

CARLOS ROBERTO SOLÓRZANO GARAVITO

Magistrado Ponente

STP6089-2023

Radicación n°. 131022

(Aprobación Acta No. 114)

Bogotá, D.C., veinte (20) de junio dos mil veintitrés (2023).

VISTOS

1. Decide la Sala la impugnación interpuesta por el Subdirector de Defensa Judicial Pensional de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP, contra el fallo proferido el 19 de abril de 2023 por la SALA DE CASACIÓN LABORAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, mediante el cual declaró improcedente la demanda de tutela formulada contra la SALA LABORAL DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE BOGOTÁ y el JUZGADO VEINTINUEVE LABORAL DEL CIRCUITO de la misma ciudad, por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales.

2. Al trámite se vinculó a todas las partes e intervinientes en el proceso ordinario laboral identificado con el No. 29-2020-00373-00.

ANTECEDENTES

3. Del texto de la demanda y el expediente se extracta que, el señor Jaime Orlando Peña

Salazar, mediante apoderado judicial, interpuso demanda ordinaria laboral contra la UGPP, en busca de que la justicia laboral declarara que:

- i) Fue retirado de la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero el 27 de junio de 1999;
- ii) Que era beneficiario de la convención colectiva de trabajo suscrita el 15 de abril de 1998 entre la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero y el Sindicato Nacional de los Trabajadores de esa entidad;
- iii) Que la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero le reconoció una pensión convencional con base en el artículo 41 de la convención;
- iv) Que el derecho pensional en mención se consolidó el 27 de junio de 1999 con el retiro del trabajador por decisión del empleador y por haber laborado 20 años en dicha entidad;
- v) Que adquirió el estatus de pensionado antes de entrar en vigencia el Acto Legislativo 01 de 2005; y
- vi) Que tiene derecho a la mesada adicional de junio o mesada 14.

4. Como consecuencia de lo anterior, solicitó se condenara a la UGPP a reconocer y pagar la mesada 14 desde el mes de junio de 2007, junto con la indexación de las sumas adeudadas, más lo que resultara probado extra y ultra petita y el pago las costas del proceso a cargo de la demandada.

5. El conocimiento del proceso con radicado N° 2020-00373, correspondió al Juzgado Veintinueve Laboral del Circuito de Bogotá que con sentencia del 20 de septiembre de 2021 accedió a las pretensiones de la demanda, por lo que condenó a la UGPP a pagar al demandante, Jaime Orlando Peña Salazar, la mesada 14, pero a partir del año 2017, junto con el retroactivo pensional causado e indexado, conforme al IPC certificado por el DANE,

para el momento de su desembolso.

6. Inconforme con la anterior decisión, la UGPP interpuso recurso de apelación, como sustento afirmó que el Acto Legislativo 01 de 2005, dentro de las reformas que introdujo al sistema pensional fijó un límite de 13 mesadas, que la mesada 14 se pagaría únicamente a aquellas personas cuya pensión se hubiese causado antes del 31 de julio de 2011, que tuvieran como asignación un monto inferior a 3 salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV), y que en este caso al demandante se le reconoció una pensión que supera ese monto, por lo tanto, solicitó se revocara la condena.

7. La Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá, a través de fallo de segunda instancia del 30 de septiembre de 2022, confirmó el reconocimiento pensional de la mesada 14 y adicionó a la sentencia recurrida autorización a la UGPP para descontar de las sumas adeudadas el valor de los aportes en salud.

8. El apoderado de la UGPP acudió a la acción de tutela, al considerar vulnerados los derechos al debido proceso y acceso a la administración de justicia de esa entidad, además de amenazado el principio de sostenibilidad financiera del sistema pensional.

8.1. Como sustento de su demanda afirmó que las autoridades accionadas incurrieron en una vía de hecho al desconocer las reglas establecidas en el Acto Legislativo 01 de 2005, que consagra los requisitos para ser acreedor de la mesada 14 pensional, entre ellas, que las personas cuyo derecho a la pensión se cause a partir de la vigencia de ese Acto Legislativo no podrán recibir más de 13 mesadas pensionales al año, salvo aquellas pensiones que se causen antes del 31 de julio de 2011 y tengan un monto inferior a los tres 3 SMLMV.

8.2. Agregó que los despachos en cuestión no tuvieron en cuenta que, aunque el señor Jaime Orlando Peña Salazar adquirió la calidad de pensionado con posterioridad a la entrada en vigencia del Acto Legislativo 001 de 2005 y antes del 31 de julio de 2011, esto es el 29 de

noviembre de 2006, el monto de la pensión reconocida supera los 3 SMLMV, esto es \$1.317.951.98, ya que el salario mínimo para ese año era de \$408.000, valor que multiplicado por 3 arroja un total de \$1.224.000, es decir, la pensión supera los tres (3) salarios mínimos establecidos como tope para el reconocimiento de la mesada 14.

8.3. Afirmó, que se presenta un abuso del derecho al reconocerse una prestación a la que no se podía acceder. Igualmente aseveró que se causó un grave perjuicio al erario ya que el valor de la mencionada mesada asciende a \$2.829.425, adicional a los \$20.099.299,23, que se deben cancelar al pensionado por lo dejado de pagar y la indexación correspondiente.

8.4. Como pretensión solicitó dejar sin valor las sentencias del 20 de septiembre de 2021 y 30 de septiembre de 2022, en lo que tiene que ver con el reconocimiento de la mesada 14.

EL FALLO IMPUGNADO

9. La Sala de Casación Laboral de esta Corporación mediante sentencia STL6063-2023, del 19 de abril de 2023 declaró improcedente el amparo solicitado por la UGPP, al considerar que la demanda no cumplió con el requisito general de subsidiariedad, pues no acudió al recurso de revisión contra la providencia de segunda instancia, pese a que era procedente de conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, y ser una obligación que se le atribuye a esa entidad en el numeral 6° del artículo 6° del Decreto 575 del 22 de marzo de 2013.

9.2. Tampoco observó la existencia de un perjuicio irremediable para acceder al estudio de la decisión atacada, en tanto, no encontró una situación de riesgo inminente que amenazara a la entidad convocante.

LA IMPUGNACIÓN

10. Fue presentada por el Subdirector de Defensa Judicial Pensional de la UNIDAD

ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP, quien se reafirmó en los argumentos de la demanda inicial, esto es:

10.1. Que el Acto Legislativo No. 001 del 22 de julio de 2005, que modificó la Ley 100 de 1993, estableció que las personas cuyo derecho a la pensión se cause a partir de la vigencia del Acto Legislativo ibídem no podrán recibir más de trece (13) mesadas pensionales al año, salvo aquellas pensiones que se causen antes del 31 de julio de 2011 y tengan un monto inferior a los tres (3) salarios mínimos.

10.2. Que el valor de la pensión reconocida al señor Jaime Orlando Peña Salazar para el año 2006, ascendió a la suma de \$1.317.951.98, muy superior a los tres (3) salarios mínimos de la época, es decir \$1.224.000, lo que imposibilitaba el reconocimiento de la mesada 14.

10.3. Que en este caso se presentó un abuso del derecho, al otorgar la mesada 14 a quien, en su criterio, no tenía derecho a ello.

10.4. Que se presentó un grave perjuicio al erario, al tener que pagar la mesada anual de \$2.829.425,48 y el retroactivo indexado de \$20.099.299,23, por lo que se declaró contrario a la afirmación del a quo, en cuanto determinó que no se observaba un perjuicio irremediable que posibilitara el estudio de fondo de la demanda de tutela.

10.5. En cuanto a la revisión afirmó que “dicho recurso no garantiza de forma inmediata la protección de los derechos constitucionales, sino que, por el contrario, debido a las ritualidades procesales de este y hasta que se obtenga una decisión de fondo, puede prolongarse en el tiempo la afectación sufrida a los recursos del sistema general de pensiones”.

10.6. Respecto al incumplimiento del requisito de subsidiariedad, aseveró que la Sala de Casación Laboral desconoció el precedente establecido por la Corte Constitucional en fallo

SU427 de 2016, que permite a la UGPP incoar la acción de tutela como mecanismo preferente, incluso ante la existencia de otros medios de defensa judicial.

10.7. Como pretensiones solicitó dejar sin efectos las sentencias del 20 de septiembre de 2021 y 30 de septiembre de 2022 emitidas por el Juzgado Veintinueve Laboral del Circuito de Bogotá y la Sala Laboral del Tribunal Superior del mismo Distrito Judicial y ordenar a la Corporación demandada que profiera una nueva sentencia en que niegue el reconocimiento de la mesada 14 a favor de Jaime Orlando Peña Salazar.

10.8. De manera subsidiaria, requiere suspender los efectos de las sentencias atacadas, mientras se resuelve la acción de revisión que esa Unidad interpondrá próximamente.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

Competencia.

11. De conformidad con lo previsto en el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, el numeral 7 del precepto 2.2.3.1.2.1 del Decreto 1069 de 2015, modificado por el artículo 1° del Decreto 1983 de 2017, y el artículo 44 del Reglamento General de esta Corporación, esta Sala es competente para resolver la impugnación interpuesta contra la decisión proferida por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia.

Requisitos de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales

12. En atención al problema jurídico planteado en la demanda, resulta necesario precisar que la acción constitucional de tutela es un mecanismo de protección excepcional frente a providencias judiciales. Su prosperidad va ligada al cumplimiento de estrictos requisitos de procedibilidad (generales y específicos), que implican una carga para la parte accionante, tanto en su planteamiento, como en su demostración.

12.1. Los primeros se contraen a que: i) la cuestión que se discuta resulte de evidente relevancia constitucional; ii) se hayan agotado todos los medios –ordinarios y extraordinarios– de defensa judicial, salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio irremediable; iii) se cumpla el requisito de la inmediatez; iv) 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; v) el accionante 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 y; vi) no se trate de sentencias de tutela¹.

12.2. Mientras que los segundos, implican la demostración de, por lo menos, uno de los siguientes vicios: i) defecto orgánico (falta de competencia del funcionario judicial); ii) defecto procedimental absoluto (desconocer el procedimiento legal establecido); iii) defecto fáctico (que la decisión carezca de fundamentación probatoria); iv) defecto material o sustantivo (aplicar normas inexistentes o inconstitucionales); v) error inducido (que la decisión judicial se haya adoptado con base en el engaño de un tercero); vi) decisión sin motivación (ausencia de fundamentos fácticos y jurídicos en la decisión); vii) desconocimiento del precedente (apartarse de los criterios de interpretación de los derechos definidos por la Corte Constitucional) y viii) violación directa de la Constitución (CC C-590/05).

Análisis del caso concreto.

13. El Subdirector de Defensa Judicial Pensional de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL –UGPP, promueve acción de tutela para la protección de los derechos fundamentales de la entidad que representa, los cuales considera quebrantados porque la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá, en sentencia del 30 de septiembre de 2022, confirmó el

reconocimiento de la mesada 14 a favor de Jaime Orlando Peña Salazar, que dispuso el Juzgado Veintinueve Laboral del Circuito de Bogotá, en fallo del 20 de septiembre de 2021.

14. Al examinar las pruebas obrantes en el expediente y el marco jurídico aplicable, la Sala, en sintonía con lo expuesto por el a quo, considera que se debe declarar improcedente la demanda, como quiera que no cumple el requisito general de subsidiariedad.

15. Al respecto, advierte la Sala que como lo reconoció la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES – UGPP, aún cuenta con la acción de revisión, prevista en el artículo 30 de la Ley 712 de 20012, en concordancia con el artículo 20 de la Ley 797 de 20033, que se puede instaurar en un término que no exceda de cinco (5) años a partir de la sentencia laboral recurrida, lapso que no se ha cumplido aún.

15.1. De manera que, no puede pretender la Unidad demandada acudir a la acción de tutela para cubrir la omisión o incuria en que ha incurrido, al no hacer uso del mecanismo de defensa judicial que tiene a su alcance.

15.2. Esa situación no puede avalarse en la vía constitucional, instituida para la protección de los derechos fundamentales y no, como una tercera instancia mediante la cual revivir etapas ya fenecidas y en las que no se ha hecho uso de los mecanismos que las leyes ordinarias disponen para la controversia de providencias judiciales en las que se «hayan decretado o decreten reconocimiento que impongan al tesoro público o a fondos de naturaleza pública la obligación de cubrir sumas periódicas de dinero o pensiones de cualquier naturaleza».

15.3. Entonces, al ser ese el mecanismo legal que la entidad tiene para reclamar el respeto de las garantías constitucionales que considera afectadas, no es admisible acudir para tal fin a esta figura de amparo.

15.4. Sobre el punto, consistente ha sido la jurisprudencia nacional al establecer lo siguiente:

«... El carácter subsidiario de la acción de tutela a que se refiere el inciso tercero del artículo 86 de la Constitución, ... supone que ella no procede en lugar de otra acción existente para los mismos efectos, ni al tiempo con la misma, o después de ella. Solamente procede a falta de la otra acción. De ahí que la acción no pueda utilizarse para reemplazar otros medios de defensa, para adicionarse coetáneamente a ellos, como instancia posterior cuando han sido utilizados, como recurso contra providencias de otros procesos, o como recurso para resucitar términos procesales prescritos o caducados. La anterior utilización de la acción para cualquiera de los mencionados propósitos llevaría al desconocimiento de ciertos principios constitucionales, tales como el del non bis in ídem, el de cosa juzgada, el de independencia judicial, el de juez natural, o el de seguridad jurídica.» (Subrayas fuera de texto original) CC. T-1203 de 2004.

16. Tampoco muestra la entidad recurrente algún motivo válido a partir del cual el amparo deba otorgarse de manera transitoria, ni justifica las razones por las cuales podría estar en riesgo la sostenibilidad financiera del sistema como para que el juez constitucional, en apartamiento del carácter residual de la tutela, intervenga en el caso por sobre la acción de revisión que ni siquiera informa haber postulado.

16.1. Lo anterior, habida cuenta que la afirmación sobre el pago de \$2.829.425,48 como mesada 14, una vez al año, y de \$20.099.299,23 por una única vez, en razón del respectivo retroactivo y su consecuente indexación, no se consideran por la Sala como un valor desproporcionado que coloque en riesgo la sostenibilidad financiera del sistema, o de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES – UGPP.

17. Finalmente, respecto a la afirmación del impugnante en cuanto a lo establecido por la

Corte Constitucional en fallo SU427 de 2016, debe aclararse que efectivamente, esa Corporación estableció algunas reglas para determinar la procedencia excepcional de la acción constitucional, frente a la revisión, en casos que involucren una prestación social a cargo de la UGPP.

17.1. Sin embargo, revisado lo allí determinado, encuentra la Sala que dicho precedente no se puede aplicar en el sentido que lo solicita el impugnante, pues ante la dualidad de posiciones de las diferentes salas de tutela de esa Corporación, la misma estableció:

7.25. Así las cosas, ante la existencia otro mecanismo judicial como lo es el recurso de revisión consagrado en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, en principio, las acciones de tutela interpuestas por la UGPP para cuestionar decisiones judiciales en las que presuntamente se haya incurrido en un abuso del derecho son improcedentes al tenor del artículo 86 de la Constitución.

7.26. No obstante lo anterior, este Tribunal avizora que la afectación del erario público con ocasión de una prestación evidentemente reconocida con abuso del derecho tiene la vocación de generar un perjuicio irremediable a las finanzas del Estado, las cuales se utilizan para garantizar, entre otros, el derecho a la seguridad social de los colombianos, por lo que en casos de graves cuestionamientos jurídicos frente a un fallo judicial que impone el pago de prestaciones periódicas a la UGPP, el amparo será viable con el fin de verificar la configuración de la irregularidad advertida y adoptar las medidas respectivas.

17.2. Para poder entender el alcance de los términos “abuso del derecho” y “perjuicio irremediable a las finanzas del Estado”, es necesario precisar que en el caso analizado por la Corte Constitucional se trató de una servidora judicial, a la que se le incrementó el valor de la pensión de \$3.935.780 a \$14.140.249, por haber sido encargada como Fiscal Delegada ante un Tribunal Superior de Distrito Judicial, por un lapso de 1 mes y 6 días, evidenciándose un claro abuso del derecho.

17.3. Situación totalmente diferente al presente caso, donde el valor reconocido como mesada 14 es de apenas \$2.829.425,48 al pensionado Jaime Orlando Peña Salazar, la que solo se paga una vez al año, y se estableció del análisis efectuado por el Juzgado Veintinueve Laboral del Circuito de Bogotá y la Sala Laboral del Tribunal Superior del mismo Circuito Judicial, que determinaron que el derecho se generó en la convención colectiva que establecía como requisito para obtener la pensión, la prestación de servicios de manera continua o discontinua por el término de 20 años, lo que cumplió el pensionado con anterioridad a la expedición del Acto Legislativo 01 de 2005, por lo que quedó pendiente solo su exigibilidad, para cuando cumpliera los 55 años de edad, lo que ocurrió el 29 de noviembre de 2006.

18. Lo anterior demuestra que en este caso no se puede aplicar la segunda regla establecida por la Corte Constitucional en la sentencia SU427 de 2016, sino por el contrario la regla general, esto es, la improcedencia de la acción de tutela sobre la acción de revisión.

En mérito de lo expuesto, la SALA DE DECISIÓN DE ACCIONES DE TUTELA No. 1 DE LA SALA DE CASACIÓN PENAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

RESUELVE

1°. CONFIRMAR el fallo impugnado, de acuerdo a las consideraciones expuestas.

2°. NOTIFICAR esta providencia de conformidad con el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

3°. REMITIR el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, una vez en firme.

NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE

CARLOS ROBERTO SOLÓRZANO GARAVITO

FERNANDO LEÓN BOLAÑOS PALACIOS

NUBIA YOLANDA NOVA GARCÍA

Secretaria

1 CC C-590/05; T-780/06; T-332/12 -entre otras.

2 “Artículo 30. Recurso extraordinario de revisión. Procedencia. El recurso extraordinario de revisión procede contra las sentencias ejecutoriadas de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia (...) dictadas en procesos ordinarios”.

3 “Artículo 20. Revisión de reconocimiento de sumas periódicas a cargo del tesoro público o de fondos de naturaleza pública. Las providencias judiciales que hayan decretado o decreten reconocimiento que impongan al tesoro público o a fondos de naturaleza pública la obligación de cubrir sumas periódicas de dinero o pensiones de cualquier naturaleza podrán ser revisadas por el Consejo de Estado o la Corte Suprema de Justicia, de acuerdo con sus competencias, a solicitud del Gobierno por conducto del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, del Contralor General de la República o del Procurador General de la Nación (...)”.