.

35 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. En dicha oportunidad, la Corte revisó la acción de tutela interpuesta por la UGPP en contra de las decisiones proferidas por el Juzgado 16 Laboral del Circuito de Medellín (en primera instancia) y la Sala Civil de Decisión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín (en segunda instancia), por medio de las cuales se reconoció el incremento pensional de una persona que se desempeñaba como Fiscal Delegada ante el Tribunal Superior de Distrito Judicial. Entre otras cosas, la unidad alegó que el incremento pensional había logrado ventajas irrazonables para sí y en detrimento del sistema de seguridad social en pensiones

36 Sentencia SU-427 de 2016. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

37 Ibídem. Es posible predicar un abuso del derecho en el sistema de seguridad social en pensiones, cuando en ejercicio de las garantías que aquel cobija, un individuo con una posición económica privilegiada obtiene, además de las ventajas que ostenta en la sociedad, otras adicionales que desafían los principios de la seguridad social en pensiones y resisten su orientación equitativa. Así pues, “para que se produzca este abuso del derecho, el aumento [de la mesada pensional], se repite, debe ser claramente desproporcionado y debe ser evidente que no corresponde a su historia laboral.”

38 Un abuso del derecho que se verifica con un carácter palmario, puede ser verificable en los eventos en los cuales: (i) con ocasión de una vinculación precaria del servidor público en la Rama Judicial, en un cargo de más elevada jerarquía y remuneración respecto de aquel en el que se desempeñaba con anterioridad; (ii) se declaró judicialmente en su favor un incremento porcentual trascendental desde el punto de vista particular; y (iii) simultáneamente supone erogaciones mensuales sustanciales para el sistema, que amenazan en cierta forma con desfinanciarlo y restarle posibilidad para atender, con una perspectiva solidaria, las obligaciones pensionales a su cargo.