COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia SU/114/18

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de unificación
Referencia	SU/114/18
Expediente	T-6.571.449
Fecha	2014-02-27
Sala	Sala Plena
Magistrado ponente	ALBERTO ROJAS
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Accion De Tutela Para Controvertir Decisiones Judiciales Que Han Reconocido Y Reliquidado Pensiones Con Palmario Abuso Del Derecho
- Pensiones Adquiridas Con Abuso Del Derecho
- Incremento Excesivo En La Mesada Pensional
- Unificacion De Jurisprudencia En Materia De Procedencia Y Legitimidad De La Ugpp Para Interponer Recurso De Revision
- Caracterizacion Del Defecto Por Desconocimiento Del Precedente Constitucional Monto E Ingreso Base De Liquidacion En El Marco Del Regimen De Transicion
- Accion De Tutela Contra Providencias Judiciales En Materia De Reliquidacion Pensional

Resumen del caso (según la propia sentencia)

Excesivo de la mesada pensional derivada de la sentencia atacada. decisiones judiciales que han reconocido y reliquidado pensiones con palmario en la sentencia C-258 de 2013 y que reiteró en las SU-230 de 2015,

Texto completo

SU114-18 Sentencia SU114/18 ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES- Procedencia excepcional ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES- Requisitos generales y especiales de procedibilidad ACCION DE TUTELA PARA CONTROVERTIR DECISIONES JUDICIALES QUE HAN RECONOCIDO Y RELIQUIDADO PENSIONES CON PALMARIO ABUSO DEL DERECHO- Procedencia excepcional PENSIONES ADQUIRIDAS CON ABUSO DEL DERECHO- Criterios para identificar eventos en los que el abuso del derecho emerge de modo palmario (i) La ventaja irrazonable, fundada en una vinculación precaria del beneficiario de la pensión; y (ii) el incremento excesivo de la mesada pensional derivada de la sentencia atacada.

INCREMENTO EXCESIVO EN LA MESADA PENSIONAL- Configuración de un palmario abuso del derecho UNIFICACION DE JURISPRUDENCIA EN MATERIA DE PROCEDENCIA Y LEGITIMIDAD DE LA UGPP PARA INTERPONER RECURSO DE REVISION- Para controvertir decisiones judiciales que han reconocido y reliquidado pensiones con palmario abuso del derecho, según art. 20 de la ley 797/03 CARACTERIZACION DEL DEFECTO POR DESCONOCIMIENTO DEL PRECEDENTE CONSTITUCIONAL MONTO E INGRESO BASE DE LIQUIDACION EN EL MARCO DEL REGIMEN DE TRANSICION- Jurisprudencia constitucional La regla que fijó la Corte

Constitucional en la sentencia C-258 de 2013 y que reiteró en las SU-230 de 2015, SU-417 de 2016, SU-210 de 2017, y SU-631 de 2017 , es el precedente constitucional en la materia, y que señala que el ingreso base de liquidación no era un aspecto sujeto a transición y, por tanto, existe sujeción sobre esta materia a lo dispuesto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993. Por tal razón, a los beneficiarios del régimen de transición se les calcula el IBL con base en el promedio de los factores salariales sobre los cuales se cotizó durante los últimos 10 años de servicio.

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES EN MATERIA DE RELIQUIDACION PENSIONAL- Improcedencia por incumplir requisito de subsidiariedad por cuanto UGPP cuenta -o contaba- con el recurso extraordinario de revisión ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES EN MATERIA DE RELIQUIDACION PENSIONAL- Procedencia por defecto por desconocimiento del precedente constitucional Al efectuar el escrutinio de fondo de las dos únicas tutelas que superaron los requisitos de procedibilidad formal (expedientes T-6.487.740 y T-6.571.449), la Sala Plena encontró que se desconocieron los lineamientos jurisprudenciales relativos a la aplicabilidad del IBL del régimen de transición en materia pensional (sentencias C-258 de 2013 SU-230 de 2015, SU-417 de 2016, SU-210 de 2017, y SU-631 de 2017), debido a que se dispuso la reliquidación de las pensiones con base en los factores salariales devengados durante el último año de servicios, y no con fundamento en el promedio de lo cotizado durante los últimos 10 años de servicio o todo el tiempo si este fuere superior o inferior, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 100 de 1993.

Referencia: Expedientes T-6.487.740, T-6.568.757, T-6.569.788, T-6.571.422, T-6.571.449, T-6.571.452, T-6.571.465, T-6.576.750, T-6.579.452 (AC).

Acciones de tutela presentadas por: (1) Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –UGPP−; (2) Eduardo Rodrigo Burbano Burgos.

Magistrado Ponente: ALBERTO ROJAS RÍOS Bogotá, D.C., ocho (8) de noviembre de dos mil dieciocho (2018). La Sala Plena de la Corte Constitucional en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución Política y en los artículos 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, profiere la siguiente:

SENTENCIA En el proceso de revisión de los fallos proferidos en única o en segunda instancia, por los despachos judiciales que se mencionan a continuación:

1. En primera instancia, por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, el diecisiete (17) de agosto de dos mil diecisiete (2017), y en segunda instancia, por Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, el diecinueve (19) de octubre de dos mil diecisiete (2017), en el proceso de acción de tutela promovido por Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –UGPP−, en contra del Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B y Tribunal Administrativo de Caldas. Expediente:

T-6.487.740. 2. En primera instancia, por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, el dos (2) de agosto de dos mil diecisiete (2017), y en segunda instancia, por Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, el tres (3) de noviembre de dos mil diecisiete (2017), en el proceso de acción de tutela promovido por Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –UGPP−, en contra del Tribunal Administrativo de Santander. Expediente:

T-6.568.757. 3. En primera instancia, por la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, el veintisiete (27) de septiembre de dos mil diecisiete (2017), y en segunda instancia, por la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, el veintiocho (28) de noviembre de dos mil diecisiete (2017), en el proceso de acción de tutela promovido por

Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –UGPP−, en contra del Tribunal Superior de Tunja –Sala Laboral−. Expediente:

T-6.569.788. 4. En primera instancia, por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, el veinte (20) de octubre de dos mil diecisiete (2017), y en segunda instancia, por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, el treinta (30) de noviembre de dos mil diecisiete (2017), en el proceso de acción de tutela promovido por Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –UGPP−, en contra del Juzgado Primero Administrativo del Circuito Judicial de Buenaventura. Expediente:

T - 6.571.422. 5. En primera instancia, por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, el diecisiete (17) de agosto de dos mil diecisiete (2017), y en segunda instancia, por Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, el veintinueve (29) de noviembre de dos mil diecisiete (2017), en el proceso de acción de tutela promovido por Eduardo Rodrigo Burbano Burgos, en contra del Tribunal Administrativo de Nariño. Expediente:

T-6.571.449. 6. En primera instancia, por el Tribunal Administrativo del Bolívar, el ocho (8) de mayo de dos mil diecisiete (2017), y en segunda instancia, por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, el veinticinco (25) de julio de dos mil diecisiete (2017), en el proceso de acción de tutela promovido por Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –UGPP−, en contra del Juzgado Segundo Administrativo del Cartagena. Expediente:

T-6.571.452. 7. En primera instancia, por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 2, Subsección A, el ocho (8) de junio de dos mil diecisiete (2017), y en segunda instancia, por Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 4, el veintinueve (29) de noviembre de dos mil diecisiete (2017), en el proceso de acción de tutela promovido por Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP, en contra del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección B.

Expediente: T-6.571.465. 8. En primera instancia, por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, el veinticuatro (24) de julio de dos mil diecisiete (2017), y en segunda instancia, por Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, el veintinueve (29) de noviembre de dos mil diecisiete (2017), en el proceso de acción de tutela promovido por Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –UGPP−, en contra del Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala de Descongestión. Expediente:

T-6.576.750. 9. En primera instancia, por Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el veintiocho (28) de agosto de dos mil diecisiete (2017), y en segunda instancia, por Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, el veintitrés (23) de noviembre de dos mil diecisiete (2017), en el proceso de acción de tutela promovido por Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –UGPP−, en contra el Juzgado Treinta Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá . Expediente:

T-6.579.452. Los mencionados expedientes fueron escogidos por la Sala de Selección de Tutelas número Dos mediante auto del 16 de febrero de 2018, seleccionó los procesos de la referencia y los acumuló para que fueran fallados en una sola sentencia, con el propósito de revisar si las autoridades judiciales accionadas incurrieron en la causal de procedibilidad de acción de tutela contra providencias judiciales denominada “ desconocimiento del precedente constitucional ”.

I. ANTECEDENTES En los siguientes casos se examinan acciones de tutela dirigidas contra providencias judiciales que resolvieron en torno a reclamaciones de reliquidación pensional, en las cuales se cuestiona si el Ingreso Base de

Liquidación (en adelante IBL) para computar las respectivas pensiones debía tener en cuenta el 75% de la asignación mensual más elevada devengada en el último año de servicios y con la inclusión de todos los factores devengados por el trabajador, o si, por el contrario, el cálculo del IBL debía realizarse con el promedio de lo devengado en los últimos 10 años de servicio e incluyendo sólo aquellos factores respecto de los cuales el interesado efectuó cotizaciones al sistema de seguridad social [1] .

1. Expediente T-6.487.740 (Caso número 1) 1.1 La señora Gloria Cecilia Patiño Gutiérrez, de 60 años de edad [2] , laboró para el Departamento de Caldas desde el 12 de mayo de 1978 hasta el 30 de junio de 1988, y en la Rama Judicial desde 01 de julio de 1988 hasta el 12 de enero de 1998 y desde el 01 de febrero de 2001 hasta el 31 de agosto de 2007; adquiriendo el status pensional el 27 de diciembre de 2007.

1.2 La extinta CAJANAL mediante Resolución No. 58506 del 28 de noviembre de 2008, reconoció y ordenó el pago de la pensión de vejez de la señora Patiño por un valor de $3.624.899 efectiva a partir del 27 de diciembre de 2007, sometida a la condición de demostrar su retiro definitivo. Dicha decisión fue recurrida y decidida a través de la Resolución No. 1152 del 23 de septiembre de 2009, la cual negó la reliquidación pensional con la inclusión de la totalidad de los factores salariales devengados por la exfuncionaria.

1.3 Por virtud de la protección transitoria de un fallo de tutela, la pensión de la señora Gloria Cecilia Patiño fue reliquidada mediante Resolución No. PAP 004506 del 13 de mayo de 2010, ascendiendo así la cuantía de la prestación a la suma de $10.264.719.

1.4 La señora Patiño instauró demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra CAJANAL, con el fin de que se declarara la nulidad de la Resolución No. 1152 del 23 de septiembre de 2009, que denegó la solicitud de reliquidación de la pensión que devengaba desde el 27 de diciembre de 2007 [3] .

1.5 Dicha demanda le correspondió al Tribunal Administrativo de Caldas, el cual mediante sentencia del 12 de julio de 2012 accedió a las pretensiones elevadas en la demanda. Como consecuencia, ordenó a CAJANAL reliquidar y pagar los reajustes económicos a la pensión de jubilación de la allí demandante desde el 27 de diciembre de 2007, teniendo en cuenta todos los factores que integran el salario y la asignación mensual más elevada que hubiere devengado durante el último año de servicio [4] .

1.6 La anterior decisión fue apelada y resuelta por el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, quien confirmó el fallo del a quo en providencia emitida el 27 de febrero de 2014 [5] .

1.7 Mediante Resolución RDP 003178 del 30 de enero de 2017, la UGPP dio cumplimiento al fallo mencionado. A la fecha de la presentación de la acción de tutela [6] , la demandante se encuentra activa en la nómina de pensionados con la referida Resolución RDP 003178 del 30 de enero de 2017, con una mesada pensional de $15.841.548,13 M/cte. desde el 01 de marzo de 2017 [7] .

1.8 En razón a lo anterior, la UGPP procedió a instaurar acción de tutela al considerar que la decisión proferida por el Consejo de Estado el 27 de febrero de 2014 vulnera sus derechos fundamentales al debido proceso, a la administración de justicia en conexidad con el principio de sostenibilidad financiera del sistemas pensional, toda vez que no se tuvo en cuenta que la liquidación del IBL debía realizarse con el promedio devengado en los últimos 10 años de servicio para adquirir la prestación establecida por la Ley 100 de 1993.

Respuesta de la entidad accionada Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B y Tribunal Administrativo de Caldas A pesar de haber sido notificados del auto admisorio de la demanda, los Magistrados del Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, y del Tribunal Administrativo de Caldas, no se pronunciaron sobre los hechos expuestos en la acción de tutela en referencia [8] .

Decisiones judiciales objeto de revisión Primera instancia En fallo de primera instancia proferido el 17 de agosto 2017, el Consejo de Estado, Sección Cuarta, declaró la improcedencia de la acción de tutela. Por lo anterior, el fallador argumentó que esta no cumple con el requisito de inmediatez, toda vez que la sentencia dictada en segunda instancia por el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, fue notificada por edicto a la UGPP el 16 de mayo de 2014, y la tutela fue interpuesta el 7 de junio de 2017. Evidenciando que la actora dejó transcurrir más de tres años sin ejercer actuación alguna para solicitar la protección de los derechos reclamados, sin justificación especial por la cual se presentó su demora ni la existencia de un perjuicio irremediable que requiera de la intervención del juez constitucional [9] .

Segunda instancia Por medio de providencia judicial del 19 de octubre de 2017, el Consejo de Estado, Sección Quinta, confirmó de manera integral la decisión de improcedencia proferida por el juez de tutela de primera instancia en sentencia d e17 de agosto de 2017 [10] .

Material probatorio que obra en el expediente 1. Copias de Resoluciones y autos emitidos por la UGPP [11] . 2. Copia del fallo dictado por el Tribunal Administrativo de Caldas el 12 de julio de 2012 [12] .

3. Copia del fallo dictado por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, el 27 de febrero de 2014 [13] .

4. Histórico de pagos de la señora Gloria Cecilia Patiño Gutiérrez [14] . 2. Expediente T-6.568.757 (Caso número dos) 2.1 El señor Pablo Antonio Farfán Joya, de 69 años de edad [15] , trabajó en la Rama Judicial desde el 04 de septiembre de 1969 hasta el 30 de junio de 2007, adquiriendo el status pensional el 04 de mayo de 2003.

2.2 La extinta CAJANAL reconoció la pensión de vejez al señor Farfán mediante Resolución No. 35901 del 01 de noviembre de 2005, por un valor de $1.382.827, efectiva a partir del 30 de agosto de 2003, condicionada a demostrar retiro definitivo para su disfrute.

2.3 Mediante Resolución No. 56897 del 21 de noviembre de 2008 se reliquidó la pensión por retiro definitivo del servicio. Como resultado de ello la mesada se calculó en la suma de $1.658.377.

2.4 El señor Pablo Antonio Farfán elevó ante CAJANAL petición de reliquidación de su pensión el 12 de octubre de 2007. En vista de que su solicitud no fue atendida, promovió proceso de nulidad y restablecimiento del derecho contra los actos fictos o presuntos surgidos del silencio administrativo negativo.

2.5 El 30 de junio de 2009, el Juzgado Octavo Administrativo del Circuito Judicial de Bucaramanga profirió sentencia, declarando la nulidad del acto ficto al no encontrar probada la excepción de prescripción de las mesadas pensionales y, en consecuencia, ordenó a CAJANAL la reliquidación de la pensión de jubilación del señor Pablo Antonio Farfán Joya desde el 4 de mayo de 2003 (fecha de adquisición del derecho), en el equivalente al 75% del salario más alto devengado durante el último año de servicios y la totalidad de factores salariales, incluida la doceava parte de la bonificación por servicios.

2.6 A su turno el Tribunal Administrativo de Santander, en sede de apelación, profirió fallo el 11 de noviembre de 2010, el cual modificó la decisión de primera instancia, al ordenar la reliquidación teniendo en cuenta el equivalente del 75% del salario más elevado, incluyendo los factores salariales devengados, y con base al 100% de la bonificación por servicios.

2.7 Posteriormente, la UGPP interpuso acción de tutela solicitando dejar sin efecto lo resuelto en segunda instancia dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, acción que fue conocida por el Consejo de Estado, Sección Quinta, el cual mediante providencia del 18 de junio de 2015 decidió conceder las pretensiones de la entidad demandante, ordenando proferir una nueva sentencia [16] . En obedecimiento a lo decidido en dicho fallo de tutela, el Tribunal Administrativo de Santander dictó nueva decisión el 15 de julio de 2015 estableciendo la reliquidación del

señor Farfán con el equivalente del 75% del salario más elevado, incluyendo los factores salariales devengados durante el último año, teniendo en cuenta la doceava parte y no el 100% de la bonificación por servicios [17] .

2.8 Por medio de Resolución RDP 032569 de l1 de agosto de 2015, la UGPP dio cumplimiento al fallo del 15 de julio de 2015 proferido por el Tribunal Administrativo de Santander, quedando la cuantía de la pensión en la suma de $2.087.964.

2.9 A la fecha de la presentación de la acción de tutela [18] , el demandante se encuentra activo en la nómina de pensionados con la Resolución RDP 032569 de l1 de agosto de 2015, con una mesada pensional de $3.170.039,11 M/cte. desde el 01 de noviembre de 2015 [19] .

2.10 L a UGPP promovió nuevamente acción de tutela contra la sentencia dictada por el Tribunal Administrativo de Santander el 15 de julio de 2015 , tras considerar que la orden allí emitida vulnera los derechos fundamentales al debido proceso, al acceso a la administración de justicia en conexidad con el principio de sostenibilidad financiera del sistema pensional, pues estima que hubo una errada aplicación del IBL dado que la pensión de vejez del señor Farfán debe liquidarse con el promedio de lo devengado en el tiempo que le hiciere falta al citado para adquirir el derecho, de conformidad con lo previsto en los artículos 21 y 36 de la Ley 100 de 1993, y no con el 75% del salario más alto con inclusión de todos los factores devengados durante el último año.

Respuesta de la entidad accionada Tribunal Administrativo de Norte de Santander El Tribunal Administrativo de Norte de Santander, no se pronunció sobre los hechos expuestos en la acción de tutela en referencia.

Consejo de Estado – Sección Quinta Solicitó declarar la improcedencia de la acción de tutela con fundamento en que la providencia cuestionada fue proferida en acción de la misma naturaleza constitucional y, por otro lado, no encuentra cumplido el requisito de inmediatez, debido a que la tutela no fue interpuesta dentro de un término razonable pues la UGPP dejó transcurrir más de 2 años [20] .

En su defecto, manifestó, el amparo debe ser denegado, debido a que la decisión censurada fue consecuencia de una actividad racional del juez y carece de arbitrariedad.

Decisiones judiciales objeto de revisión Primera instancia El Consejo de Estado, Sección Primera, mediante fallo del 2 de agosto de 2017, declaró la improcedencia de la acción de tutela bajo el argumento de que no se encontró satisfechos los requisitos generales de procedencia. En cuanto a la inmediatez, advirtió que la acción de tutela fue promovida por la UGPP pasados 1 año y 9 meses después de que se le notificó la decisión acusada, dictada por el Tribunal Administrativo de Santander el 15 de julio de 2015. En relación con la subsidiariedad, señaló que la UGPP tuvo la posibilidad de alegar todas sus inconformidades con la orden de la reliquidación pensional cuando instauró la primera acción de tutela, pero omitió hacerlo. Además, sostuvo que el recurso de revisión es el mecanismo idóneo para atacar la decisión de reliquidación, a menos que exista un abuso palmario del derecho fundado en una vinculación precaria y un incremento considerable de la asignación salarial, lo cual la UGPP no demostró en este caso [21] .

Segunda instancia Por medio de providencia judicial del 3 de noviembre de 2017, el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, confirmó de manera integral lo proferido por el juez de tutela de primera instancia [22] .

Material probatorio que obra en el expediente 1. Copia de Resolución No. RDP 032569 del 11 de agosto de 2015 [23] . 2. Copia de la sentencia dictada por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander del 15 de julio de 2015 [24] .

3. Copia del histórico de pagos del FOPEP [25] . 4. Copia de fallo de tutela del 18 de junio de 2015 proferido por el Consejo de Estado, Sección Quinta [26] .

3. Expediente T-6.569.788 (Caso número 3) 3.1 La señora María Inés Barrera Pérez, de 69 años de edad [27] , laboró en el Ministerio de Educación Nacional desde el 26 de mayo de 1972 hasta el 30 de agosto de 1993, y en la Universidad

Pedagógica y Tecnológica de Colombia desde el 01 de septiembre de 1993 hasta el 30 de agosto de 2004, adquiriendo el estatus pensional el 19 de mayo de 2004.

3.2 Mediante Resolución No. 11592 del 13 de marzo de 2006, la extinta CAJANAL reconoció la pensión de jubilación a favor de la señora Barrera, por un valor de $685.128, efectiva a partir del 01 de septiembre de 2004, y condicionada a demostrar el retiro definitivo del servicio.

3.3 La pensión inicialmente reconocida fue reliquidada mediante Resolución No. UGM 002516 del 29 de julio de 2011 por retiro definitivo, elevando la cuantía de la mesada a la suma $1.047.626, efectiva a partir del 29 de diciembre de 2008.

3.4 La señora María Inés adelantó proceso ordinario de reliquidación pensional contra CAJANAL, proceso que fue iniciado en el Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Tunja, dictando sentencia el 26 de noviembre de 2013, en donde resolvió negar las pretensiones elevadas en la demanda, siendo este fallo apelado por la demandante.

3.5 En fallo de segunda instancia del 29 de enero de 2014, el cual fue proferido por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Tunja, revocó la decisión de primer grado y ordenó que para realizar la reliquidación de la pensión se debía tener en cuenta todos los factores salariales percibidos por la trabajadora y “ el promedio de lo devengado entre el periodo comprendido entre el 29 de octubre de 1998 y el 28 de diciembre de 2008 ” [28] .

A su vez, la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia fue llamada en garantía y condenada a pagar a la UGPP, previó cálculo actuarial, la diferencia en el valor de aquellas cotizaciones sobre factores sobre los cuales no se cotizó oportunamente. Esta sentencia quedó ejecutoriada el 14 de mayo de 2014.

3.6 Posteriormente mediante Auto No. ADP007547 del 28 de julio de 2015 [29] , informó la improcedencia de dar cumplimiento al fallo judicial hasta que la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia aporte el respectivo cálculo actuarial por las cotizaciones no efectuadas y hasta que se haga la entrega de la copia autentica del fallo.

3.7 A la fecha de la presentación de la tutela [30] , la señora María Inés Barrera se encuentra activa en la nómina de pensionados con la Resolución No. UGM 002516 del 29 de julio de 2011, percibiendo una mesa de $1.504.922 y a la espera que se le dé cumplimiento al fallo objeto de tutela y se le efectué la reliquidación de su mesada pensional conforme a lo ordenado por la jurisdicción laboral.

3.8 Conforme a lo mencionado, expresa la UGPP su inconformidad a través de acción de tutela, alegando que en el momento en que se efectúe la reliquidación según dicha decisión judicial se causará un grave detrimento patrimonial al Estado, además de la vulneración a sus derechos fundamentales al debido proceso, a la administración de justicia en conexidad con el principio de sostenibilidad financiera del sistema pensional, puesto que para el caso concreto el juez colegiado debió tener en cuenta para la reliquidación pensional los factores del Decreto 1158 de 1994 y con respecto al IBL el régimen aplicable a las personas beneficiarias del régimen de transición es la Ley 100 de 1993.

Respuesta de la entidad accionada Sala Laboral del Tribunal Superior de Tunja La Sala Laboral del Tribunal Superior de Tunja no se pronunció sobre los hechos expuestos en la acción de tutela en referencia [31] .

Decisiones judiciales objeto de revisión Primera instancia La Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, mediante fallo del 27 de septiembre de 2017, negó la acción de tutela con fundamento en que la UGPP no demostró justificación que permitiera inferir razón alguna que le impidiera acudir de manera oportuna y en termino razonable, pues interpuso la acción de tutela una vez transcurridos tres años después de la última actuación jurídica; además, advirtió, la entidad accionante no agotó los todos los mecanismos de defensa a su alcance, como en efecto lo era el recurso extraordinario de casación contra la sentencia dictada el 29 de enero de 2014 por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta.

Segunda instancia Por medio de providencia judicial del 28 de noviembre de 2017, la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, confirmó de manera integral lo proferido por el a quo [32] .

Material probatorio que obra en el expediente 1. Copia de Resolución No. 011592 del 13 de marzo de 2006 [33] . 2. Copia de Resolución No. 05963 de 17 de julio [34] .

3. Copia de Resolución No. UGM 002516 del 29 de julio de 2011 [35] . 4. Copia de Resolución No. RDP 000036 del 2 de enero de 2015 [36] . 5. Copia de Auto No. ADP 007547 del 28 de julio de 2015 [37] .

6. Copia de la sentencia proferida por el Tribunal Superior de Tunja – Sala Laboral [38] . 4. Expediente T-6.571.422 (Caso número 4) 4.1 El señor Guillermo León Brand Benavidez, de 67 años de edad [39] , prestó sus servicios en la Rama Judicial desde el 06 de febrero de 1971 hasta el 31 de diciembre de 2007, adquiriendo el estatus pensional el 11 de enero de 2006.

4.2 El señor Guillermo León Brand Benavides adquirió su pensión de vejez con la extinta CAJANAL mediante Resolución No. 54051 del 18 de octubre de 2006, por un valor de $ 3.179.501, efectiva a partir del 11 de enero de 2006, condicionada al retiro definitivo del servicio. La prestación fue reliquidada por nuevos factores salariales a través de Resolución No. 00708 el 20 de enero de 2009 [40] , quedando así la mesada en una suma de $3.489.716, efectiva a partir del 01 de enero de 2008, condicionada igualmente a que el servidor demostrara retiro definitivo.

4.3 El señor Brand Benavides promovió proceso de nulidad y restablecimiento del derecho contra la UGPP, el cual por reparto correspondió al Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Buenaventura. Por sentencia proferida el 18 de diciembre de 2009, dicha autoridad decidió declarar la nulidad parcial de la referida Resolución No.

54051 y le ordena a la UGPP reliquidar la pensión del señor Brand con base a todos los factores salariales devengados en el último año de servicio, además de los tenidos en cuenta en el equivalente al 75% de la asignación más elevada que hubiere devengado en el último año de servicios [41] . Esta sentencia cobró ejecutoria el 3 de febrero de 2010.

4.4 En cumplimiento a la referida orden, CAJANAL expidió la Resolución No. UGM 023958 del 04 de enero de 2012, reliquidando la pensión del interesado en cuantía de $3.828.361 efectiva a partir del 01 de enero de 2008, con efectos fiscales una vez se demuestre el retiro definitivo.

4.5 Por un fallo posterior, del 18 de diciembre de 2014, el Juzgado 1º Administrativo de Descongestión de Buenaventura declaró la nulidad parcial de la Resolución No. UGM 023958 del 04 de enero de 2012 en lo relativo a la devolución de aportes pensionales efectuados por el demandante, pero mantuvo incólume lo resuelto en torno a la orden de reliquidación.

4.6 A la fecha de la presentación de la tutela [42] , el señor Guillermo Brand se encuentra activo en nómina de pensionados con la Resolución No. UGM 023958 del 04 de enero de 2012, con una mesada pensional de $5.812.386 M/cte desde el 01 de noviembre de 2012.

4.7 Resalta la UGPP que acudió a la acción de tutela al considerar que el fallo emanado por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Buenaventura es opuesto a lo establecido en el ordenamiento jurídico y vulnera sus derechos fundamentales al debido proceso, a la administración de justicia en conexidad con el principio de sostenibilidad financiera del sistema pensional, debido a que para el caso concreto el juez debió tener en cuenta para la reliquidación pensional el promedio de lo devengado en los últimos 10 años de servicio previos a adquirir el derecho pensional y conforme a los factores del Decreto 1158 de 1994, de acuerdo con el régimen de transición previsto en la Ley 100 de 1993.

Respuesta de la entidad accionada Juzgado Primero Administrativo Mixto del Circuito Judicial de Buenaventura La titular del Juzgado Primero Administrativo Mixto del Circuito Judicial de Buenaventura, en su contestación al escrito de

amparo constitucional, afirmó que la acción es improcedente al no cumplir con el requisito de inmediatez, ya que desde la fecha de ejecutoria del fallo judicial controvertido hasta la interposición de la acción de tutela han transcurrido más de 7 años. Adicionalmente, expone que la UGPP no cumplió con la obligación de interponer recurso de revisión el cual estaba a su alcance para atacar el fallo en mención, por lo que tampoco se encuentra satisfecho el requisito de subsidiariedad.

Aduce que, si bien es cierto que no tuvo en cuenta los distintos pronunciamientos emitidos por la Corte Constitucional, también lo es que para la fecha de la emisión de la sentencia no existía el precedente jurisprudencial alegado por el actor, por lo tanto, no se puede predicar que providencia haya desconocido el precedente judicial [43] .

Decisiones judiciales objeto de revisión Primera instancia El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, a través de la providencia emitida el 20 de octubre de 2017 [44] , decidió “rechazar por improcedente” la acción de tutela, tras considerar que efectivamente no se cumplió con el requisito de inmediatez, habida cuenta de que la entidad accionante dejó transcurrir más de 7 años a partir del hecho supuestamente vulnerador, sin justificación alguna que permita inferir la imposibilidad de actuar o un motivo que explique su inactividad.

Segunda instancia El Consejo de Estado, Sección Quinta, mediante sentencia del 30 de noviembre de 2017 [45] , confirmó la decisión de improcedencia dictada por el juez de primera instancia, pero no con fundamento en la falta de inmediatez, sino por razones de subsidiariedad, al no haberse agotado el recurso extraordinario de revisión.

Material probatorio que obra en el expediente 1. Copia de Resolución No. 54051 del 18 de octubre de 2006 [46] . 2. Copia de Resolución No. UGM 023958 del 4 de enero de 2012 [47] .

3. Copia de Histórico de pagos FOPEP [48] . 4. Copia de la sentencia proferida por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Buenaventura [49] .

5. Expediente T-6.571.449 (Caso número 5) 5.1 El señor Eduardo Rodrigo Burbano Burgos de 54 años de edad, trabajó en el Departamento Administrativo de Seguridad – DAS, desde el 4 de mayo de 1988 hasta el 13 de noviembre de 2008.

5.2 Mediante Resolución No. 08031 del 23 de febrero de 2009 [50] , Cajanal le reconoció pensión vitalicia de vejez al actor, con efectos a partir del 1º de octubre de 2008.

5.3 El 23 de septiembre de 2010, el accionante solicitó ante CAJANAL la reliquidación de su pensión y requirió que se tuviera en cuenta que el IBL se debía liquidar con el 75% de la asignación mensual más elevada devengada en el último año de servicios. Petic|ión que fue negada por medio de Resolución UGM 017447 del 17 noviembre de 2011.

5.4 El accionante instauró demanda a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de CAJANAL –hoy UGPP–, con el propósito de que se declarara la nulidad de la Resolución N° UGM 017447 del 17 de noviembre de 2011.

5.5 Por reparto el proceso fue asignado al Juzgado Primero Administrativo de Descongestión del Circuito Judicial de Pasto, quien, mediante sentencia del 13 de septiembre de 2013 accedió a las pretensiones planteadas por el actor [51] .

La autoridad judicial señaló que el señor Burbano era beneficiario del régimen de transición y que, por tanto se le debía reconocer su pensión de jubilación teniendo en cuenta el 75% del promedio mensual de lo devengado en el último año de servicios incluyendo todos los emolumentos pervividos de manera habitual y permanente.

5.6 El 26 de abril de 2017, el Tribunal Administrativo de Nariño revocó parcialmente el anterior fallo, al considerar que no se debía incluir la prima de riesgo y bonificación por recreación dentro de la liquidación del IBL de la pensión [52] .

5.7 Mediante escrito del 18 de julio de 2017, el señor Eduardo Rodrigo Burbano Burgos presentó acción de tutela en contra de la sentencia del 26 de abril de 2017, dictada por el Tribunal Administrativo de Nariño, al considerar que se le

vulneraron sus derechos fundamentales al debido proceso, al mínimo vital, a la seguridad social y a la igualdad.

Respuesta de las entidades accionadas Tribunal Administrativo de Nariño Mediante escrito de 27 de julio de 2017, la magistrada ponente de la decisión objeto de tutela, señaló que la decisión censurada estuvo ajustada a derecho comoquiera que el actor era beneficiario del régimen de transición, pero no se le debía reconocer la bonificación por recreación, ni la prima de riesgos, como factores salariales. En razón a lo anterior tomo la decisión de modificar el proveído impugnado.

UGPP El Subdirector Jurídico Pensional de la UGPP solicitó que se declarara la improcedencia de la acción de tutela, al considerar que se pretende usar el recurso de amparo constitucional como una tercera instancia para revisar las decisiones adoptadas por el juez ordinario. Agregó que no se había incurrido en ningún defecto específico de procedibilidad y que, por el contrario, la decisión se ajustó al ordenamiento legal.

Decisiones judiciales objeto de revisión Primera instancia El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, mediante providencia del 17 de agosto de 2017 [53] , decidió amparar los derechos fundamentales invocados en la acción de tutela.

La decisión se fundó en las siguientes razones: (i) en cuanto al tema de la inclusión de la prima de riesgo, indicó que la jurisprudencia de ese Tribunal había indicado que es procedente la inclusión de esa prima como factor salarial a efectos de liquidar pensión de los ex servidores del DAS; (ii) por otro lado, respecto al tema de la bonificación por recreación, no es procedente su reconocimiento en tanto no tenía carácter salarial, por cuanto el objeto de esta no es la remuneración directa del servicio.

Por lo anteriormente expuesto, dejó sin efectos las providencias del 26 de abril de 2017 proferida por el Tribunal Administrativo de Nariño, y se ordenará proferir una nueva sentencia.

Segunda instancia El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, mediante providencia judicial del 29 de noviembre de 2017 [54] , confirmó de manera integral el fallo proferido por el Juez de primera instancia.

Material probatorio que obra en el expediente 1. Certificación laboral expedida por el Grupo de Gestión Humana de la Archivo General de la Nación [55] .

2. Copia autentica de Resolución No. 08031 del 23 de febrero del 2009, por medio de la cual se reconocer y ordena el pago de pensión de vejez al señor Eduardo Rodrigo Burbano Burgos [56] .

3. Constancias de factores salariales cancelados al señor Eduardo Rodrigo Burbano Burgos, al período comprendido del 1 de enero de 1994 al 1 de enero de 2008 [57] .

4. Copia de sentencia emitida por el Juzgado Primero Administrativo de Descongestión de Pasto, del 23 de septiembre de 2013 [58] . 5. Copia de providencia emitida por el Tribunal Administrativo de Nariño del 26 de abril de 2008 [59] .

6. Expediente T-6.571.452 (Caso número 6) 6.1 El señor Ariel Rodríguez Morales, de 65 años de edad [60] , solicitó a CAJANAL el reconocimiento de la pensión de gracia por haber laborado durante 20 años como docente con vinculación nacionalizada en el Departamento de Bolívar. Para sustentar su petición aportó varios certificados que evidenciaban que el mencionado ciudadano había laborado como docente y/o rector para el Instituto Técnico Agropecuario y Participación Ciudadana Comunitario Julio Cesar Turbay.

6.2 A través de la Resolución UGM 010148 del 26 de septiembre de 2011, la entidad negó la petición reseñada, por cuanto su vinculación como docente fue de carácter nacional y no nacionalizado. Indicó que el Ministerio de Educación Nacional era la entidad que había nombrado al funcionario en el Instituto Técnico Agropecuario y Participación

Ciudadana Comunitario Julio Cesar Turbay. Ante esa decisión, el señor Ariel interpuso recurso de reposición el cual fue resuelto de manera desfavorable a sus pretensiones.

6.3 Consecuentemente, el señor Ariel Rodríguez Morales instauró el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, siendo conocida por el Juzgado Doce Administrativo del Circuito de Cartagena, quien mediante auto del 30 de julio de 2014 [61] , aprobó conciliación entre las partes, al arribar a los siguientes acuerdos:

(i) Reconocer y pagar la pensión gracia a favor del señor Ariel Rodríguez Morales aplicando el 75% de todos los factores salariales devengados en el año anterior a la adquisición de status de pensionado, esto es, entre el 16 de marzo de 2002 y el 15 de marzo de 2002.

(ii) Aplicar prescripción trienal desde el 19 de diciembre de 2005. (iii) El reconocimiento pensional se realizaría en un término de 4 meses contados a partir de la aprobación de la conciliación [62] .

6.4 Mediante Resolución RDP 033723 del 5 de noviembre de 2014 [63] , la UGPP procedió a cumplir el citado acuerdo, de modo que dispuso que se pagara al ciudadano la suma de $ 1.652.870 por concepto de pensión gracia efectiva a partir del 15 de marzo de 2003. Así mismo, la Resolución 33723 del 5 de noviembre de 2014 aclaró que monto del pago de la pensión gracia del ciudadano Rodríguez Morales ascendía a $ 1.677.425.

6.5. Más adelante, según informe No. 9604 del 25 de agosto de 2016, el grafólogo forense de la UGPP determinó que el acto administrativos de posesión, que demuestra la calidad de docente nacionalizado, no cuenta con las características propias de autenticidad, toda vez que carece de soporte en las instituciones que lo emitieron. Además sobre ese documente existe un repisado y adición al texto manuscrital. Por lo tanto, el acto de posesión estaba viciado de nulidad. De ahí que, la unidad emitió el auto ADP 012807 del 11 de octubre de 2016 [64] , acto administrativo que remitió a la subdirección jurídica pensional la información y conclusión del concepto para que se iniciaran las acciones pertinentes frente al reconocimiento pensional.

6.7. Por lo plasmado anteriormente, la UGPP solicita la suspensión transitoria del proveído del 30 de julio del 2014, proferido por el Juzgado Doce Administrativo Oral del Circuito de Cartagena dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, hasta tanto se resuelva la acción de revisión.

Respuesta de la entidad accionada Juzgado Doce Administrativo Oral del Circuito de Cartagena El Juez Doce Administrativo Oral del Circuito de Cartagena informó el trámite que estuvo bajo su dirección y que concluyó con el acuerdo de conciliación entre el señor Ariel Rodríguez Morales y la UGPP.

Decisiones judiciales objeto de revisión Primera instancia Tribunal Administrativo de Bolívar, a través de la providencia emitida el 8 de mayo de 2017 [65] , por medio de la cual rechaza por improcedente la acción de tutela, bajo el argumento de falta del cumplimiento de los requisitos de procedibilidad: i) inmediatez, debido a que en el caso concreto el actor tardo 6 meses y 25 días en incoar la acción de tutela, tampoco encuentra motivo alguno que permita la extensión del tiempo razonable. ii) Subsidiariedad, pues el actor cuenta con otro mecanismo de defensa de sus derechos, tal como lo mencionó con el recurso extraordinario de revisión, el cual es el medio adecuado para dicho propósito.

En cuanto a la solicitud de utilizar la acción de tutela como mecanismo transitorio, este Tribunal estimó que no se hallaba probado la existencia de un perjuicio irremediable demostrado de forma sumaria.

Segunda instancia El Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, mediante providencia judicial del 25 de julio de 2017 [66] , confirmó la decisión adoptada por el Juez de primera instancia.

Material probatorio que obra en el expediente 1. Copia de Resolución No. 1010148 del 26 de septiembre del 2011 [67] . 2. Certificaciones laborales [68] .

3. Copia de Resolución UGM 046039 del 14 de mayo del 2012 [69] . 4. Copia del acta de conciliación No. 448 de julio del 2014 [70] . 5. Copia del proveído del 30 de julio del 2014, dictado por el Juzgado Doce Administrativo del Circuito de Cartagena [71] .

6. Copia de la Resolución RDP 031638 del 17 de octubre del 2014 [72] . 7. Copia de la Resolución RDP 033723 de 6 de noviembre de 2014 [73] . 8. Copia del Auto ADP 012807 del 11 de octubre del 2016 [74] .

9. Histórico de pagos del señor Ariel Rodríguez Morales [75] . 7. Expediente T-6.571.465 (Caso número 7) 7.1 El señor Nelson Caicedo Flórez, de 70 años de edad [76] , laboró para la Cámara de Representantes desde el 15 de noviembre de 1972 hasta el 20 de agosto de 1974, en el Senado de la República desde el 17 de octubre de 1974 hasta el 10 de agosto de 1982, y en la Contraloría General de la República desde el 7 de abril de 1983 hasta el 30 de septiembre de 2003, adquiriendo el status pensional el 24 de junio de 2003.

7.2 El señor Nelson Caicedo Flórez fue retirado del servicio mediante Resolución No. 1478 del 23 de septiembre de 2003, a partir del 01 de octubre de 2003 [77] .

7.3 CAJANAL negó al señor Caicedo su pensión de vejez mediante la Resolución 0026478 del 29 de diciembre de 2003. Contra la anterior decisión, el exfuncionario interpuso recurso de apelación.

7.4 Mediante Resolución No. 4658 del 17 de junio de 2004 se revocó el anterior acto administrativo y se procedió a reconocer la pensión de vejez al señor Caicedo con una cuantía de $ 1.122.854, “efectiva a partir del 25 de junio de 2003 y condicionada a aportar acto administrativo de retiro del servicio” [78] .

7.5 Posteriormente, a través de Resolución No. 16764 del 23 de agosto de 2004, CAJANAL dio cumplimiento a un fallo de tutela proferido por el Juzgado Quinto Penal del Circuito de Bogotá, que ordenó de manera transitoria reliquidar la pensión de vejez del señor Nelson Caicedo Flórez con el promedio de lo devengado en el último semestre, y que concedió al accionante 4 meses para iniciar las acciones judiciales correspondientes. La observancia de esa decisión aparejó que la mesada pensional ascendiera a $2.271.706.

7.6 El señor Nelson Caicedo Flórez promovió acción de nulidad y restablecimiento del derecho que fue conocida por el Juzgado Once Administrativo de Bogotá, que en sentencia del 11 de junio de 2007 [79] , ordenó la reliquidación de la pensión del demandante teniendo en cuenta el IBL en un 75%, y la totalidad de los factores salariales percibidos.

7.7 Apelada la decisión de primera instancia, por providencia del 16 de noviembre de 2007 el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección B, modificó la sentencia del a quo en el sentido de que CAJANAL debía reliquidar la pensión de vejez teniendo en cuenta la totalidad de los factores salariales en el semestre anterior al retiro de servicios, excluyendo las vacaciones por no constituir factor salarial. Se advierte que esa providencia quedó ejecutoriada el 13 de diciembre de 2007.

7.8 Inicialmente, en cumplimiento a la orden judicial de reliquidación, CAJANAL a través de la Resolución No. 002864 de 19 de diciembre de 2008 reliquidó la mesada en la suma de $1.907.327 con efectos a partir del 30 de septiembre de 2003 (fecha de retiro del servicio). No obstante, el valor real de la prestación que disfrutaba el pensionado a enero de 2009 correspondía al monto de $3.181.586, en razón a los reajustes de ley aplicados anualmente por el grupo de nómina de la entidad [80] .

7.9 Inconforme con esa decisión, el señor Nelson Caicedo Flórez formuló acción de tutela contra el acto administrativo mencionado en el párrafo anterior, porque consideró que CAJANAL no había cumplido a cabalidad la sentencia dictada el 16 de noviembre de 2007 por la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca le otorgó la reliquidación, pues la entidad omitió liquidar la pensión con todos los factores salariales del último semestre de servicio. Por eso, el Juzgado Treinta y Nueve Penal del Circuito de Bogotá amparó los derechos fundamentales al debido proceso y a la seguridad

social, entre otros, del ciudadano Caicedo Flórez y, en consecuencia, dejó sin efecto la Resolución No. 002864 del 19 de noviembre de 2008, ordenando emitir un nuevo acto administrativo que acatara íntegramente lo dispuesto por el ad quem del proceso contencioso administrativo.

7.10 En observancia del fallo de tutela y mediante la Resolución PAP 055055 del 25 de mayo de 2011 [81] , CAJANAL dio estricto cumplimiento a la orden dictada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y reliquidó la pensión de vejez del señor Caicedo Flórez en la cuantía de $ 3.219.904, efectiva a partir del 01 de octubre de 2003.

7.11 Seguidamente, con la Resolución UGM 5361 de 25 de agosto de 2011 [82] , la UGPP corrigió la Resolución PAP 055055 del 25 de mayo de 2011, en razón a que en dicho acto administrativo se plasmó un error consistente en que la cifra en letras difería del valor en números, y a la vez, se reiteró que la mesada pensional ascendía a la suma de $3.219.904 M/cte, efectiva a partir del 01 de octubre de 2003.

7.12 Según el historial de pagos aportado por la UGPP, la mesada que percibía el pensionado para el mes de mayo de 2011 (antes de la reliquidación) correspondía a la suma de $3.348.091. En julio de 2011, luego de que se efectuó la reliquidación conforme a la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, la mesada ascendió a $4.745.566, en virtud de la indexación aplicada al valor nominalmente reconocido por la UGPP [83] .

7.13 A la fecha de interposición de la acción de tutela [84] el señor Nelson Caicedo Flórez se encuentra activo en la nómina de pensionados conforme a la Resolución 055055 de 25 de mayo de 2011. De igual forma, recibía para ese momento una mesada pensional de $6.016.549,44 M/cte, suma que resulta de los reajustes anuales calculados y realizados desde el momento en que se hizo efectiva la reliquidación pensional (año 2011) hasta el año 2017.

7.14 Por lo anteriormente expuesto, la UGPP instauró acción de tutela contra el fallo judicial proferido por el Juzgado Once Administrativo de Bogotá, con fundamento en que dicho pronunciamiento va en contra de los postulados del ordenamiento jurídico y la jurisprudencia, lo que genera una grave afectación a sus derechos fundamentales al debido proceso, al acceso a la administración pública, en conexidad con el principio de sostenibilidad financiera del sistema pensional.

Respuesta de la entidad accionada y vinculados al trámite Juzgado Once Administrativo Oral del Circuito de Cartagena El Juez Once Administrativo Oral del Circuito de Cartagena solicitó que la demanda de tutela fuese declarada improcedente, al incumplir el requisito de inmediatez, porque la UGPP formuló esa acción constitucional 10 años después de haberse emitido el fallo cuestionado. Agregó que la institución no había justificado su retardo para promover la demanda de tutela.

Ciudadano Nelson Caicedo Flórez El ciudadano Nelson Caicedo Flórez pidió que la acción de tutela fuera declarada improcedente, por cuanto inobservó los requisitos de inmediatez y subsidiariedad. El primero, porque la institución actora propuso casi 10 años después la acción de tutela para cuestionar el fallo censurado. El segundo, toda vez que la UGPP tiene a su disposición el recurso extraordinario de revisión para remover del ordenamiento jurídico el fallo demandado.

Además, indicó que la liquidación de su pensión con base en los últimos 6 meses de servicio es un derecho adquirido que no puede ser eliminado por normatividad o precedente posterior, como sucede en este caso con las Sentencias C-258 de 2013 y SU-230 de 2015. Reseñó que esa posición se sustenta en la jurisprudencia del Consejo de Estado.

Por su parte el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección B no rindió informe alguno en el presente trámite. Decisiones judiciales objeto de revisión Primera instancia Tribunal Administrativo de Bolívar, a través de la providencia emitida el 8 de mayo de 2017, rechazó por improcedente la acción de tutela, bajo el argumento de que no cumplió con los siguientes requisitos de procedibilidad: i) inmediatez, debido a que en el caso concreto la

institución tardo 9 años y 4 meses en incoar la acción de tutela, tampoco argumentó motivo alguno que permita la extensión del tiempo razonable. ii) Subsidiariedad, pues la UGPP cuenta con otro mecanismo de defensa de sus derechos, tal como lo mencionó con el recurso extraordinario de revisión, el cual es el medio adecuado para dicho propósito.

Segunda instancia El Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, mediante providencia judicial del 25 de julio de 2017 [85] , confirmó la decisión adoptada por el Juez de primera instancia.

Material probatorio que obra en el expediente 1. Copia de Resolución No.0026478 de 29 de diciembre de 2003 [86] . 2. Copia de Resolución No. 16764 de 23 de agosto de 2004 [87] .

3. Copia de Resolución No. 062864 de 19 de diciembre de 2008 [88] . 4. Copia de Resolución No. PAP 055055 de 25 de mayo de 2011 [89] . 5. Copia de Resolución No. UGM 005361 de 25 de agosto de 2011 [90] .

6. Copia de Resolución No. UGM 058466 de 19 de noviembre de 2012 [91] . 7. Copia de sentencia proferida por el Juzgado Once Administrativo de Circuito de Bogotá, del 11 de julio de 2007 [92] .

8. Histórico de pagos del señor Nelson Caicedo Flórez [93] . 8. Expediente T-6.576.750 (Caso número 8) 8.1 La señora Lucila Elsa Cortés de Peña, de 72 años de edad [94] , prestó sus servicios a la Secretaría de Salud de Boyacá desde el 04 de abril de 1972 hasta el 30 de octubre de 2002. Adquirió el estatus pensional el 12 de septiembre de 2001 y su último cargo desempeñado fue el de Profesional Especializado 335 Código 56.

8.2 La extinta CAJANAL reconoció a la señora Cortés la pensión de vejez en cuantía de $1.202.378 M/cte mediante Resolución No. 12461 del 28 de mayo de 2002. Sin embargo, la exfuncionaria interpuso recurso de reposición contra el acto administrativo.

8.3 CAJANAL revocó la resolución anterior, y en su lugar, mediante Resolución 27651 de 30 de septiembre de 2002, reconoció la pensión de jubilación en la suma de $1.842.109 M/cte, desde el 01 de septiembre de 2002. Finalmente, la misma entidad ordenó la reliquidación de la pensión con base en el retiro definitivo de la actora, mediante Resolución 3348 de 9 de febrero de 2004, en cuantía $1’889.092. Esta última decisión fue confirmada en todas sus partes, mediante Resolución 22404 del 210 de octubre de 2004.

8.4 Inconforme con la anterior decisión, la actora instauró el medio de control de nulidad y restablecimiento de derecho contra CAJANAL, solicitando la nulidad de los actos administrativos mediante los cuales se reliquidó su pensión.

8.5 El 12 de julio de 2007, el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Tunja [95] declaró la nulidad del artículo 1° de la Resolución 3348 del 9 de febrero 2004 [96] y del mismo artículo de la Resolución 22404 del 21 de octubre de 2004 [97] , decisión que fue confirmada parcialmente en providencia del 19 de junio de 2008 por el Tribunal Administrativo de Boyacá [98] .

8.6 Con base a lo anterior, la entidad reliquidó la pensión de vejez de la señora Cortés Peña a través de la Resolución No. PAP 7207 del 27 de julio de 2010, con efectos a partir del 1º de noviembre de 2002.

8.7 Posteriormente la señora Lucila solicitó mediante derecho de petición nuevamente la reliquidación de su pensión a la entidad, la cual fue negada mediante Resolución No. UGM 01860 del 24 de octubre de 2011, por lo que acudió una vez más a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

8.8 El 30 de septiembre de 2014, el Juzgado Primero Administrativo de Descongestión de Tunja [99] declaró la nulidad del acto administrativo demandado. El 15 de julio de 2015 el Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Tunja aclaró la sentencia.

8.9 El 10 de diciembre de 2015 el Tribunal Administrativo de Boyacá [100] confirmó y adicionó la sentencia, bajo el entendido que se debía reliquidar la pensión de vejez bajo el 75% del promedio del salario más elevado devengado en el último año de servicios. La decisión quedó debidamente ejecutoriada el 21 de enero de 2016.

8.10 La UGPP dio cumplimiento al falló anterior con la Resolución No. RDP 039790 del 21 de octubre de 2016. A la fecha de la presentación de la acción de tutela [101] la señora Lucila Elsa Cortés de Peña registra activa en la nómina de pensionados desde el 1° de diciembre de 2016, con una mesada pensional de $4.773.431 M/cte.

8.11 En razón de lo anterior, la UGPP acudió a la acción de tutela, por no encontrarse de acuerdo con lo proferido, al considerar que se le están vulnerando los derechos fundamentales al debido proceso, al acceso a la administración de justicia, en conexidad con el principio de sostenibilidad financiera del sistema pensional, dado que las accionadas no basaron su decisión en el Decreto 1158 de 1994 y en la Ley 100 de 1993.

Respuesta de la entidad accionada Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Tunja [102] Solicitó la declaratoria de improcedencia de la solicitud de tutela, por considerar que no se cumplió con los requisitos generales de procedencia contra providencias judiciales, específicamente con los requisitos de subsidiariedad y de inmediatez. Adujo que la entidad accionante no interpuso recurso de apelación en contra de la sentencia de primera instancia.

Tribunal Administrativo de Boyacá – Sal a de Descongestión [103] Solicitó declarar improcedente la solicitud de tutela. Al respecto, sostuvo que la decisión adoptada obedeció a la aplicación del ordenamiento constitucional y legal, mediante la cual se garantizaron los derechos fundamentales de las p artes. Agregó que la acción de tutela no cumple con el requisito de inmediatez, pues es claro que a la fecha de interposición de la acción ya habían transcurrido un año y cinco meses, y no se había señalado ninguna justificación para la tardanza de la enti dad accionante.

Decisiones judiciales objeto de revisión Primera instancia El Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, mediante fallo proferido el 24 de julio de 2017 [104] , rechazó por improcedente la acción de tutela, fundamentando su decisión en que la parte accionante superó el plazo de 6 meses para presentar la acción de tutela, incumpliendo así con el requisito de inmediatez.

Por otra parte, en relación al requisito de subsidiariedad, tampoco señaló que este no se encontraba satisfecho pues co ntra providencias que decreten el reconocimiento de sumas periódicas o pensiones que impongas al tesoro público era posible acudir a la acción de revisión.

Segunda instancia El Consejo de Estado, Sección Cuarta, mediante providencia del 25 de julio de 2017 [105] , confirmó, por los mismos argumentos, la decisión adoptada por el Juez de primera instancia.

Material probatorio que obra en el expediente 1. Copia de Resolución No. 12461 del 28 de mayo de 2002 [106] . 2. Copia de Resolución No. 27651 del 30 de septiembre de 2002 [107] .

3. Copia de Resolución No. 3348 del 9 de febrero de 2004 [108] . 4. Copia de Resolución No. 22404 del 21 de octubre de 2004 [109] . 5. Copia de Resolución No.PAP7207 de 27 de julio de 2010 [110] .

6. Copia de Resolución No. UGM 14860 del 24 de octubre de 2011 [111] . 7. Copia de Resolución No. RDP 039790 del 21 de octubre de 2016 [112] .

8. Copia de Resolución No.RDP 048483 del 22 de diciembre de 2016 [113] . 9. Copia del fallo del 12 de julio de 2007, dictado por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Tunja [114] .

9. Expediente T-6.579.452 (Caso número 9) 9.1 La señora Clara Elsy Piñeros Acevedo, de 63 años de edad [115] , prestó sus servicios en la Escuela Superior de Administración Pública desde el 11 de julio de 1985 hasta el 31 de agosto de 2008, adquiriendo el estatus pensional el 26 de junio de 2006.

9.2 Mediante Resolución No. PAP 001221 del 23 de septiembre de 2009, CAJANAL reconoció la pensión de vejez a la señora Clara en cuantía de $725.535, efectiva a partir del 26 de junio de 2009.

9.3 La exfuncionaria a través de derecho de petición solicitó la reliquidación de la pensión de vejez, la cual fue negada por medio de Resolución No. RDP 007888 del 20 de febrero de 2013.

9.4 La señora Piñeros promovió acción de nulidad y restablecimiento con el fin de que se dispusiera la reliquidación de su pensión con inclusión de todos los factores salariales percibidos dentro del último año de servicios, que correspondió al Juzgado Treinta Administrativo del Circuito de Bogotá. Por sentencia del 10 de diciembre de 2013, el mencionado Juzgado ordenó a la UGPP reliquidar la pensión de jubilación sobre el 75% del salario devengado el último año de servicios, teniendo en cuenta los valores correspondientes de todos los factores salariales, decisión que no fue recurrida y quedó ejecutoriada el 17 de enero de 2014 [116] .

9.5 Por medio de las Resoluciones No. RDP 010097 del 26 marzo de 2014, RDP 038799 del 23 de diciembre de 2014, y RDP 026836 del 30 de junio de 2015, y de los Autos ADP 000929 del 05 de febrero de 2015 y ADP 4073 del 12 de mayo de 2015, la UGGP decidió negar la solicitud de cumplimiento de fallo judicial promovida por la pensionada, con fundamento en que no había aportado la documentación requerida (copia original de la providencia que preste mérito ejecutivo, aprobación de las costas procesales, certificado de factores salariales).

9.6 Mediante Resolución No. RDP 036138 del 04 de septiembre de 2015 se dio cumplimiento a la sentencia del 10 de diciembre de 2013 y se reliquidó la pensión, elevando la mesada a la suma de $921.845, efectiva a partir del 26 de junio de 2009, con efectos fiscales a partir del 25 de octubre de 2009 pos prescripción trienal, de acuerdo con lo dispuesto en el fallo. Esta decisión fue recurrida en reposición y confirmada a través de Resolución No. 36465 del 08 de septiembre de 2015 [117] .

9.7 A la fecha de la presentación de la tutela [118] , la señora Clara Elsy Piñeros Acevedo se encuentra activa en la nómina de pensionados con la Resolución No. RDP 036138 del 04 de septiembre de 2015, percibiendo una mesada pensional de $1.229.093,13 M/cte.

9.8 La UGPP expone que la sentencia adoptada por el Juzgado Treinta Administrativo de Bogotá el 10 de diciembre de 2013 es contraria al ordenamiento jurídico, y que desconoció que para el caso concreto debió efectuarse la liquidación con los factores salariales establecidos en el Decreto 1158 de 1994, además de lo plasmado en la Ley 100 de 1993, la cual es la norma aplicable para las personas beneficiarias del régimen de transición.

Respuesta de la entidad accionada Juzgado Treinta Administrativo del Circuito de Bogotá [119] En su contestación solicitó que se examinen en cuenta los razonamientos de hecho y derecho expuestos en la decisión cuestionada, así como que se tenga en cuenta que la entidad accionante no apeló la mencionada sentencia. Adicionalmente, adujo que la acción de tutela no cumple con el requisito de inmediatez.

Decisiones judiciales objeto de revisión Primera instancia El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B, a través de la providencia emitida el 28 de agosto de 2017 [120] , declaró improcedente la acción de tutela, en razón a que i) no se avizora un grave cuestionamiento jurídico frente a la decisión proferida en cuanto al detrimento patrimonial ponga en riesgo el principio sostenibilidad financiera del sistema seguridad social con ocasión de una maniobra orientada a defraudar la ley a través de una vinculación precaria que aumente considerablemente la mesada pensional; ii) la UGPP no ejerció defensa contra la decisión pretende desvirtuar; iii) la entidad tampoco ha empleado el mecanismo de revisión de que trata el artículo 20 de la Ley 797 de 2003.

Segunda instancia El Consejo de Estado, Sección Cuarta, a través de proveído del 23 de noviembre de 2017 [121] , confirmó la decisión adoptada por el Juez de primera instancia.

Material probatorio que obra en el expediente 1. Copia de Resolución No. PAP 001221 del 2 de septiembre del 2009 [122] . 2. Copia de Resolución No. RDP 036138 del 4 de septiembre de 2015 [123] .

3. Copia de Resolución No. RDP 036465 del 8 de septiembre de 2015 [124] . 4. Copia del acta de conciliación No. 448 de julio del 2014. 5. Copia del fallo proferido por el Juzgado Treinta Administrativo del Circuito de Bogotá – Sección Segunda [125] .

6. Copia de Histórico de pagos de la señora Clara Elsy Piñeros Acevedo [126] . II. ACTUACIÓN SURTIDA EN LA CORTE CONSTITUCIONAL Por Auto del 2 de mayo de 2018 se dio cumplimiento a lo decidido por la Sala Plena de la Corte Constitucional en la sesión del 18 de abril de 2018, en el sentido de que la revisión de los fallos correspondientes a los expedientes con radicación T-6.487.740, T-6.568.757, T-6.569.788, T-6.571.422, T-6.571.449, T-6.571.452, T-6.571.465, T-6.576.750 y T-6.579.452 se efectuara por el pleno de la Corporación, de conformidad con lo previsto en el artículo 61 del Acuerdo 02 de 2015.

III. CONSIDERACIONES 1. Competencia La Sala Plena de la Corte Constitucional es competente para revisar las sentencias proferidas en los procesos de la referencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Presentación de los asuntos a tratar En ocho de los nueve casos bajo estudio (expedientes T-6.487.740, T-6.568.757, T-6.569.788, T-6.571.422, T-6.571.452, T-6.571.465, T-6.576.750, T-6.579.452) , la UGPP considera que las autoridades judiciales accionadas vulneraron sus derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia porque ordenaron reliquidar pensiones causadas con anterioridad a la vigencia de la Ley 100 de 1993 con el 75% de la asignación mensual más elevada e n el último año de servicios y todos los factores salariales devengados por el trabajador , cuando –en su criterio− debía realizarse con el promedio de lo s salarios devengados en los últimos 10 años de servicio y aquellos factores autorizados por la Ley 100 de 1993, de conformidad con la sentencia SU-230 de 2015 .

De otra parte, en el expediente T-6.571.449, el señor Eduardo Rodrigo Burbano Burgos solicitó ante CAJANAL la reliquidación de su pensión y requirió que se tuviera en cuenta que el IBL se debía liquidar con el 75% de la asignación mensual más elevada devengada en el último año de servicios y la totalidad de los factores percibidos (incluyendo la prima de riesgo y la bonificación por recreación), petición que fue resuelta de manera desfavorable por la entidad y que dio lugar a que el pensionado promoviera proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, al cabo del cual la jurisdicción de lo contencioso administrativo negó sus pretensiones.

3. Problemas jurídicos Como cuestión inicial, corresponde a la Sala Plena determinar si los asuntos de la referencia satisfacen los requisitos generales para la procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales.

Seguidamente, en caso de que se supere el examen de procedencia, se deberá establecer si las sentencias objeto de censura desconocieron la ratio decidendi de la sentencia SU-230 de 2015 [127] , con lo cual se configuraría el defecto específico denominado desconocimiento del precedente .

4. Procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales -−Reiteración de jurisprudencia− [128] 4.1. La Corte Constitucional ha manifestado de manera uniforme y reiterada [129] que, en casos excepcionales, las decisiones de los jueces pueden desconocer derechos fundamentales. En virtud del principio de supremacía constitucional, las autoridades judiciales tienen la obligación de garantizar y proteger los derechos fundamentales de los sujetos procesales que intervienen en los diferentes procesos. Por consiguiente, las normas de la Carta Política y, en especial, aquellas que prevén tales derechos, constituyen parámetros normativos ineludibles para las decisiones judiciales.

La jurisprudencia de esta Corte ha establecido dos presupuestos básicos para determinar si una actuación judicial goza de compatibilidad constitucional, éstos son: “ (i) que el procedimiento surtido para adoptar una decisión haya preservado las

garantías propias del debido proceso, de las que son titulares los sujetos procesales; y, (ii) que la decisión judicial sea compatible con el conjunto de valores, principios y derechos previstos por la Constitución" [130] .

En el evento en que la decisión judicial atacada acredite los citados presupuestos normativos, el juez de tutela tiene vedado modificar la decisión.

En caso que ocurra lo contrario, el funcionario judicial de amparo de derechos tiene la obligación de preservar la eficacia de los enunciados superiores en la causa analizada y restituir su observancia, de modo que podrá dejar sin efecto la providencia cuestionada.

La acción de tutela contra sentencias judiciales está dirigida a enfrentar aquellas situaciones en que la decisión del juez incurre en graves falencias de índole constitucional, yerros que tornan la decisión incompatible con la Carta Política. En ese control concreto de constitucionalidad, se realiza un "juicio de validez" del fallo cuestionado y no un "juicio de corrección" sobre el racionamiento jurídico legal o doctrinario. De ahí que, los ciudadanos tienen vedado utilizar el amparo de derechos como una nueva instancia para la reabrir la discusión de los asuntos probatorios o de interpretación del derecho legislado que dieron origen a la controversia.

Nótese que las partes cuentan con los recursos judiciales ordinarios y extraordinarios para combatir las decisiones que estiman arbitrarias o erradas.

Sin embargo, pueden existir hipótesis en donde agotados dichos medidos de defensa persiste la arbitrariedad judicial; en esos especiales eventos se habilita el amparo constitucional.

Así las cosas, la tutela contra providencia judicial procede siempre que se constate la observancia de ciertos requisitos generales de procedencia y se evidencie al menos un defecto específico en los fallos objeto de amparo.

4.2. Las causales genéricas de procedibilidad de tutela contra providencia judicial son las que permiten el estudio del fallo en sede constitucional, en la medida en que habilitan el uso de esa acción contra los pronunciamientos de los jueces [131] . Por ello, tales condiciones se consideran requisitos de forma que debe evaluar el juez constitucional, dado que " se trata entonces de condiciones jurídicas generales que deben verificarse para que el juez de tutela pueda ingresar en el fondo del fallo que se impugna" [132] .

Tales requisitos son: "a. Que la cuestión que se discuta resulte de evidente relevancia constitucional; b. Que se hayan agotado todos los medios -ordinarios y extraordinarios- de defensa judicial al alcance de la persona afectada, salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio iusfundamental irremediable.

c. Que se cumpla el requisito de la inmediatez, es decir, que la tutela se hubiere interpuesto en un término razonable y proporcionado a partir del hecho que originó la vulneración.

d. Cuando se trate de una irregularidad procesal, debe quedar claro que la misma tiene un efecto decisivo o determinante en la sentencia que se impugna y que afecta los derechos fundamentales de la parte actora.

e. Que la parte actora identifique de manera razonable tanto los hechos que generaron la vulneración como los derechos vulnerados y que hubiere alegado tal vulneración en el proceso judicial siempre que esto hubiere sido posible.

f. Que no se trate de sentencias de tutela." [133] 4.3. Adicionalmente, de acuerdo con la doctrina constitucional es necesario que, una vez se supere el examen de procedencia formal conforme a los requisitos antes descritos, se acredite por el promotor de la acción de tutela la configuración de al menos una de las denominadas causales específicas de procedencia. Estas causales específicas aluden a los precisos supuestos en los cuales se pone en evidencia el yerro judicial a partir del cual se materializa una vulneración al derecho fundamental al debido proceso del interesado. Sobre el particular, este Tribunal ha señalado:

“[P]ara que proceda una tutela contra una sentencia se requiere que se presente, al menos, uno de los vicios o defectos que adelante se explican.

a. Defecto orgánico, que se presenta cuando el funcionario judicial que profirió la providencia impugnada, carece, absolutamente, de competencia para ello.

b. Defecto procedimental absoluto, que se origina cuando el juez actuó completamente al margen del procedimiento establecido. c. Defecto fáctico, que surge cuando el juez carece del apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión.

d. Defecto material o sustantivo, 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.

f. Error inducido, que 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.

g. Decisión sin motivación, que 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.

h. Desconocimiento del precedente, hipótesis que 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.

i. Violación directa de la Constitución.” [134] De este modo, a través de reiterados pronunciamientos la Corte Constitucional ha identificado y desarrollado los eventos excepcionalísimos en los cuales es válido enervar decisiones judiciales a través del recurso de amparo, al reconocer que, con todo y la importancia que ostentan en nuestro ordenamiento los principios de seguridad jurídica y cosa juzgada, la garantía superior del debido proceso de que son titulares los ciudadanos debe prevalecer en todos los escenarios en que se manifiesta el poder del Estado, y con más acento en las actuaciones de la administración de justicia.

5. Procedencia de la acción de tutela en casos de abuso palmario del derecho en materia pensional La jurisprudencia de esta Corporación, ha indicado que en aquellos casos en los que se identifica la posible configuración de un abuso del derecho o un fraude, la jurisprudencia constitucional ha señalado que se debe evaluar la idoneidad del recurso de revisión. En particular, cuando se trata de las reliquidaciones que presumiblemente quebrantan los principios y la sostenibilidad del sistema de seguridad social en pensiones, tiene dos vías.

Por un lado, el recurso de revisión ante la Corte Suprema de Justicia o el Consejo de Estado (según la jurisdicción a la que corresponda dirimir el asunto), caso en el cual es improcedente el amparo constitucional; y, por otro, la acción de tutela, cuando se evidencia la configuración de un “ palmario abuso del derecho ”.

[135] En las Sentencias SU-631 de 2017 [136] y SU-427 de 2016 [137] , se restringió la procedencia formal de la acción de tutela a la caducidad del recurso de revisión [138] y a la configuración del abuso palmario del derecho [139] . También se indicó que ese requisito formal en materia pensional se evidenciaba con dos condiciones, a saber:

(i) la ventaja irrazonable, fundada en una vinculación precaria del beneficiario de la pensión; y (ii) el incremento excesivo de la mesada pensional derivada de la sentencia atacada.

La vinculación precaria tiene origen en dos escenarios distintos, hipótesis que se relacionan con un ejercicio fugaz del empleo o cargo que determina las normas que regirán la liquidación de la pensión [140] .

El primero ocurre por la aplicación del régimen especial para las personas que cumplieron los requisitos para acceder a la pensión de vejez antes de la entrada en vigor de la Ley 100 de 1993, marco jurídico que incluye un IBL diferente al regulado en el artículo 36 de la norma en comento. El segundo sucede con la utilización ultractiva del régimen anterior con todos sus elementos, reviviscencia que surge por la normatividad de transición, cuando la persona cumple los requisitos de pensión dentro de la vigencia del Sistema de General de Seguridad Social. Aquí, también se calcula la pensión con base en un IBL diferente al fijado en la Ley 100 de 1993.

El incremento excesivo de la mesada pensional se materializa, siempre que entregue al beneficiado una ventaja ilegitima exuberante [141] . Se trata de un tratamiento diferente a favor de quien la obtuvo, diferencia que evidencia un acrecentamiento protuberante de la mesada de la prestación. Nótese que este elemento debe ser evaluado en cada caso particular.

6. Análisis de procedencia formal de la acción de tutela contra providencias judiciales en los casos concretos Para efectuar el escrutinio de las causales genéricas de procedibilidad de la acción de tutela contra sentencias en los nueve expedientes sometidos a consideración de la Sala Plena, se procederá a agrupar las controversias en dos hipótesis según los sujetos demandantes en cada uno de los procesos. Dado que las demandas instauradas por la UGPP comparten supuestos similares, se agotará su análisis en conjunto. Por separado, se abordará el estudio de procedencia de formal del asunto en el cual el promotor del recurso de amparo de derechos es un ciudadano.

Primera hipótesis : Acciones de tutela formuladas por la UGPP (expedientes T-6.487.740, T-6.568.757, T-6.569.788, T-6.571.422, T-6.571.452, T-6.571.465, T-6.576.750, T-6.579.452) De acuerdo con la metodología propuesta, pasa la Sala a examinar las acciones de tutela promovidas por la UGPP, a la luz de los requisitos formales de procedencia establecidos por la jurisprudencia:

En los ocho casos que en esta oportunidad se revisan, se satisface la mayor parte de requisitos generales de procedencia: Relevancia constitucional : La cuestión es de relevancia constitucional por cuanto se contrae al análisis sobre la supuesta vulneración a los derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia de la UGPP por virtud de las providencias judiciales que dispusieron las reliquidaciones pensionales.

Identificación de los hechos que generan la vulneración y oportuna alegación de los mismos al interior del proceso: Se identificaron en forma razonable los hechos que generaron, según la accionante, la vulneración de los derechos sobre los que busca protección, relacionados principalmente con los pronunciamientos judiciales que ordenaron la reliquidación de las prestaciones a que se alude.

Incidencia directa y determinante de la irregularidad procesal en el sentido de la decisión: A ninguna de las decisiones judiciales se le atribuyó una irregularidad procesal.

Prohibición de acción de tutela contra una sentencia de tutela: En efecto, no se cuestionan sentencias de tutela, sino fallos dictados en el marco de procesos ordinarios, ya ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, ora ante la jurisdicción ordinaria.

Inmediatez : Si bien las acciones de tutela formuladas por la UGPP se radicaron luego de transcurrido un lapso considerable a partir del momento en que se produjo la alegada vulneración (entre 1 año y 10 meses, hasta 2 años y 5 meses), la jurisprudencia constitucional [142] ha flexibilizado el estudio de este requisito de procedencia en estos precisos eventos, 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.

Subsidiariedad : De acuerdo con lo planteado en precedencia, es necesario verificar caso por caso la posibilidad de interponer el mecanismo principal para la defensa de los intereses de la entidad, que no es otro que el recurso

extraordinario de revisión, al tenor de lo consagrado en los artículos 20 de la Ley 797 de 2003 y 250 de la Ley 1437 de 2011:

Expediente T-6.487.740 (Caso número 1) En el caso de la señora Gloria Cecilia Patiño Gutiérrez, mediante la sentencia proferida el 27 de febrero de 2014 [143] por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, le fue reconocida la reliquidación de su pensión de vejez [144] , con la asignación más alta devengada en el último año de servicios, incluyendo todos los factores salariales y el 100% de la bonificación especial por servicios de la Rama Judicial.

De conformidad con la información que obra en el expediente, dicha providencia cobró ejecutoria el 23 de mayo de 2014 , de suerte que el término para interponer el recurso de revisión se cumpliría el 22 de mayo de 2019. Esta situación implicaría que, en principio, la entidad accionante debería agotar el mecanismo principal.

No obstante, con base en las consideraciones expuestas, la procedibilidad de la acción de tutela en estos casos debe valorar la posible configuración de la hipótesis de un abuso palmario del derecho, circunstancia que efectivamente se constata en esta oportunidad, por las razones que se señalan a continuación:

(i) Vinculación precaria : A la señora Gloria Cecilia Patiño se le computó la pensión con base en el nombramiento en el cargo de Magistrada del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Manizales. Sin embargo, verificado el material probatorio aportado al proceso, se advierte que para la liquidación de la prestación se tomó en cuenta el último año de servicios (31 de agosto de 2006 a 31 de agosto de 2007), lapso durante el cual la funcionaria judicial solo se desempeñó en el cargo antes mencionado por 1 mes y 16 días, esto es, entre el 31 de agosto de 2006 y el 16 de octubre de 2006, dado que el último empleo ejercido por ella fue el de Juez del Circuito de Manizales.

[145] (ii) Incremento excesivo de la mesada pensional : La Sala evidencia que antes de que se dispusiera la reliquidación de la prestación, la pensión inicialmente ascendía a la suma de $3.624.889 (Resolución No. 58506 del 28 de noviembre de 2008 [146]). Posteriormente, en virtud del cumplimiento de la sentencia de 27 de febrero de 2014, proferida por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, se reliquidó la pensión de vejez incrementando la mesada a la suma de $10.264.720, con efectos a partir del 27 de diciembre de 2007 (Resolución No. RDP 002043 del 21 de enero de 2015) [147] .

Según los lineamientos expuestos en esta providencia, el incremento excesivo y en virtud de una vinculación precaria por un lapso fugaz de tiempo en el desempeño del cargo usado para computar la liquidación de la pensión, habilita acudir a la acción de tutela. Lo anterior, debido a que se estaría frente a una ventaja ilegítima [148] respecto de los demás beneficiarios del sistema general de pensiones, consistente en un aumento protuberante de la mesada, lo cual constituye, en los términos de la jurisprudencia constitucional, un abuso palmario del derecho .

Expediente T-6.568.757 (Caso número 2) El fallo que ordenó en segunda instancia el reconocimiento y pago de la pensión con la inclusión de todos los factores devengados durante el último año de servicios, dictado el 11 de noviembre de 2010 por el Tribunal Administrativo de Santander, fue dejado sin efectos por virtud de la sentencia de tutela proferida por el Consejo de Estado, Sección Quinta, el 18 de junio de 2015, providencia en la cual se ordenó al Tribunal accionado emitir una nueva decisión al interior del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho.

En cumplimiento a dicha orden de tutela el Tribunal Administrativo de Santander profirió la sentencia del 15 de julio de 2015 , que es la que se ataca en esta oportunidad por parte de la UGPP, por cuanto en esta nueva decisión se dispuso reliquidar la pensión del señor Pablo Farfán con base en el 75% de la asignación más alta devengada dentro del último año de servicios y con inclusión de todos los factores. Esta decisión fue notificada a la UGPP el 22 de julio de 2015 , de manera que la fecha de vencimiento del término para acudir al recurso extraordinario de revisión en tanto mecanismo principal sería el 21 de julio de 2020 .

Este recurso extraordinario excluiría en principio la procedencia de la acción de tutela a menos que, de acuerdo con lo expuesto en precedencia, se haya demostrado que se trata de un caso de abuso palmario del derecho. Así, retomando, para ventilar su inconformidad a través de acción de tutela, sobre la UGPP pesa la carga de acreditar que (i) con fundamento en una vinculación precaria (ii) se incrementó considerablemente la asignación salarial.

Sin embargo, los alegatos de la entidad accionante no se dirigieron en momento alguno a evidenciar que existió un abuso palmario del derecho a la luz de las mencionadas reglas, pues su reparo se sustentó solamente en que la pensión debía liquidarse con base en el promedio de los salarios devengados durante los últimos diez años y teniendo en cuenta aquellos factores autorizados por la Ley 100 de 1993, sin mencionar precariedad en la vinculación del pensionado ni un incremento significativo en su mesada.

Por lo tanto, dado que la UGPP no cumplió con la carga exigida por la jurisprudencia constitucional para que el asunto sea examinado mediante este mecanismo excepcional de protección, es forzoso declarar la improcedencia de la acción de tutela identificada bajo el número de radicación T-6.568.757.

Expediente T-6.569. 788 (Caso número 3) En el caso de la señora María Inés Barrera Pérez no se ha materializado la reliquidación con todos los factores percibidos que fue ordenada por vía judicial en la sentencia objeto de censura, dictada el 29 de enero de 2014 por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Tunja, debido a que se encuentra pendiente que la interesada aporte copia auténtica del fallo y que la Universidad empleadora realice el traslado de recursos por concepto de cotizaciones a la UGPP.

No obstante, la entidad accionante sostiene que cuando ello tenga lugar se va a ocasionar un menoscabo al erario, consistente en el pago de una mesada pensional con un monto más elevado al que realmente corresponde, pues señala que el cálculo de la pensión de la señora María Inés Barrera no puede contemplar factores distintos a los autorizados expresamente por la Ley 100 de 1993.

Pues bien: de acuerdo con la información aportada por la propia accionante en el escrito introductorio, la sentencia que ordenó la reliquidación quedó ejecutoriada el 14 de mayo de 2014 , de suerte que el término de cinco años para interponer el recurso de revisión vencería el 13 de mayo de 2019 .

La vía que ofrece el mecanismo principal del referido recurso extraordinario sólo se puede sustituir por la acción de tutela en tanto se haya comprobado el abuso palmario del derecho, lo cual no ocurre en este caso.

A esta conclusión se llega al constatar que la UGPP no puso de relieve que la señora Barrera (i) tuviera una vinculación laboral precaria, (ii) a partir de la cual se pudiera verificar un aumento desmedido de la mesada pensional. En efecto, en el trámite de tutela la entidad se limitó a alegar que en el futuro cuando se llegue a ejecutar la orden judicial que dispuso la reliquidación se va a generar un perjuicio a los recursos públicos, pero no manifestó ni siquiera aproximadamente en qué proporción se elevaría la mesada al incluir en la reliquidación aquellos factores que considera deben excluirse.

En tal sentido, sin que la UGPP cumpliera con la carga de acreditar dichas circunstancias ante el juez constitucional no se consigue dilucidar el tipo de vinculación y la permanencia en el cargo que sirvió de base para computar la pensión, como tampoco es posible contrastar el valor de la pensión actual con el de la pensión que eventualmente resultaría de la reliquidación, con miras a establecer si la diferencia entre ambas sumas es indicadora de un abuso palmario del derecho.

En consecuencia, comoquiera que la UGPP no demostró el abuso palmario del derecho, que es la condición de procedencia de la acción de tutela en este tipo de asuntos, corresponde a la Sala declarar la improcedencia de la acción de tutela identificada bajo el número de radicación T-6.569.788.

Expediente T-6.571.422 (Caso número 4) La sentencia que ordenó la reliquidación de la pensión con base en el 75% de la asignación más alta y la inclusión de todos los factores salariales devengados durante el último año de servicios por el

señor Guillermo León Brand Benavides fue dictada por el Juzgado 1º Administrativo de Buenaventura el 18 de diciembre de 2009 . De conformidad con la información que obra en el expediente, dicha providencia cobró ejecutoria el 3 de febrero de 2010 , sin que la entidad condenada –CAJANAL para entonces− hubiese interpuesto recurso de apelación contra la decisión que le fue adversa.

Es así que para el momento del fallo cuestionado la UGPP no había sucedido a CAJANAL, debido a que sólo asumió tales funciones a partir del 12 de junio de 2013 . Es, por tanto, a partir de esta última fecha que puede exigírsele a la UGPP que desplegara las conductas procesales necesarias para desvirtuar la juridicidad de los términos en que le fue concedida la pensión al señor Brand.

Ahora bien: en línea con lo señalado en precedencia, la procedibilidad de la acción de tutela en estos casos está dada por la comprobación de que la pensión a que se alude encuadra en la hipótesis de un abuso palmario del derecho, circunstancia que no se verifica en esta oportunidad en razón a que la entidad accionante (i) no expuso que la vinculación del pensionado Guillermo Brand fuera precaria, (ii) como tampoco puso de presente que la reliquidación hubiera ocasionado un aumento desproporcionado del monto de la mesada.

En tal sentido, le asiste razón al ad quem en cuanto afirmó que la UGPP estaba obligada a agotar el recurso extraordinario de revisión para discutir lo relativo a la reliquidación pensional del señor Guillermo Brand, recurso cuyo término de interposición se venció el 11 de junio de 2018 tomando en consideración que en esa fecha se cumplieron cinco años a partir del momento en que la UGPP se puso al frente del asunto por virtud de la liquidación de CAJANAL, ya que –se insiste− no puede contabilizarse el lustro a partir de la providencia acusada, porque ella es anterior a la asunción de funciones por parte de la UGPP.

Visto entonces que no se reúnen las condiciones para analizar el mérito de la solicitud de amparo, debe declararse la improcedencia de la acción identificada bajo el número de radicación T-6.571.422, subrayando que este mecanismo de salvaguarda de las garantías fundamentales no fue instituido como una instancia para revivir términos procesales fenecidos, ni para exonerar a los interesados de procurar la defensa de sus derechos por medio de los dispositivos jurídicos idóneos que prevé el ordenamiento.

Expediente T-6.571.452 (Caso número 6) A través de conciliación judicial, el Juzgado Doce Administrativo Oral del Circuito de Cartagena aprobó un acuerdo entre el ciudadano Ariel Rodríguez Morales y la UGPP, el cual consistió en que sería reconocido la pensión gracia para el demandante de ese proceso ordinario.

La entidad cumplió con el pacto, empero después identificó que los documentos que sustentaron la decisión no eran válidos. Con base en un examen de grafología, la UGPP advierte que la pensión gracia del señor Rodríguez Morales se otorgó por haber inducido al error a la entidad actora y a la autoridad judicial demandada, así como por haber incurrido en fraude.

La Sala estima que la UGPP tiene a su disposición el recurso extraordinario de revisión para enervar la cosa juzgada originada en la conciliación judicial que aprobó el Juzgado Doce Administrativo Oral de Cartagena. De manera expresa, el artículo 20 de la Ley 797 de 2003 reconoció que esa herramienta procesal procede cuando el reconocimiento pensional es resultado de una conciliación judicial, como ocurre en la causa sub-judice .

Así mismo, la disposición en comentario señala que será procedente el recurso de revisión ante la prestación social reconocida bajo la vulneración del derecho al debido proceso, hipótesis que se configura en el caso particular, puesto que, el reconocimiento de la pensión gracia al ciudadano Rodríguez Morales se sustentó en documentación que carece de validez para demostrar su condición de docente nacionalizado. A su vez, la UGPP puede alegar que esta situación se encuadra en la causal 7ª del artículo 250 de la Ley 1437 de 2011, en razón de que se trata de un reconocimiento de una pensión, sin los requisitos legales o sin que el titular contara con la aptitud legal para gozar de esa prestación.

Pues bien: de acuerdo con la información aportada por la propia accionante en el escrito introductorio, el auto que aprobó la conciliación entre la UGPP y el ciudadano Rodríguez Morales, donde se pactó reconocer a este último la pensión gracia, quedó ejecutoriado el 5 de agosto de 2014 , de suerte que el término de cinco años para interponer el recurso de revisión vencería el 4 de mayo de 2019 .

La vía que ofrece el mecanismo principal del referido recurso extraordinario es la idónea para cuestionar la validez de la providencia atacada. Sólo se puede sustituir esa herramienta procesal por la acción de tutela en tanto ésta sea ineficaz o para evitar la configuración de un perjuicio irremediable, situaciones que no se presentan en el asunto analizado. A la luz de la Ley 1437 de 2011, la UGPP puede solicitar la medida cautelar de suspensión provisional del acto administrativo que reconoció la pensión gracia, presuntamente espuria, al ciudadano Rodríguez Morales, al ser un proceso declarativo en donde se discute la existencia de un derecho.

En suma, la acción de tutela es improcedente, por cuanto la entidad demandante tiene a su disposición un recurso judicial idóneo y eficaz para enervar la cosa juzgada de la providencia que sustentó el reconocimiento pensional censurado en esta oportunidad.

Expediente T-6.571.465 (Caso número 7) La sentencia que ordenó la reliquidación de la pensión con la inclusión de todos los factores salariales devengados durante el último semestre de servicios por el señor Nelson Caicedo Flórez fue dictada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección B el 16 de noviembre de 2007 . De conformidad con la información que obra en el expediente, dicha providencia cobró ejecutoria el 13 de diciembre de 2007 .

Es así que para el momento del fallo cuestionado la UGPP no había sucedido a CAJANAL, debido a que sólo asumió tales funciones a partir del 12 de junio de 2013 . Es, por tanto, a partir de esta última fecha que puede exigírsele a la UGPP que desplegara las conductas procesales necesarias para desvirtuar la juridicidad de los términos en que le fue concedida la pensión al señor Brand.

En tal sentido, la UGPP estaba obligada a agotar el recurso extraordinario de revisión para discutir lo relativo a la reliquidación pensional del señor Caicedo Flórez, recurso cuyo término de interposición se venció el 11 de junio de 2018 tomando en consideración que en esa fecha se cumplieron cinco años a partir del momento en que la UGPP se puso al frente del asunto por virtud de la liquidación de CAJANAL, ya que –se insiste− no puede contabilizarse el lustro a partir de la providencia acusada, porque ella es anterior a la asunción de funciones por parte de la UGPP.

Ahora bien: en línea con lo señalado en precedencia, la procedibilidad de la acción de tutela en estos casos está dada por la comprobación de que la pensión a que se alude encuadra en la hipótesis de un abuso palmario del derecho, circunstancia que no se verifica en esta oportunidad en razón a que la entidad accionante (i) no expuso que la vinculación del pensionado Caicedo Flórez fuera precaria, pues nunca cuestionó la modalidad de nombramiento ni el tiempo de ejercicio del empleo público. De hecho, ni siquiera referenció un ascenso desmesurado en los últimos seis meses de la prestación del servicio, (ii) como tampoco puso de presente que la reliquidación hubiera ocasionado un aumento desproporcionado del monto de la mesada.

Lo anterior, en razón de que, en este caso en concreto, no existe una diferencia sustancial entre el monto inicial de la mesada pensional ($3.348.091, cifra que surge del ajuste anual de la prestación a mayo de 2011 [149]) y el aumento originado como consecuencia del cumplimiento a la orden judicial de reliquidación pensional, que se efectuó con la Resolución PAP 055055 de 25 de mayo de 2011 (en virtud de la cual la mesada ascendió a $4.745.566 en julio de 2011).

Por consiguiente, no se reúnen las condiciones para analizar el mérito de la solicitud de amparo, debe declararse la improcedencia de la acción, subrayando que este mecanismo de salvaguarda de las garantías fundamentales no fue

instituido como una instancia para revivir términos procesales fenecidos, ni para exonerar a los interesados de procurar la defensa de sus derechos por medio de los dispositivos jurídicos idóneos que prevé el ordenamiento.

Expediente T-6.576.750 (Caso número 8) La sentencia que ordenó en segunda instancia el reconocimiento y pago de la pensión con la inclusión de todos los factores devengados durante el último año de servicios, fue dictada el 10 de diciembre de 2015 por el Tribunal Administrativo de Boyacá –Sala de Descongestión–. Esta decisión fue notificada a la UGPP y quedó ejecutoriada el 21 de enero de 2016 , de manera que la fecha de vencimiento del término para acudir al recurso de revisión en tanto mecanismo principal sería el 21 de enero de 2021 .

Este recurso tornaría, en principio, improcedente la acción de tutela a menos que, de acuerdo con lo expuesto en los fundamentos de esta decisión, se haya demostrado que se trata de un caso de abuso palmario del derecho. Así, para ventilar su inconformidad a través de acción de tutela, la UGPP tenía la carga de acreditar que (i) con fundamento en una vinculación precaria (ii) se incrementó considerablemente la asignación salarial.

Sin embargo, los alegatos de la entidad accionante no se dirigieron en momento alguno a evidenciar que existió un abuso palmario del derecho a la luz de las mencionadas reglas, pues su inconformidad se sustentó solamente en que la pensión debía liquidarse con base en el promedio de los salarios devengados durante los últimos diez años y teniendo en cuenta aquellos factores autorizados por la Ley 100 de 1993. Por el contrario, la Sala evidencia que la decisión es pasible del recurso de revisión, el cual todavía podría ser ejercido por la entidad actora.

Al evidenciar que la UGPP no cumplió con la carga exigida por la jurisprudencia constitucional para que el asunto sea examinado mediante este mecanismo excepcional de protección, y teniendo en cuenta que aún puede acudir al recurso de revisión, es forzoso declarar la improcedencia en el asunto de la referencia.

Expediente T-6.579.452 (Caso número 9) Por fallo del 10 diciembre de 2013 el Juzgado Treinta Administrativo del Circuito de Bogotá ordenó la reliquidación de la pensión de la señora Clara Elsy Piñeros Acevedo con inclusión de todos los factores salariales percibidos por la citada dentro del último año de servicios. Dicha providencia que ahora se controvierte quedó ejecutoriada el 17 de enero de 2014 , según lo informó la UGPP en la demanda constitucional de amparo, sin que la entidad vencida en juicio hubiese apelado la condena. En consecuencia, el término de cinco años para formular recurso extraordinario de revisión se cumpliría el 21 de julio de 2020 .

Tal como se ha venido sosteniendo, la circunstancia que habilita la vía del amparo para redargüir la decisión de reliquidación pensional en estos eventos está dada por la verificación de un abuso palmario del derecho, de manera que sin este supuesto la acción de tutela se torna improcedente.

Bajo esta condición, se observa que en este caso la UGPP no alegó y menos demostró que la señora Clara Piñeros (i) haya tenido una vinculación precaria, (ii) que hubiera servido de base para un incremento considerable de la mesada pensional. De hecho, su descontento se relacionó específicamente con que el juez del proceso administrativo aprobó la reliquidación pensional con todos los factores devengados en lugar de incluir solamente los autorizados por la Ley 100 de 1993.

Fue acertado y completo, por lo tanto, el razonamiento del juez de tutela de primera instancia cuando sostuvo que la acción de tutela resulta improcedente en el caso concreto por no demostrarse el abuso palmario del derecho y no haberse agotado el recurso de revisión.

Adicionalmente, es pertinente indicar que para el momento en que se pronunció el fallo que se pretende enervar (10 de diciembre de 2013), la UGPP ya había iniciado su gestión como sucesora de CAJANAL, de suerte que estaba en capacidad de impugnar mediante el recurso de apelación aquella decisión que le resultó desfavorable, no obstante lo cual se mantuvo silente.

Así las cosas, no hay más opción sino reconocer la improcedencia de la acción de tutela identificada bajo el número de radicación T-6.579.452, habida cuenta de que la entidad accionante no satisfizo la carga que exige la jurisprudencia constitucional para propiciar el análisis de la controversia por este medio excepcional de protección.

En conclusión : sólo en el caso número 1 (expediente T-6.487.740) se supera el requisito de subsidiariedad, al evidenciarse un abuso palmario del derecho de acuerdo con las reglas fijadas por la jurisprudencia constitucional.

En los demás casos de este grupo, se advierte que la UGPP cuenta −o contaba− con el recurso extraordinario de revisión para enervar las decisiones judiciales que le fueron adversas.

Segunda hipótesis : Acción de tutela formulada por el pensionado (expediente T-6.571.449) En el expediente T-6.571.449 la Sala encuentra que el ciudadano Eduardo Rodrigo Burbano Burgos presentó solicitud de amparo constitucional en contra de la decisión adoptada por el Tribunal Administrativo de Nariño al considerar que esta autoridad judicial vulneró sus derechos al negar la inclusión de la prima de riesgo y bonificación por recreación dentro de la liquidación de su pensión vitalicia de vejez. En cuanto al cumplimiento de los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial se encuentra lo siguiente.

La decisión tiene evidente relevancia constitucional: Tratándose de una posible afectación al derecho fundamental al debido proceso (artículo 29 C.N.) que compromete la afectación del mínimo vital y la seguridad social (artículo 48 C.N.) del actor, la Sala estima que esta exigencia está satisfecha.

Inmediatez . De otra parte, en relación con la celeridad en el uso del recurso de amparo constitucional, Sala encuentra que el tiempo transcurrido entre el momento de la presunta vulneración y la interposición de la acción de tutela resulta razonable, pues tan sólo transcurrieron 2 meses y 18 días. En ese sentido, el requisito de inmediatez se encuentra satisfecho.

Subsidiariedad: El accionante no tiene otro medio judicial para debatir la decisión cuestionada en sede de tutela, esto es la adoptada por el Tribunal Administrativo de Nariño. En ese sentido se encuentra satisfecho el requisito de subsidiariedad. Sobre este requisito se aclara que el actor no podría acudir al recurso de revisión pues tal mecanismo solamente puede ser activado por los sujetos calificados establecidos en la Ley (el Gobierno Nacional, la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación) o la jurisprudencia (la UGPP).

Cuando se trate de una irregularidad procesal, debe quedar claro que la misma tiene un efecto decisivo o determinante en la sentencia que se impugna y que afecta los derechos fundamentales de la parte actora.

En el asunto de la referencia no aplica porque el debate es sobre aspectos sustanciales de la decisión. Que la parte actora identifique de manera razonable tanto los hechos que generaron la vulneración como los derechos vulnerados y que hubiere alegado tal vulneración en el proceso judicial siempre que esto hubiere sido posible:

El accionante identificó las líneas jurisprudenciales que, en su concepto, fueron desconocidas por el Tribunal Administrativo de Nariño, autoridad accionada en el proceso de la referencia. Además, expuso cuál fue la prueba que, en su criterio, no fue tenida en cuenta por esa autoridad.

Que no se trate de una sentencia de tutela contra tutela: Este requisito se encuentra satisfecho en tanto no se trata de una tutela contra otra decisión de la misma naturaleza.

En síntesis, la acción de tutela del expediente T-6.571.449 cumple con los requisitos generales de procedencia que habilitan el estudio material o de fondo para determinar la posible configuración de los cargos específicos planteados en la demanda de tutela.

7. Análisis en torno a la configuración de las causales específicas de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales Corresponde ahora a la Sala examinar en mérito de los dos asuntos que superaron los requisitos generales de procedencia, de acuerdo con lo verificado en el acápite anterior, esto es, los expedientes identificados con los números de radicación T-6.487.740 (Caso número 1) y T-6.571.449 (Caso número 5).

Para tal propósito, se caracterizará la causal específica de procedibilidad denominada desconocimiento del precedente constitucional, dedicando un especial énfasis al tratamiento que ha dado la jurisprudencia a la aplicabilidad del IBL del régimen de transición en materia pensional.

7.1. Breve caracterización del defecto por desconocimiento del precedente constitucional La hipótesis de desconocimiento del precedente constitucional ha sido diferenciada del yerro sustantivo que se presenta ante la desatención de la jurisprudencia de los órganos de cierre de la jurisdicción ordinaria y especializada [150] . De ahí que desechar el balance judicial de la Corte Constitucional adquirió la entidad de causal autónoma de tutela contra providencia, debido a que protege la interpretación que realiza esta Corporación de los contenidos constitucionales, normas sobre las que tiene la guarda y protección. Como se explicó arriba, los significados que atribuye este Tribunal a la norma superior hacen parte del a misma y deben tener una protección especial [151] .

En consecuencia, el defecto por desconocimiento del precedente se configura cuando el juez desconoce o se aparta de las decisiones de la Corte Constitucional, sin realizar referencia expresa a la jurisprudencia que sirvió de sustento para resolver casos análogos y sin exponer razones suficientes que ameriten el distanciamiento.

Para decidir sobre la procedencia de la acción de tutela por la causal estudiada es preciso: “ (i) determinar la existencia de un precedente o de un grupo de precedentes aplicables al caso concreto y distinguir las reglas decisionales contenidas en estos precedentes;

(ii) comprobar que el fallo judicial impugnado debió tomar en cuenta necesariamente tales precedentes pues de no hacerlo incurriría en un desconocimiento del principio de igualdad; (iii) verificar si el juez tuvo razones fundadas para apartarse del precedente judicial bien por encontrar diferencias fácticas entre el precedente y el caso analizado, bien por considerar que la decisión debería ser adoptada de otra manera para lograr una interpretación más armónica en relación con los principios constitucionales, y más favorable a la vigencia y efectividad de los derechos fundamentales, de acuerdo con el principio pro-persona” [152] .

Por el contrario el defecto no se configurará, siempre que el funcionario jurisdiccional reconozca y señale las decisiones anteriores de las que se aparta, y argumente con suficiencia los motivos de su distanciamiento. El manejo legítimo del precedente obliga a que el juez: i) refiera el balance judicial vigente (regla de transparencia); ii) ofrezca un argumento suficiente y adecuado para el abandono o cambio de la norma jurisprudencial (regla de cambio); y iii) explique que su propuesta desarrolla de mejor manera los derechos y principios superiores (regla de suficiencia en jurisprudencia constitucional).

Por consiguiente, las autoridades judiciales tienen el deber de seguir las decisiones proferidas por órganos de cierre, en especial de las posiciones expuestas por la Corte Constitucional. La obligatoriedad del precedente pretende garantizar los principios de igualdad, de justicia formal, de buena fe y de seguridad jurídica, así como realizar la coherencia y consistencia del sistema jurídico. Sin embargo, esa sujeción no es absoluta, toda vez que los mandatos de autonomía e independencia judicial facultan al juez para apartarse del precedente, siempre que formulen una carga argumentativa adecuada y suficiente. Tales criterios han sido valorados por esta Corte para identificar si existió o no un manejo ilegitimo del precedente que quebrantara derechos fundamentales de las partes de un proceso.

7.2. El precedente constitucional sobre la aplicabilidad del IBL del régimen de transición en materia pensional La jurisprudencia de esta Corporación ha establecido de manera reiterada que quienes son beneficiarios del régimen de

transición previsto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, se les calculará el IBL con base en lo dispuesto por la Ley 100 de 1993, esto es, con el promedio de los factores salariales devengados durante los últimos 10 años. Dicha regla fue fijada por este Tribunal en la sentencia C-258 de 2013 y fue extendida a todos los beneficiarios del régimen de transición en virtud de la Sentencia SU-230 de 2015.

En la sentencia C-258 de 2013, la Corte señaló la regla de aplicación del IBL en el siguiente sentido: " En vista de que (i) no permitir la aplicación ultractiva de las reglas de IBL de los regímenes pensionales vigentes antes de la Ley 100 fue el propósito original del Legislador; (ii) por medio del artículo 21 y del inciso 3° del artículo 36 de la Ley 100, el Legislador buscó unificar las reglas de IBL en el régimen de prima media; (iii) ese propósito de unificación coincide con los objetivos perseguidos por el Acto Legislativo 01 de 2005, específicamente con los de crear reglas uniformes que eliminen privilegios injustificados y permitan diseñar mecanismos que aseguren la sostenibilidad del sistema -de ahí que la reforma mencione expresamente el artículo 36 de la Ley 100 - la Sala considera que en este caso el vacío que dejará la declaración de inexequibilidad de la expresión "durante el último año" debe ser llenado acudiendo a las reglas generales previstas en las dos disposiciones de la Ley 100 referidas.

En consecuencia, en la parte resolutiva de esta providencia, además de declarar inexequible la expresión "durante el último año" contenida en el artículo 17 de la Ley 4 de 1992, la exequibilidad del resto del precepto será condicionada a que se entienda que las reglas sobre IBL aplicables a todos los beneficiarios de ese régimen especial, son las contenidas en los artículos 21 y 36, inciso tercero, de la Ley 100 de 1993, según el caso ." Si bien en esa oportunidad la Corte analizó el régimen de transición en pensiones de los Congresistas [153] , la Corte ha explicado [154] que, en relación con la aplicación del IBL para efectos de la liquidación de la pensión, fijó una regla general según la cual el IBL no quedaba cobijado por las normas de transición. Con base en dicho precedente, la Corte ha señalado de manera uniforme que el ingreso base de liquidación debe ser el fijado de conformidad con el inciso 3° del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 [155] .

Sobre este punto, en la sentencia SU-230 de 2015 se señaló que: " (…) Como se evidencia, la Corte, en sede de control abstracto de constitucionalidad, adoptó una interpretación sobre la aplicación integral del régimen especial de los beneficiarios del régimen de transición e interpretó la regla a seguir sobre el IBL, estableciendo que este no era un aspecto sujeto a transición y, por tanto, existe sujeción sobre esta materia a lo dispuesto en el artículo 36 de la ley 100.

Tal como fue advertido por la Sala Plena mediante Auto No. 326 de 2014, esta Corporación no se había pronunciado de manera expresa acerca de la interpretación que debía otorgarse a las disposiciones que contemplaban lo atinente al monto y al ingreso base de liquidación en el régimen de transición. En este respecto, expuso:

'En efecto, en un primer momento, en la Sentencia C-168 de 1995 se declaró inexequible un aparte del inciso tercero del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, por el cargo de igualdad frente al tiempo inferior a dos años para los trabajadores del sector privado y un año para el público, pero no se hizo pronunciamiento alguno sobre si el monto estaba o no ligado al concepto de base de liquidación; en un segundo momento, en la Sentencia C-1056 de 2003, se declaró inexequible la modificación introducida por el artículo 18 de la Ley 797 de 2003 al inciso segundo del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, y, en la Sentencia C-754 de 2004, se declaró inexequible el artículo 4° de la Ley 860 de 2003, mediante el cual se hizo un segundo intento de modificación a la norma de la ley 100 antes referida, sin que se abordara lo referente a la interpretación de las disposiciones de monto y base de liquidación dentro del régimen de transición. Así, pues, sobre el contenido literal de la Ley 100 de 1993, que hace referencia expresa a que en lo atinente a las demás condiciones y requisitos pensionales que no estén regulados por ése artículo, se regirán por las normas contenidas en la ley del sistema general de pensiones, la Sala Plena de este tribunal no había hecho una interpretación antes de la Sentencia C-258 de 2013.

’ La mencionada interpretación ha sido reafirmada por la Corte en las providencias SU-417 de 2016, SU-210 de 2017, y SU-631 de 2017. En esas sentencias se ha manifestado que el modo de promediar la base de liquidación no puede ser la estipulada en la legislación anterior, en razón de que el régimen de transición solo comprende los conceptos de edad, monto y semanas de cotización. Ese beneficio excluye el ingreso base de liquidación. De manera que, con base en tales reglas, la Corte ha concluido que no es procedente un reajuste de la pensión si se efectuó sin tener en cuenta la hermenéutica constitucional del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, lo cual deriva en un abuso del derecho, ya que dispone el aumento injustificado de la prestación. En esas circunstancias, la Sala ha señalado que se debe dejar sin efecto las decisiones atacadas en tutela.

Así las cosas, la regla que fijó la Corte Constitucional en la sentencia C-258 de 2013 y que reiteró en las SU-230 de 2015, SU-417 de 2016, SU-210 de 2017, y SU-631 de 2017 , es el precedente constitucional en la materia, y que señala que el ingreso base de liquidación no era un aspecto sujeto a transición y, por tanto, existe sujeción sobre esta materia a lo dispuesto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993. Por tal razón, a los beneficiarios del régimen de transición se les calcula el IBL con base en el promedio de los factores salariales sobre los cuales se cotizó durante los últimos 10 años de servicio.

7.3. Configuración del defecto por desconocimiento del precedente constitucional en el expediente T-6.487.740 (Caso número 1) En demanda de tutela, la UGPP cuestionó la sentencia del 27 de febrero de 2014 por la cual el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, confirmó la decisión adoptada el 12 de julio de 2012 por el Tribunal Administrativo de Caldas, en el marco del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho instaurado por la señora Gloria Cecilia Patiño Gutiérrez contra CAJANAL para obtener la reliquidación de su pensión.

En virtud de la providencia censurada, se ordenó a la entonces CAJANAL reliquidar y pagar a la demandante los ajustes económicos a la pensión de jubilación desde el 27 de diciembre de 2007, teniendo en cuenta todos los factores que integran el salario y la asignación mensual más elevada que hubiere devengado durante el último año de servicios. Esto implicó que la pensión de la citada se computara con el salario percibido mientras ocupó por 1 mes y 16 días el cargo de Magistrada de Tribunal Superior de Distrito Judicial, lo que adicionalmente condujo a un incremento excesivo en su mesada.

Analizada, entonces, la presente controversia conforme a las consideraciones antes descritas, la Sala Plena observa que la señora Gloria Cecilia Patiño ciertamente es beneficiaria del régimen de transición pensional.

Empero, en oposición a lo resuelto por los jueces de lo contencioso administrativo, la prestación de que se trata ha debido calcularse a partir del promedio de los factores salariales cotizados durante los últimos 10 años de servicio o todo el tiempo si este fuere superior o inferior, a la luz de lo prescrito en la Ley 100 de 1993.

Por lo tanto, el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, desconoció el precedente aplicable al caso de señora Gloria Cecilia Patiño Gutiérrez, a la luz de la regla establecida en la C-258 de 2013 y reiterada en las sentencias SU-230 de 2015, SU-417 de 2016, SU-210 de 2017 y SU-631 de 2017 y, en consecuencia, se configuró el defecto alegado .

Verificada así la vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia de que es titular la UGPP, la Sala revocará los fallos de tutela proferidos por las Secciones Quinta y Cuarta del Consejo de Estado, en segunda y primera instancias, respectivamente, para, en su lugar, conceder la protección invocada.

En consecuencia, se dejará sin efectos la sentencia del 27 de febrero de 2014, dictada por el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, con el fin de que dicha autoridad emita un nuevo pronunciamiento con base en las consideraciones expuestas en esta sentencia.

7.4. Configuración del defecto por desconocimiento del precedente constitucional en el expediente T-6.571.449 (Caso número 5) En el asunto bajo examen, la Corte encuentra que el señor Eduardo Enrique Burbano Burgos, solicitó a la Caja Nacional de Previsión Social –Cajanal E.I.C.E.– la liquidación con el fin de obtener el reajuste de la pensión de jubilación de la que era acreedor, con el fin de que se le incluyeran todos los factores salariales devengados durante el último año de servicios, en especial, la bonificación por recreación y la prima de servicios.

Mediante sentencia del 13 de septiembre de 2013, el Juzgado Primero Administrativo de Descongestión de Pasto accedió a las súplicas de la demanda y ordenó reajustar la pensión de jubilación del actor, sobre el 75% del promedio mensual de lo devengado durante el último año de servicios, es decir, de todos los emolumentos que percibió de manera permanente y habitual.

La UGPP apeló la anterior decisión y mediante sentencia del 26 de abril de 2017, el Tribunal Administrativo de Nariño revocó parcialmente la anterior decisión, en el sentido de negar el reajuste pensional con la inclusión de la bonificación por recreación y la prima de riesgo. Lo anterior, al considerar que no se había demostrado que el señor Burbano aportara de manera regular por concepto de esa prima y debido a que la bonificación no era factor salarial.

El 18 de julio de 2017 el señor Eduardo Rodrigo Burbano Burgos presentó, mediante apoderado judicial, acción de tutela por considerar vulnerados sus derechos fundamentales por parte del Tribunal Administrativo de Nariño, con ocasión de la sentencia del 26 de abril de 2017, que revocó parcialmente el fallo del 13 de septiembre de 2013, dictado por el Juzgado 1º Administrativo de Descongestión de Pasto. Consideró que era beneficiario del régimen de transición de la Ley 100 de 1993, razón por la que se le debía aplicar el Decreto 1933de 1989 que remite, a su vez, al Decreto 1848 de 1969, que consagra la pensión vitalicia de jubilación en un monto del 75% del promedio de los salarios y primas de toda especia que hubieren percibido en el último año de servicios.

Mediante fallo de tutela del 17 de agosto de 2017, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, concedió el amparo solicitado. Señaló que si bien la decisión censurada había seguido el precedente fijado por la Sección Segunda de la misma Corporación y había reconocido el carácter salarial de la prima de riesgo, no había tenido en cuenta las certificaciones que demostraban que el actor había percibido otras prestaciones diferentes a las reconocidas en la liquidación de la pensión del señor Burbano Burgos. Además advirtió que, contrario a lo afirmado por tribunal demandado, la bonificación por recreación no tenía carácter salarial debido a que así lo establece el artículo 15 del Decreto 40 de 1998.

La sentencia de tutela de primera instancia fue apelada por el Subdirector jurídico pensional de la UGPP el 17 de agosto de 2017. El funcionario señaló que la sentencia del 26 de abril de 2017 se debía aplicar el precedente fijado en la sentencia C-258 de 2013, según la cual el régimen de transición solamente cobijaba lo relacionado con la edad, el tiempo de servicios y el número de semanas cotizadas, no así lo relacionado con el ingreso base de liquidación, que se rige por el artículo 36 de la Ley 100 de 1993.

El 29 de noviembre de 2017, el Consejo de Estado, Sala de los Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, confirmó la decisión del a quo , por las mismas razones del fallo impugnado.

En relación con el caso de la referencia, la Sala Plena encuentra que el actor efectivamente se encuentra inmerso en el régimen de transición pensional. No obstante, contrario a lo afirmado por los jueces constitucionales de instancia y con base en los fundamentos de esta decisión, el cálculo de su pensión se debe realizar con el promedio de los factores salariales cotizados durante los últimos 10 años de servicio o todo el tiempo si este fuere superior o inferior, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 100 de 1993.

En vista de que se constató que los jueces de tutela no siguieron los parámetros jurisprudenciales en materia de aplicabilidad del IBL en relación con el régimen de transición pensional, se revocarán las decisiones que concedieron el

amparo deprecado por Eduardo Rodrigo Burbano Burgos, para, en su lugar, negar la protección invocada.

8. Síntesis de la decisión En esta oportunidad, la Sala Plena estudió nueve acciones de tutela formuladas contra providencias judiciales que resolvieron procesos en los que se cuestionaba si el IBL para computar las pensiones debía tener en cuenta el 75% de la asignación mensual más elevada devengada en el último año de servicios y con la inclusión de todos los factores devengados por el trabajador, o si, por el contrario, el cálculo del IBL debía realizarse con el promedio de lo devengado en los últimos 10 años de servicio e incluyendo sólo aquellos factores respecto de los cuales el interesado efectuó cotizaciones al sistema de seguridad social.

El estudio en torno a la procedencia formal de la acción de tutela fue divido en dos grupos para su mejor comprensión, a partir de los causales generales fijadas por la jurisprudencia y las reglas en torno al abuso palmario del derecho.

De un lado, se constató que siete de las ocho demandas de amparo formuladas por la UGPP no acreditaban los requisitos generales de procedibilidad, específicamente la subsidiariedad, por cuanto la entidad cuenta –o contaba− con el recurso extraordinario de revisión para redargüir las providencias que la condenaron a reliquidar y pagar aquellas prestaciones (expedientes T-6.568.757, T-6.569.788, T-6.571.422, T-6.571.452, T-6.571.465, T-6.576.750, T-6.579.452). Sólo uno de dichos casos (expediente T-6.487.740) superó el examen de procedencia, debido a que se configuraron los presupuestos de abuso palmario del derecho, esto es, una vinculación precaria (1 mes y 16 días de permanencia en el cargo que sirvió para computar la pensión) que dio lugar a un aumento excesivo de la prestación de vejez.

De otro lado, se verificó que la solicitud de protección constitucional instaurada por el pensionado Eduardo Rodrigo Burbano Burgos cumplió también con las exigencias generales de procedencia que permitían su estudio de fondo.

Posteriormente, al efectuar el escrutinio de fondo de las dos únicas tutelas que superaron los requisitos de procedibilidad formal (expedientes T-6.487.740 y T-6.571.449), la Sala Plena encontró que se desconocieron los lineamientos jurisprudenciales relativos a la aplicabilidad del IBL del régimen de transición en materia pensional (sentencias C-258 de 2013 SU-230 de 2015, SU-417 de 2016, SU-210 de 2017, y SU-631 de 2017), debido a que se dispuso la reliquidación de las pensiones con base en los factores salariales devengados durante el último año de servicios, y no con fundamento en el promedio de lo cotizado durante los últimos 10 años de servicio o todo el tiempo si este fuere superior o inferior, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 100 de 1993.

Específicamente, en el expediente de tutela T-6.487.740 se evidenció que la pensionada obtuvo una ventaja injustificada fundada en un abuso palmario del derecho, como resultado de la reliquidación de la mesada con base en la asignación más alta devengada durante el último año de servicios (el salario del cargo de Magistrada de Tribunal Superior de Distrito Judicial que ocupó durante 1 mes y 16 días en el último año), en lugar de aplicar el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, que exige que el IBL tenga en cuenta los últimos 10 años de servicios.

Por su parte, en el caso con número de radicación T-6.571.449 se verificó que los jueces de tutela se apartaron del precedente al ordenar la inclusión en el IBL de todos los factores devengados por el trabajador para efectos de calcular su mesada (esto es, teniendo en cuenta la bonificación por recreación y la prima de servicios), en lugar de acoger la interpretación fijada por la jurisprudencia constitucional en torno al régimen de transición en materia pensional, que señala que para computar la prestación deben aplicarse los factores salariales autorizados por la Ley 100 de 1993.

IV. DECISIÓN En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución Política, RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR la sentencia de segunda instancia proferida por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, el 19 de octubre de 2017, así como la dictada en primera instancia por la Sección Cuarta de la misma Corporación el 17 de agosto 2017, que declaró improcedente la acción de tutela promovida por la Unidad

Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –UGPP– contra el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, y el Tribunal Administrativo de Caldas.

En su lugar, TUTELAR los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia invocados por la entidad demandante.

(Expediente T-6.487.740) SEGUNDO: DEJAR SIN EFECTO, por las razones expuestas en esta providencia, la sentencia del 27 de febrero de 2014 proferida por el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por la ciudadana el GLORIA CECILIA PATIÑO GUTIÉRREZ contra la Caja Nacional de Previsión ─CAJANAL E.I.C.E.─. En consecuencia, ORDENAR al Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, que, dentro de los veinte (20) días siguientes a la notificación de esta providencia, emita un nuevo fallo de segunda instancia en torno a la demanda de reliquidación pensional reclamada por GLORIA CECILIA PATIÑO GUTIÉRREZ, en el que se atienda a las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta sentencia en relación con las reglas judiciales sobre el abuso palmario del derecho y la aplicación del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 frente a la composición del régimen de transición.

TERCERO: CONFIRMAR la sentencia adoptada en segunda instancia por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, el 3 de noviembre de 2017, que confirmó la dictada en primera instancia por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, el 2 de agosto de 2017, que declaró improcedente la acción de tutela promovida por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –UGPP– en contra del Tribunal Administrativo de Santander.

(Expediente T-6.568.757) CUARTO: REVOCAR la sentencia adoptada en segunda instancia por la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, el 28 de noviembre de 2017, que confirmó la dictada en primera instancia por la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, el 27 de septiembre de 2017, en el proceso de acción de tutela promovido por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –UGPP– en contra del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Tunja –Sala Laboral–, que negó el amparo de los derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia. En su lugar, DECLARAR IMPROCEDENTE LA ACCIÓN DE TUTELA formulada por la entidad demandante. (Expediente T-6.569.788) QUINTO: CONFIRMAR la sentencia adoptada en segunda instancia por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, el 30 de noviembre de 2017, que confirmó la dictada en primera instancia por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca el 20 de octubre de 2017, en el proceso de acción de tutela promovido por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –UGPP– en contra del Juzgado Primero Administrativo del Circuito Judicial de Buenaventura, que declaró improcedente la acción de tutela. (Expediente T - 6.571.422) SEXTO: REVOCAR la sentencia adoptada en segunda instancia por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, el 29 de noviembre de 2017, que confirmó la dictada en primera instancia por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, el 17 de agosto de 2017, en el proceso de acción de tutela promovido por EDUARDO RODRIGO BURBANO BURGOS en contra del Tribunal Administrativo de Nariño. En su lugar, NEGAR el amparo de los derechos al debido proceso, al mínimo vital, a la seguridad social, a la igualdad, a la vida digna y a la familia, invocados por el accionante. (Expediente T-6.571.449) SÉPTIMO: CONFIRMAR la sentencia adoptada en segunda instancia por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, el 25 de julio de 2017, que confirmó la dictada primera instancia por el Tribunal Administrativo de Bolívar el 8 de mayo de 2017, en el proceso de acción de tutela promovido por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –UGPP–, en contra del Juzgado Segundo Administrativo del Cartagena, que declaró improcedente la acción de tutela. (Expediente T-6.571.452) OCTAVO: CONFIRMAR la sentencia adoptada en segunda instancia por el Consejo de Estado, Sala de lo

Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, el 29 de noviembre de 2017, que confirmó la dictada en primera instancia por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, el 8 de junio de 2017, en el proceso de acción de tutela promovido por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –UGPP–, en contra del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección B, que declaró improcedente la acción de tutela. (Expediente T-6.571.465).

NOVENO: CONFIRMAR la sentencia adoptada en segunda instancia por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, el 29 de noviembre de 2017, que confirmó la dictada en primera instancia por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, el 24 de julio de 2017, en el proceso de acción de tutela promovido por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –UGPP–, en contra del Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala de Descongestión, que declaró improcedente la acción de tutela.

(Expediente T-6.576.750) DÉCIMO: CONFIRMAR la sentencia adoptada en segunda instancia por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, el 23 de noviembre de 2017, que confirmó la dictada en primera instancia por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el 28 de agosto de 2017, en el proceso de acción de tutela promovido por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –UGPP–, en contra del Juzgado Treinta Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, que declaró improcedente la acción de tutela. (Expediente T-6.579.452) UNDÉCIMO:

Por la Secretaría de la Corporación, LÍBRENSE las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase. ALEJANDRO LINARES CANTILLO Presidente Con aclaración de voto CARLOS BERNAL PULIDO Magistrado DIANA FAJARDO RIVERA Magistrada LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ Magistrado ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO Magistrado Ausente en comisión GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO Magistrada Ausente en comisión CRISTINA PARDO SCHLESINGER Magistrada JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS Magistrado ALBERTO ROJAS RÍOS Magistrado MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ Secretaria General [1] Articulo 21 y el inciso 3 del artículo 36 de la Ley 100 de 1993.

[2] Nació el 27 de diciembre de 1957. [3] Cuaderno principal de la demanda. Folios 39 y 40. [4] Ibíd. Folios 105 y 106. [5] Ibíd. Folios 107-119.

[6] Escrito de tutela radicado el 30 de mayo de 2017 (Folio 35) [7] Ibíd. Folios 91-93. [8] Ibíd. Folio 150. [9] Ibíd. Folios 149-152. [10] Ibíd. Folios 212-223.

[11] Ibíd. Folios 36-94. [12] Ibíd. Folios 95 – 106. [13] Ibíd. Folios 107-118. [14] Ibíd. Folios 121 y 122. [15] Nació el 04 de mayo de 1948.

[16] Cuaderno principal de la demanda. Folios 47-58. [17] Ibíd. Folios 37-44. [18] Escrito de tutela radicado el 19 de abril de 2017 (Folio 32 vto.) [19] Ibíd. Folios 33-36.

[20] Ibíd. Folio 122. [21] Ibíd. Folios119-130. [22] Ibíd. Folios 189-195. [23] Ibíd. Folios 33-36. [24] Ibíd. Folios 37-44. [25] Ibíd. Folios45 y 46.

[26] Ibíd. Folios 47-56. [27] Nació el 19 de mayo de 1949. [28] Folios 50 y 51. [29] Ibíd. Folios 48 y 49. [30] Escrito de tutela radicado el 12 de septiembre de 2017 (Folio 1) [31] Cuaderno 1. Folio 17.

[32] Cuaderno de impugnación. Folios 4-17. [33] Cuaderno principal de la demanda. Folios 36-38. [34] Ibíd. Folios 39-41. [35] Ibíd. Folios 42-44.

[36] Ibíd. Folios 45-47. [37] Ibíd. Folios 48 y 49. [38] Ibíd. Folios 50-53. [39] Nació el 11 de enero de 1951. [40] Cuaderno principal de la demanda. Folios 50-53.

[41] Ibíd. Folios 43-49. [42] El escrito de tutela fue radicado el 6 de octubre de 2017 (Folio 70) [43] Ibíd. Folios 126-127 [44] Ibíd. Folios 125- 131.

[45] Ibíd. Folios 191-199. [46] Ibíd. Folios 50-53. [47] Ibíd. Folios 54-57. [48] Ibíd. Folios 58-59. [49] Ibíd. Folios 43-49. [50] Cuaderno principal de la demanda. Folios 11-18.

[51] Ibíd. Folios 36-54. [52] Ibíd. Folios 56-71. [53] Ibíd. Folios 141- 148. [54] Cuaderno principal de la demanda. Folios 188-193. [55] Ibíd. Folio 10.

[56] Ibíd. Folios 11-18. [57] Ibíd. Folios 19-35. [58] Ibíd. Folios 36-54. [59] Ibíd. Folios 56-71. [60] Nació el 15 de marzo de 1953. [61] Cuaderno principal de la demanda. Folios 31-33.

[62] Ibíd. Folios 29 y 30. [63] Ibíd. Folios 36 y 37. [64] Ibíd. Folios 38- y 39. [65] Ibíd. Folios 130-138. [66] Ibíd. Folios198-204. [67] Ibíd. Folios 21-23.

[68] Ibíd. Folios 24 y 25. [69] Ibíd. Folios 26-28. [70] Ibíd. Folios 29 y 0. [71] Ibíd. Folios 31 y 32. [72] Ibíd. Folios 33y 34. [73] Ibíd. Folios 36 y 37.

[74] Ibíd. Folios 38 y 39. [75] Ibíd. Folio 40. [76] Nació el 24 de junio de 1948. [77] (Folio 48). [78] Folio 37 vto. [79] Ibíd. Folios 56-64.

[80] En el año 2009 la mesada pensional del señor Nelson Caicedo Flórez correspondía a la suma de $3.181.586. Como resultado del respectivo reajuste anual, en el año 2010 la prestación se elevó a $3.245.217, y en el año 2011, a la suma de $3.348.091 .

[81] Ibíd. Folios 45-50. [82] Ibíd. Folios 51 y 52. [83] Folio 71 vto. [84] Escrito de tutela radicado el 9 de mayo de 2017. [85] Ibíd. Folios 235-242 [86] Ibíd. Folios 35-38.

[87] Ibíd. Folios 39-41. [88] Ibíd. Folios 42-44. [89] Ibíd. Folios 45-50. [90] Ibíd. Folios 51 y 52. [91] Ibíd. Folios 53-55. [92] Ibíd. Folios 56-69.

[93] Ibíd. Folios 71 y 72. [94] Nació el 12 de septiembre de 1946. [95] Ibíd. Folios 66-81. [96] Cuaderno principal de la demanda. Folios 42-44.

[97] Ibíd. Folios 4547. [98] Ibíd. Folios 84-93. [99] Ibíd. Folios 94 y 95. [100] Ibíd. Folios 96-118. [101] Escrito de tutela radicado el 21 de junio de 2017 (Folio 132) [102] Ibíd. Folio 171-177.

[103] Ibíd. Folio 185. [104] Ibíd. Folios 184-191. [105] Ibíd. Folios 226-234. [106] Ibíd. Folios 35-37. [107] Ibíd. Folios 38-41. [108] Ibíd. Folios 42-44.

[109] Ibíd. Folios 45-47. [110] Ibíd. Folios 48-51. [111] Ibíd. Folios 52-54. [112] Ibíd. Folios 55-62. [113] Ibíd. Folios 63-65. [114] Ibíd. Folios 66-75.

[115] Nació el 25 de junio de 1954. [116] Ibíd. Folios 38-52. [117] Ibíd. Folio 63 y 64. [118] Escrito de tutela radicado el 15 de agosto de 2017 (Folio 1) [119] Ibíd. Folios 92.

[120] Ibíd. Folios 88-105. [121] Ibíd. Folios 159-164. [122] Ibíd. Folios 54-56. [123] Ibíd. Folios 57-62. [124] Ibíd. Folios 63 y 64. [125] Ibíd. Folios 38-53.

[126] Ibíd. Folios 65-66. [127] Esto es, que la liquidación de las pensiones reconocidas bajo el régimen de transición debe efectuarse con las normas que rigen la Ley 100 de 1993 y no con las de regímenes anteriores.

[128] En este acápite, se reiterará la posición jurisprudencial expuesta en las sentencias SU-210 de 2017, T-534 de 2015, T-1029 de 2012 y T-553 de 2012 entorno a la procedibilidad de la acción de tutela contra decisiones judiciales.

[129] Sentencias SU-210 de 2017, T-534 de 2015, T-1029 de 2012, T-553 de 2012, T-179 de 2003, T-620 de 2002, T-999 de 2001 y T-037 de 1997. [130] Sentencia T-213 de 2012.

[131] Sente3ncia T-535 de 2015 [132] Sentencia T-053 de 2012. [133] Sentencias T-808 de 2007, T-821 de 2010 y T-513 de 2011. [134] Sentencia C-590 de 2005.

[135] Al respecto, se pueden consultar las setencias SU-427 de 2016 y SU-631 de 2017. [136] En la Sentencia SU-361 de 2017, la Sala Plena analizó los expedientes T-5.574.837 y T-5.631.824. En el primer plenario, consideró que " para el año 2017 la mesada pensional que se le paga de modo mensual a la señora Santander es de $12.716.108,66 cuando no debía superar los $7.441.049,77 ".

En el segundo expediente, manifestó que " la accionante debería percibir mensualmente $8.384.857 ", empero recibe $18.442.925. En contraste, en la causa T-5.640.742, consideró que era inexistente el incremento excesivo de la mesada pensional, porque el aumento de la prestación no había superado los tres salario mínimos legales mensuales vigente de la época en que se ordenó dicho acrecentamiento y " la emisión del fallo cuestionado implicó que actualmente cuando debe pagársele una mesada pensional por valor de $4.243.694 se le paga la suma de $6.755.960 ." [137] En la Sentencia SU-427 de 2016, se estimó que el incremento del valor de la pensión había sido excesivo, al pasar de $3.935.780 pesos m/cte. a $14.140.249 pesos m/cte.

[138] En el caso de las sentencias de unificación mencionadas, la UGPP no había participado en los procesos judiciales de reliquidación de pensión, puesto que, en esos trámites, CAJANAL fue la entidad demandad y condenada.

Además, en las causas objeto de revisión en las Sentencias SU-427 de 2016 y SU-631 de 2017, el plazo que existía para promover el recurso extraordinario de revisión había caducado.

[139] En Sentencia SU-631 de 2017, la Sala Plena indicó que " El carácter palmario del abuso del derecho debe ser identificado por el juez de tutela al momento de hacer el análisis de procedencia de la acción de tutela.

No solo debe advertir (i) que el ejercicio del derecho pensional pudo haber desbordado los límites que le impone el principio de solidaridad del sistema de seguridad social –caso en el cual no debe perder de vista que la acción de tutela será, en principio, improcedente ante la existencia del recurso de revisión-, sino además (ii) constatar que la ventaja irrazonable que generó pone en un riesgo inminente a los demás afiliados del sistema de seguridad social, con ocasión de una anomalía en la interpretación judicial, en relación con la cual CAJANAL no pudo ejercer su derecho de defensa y la UGPP se encuentra obligada a hacer erogaciones cuantiosas que, por su carácter periódico, atentan contra la equidad y la sostenibilidad del sistema, de manera actual".

[140] Ibídem. La Sala Plena precisión que " la vinculación precaria ha sido entendida como la relación entre un empleado o funcionario público y el Estado, que tiene una duración reducida en el tiempo. El elemento que define la precariedad del vínculo laboral es por lo tanto su fugacidad. En muchos casos el carácter fugaz de la relación laboral obedece a la satisfacción de un encargo o una provisionalidad (temporales por definición) por parte de un servidor que desempeña funciones en propiedad o de un particular, para desempeñarse en un cargo de mayor jerarquía y remuneración. La brevedad en el desempeño de las funciones de mayor remuneración puede llegar a menoscabar en casos concretos los cimientos del sistema de seguridad social, cuando propicia la consolidación de derechos pensionales con fundamento único en la remuneración percibida durante la vinculación precaria ". Por ejemplo, aclaró que esa precariedad no ocurrirá cuando la persona ocupa el empleo por un nombramiento que tiene origen en un concurso de mérito. En esas hipótesis, la vocación de permanencia en ese tipo de nombramientos y cargos elimina el carácter fugaz

del nexo e impedirá la configuración de una vinculación precaria. “ Entretanto, en relación con la nominación hecha en propiedad, es necesario distinguir dos tipos de situaciones: la primera, cuando el nombramiento se hace en un cargo de libre nombramiento y remoción, mediando únicamente la voluntad del nominador; y la segunda, cuando obedece a la superación del correspondiente concurso de méritos y de ostentar el primer lugar en la lista de elegibles consolidada. En el primer caso, conforme las particularidades del caso concreto, podrá predicarse la fugacidad de la vinculación si el tiempo de ejercicio fue corto, mientras en el segundo, dada la estabilidad que genera el vínculo con el Estado, no .” [141] Sentencia SU-631 de 2017 [142] Cons. Sentencias SU-427 de 2016 y SU-631 de 2017 [143] Esta decisión confirmó la sentencia del Tribunal Administrativo de Caldas dictada el 12 de julio de 2012 que ordenó la reliquidación de la pensión de vejez de la señora Patiño Gutiérrez.

[144] Conforme al régimen especial de pensiones previsto en el Decreto 546 de 1971. [145] Folio 100 del cuaderno principal del expediente de tutela.

[146] Folios 36 a 48 del cuaderno principal del expediente de tutela. [147] Folios 53 a 56 del cuaderno principal del expediente de tutela. En la actualidad el monto de la pensión asciende a $15.841.548, debido al reajuste por indexación ordenado en la Resolución RDP 003178 del 30 de enero de 2017.

[148] Sentencia SU-631 de 2017 [149] La suma de $3.348.091 resulta del ajuste anual a la pensión para el año 2011. En el año 2010, la misma prestación equivalía a $3.245.217, y en año 2009, ascendía a $3.181.586.

[150] En las Sentencia T-830 de 2012, en primer lugar, y luego en la T-360 de 2014 se resumió el defecto sustantivo desarrollado por la jurisprudencia, con énfasis en el desconocimiento del precedente, en los siguientes términos: “El defecto sustantivo aparece, como ya se mencionó, cuando la autoridad judicial desconoce las disposiciones de rango legal o infralegal aplicables en un caso determinado. Específicamente, de conformidad con la jurisprudencia constitucional, una providencia judicial adolece de un defecto sustantivo cuando la autoridad jurisdiccional (i) aplica una disposición en el caso que perdió vigencia por cualquiera de la razones previstas por la normativa, por ejemplo, su inexequibilidad;

(ii) aplica un precepto manifiestamente inaplicable al caso, por ejemplo porque el supuesto de hecho del que se ocupa no tiene conexidad material con los presupuestos del caso;

(iii) a pesar del amplio margen hermenéutico que la Constitución le reconoce a las autoridades judiciales, realiza una interpretación contraevidente –interpretación contra legem- o claramente irrazonable o desproporcionada;

(iv) se aparta del precedente judicial –horizontal o vertical- sin justificación suficiente ; o (v) se abstiene de aplicar la excepción de inconstitucionalidad ante una violación manifiesta de la Constitución, siempre que su declaración haya sido solicitada por alguna de las partes en el proceso” (Subrayado del texto original). Sobre el defecto sustantivo también ver la sentencias T-087 de 2007, T-193 de 1995, T-1625 de 2000, T-522 de 2001, T-462 de 2003, T-292 de 2006, T-436 de 2009, T-161 de 2010, SU-448 de 2011 y SU-611 de 2017..

[151] En Sentencia SU-640 de 2008, la Sala Plena manifestó que: “ La interpretación de la Constitución, que además permite materializar la voluntad del constituyente, tiene como propósito principal, oriental el ordenamiento jurídico hacia los principios y valores constitucionales superiores. No reconocer entonces el alcance de los fallos constitucionales vinculantes, sea por desconocimiento, descuido, u omisión, genera en el ordenamiento jurídico colombiano una evidente falta de coherencia y de conexión concreta con la Constitución, que finalmente se traduce en contradicciones ilógicas entre la normatividad y la Carta, que dificultan la unidad intrínseca del sistema, y afectan la seguridad jurídica. Que perturba, además la eficiencia y la eficacia institucional, en la medida en que se multiplica innecesariamente la gestión de las autoridades judiciales, más aún cuando en definitiva, la Constitución tiene una fuerza constitucional preeminente que no puede ser negada en nuestra organización judicial ” [152] Sentencia T-028 de 2012.

[153] Como se explicó en ese momento, el análisis del régimen especial consagrado en el artículo 17 de la Ley 4 de 1992, resultaba contrario a la constitución debido a que (i) dicho régimen vulneraba el derecho a la igualdad al conceder privilegios a una de las clases más favorecidas de la sociedad, y (ii) en la medida en que el régimen especial de congresistas y magistrados contiene ventajas desproporcionadas frente a los demás regímenes especiales. No obstante, la Corte precisó que lo anterior no excluía la interpretación en abstracto que se realizó sobre el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 en el sentido de establecer que el IBL no es un aspecto de la transición y, por tanto, son las reglas contenidas en este las que deben observarse para determinar el monto pensional con independencia del régimen especial al que se pertenezca.

Cfr . Sentencia C-258 de 2013. [154] Al respecto, consultar las sentencias SU- 417 de 2016, SU-210 de 2017 y SU 631 de 2017. [155] Al efecto ver Sentencia T-078/14, CP. Dr. Mauricio González Cuervo.

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/SU114-18.htm
Copia de consulta hecha el 29 de octubre de 2026 desde el texto oficial publicado por la Corte Constitucional. Es informativa: el texto que vale es el que publica la Corte Constitucional.