



Sentencia T-112/20

Referencia: expediente T-7.478.866

Asunto: Acción de tutela presentada por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –UGPP– contra el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito Judicial de Barranquilla y el Tribunal Administrativo del Atlántico

Magistrado Ponente:
LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Bogotá D.C., trece (13) de marzo de dos mil veinte (2020)

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Luis Guillermo Guerrero Pérez, Alejandro Linares Cantillo y Antonio José Lizarazo Ocampo, en ejercicio de sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

En el trámite de revisión de los fallos dictados por la Sección Quinta y por la Sección Tercera –Subsección C– del Consejo de Estado, dentro del proceso de tutela promovido por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (en adelante UGPP) contra el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito Judicial de Barranquilla y el Tribunal Administrativo del Atlántico.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos relevantes

1.1. La señora Ana Vicenta de los Reyes de Escorcía se desempeñó como docente vinculada a la Secretaría del Departamento del Atlántico desde enero de 1968 hasta junio de 1996, fecha en la cual fue retirada del servicio por invalidez permanente parcial¹. Con posterioridad, en 2005, mediante Resolución No. 001417, CAJANAL reconoció y ordenó en su favor el pago de una pensión gracia, en cuantía de \$423.236 pesos y efectiva a partir del 19 de junio de 1998².

1.2. En 2007, Ana Vicenta de los Reyes solicitó el cese de los descuentos y el reintegro de las cotizaciones a salud, por valor del 12% de su mesada. La entidad negó tal petición en Oficio No. 22423 del año en cita, por lo cual la interesada promovió proceso de nulidad y restablecimiento del derecho orientado a invalidar el referido acto administrativo³.

1.3. En sentencia del 16 de diciembre de 2010, el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito Judicial de Barranquilla declaró la nulidad parcial del Oficio No. 22423⁴ y, en consecuencia, ordenó a CAJANAL abstenerse de descontar el 7% y reintegrar dicho valor desde marzo de 2005. En criterio de la autoridad judicial *“no pueden integrarse las normas que regulan la pensión gracia y las del régimen excepcional del [FOMAG], con las del Sistema General de la Seguridad Social en Salud (Ley 100 de 1993 y decretos reglamentarios), pues son completamente independientes y autónomas”*⁵. Por consiguiente, explicó que, según lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley 91 de 1989⁶, el descuento aplicable al régimen especial es del 5%⁷.

1.4. CAJANAL formuló recurso de apelación contra la anterior decisión, pero este fue declarado desierto en razón a que no se presentó a la audiencia especial de conciliación y tampoco justificó su inasistencia⁸.

1.5. En 2013, la UGPP ejecutó lo ordenado por el Juzgado⁹. Sin embargo, en Resolución No. 009540 de 2015, objetó la legalidad del fallo y declaró la imposibilidad de cumplimiento, por cuanto este contrariaba el precedente constitucional sentado en las Sentencias T-359 de 2009 y T-546 de 2014¹⁰.

1.6. El 27 de marzo de 2017, la UGPP promovió recurso extraordinario de revisión¹¹ en el cual sostuvo que el referido despacho desatendió la tasa de cotización aplicable a todos los pensionados, establecida en el artículo 204 de

¹ Folio 1. En adelante, siempre que se haga mención a un folio del expediente, se entenderá que hace parte del cuaderno principal, a menos que se diga expresamente lo contrario.

² Folio 2.

³ Ibídem.

⁴ Ibídem.

⁵ Folio 37.

⁶ La norma en cita dispone que: *“El Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, estará constituido por los siguientes recursos: (...) El 5% de cada mesada pensional que pague el Fondo incluidas las mesadas adicionales, como aporte de los pensionados”*.

⁷ Folio 37.

⁸ Folio 82.

⁹ Folio 41.

¹⁰ Folio 50.

¹¹ Folios 53 a 60, cuaderno de revisión.

la Ley 100 de 1993¹². Además, desconoció el precedente constitucional que aclara que, luego de la expedición de dicha ley, los beneficiarios de la pensión gracia pasaron de cotizar el 5% al 12%¹³.

En este sentido, invocó la causal contemplada en el numeral 7° del artículo 250 del CPACA¹⁴: “[n]o tener la persona en cuyo favor se decretó una prestación periódica, al tiempo del reconocimiento, la aptitud legal necesaria o perder esa aptitud con posterioridad a la sentencia o sobrevenir alguna de las causales legales para su pérdida”. En esta línea, explicó que inaplicar un descuento legal a una mesada pensional equivale a que su beneficiario se haga “acreedor a una prestación periódica en la misma cuantía”¹⁵.

Por último, argumentó que su actuación fue oportuna, pues, si bien la providencia del Juzgado quedó ejecutoriada el 16 de marzo de 2011, según la Sentencia SU-427 de 2016, el conteo del término de caducidad de cinco años, previsto en el artículo 251 del CPACA¹⁶, debía iniciar el 12 de junio de 2013, momento en el que la Unidad asumió la defensa judicial de los asuntos de CAJANAL.

1.7. En auto del 1° de febrero de 2018¹⁷, una magistrada del Tribunal Administrativo del Atlántico, explicó que, de acuerdo con el artículo 251 del CPACA, por regla general, el recurso de revisión debe presentarse dentro del año siguiente a la ejecutoria del fallo cuestionado, con excepción de los casos previstos en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003¹⁸, cuyo término de caducidad es de cinco años.

En relación con el caso concreto, la magistrada estimó que no cabía estudiar la admisibilidad bajo el término exceptivo aplicable al citado artículo 20, pues, por

¹² “(...) La cotización mensual al régimen contributivo de salud de los pensionados será del 12% del ingreso de la respectiva mesada pensional”.

¹³ Se refirió a las sentencias mencionadas en el numeral anterior.

¹⁴ Ley 1437 de 2011, “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”.

¹⁵ Folio 57, cuaderno de revisión.

¹⁶ “**Artículo 251. Término para interponer el recurso.** El recurso podrá interponerse dentro del año siguiente a la ejecutoria de la respectiva sentencia. // En los casos contemplados en los numerales 3 y 4 del artículo precedente, deberá interponerse el recurso dentro del año siguiente a la ejecutoria de la sentencia penal que así lo declare. // En el caso del numeral 7, el recurso deberá presentarse dentro del año siguiente a la ocurrencia de los motivos que dan lugar al recurso. // En los casos previstos en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, el recurso deberá presentarse dentro de los cinco (5) años siguientes a la ejecutoria de la providencia judicial o en los casos de que ella no se requiera, dentro del mismo término contado a partir del perfeccionamiento del acuerdo transaccional o conciliatorio”. (énfasis añadido)

¹⁷ Folios 58 y 59.

¹⁸ “**Artículo 20. Revisión de reconocimiento de sumas periódicas a cargo del tesoro público o de fondos de naturaleza pública.** Las providencias judiciales que hayan decretado o decreten reconocimiento que impongan al tesoro público o a fondos de naturaleza pública la obligación de cubrir sumas periódicas de dinero o pensiones de cualquier naturaleza podrán ser revisadas por el Consejo de Estado o la Corte Suprema de Justicia, de acuerdo con sus competencias, a solicitud del Gobierno por conducto del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, del Contralor General de la República o del Procurador General de la Nación. // La revisión también procede cuando el reconocimiento sea el resultado de una transacción o conciliación judicial o extrajudicial. // La revisión se tramitará por el procedimiento señalado para el recurso extraordinario de revisión por el respectivo código y podrá solicitarse por las causales consagradas para este en el mismo código y además: a) Cuando el reconocimiento se haya obtenido con violación al debido proceso, y // b) Cuando la cuantía del derecho reconocido excediere lo debido de acuerdo con la ley, pacto o convención colectiva que le eran legalmente aplicables”.

un lado, la sentencia del Juzgado no ordenó el pago periódico de sumas de dinero a cargo del tesoro público o de fondos de la misma naturaleza, sino que dispuso el reintegro de los valores descontados de la pensión gracia por concepto de servicios médicos asistenciales. Y, por el otro, resaltó que la UGPP invocó la causal consagrada en el numeral 7º del artículo 250 del CPACA –cuyo término de caducidad es de un año–, por lo cual el plazo para presentar el recurso venció el 16 de marzo de 2012. Con sujeción a lo expuesto, y teniendo en cuenta que la demanda se radicó el 27 de marzo de 2017, dispuso su rechazo.

1.8. El 7 de febrero de 2018, la UGPP presentó recurso de súplica¹⁹ en el que argumentó que el artículo 20 de la Ley 797 de 2003 sí resultaba aplicable, pues, a pesar de que el Juzgado no reconoció en estricto sentido una prestación periódica, ordenó a la entidad reducir los descuentos efectuados sobre una pensión gracia, por concepto de aportes a salud. En esa medida, el monto restante debía asumirlo el sistema de pensiones, imponiéndose al Estado la obligación de cubrir sumas periódicas de dinero. Así, se configuraba el escenario exigido por la norma y, por consiguiente, el término de caducidad aplicable era de cinco años.

De otra parte, la Unidad reiteró que su actuación fue oportuna, por cuanto, según la Sentencia SU-427 de 2016, tratándose de fallos en su contra, los cinco años debían contarse desde el 12 de junio de 2013. Por ello, considerando que el plazo vencía el 12 de junio de 2018 y que el recurso se radicó el 27 de marzo de 2017, debía concluirse que se presentó a tiempo.

1.9. La Sala de Oralidad A del Tribunal confirmó la decisión de rechazo mediante auto del 3 de mayo de 2018²⁰, en el que reiteró que no procedía aplicar el referido artículo 20 y que la UGPP invocó la causal consagrada en el numeral 7º del artículo 250 del CPACA, cuyo término de caducidad es de un año.

2. Solicitud de tutela

Por intermedio de apoderado, la UGPP presentó recurso de amparo constitucional invocando la protección de sus derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia. En consecuencia, solicita que se deje sin efectos el auto del 1º de febrero de 2018, dictado y confirmado por el Tribunal Administrativo del Atlántico el 3 de mayo del año en cita, y que se profiera otra decisión con sujeción a la Sentencia SU-427 de 2016. Asimismo, que se suspendan los efectos del fallo dictado por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Barranquilla, mientras se decide sobre la admisibilidad del recurso extraordinario de revisión²¹.

Para la entidad, la decisión del Juzgado incurrió en *defecto sustantivo* al desconocer las normas que regulan los descuentos aplicables a la pensión gracia por concepto de aportes al sistema de salud, por ejemplo, el artículo 204 de la

¹⁹ Folios 62 a 65, cuaderno de revisión.

²⁰ Folios 60 a 63.

²¹ Folio 30. Subsidiariamente, solicita que se deje sin efectos la sentencia del Juzgado y la Resolución No. 017896 de 2013, por medio de la cual se dio cumplimiento a la misma.

Ley 100 de 1993. Además, contrarió el *precedente constitucional* sobre la materia, sentado en las Sentencias T-359 de 2009, T-546 de 2014, T-835 de 2014 y T-581 de 2015.

Por otro lado, la Unidad argumenta que el Tribunal incurrió en *defecto sustantivo* al inadvertir que la sentencia cuestionada impuso un reconocimiento en detrimento de fondos de naturaleza pública, cuando ordenó el reintegro de las sumas descontadas²². En esa medida, era aplicable la causal de revisión prevista en el literal b) del artículo 20 de la Ley 797 de 2003, que se configura cuando: “*la cuantía del derecho reconocido excediere lo debido de acuerdo con la ley*”. Asimismo, incurrió en *defecto procedimental absoluto*, ya que desconoció que, según la Sentencia SU-427 de 2016, el conteo del término de caducidad de cinco años, aplicable al citado artículo 20, iniciaba el 12 de junio de 2013 y, por ende, tenía plazo hasta junio de 2018 para promoverlo²³.

3. Trámite surtido en primera instancia

En auto del 14 de diciembre de 2018²⁴, la Sección Quinta del Consejo de Estado admitió la acción de tutela y ofició al Tribunal Administrativo del Atlántico y al Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Barranquilla para que ejercieran su derecho a la defensa. En la misma providencia, vinculó como tercero con interés a la señora Ana Vicenta de los Reyes de Escorcia.

4. Contestación de las autoridades judiciales demandadas y de la ciudadana vinculada al proceso

4.1. En escrito del 23 de enero de 2019²⁵, el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Barranquilla solicitó que se declarara la improcedencia de la acción al estimar que no se satisfacía el requisito de subsidiariedad, por cuanto el recurso de apelación interpuesto contra el fallo del 16 de diciembre de 2010 fue declarado desierto, en razón a que CAJANAL no se presentó a la audiencia de conciliación. Agregó que “*no puede tenerse en cuenta el argumento expresado por la UGPP respecto a la defectuosa defensa que ejerció la extinta CAJANAL, pues para la fecha en que asumieron como sucesores de dicha entidad ya se encontraba en firme el fallo proferido por este Despacho*”²⁶.

²² En el escrito de tutela (folio 16) se indica: “*el Tribunal Administrativo del Atlántico (...) se aparta de lo establecido en nuestro ordenamiento jurídico en cuanto RECHAZO por caducidad el Recurso Extraordinario de Revisión interpuesto contra la sentencia proferida por el Juzgado Sexto Administrativo de Barranquilla de fecha 16 de diciembre de 2010 toda vez que desconoció la facultad otorgada por la Ley a la Unidad para interponer el precitado recurso, así mismo que la orden impone un reconocimiento que proviene de fondos de naturaleza pública lo que faculta a esta Unidad para interposición del Recurso de Revisión de conformidad con el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, pues el reintegro de los descuentos a salud constituye un pago que viene de fondos públicos ya que son dineros que fueron transferidos a las entidades prestadoras de salud y que ahora con la orden del Despacho Judicial serán necesario reintegrar, si se tiene en cuenta que esta causal se configura cuando (...) [l]a autoridad judicial respectiva desconoce las normas de rango legal o infralegal aplicables (...) ya sea por su inadvertencia, por aplicación indebida, por error grave en su interpretación o por el desconocimiento del alcance de las sentencias judiciales con efectos erga omnes cuyos precedentes se ubican en el mismo rango de una norma*” (sic).

²³ Folio 15.

²⁴ Folio 75.

²⁵ Folios 81 y 82.

²⁶ Folio 82.

4.2. En oficio del 22 de enero de 2019²⁷, la magistrada del Tribunal Administrativo del Atlántico, que dictó el auto del 1º de febrero de 2018, también pidió la declaratoria de improcedencia, con fundamento en el indebido agotamiento de los medios de defensa²⁸. Además, reiteró que no cabía estudiar la caducidad del recurso bajo el término de cinco años aplicable al artículo 20 de la Ley 797 de 2003, ya que no se cumplían los supuestos exigidos por la norma.

4.3. No se advierte en el expediente que la señora Ana Vicenta de los Reyes de Escorcia se hubiese pronunciado sobre los hechos que motivaron la solicitud de amparo.

5. Sentencias objeto de revisión

5.1. Primera instancia

En sentencia del 14 de febrero de 2019²⁹, la Sección Quinta del Consejo de Estado declaró improcedente el amparo al estimar que no satisfacía el requisito de inmediatez. Sobre el particular, recordó que ha considerado *“como plazo prudencial el de 6 meses desde la ocurrencia del hecho generador –el cual es la ejecutoria de la providencia judicial cuestionada– que da lugar a la solicitud de protección (...) y cuando este es excesivo se declara [la] improcedencia”*³⁰. En relación con el caso concreto, resaltó que la UGPP presentó la solicitud el 12 de diciembre de 2018, habiendo transcurrido más de seis meses desde la ejecutoria del auto que resolvió el recurso de súplica –23 de mayo–.

5.2. Impugnación

La UGPP presentó recurso de apelación³¹ en el cual señaló que entre la presentación de la acción constitucional y *“la firmeza del Auto que rechazó el recurso extraordinario de revisión SOLO transcurrieron 6 meses y 11 días”*³², plazo que no resulta desproporcionado. De igual manera, indicó que la vulneración alegada se concreta en el pago incompleto de un aporte mensual al sistema de salud y, en esa medida, al ser permanente, se satisface el requisito de inmediatez³³. Por otra parte, destacó que ha asumido la defensa judicial de otras cinco entidades desde 2011, por lo cual no pudo promover el amparo en un término inferior.

5.3. Segunda instancia

En sentencia del 29 de abril de 2019³⁴, la Sección Tercera del Consejo de Estado –Subsección C– confirmó la decisión del *a-quo*. En concreto, señaló que: “[l]a

²⁷ Folios 84 a 86.

²⁸ No se refirió a ninguno en particular.

²⁹ Folios 88 a 96.

³⁰ Folio 93.

³¹ Folios 101 a 135.

³² Folio 104.

³³ Como sustento, se refirió a las Sentencias T-546 de 2014, T-581 de 2015, SU-631 de 2017 y T-034 de 2018.

³⁴ Folios 159 y 160.

providencia proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico, que confirmó el auto de rechazo del recurso extraordinario de revisión, se notificó el 18 de mayo [de] 2018 (...), de manera que los 6 meses de plazo de inmediatez vencieron el 19 de noviembre de 2018. Como la solicitud de tutela se interpuso el 12 de diciembre de 2018, [se concluye que] no cumple el requisito”³⁵.

6. Pruebas relevantes que obran en el expediente

- Copia de la decisión proferida el 16 de diciembre de 2010 por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Barranquilla, dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por la señora de los Reyes de Escorcia contra CAJANAL³⁶.
- Resolución No. 017896 de 2013 emitida por la UGPP, por medio de la cual se da cumplimiento al fallo del Juzgado³⁷.
- Resolución No. 009540 de 2015 proferida por la UGPP, en la que se objeta la legalidad de la citada sentencia y se declara la imposibilidad de cumplimiento³⁸.
- Copia del auto del 1º de febrero de 2018, en el que la magistrada del Tribunal resuelve rechazar el recurso extraordinario de revisión³⁹.
- Copia del auto del 3 de mayo de 2018, proferido por la Sala de Oralidad A de la misma Corporación, donde se resuelve desfavorablemente el recurso de súplica interpuesto contra la decisión de rechazo⁴⁰.
- Certificado expedido en noviembre de 2018 por el Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional (FOPEP) en el que consta el historial de pagos recibidos por la señora Ana Vicenta de los Reyes de Escorcia⁴¹.
- Recurso de revisión presentado por la UGPP contra la sentencia dictada el 16 de diciembre de 2010 por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Barranquilla⁴².
- Recurso de súplica presentado por la UGPP contra el auto del 1º de febrero de 2018⁴³.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

³⁵ Folio 160.

³⁶ Folios 32 a 38.

³⁷ Folios 39 a 42.

³⁸ Folios 43 a 50.

³⁹ Folios 58 y 59.

⁴⁰ Folios 60 a 63.

⁴¹ Folios 64 y 65.

⁴² Folios 53 a 60, cuaderno de revisión.

⁴³ Folios 62 a 65, cuaderno de revisión.

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar los fallos de tutela proferidos dentro del trámite de la referencia, con fundamento en lo dispuesto en el inciso 3° del artículo 86 y el numeral 9° del artículo 241 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991.

Mediante auto del 30 de julio de 2019, notificado el 14 de agosto siguiente, la Sala de Selección de Tutelas Número Siete, integrada por las Magistradas Diana Fajardo Rivera y Cristina Pardo Schlesinger, resolvió elegir para revisión los fallos dictados en el proceso de la referencia.

2. Presentación del caso y planteamiento del problema jurídico

2.1. De manera preliminar, conviene precisar que, a pesar de que en la presente causa fueron demandados el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito Judicial de Barranquilla y el Tribunal Administrativo del Atlántico, la Sala circunscribirá su pronunciamiento a los autos dictados por la segunda de las autoridades, en los cuales se rechazó el recurso de revisión orientado a cuestionar la sentencia proferida en el año 2010 por el primer funcionario dentro de un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho.

Lo anterior, teniendo en cuenta que los proveídos proferidos por el Tribunal accionado son las últimas providencias dictadas en el asunto objeto de revisión vía constitucional y, en consecuencia, son las que, bajo los presupuestos de inmediatez y subsidiariedad que subyacen a la acción de tutela, podrían lesionar, en la actualidad, los derechos fundamentales de la UGPP. En efecto, la “protección inmediata” de derechos fundamentales que el Constituyente previó salvaguardar por medio del amparo hace que dicho medio no se torne procedente contra un fallo dictado nueve años atrás, máxime cuando la parte actora decidió acudir al recurso de revisión para cuestionarlo.

En este sentido, se resalta que en caso de prosperar la tutela en contra del Tribunal demandado, el estudio de las irregularidades imputadas al Juzgado también accionado deberán ser examinadas por el primero en calidad de autoridad de revisión, con lo cual una decisión sobre el particular por parte del juez de tutela, conduciría a la superposición de competencias.

2.2. Aclarado lo anterior, la Sala debe determinar si se acreditan las causales generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales. En caso favorable, le compete definir si el Tribunal Administrativo del Atlántico incurrió en *defecto sustantivo* y en *defecto procedimental absoluto*, respectivamente, al inaplicar el artículo 20 de la Ley 797 de 2003 y al desconocer los parámetros fijados en la Sentencia SU-427 de 2016, en virtud de los cuales la UGPP tenía plazo hasta junio de 2018 para promover el recurso extraordinario de revisión.

2.3. Con el fin de resolver la problemática planteada, esta Sala de Revisión reiterará la jurisprudencia constitucional en torno a (i) las causales generales de

procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales. En caso de encontrarlas acreditadas, abordará aquella relacionada con (ii) el defecto sustantivo y (iii) el defecto procedimental absoluto. Con sujeción a lo anterior, (iv) decidirá el caso concreto.

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

3.1.1. De acuerdo con el artículo 86 de la Constitución Política, la acción de tutela es un mecanismo residual y subsidiario de defensa judicial, cuya finalidad es la protección de los derechos fundamentales de las personas, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de una autoridad pública o de un particular, en los casos previstos en la Constitución y en la ley.

Tal como se estableció en la Sentencia C-543 de 1992⁴⁴, por regla general, la acción de tutela es improcedente cuando se pretende cuestionar providencias judiciales, en respeto de los principios constitucionales de seguridad jurídica y autonomía judicial y de la garantía procesal de la cosa juzgada⁴⁵.

3.1.2. Sin embargo, en dicha oportunidad, también se estableció que, de conformidad con el concepto constitucional de autoridades públicas, “no cabe duda de que los jueces tienen esa calidad en cuanto les corresponde la función de administrar justicia y sus resoluciones son obligatorias para los particulares y también para el Estado. En esa condición no están excluidos de la acción de tutela respecto de actos u omisiones que vulneren o amenacen derechos fundamentales”⁴⁶. En este sentido, si bien se entendió que en principio la acción de amparo no procede contra providencias judiciales, excepcionalmente es viable su uso como mecanismo subsidiario de defensa judicial, cuando de la actuación judicial se produzca la violación o amenaza de un derecho fundamental.

Se trata entonces de un instrumento excepcional, dirigido a enfrentar aquellas situaciones en que la decisión del juez incurre en graves falencias de relevancia constitucional, que la tornan incompatible con los mandatos del Texto Superior. Por esta razón, la acción de tutela contra providencias judiciales es concebida como un “*juicio de validez*”⁴⁷, lo que se opone a que se use indebidamente

⁴⁴ M.P. José Gregorio Hernández Galindo

⁴⁵ En aquella oportunidad, se advirtió que: “[l]a acción de tutela no es, por tanto, un medio alternativo, ni menos adicional o complementario para alcanzar el fin propuesto. Tampoco puede afirmarse que sea el último recurso al alcance del actor, ya que su naturaleza, según la Constitución, es la de único medio de protección, precisamente incorporado a la Carta con el fin de llenar los vacíos que pudiera ofrecer el sistema jurídico para otorgar a las personas una plena protección de sus derechos esenciales. // Se comprende, en consecuencia, que cuando se ha tenido al alcance un medio judicial ordinario y, más aún, cuando ese medio se ha agotado y se ha adelantado un proceso, no puede pretenderse adicionar al trámite ya surtido una acción de tutela, pues al tenor del artículo 86 de la Constitución, dicho mecanismo es improcedente por la sola existencia de otra posibilidad judicial de protección, aún sin que ella haya culminado en un pronunciamiento definitorio del derecho”.

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ Al respecto, en la Sentencia T-310 de 2009, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, se indicó que: “(...) la acción de tutela contra sentencias es un juicio de validez de la decisión judicial, basado en la supremacía de las normas constitucionales. Esto se opone a que la acción de tutela ejerza una labor de corrección del fallo o que sirva como nueva instancia para la discusión de los asuntos de índole probatoria o de interpretación del derecho

como una nueva instancia para la discusión de los asuntos de índole probatoria o de interpretación del derecho que dieron origen a un litigio, más aún cuando las partes cuentan con los recursos judiciales, tanto ordinarios como extraordinarios, para controvertir las decisiones que estimen arbitrarias o que sean incompatibles con la Carta. No obstante, pueden subsistir casos en que agotados dichos recursos, persiste la arbitrariedad judicial, hipótesis en la cual, como ya se dijo, se habilita el uso del amparo tutelar.

3.1.3. En desarrollo de lo expuesto, la Sala Plena de esta Corporación en la Sentencia C-590 de 2005⁴⁸ estableció un conjunto sistematizado de requisitos de naturaleza sustancial y procedimental, que deben ser acreditados en cada caso concreto, como presupuestos ineludibles para la protección de los derechos afectados por una providencia judicial. Dichos requisitos fueron divididos en dos categorías, aquellos *generales* que se refieren a la procedibilidad de la acción de tutela, y aquellos *específicos* que se relacionan con la tipificación de las situaciones que conducen a la vulneración de los derechos fundamentales, especialmente del derecho al debido proceso.

3.1.4. Los requisitos de *carácter general*, conforme se expuso, se refieren a la viabilidad procesal de la acción de tutela contra providencias judiciales y son esenciales para que el asunto pueda ser conocido de fondo por el juez constitucional. La verificación de su cumplimiento es entonces un paso analítico obligatorio, pues en el evento en que no concurren en la causa, la consecuencia jurídica es la declaratoria de su *improcedencia*. Lo anterior corresponde a una consecuencia lógica de la dinámica descrita vinculada con la protección de la seguridad jurídica y la autonomía de los jueces, ya que la acción de amparo no es un medio alternativo, adicional o complementario para resolver conflictos jurídicos. Por el contrario, en lo que respecta a los requisitos de *carácter específico*, se trata de defectos en sí mismos considerados, cuya presencia conlleva el amparo de los derechos fundamentales, así como a la expedición de las órdenes pertinentes para proceder a su protección, según las circunstancias concretas de cada caso.

3.2. Requisitos generales y específicos de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales

3.2.1. La Corte ha identificado los siguientes *requisitos generales* que, según lo expuesto, habilitan la procedencia de la acción de amparo, a saber: (i) que la cuestión discutida tenga relevancia y trascendencia constitucional; (ii) que se hayan agotado todos los medios ordinarios y extraordinarios de defensa judicial al alcance del afectado; (iii) que la acción se interponga en un término razonable y proporcionado a partir del hecho que originó la vulneración, es decir, que se cumpla con el requisito de la inmediatez; (iv) que la irregularidad procesal alegada, de existir, tenga un impacto decisivo en el contenido de la decisión; (v) que el actor identifique los hechos constitutivos de la vulneración y que, en caso

legislado que dieron lugar al mismo. En cambio, la tutela se circunscribe a detectar aquellos casos excepcionales en que la juridicidad de la sentencia judicial resulte afectada, debido a que desconoció el contenido y alcances de los derechos fundamentales”.

⁴⁸ M.P. Jaime Córdoba Triviño.

de ser posible, los hubiese alegado durante el proceso judicial en las oportunidades debidas; y (vi) que no se trate de una sentencia de tutela.

Siempre que la acción de tutela contra una providencia judicial resulte procedente, en el entendido que se acreditaron los requisitos generales previamente expuestos, es posible examinar si se presentan las causales específicas de prosperidad de la acción, cuya presencia conlleva el amparo de los derechos fundamentales, así como a la expedición de las órdenes pertinentes para proceder a su reparación.

3.2.2. En este orden de ideas, resulta relevante enfatizar que una cosa es que el juez constitucional estudie el asunto de fondo y otra muy distinta que conceda el amparo. Según la Sentencia C-590 de 2005⁴⁹, los defectos específicos de prosperidad de la acción contra providencias judiciales son los siguientes: (i) orgánico; (ii) procedimental absoluto; (iii) fáctico; (iv) material o sustantivo; (v) error inducido; (vi) carencia absoluta de motivación; (vii) desconocimiento del precedente y (viii) violación directa de la Constitución.

3.2.3. En conclusión, la acción de tutela contra providencias judiciales es procesalmente viable de manera excepcional, en aquellos casos en que se cumplen los *requisitos generales* que avalan su procedencia. Una vez la autoridad judicial resuelva afirmativamente dicha cuestión, el juez de tutela ha de determinar si en el caso bajo estudio se configura alguna de las *causales específicas* o defectos de prosperidad definidos por esta Corporación, caso en el cual se otorgará el amparo solicitado.

4. Examen de los requisitos generales en el caso concreto

Antes de abordar el estudio de los defectos alegados por la entidad demandante, la Sala analizará la viabilidad procesal de la causa. Este examen incluye, además de la revisión sobre el cumplimiento de los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, el estudio de la observancia de las exigencias básicas que permiten la prosperidad del amparo establecidas en el artículo 86 de la Constitución y desarrolladas en el Decreto 2591 de 1991.

4.1. En primer lugar, no cabe duda de que la UGPP obró de acuerdo con el requisito de *legitimación por activa*, por una parte, por su condición de persona jurídica⁵⁰ que actúa a través de un apoderado judicial, en concreto, su Subdirector Jurídico⁵¹. Y, por la otra, por ser la entidad que se ve afectada en sus derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia con ocasión de los autos dictados por el Tribunal Administrativo del Atlántico, que rechazaron el recurso de revisión.

⁴⁹ M.P. Jaime Córdoba Triviño.

⁵⁰ Este Tribunal ha considerado que “una persona jurídica tiene derecho a la igualdad, a la inviolabilidad de domicilio, petición, debido proceso, libertad de asociación, acceso a la administración de justicia y el derecho al buen nombre, sin que esta enunciación pretenda ser exhaustiva”. Ver Sentencia T-317 de 2013, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

⁵¹ El poder otorgado por la Directora General de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social obra a folio 66.

En este punto, conviene resaltar que CAJANAL fungía como demandada en el proceso contencioso que originó la presentación del citado recurso y que, según el artículo 64 del Decreto Ley 4107 de 2011⁵², continuaría ejerciendo actividades relacionadas con el reconocimiento de obligaciones pensionales hasta que estas fueran asumidas por la UGPP, lo cual ocurrió el 12 de junio de 2013, luego de su liquidación⁵³. En consecuencia, la Sala entiende que operó el fenómeno de la sucesión procesal contemplado en el artículo 68 del Código General del Proceso⁵⁴ y, por consiguiente, la accionante estaba legitimada para solicitar el amparo.

Por lo demás, en vista de que la demanda se instauró en contra del Tribunal Administrativo del Atlántico, es claro que se cumple igualmente con el requisito de la *legitimación por pasiva*, ya que las autoridades judiciales no están excluidas de ser sujetos de la acción de tutela, cuando quiera que con sus actuaciones u omisiones vulneren o amenacen derechos fundamentales.

4.2. En segundo lugar, pasa la Sala a analizar los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales. Para efectos metodológicos y de economía procesal, se abordará inicialmente el estudio de las exigencias vinculadas con la inmediatez y la identificación clara de los hechos constitutivos de la trasgresión alegada, luego de lo cual se examinará la relevancia constitucional, el agotamiento de los mecanismos de defensa judicial, la alegación previa de los defectos procesales y la limitación correspondiente a que no se trate de una demanda en contra de una sentencia de tutela.

4.3. Como se indicó, la UGPP aduce que el Tribunal Administrativo del Atlántico incurrió en *defecto sustantivo* al inaplicar el artículo 20 de la Ley 797 de 2003 y en *defecto procedimental absoluto* al desconocer los parámetros fijados en la Sentencia SU-427 de 2016, en virtud de los cuales tenía plazo hasta junio de 2018 para promover el recurso de revisión.

⁵² “**Artículo 64. Continuidad de actividades de Cajanal EICE en liquidación.** Cajanal EICE en liquidación continuará realizando las actividades de que trata el artículo 3o del Decreto 2196 de 2009 hasta tanto estas funciones sean asumidas por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP, a más tardar el 1o de diciembre de 2012. Para garantizar la continuidad de los procesos que le deben ser transferidos de acuerdo con lo previsto en el artículo 1o del Decreto 2040 de 2011, la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP, efectuará especial seguimiento a los contratos de administración u operación suscritos o que suscriba Cajanal EICE para desarrollar las actividades del artículo 3o del Decreto 2196 de 2009”.

⁵³ El artículo 1º del Decreto 877 de 2013 dispone lo siguiente: “*Prórroga. Prorrogar hasta el día once (11) de junio de 2013, el plazo dispuesto para la liquidación de la Caja Nacional de Previsión Social Cajanal EICE en Liquidación, establecido en el artículo 1º del Decreto número 2196 de 2009, prorrogado mediante el artículo 1º de los Decretos números 2040 de 2011, 1229 y 2776 de 2012*”.

⁵⁴ “**Artículo 68. Sucesión procesal.** Fallecido un litigante o declarado ausente o en interdicción, el proceso continuará con el cónyuge, el albacea con tenencia de bienes, los herederos o el correspondiente curador. // Si en el curso del proceso sobreviene la extinción, fusión o escisión de alguna persona jurídica que figure como parte, los sucesores en el derecho debatido podrán comparecer para que se les reconozca tal carácter. En todo caso la sentencia producirá efectos respecto de ellos aunque no concurren. // El adquirente a cualquier título de la cosa o del derecho litigioso podrá intervenir como litisconsorte del anterior titular. También podrá sustituirlo en el proceso, siempre que la parte contraria lo acepte expresamente. // Las controversias que se susciten con ocasión del ejercicio del derecho consagrado en el artículo 1971 del Código Civil se decidirán como incidente.”

4.4. En lo que respecta al requisito de *inmediatez*, es preciso recordar que, tratándose de acciones de tutela presentadas por la UGPP, esta Corporación ha evaluado la razonabilidad del plazo en el que se acude al mecanismo de amparo, con base en criterios como la continuidad de la vulneración cuando esta se origina en el pago de prestaciones periódicas, como mesadas pensionales⁵⁵ o aportes al sistema de salud⁵⁶. De igual manera, ha tenido en cuenta la duración de los trámites que deben surtirse al interior de la entidad⁵⁷ y también el hecho de que esta “funge como demandada en 20.164 procesos aproximadamente y atiende el pasivo pensional de otras 30 entidades liquidadas”⁵⁸.

En relación con el caso concreto, la Sala observa que: la decisión cuestionada fue dictada el 1º de febrero de 2018, el auto que la confirma fue notificado el 18 de mayo siguiente⁵⁹ y el recurso de amparo fue interpuesto el 14 de diciembre, esto es, en un plazo que no superó el término de siete meses en relación con la última providencia. Atendiendo a lo expuesto, es claro que la tutela se presentó en un tiempo razonable, toda vez que la vulneración se concreta en un descuento mensual sobre una mesada, destinado a financiar el sistema de salud. Además, no debe olvidarse que la UGPP es parte en un alto número de procesos, situación que le dificulta acudir a las instancias judiciales en un término inferior.

4.5. A partir de la contextualización realizada en líneas precedentes, también es claro que los *hechos constitutivos* de la presunta vulneración de los derechos invocados se encuentran claramente *identificados*. En efecto, las causales específicas de procedencia alegadas se relacionan con el supuesto desconocimiento del artículo 20 de la Ley 797 de 2003 y de los parámetros establecidos en la Sentencia SU-427 de 2016, asuntos que fueron advertidos en el recurso de súplica.

4.6. El presente caso tiene *relevancia constitucional*, puesto que la discusión que se plantea gira en torno a la vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia.

4.7. En lo que respecta al *agotamiento de los recursos judiciales existentes*, interesa señalar que, en marzo de 2017, la UGPP promovió recurso extraordinario de revisión contra la sentencia dictada por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito Judicial de Barranquilla, el cual, como ya se dijo, fue rechazado por el Tribunal Administrativo del Atlántico.

Ahora bien, dado que la entidad presentó recurso de súplica contra la decisión de rechazo, cabe resaltar que, según el artículo 246 del CPACA⁶⁰, dicho

⁵⁵ Sentencias T-060 de 2016, M.P. Alejandro Linares Cantillo y T-034 de 2018, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁵⁶ Sentencias T-546 de 2014, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, T-835 de 2014, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio y T-581 de 2015, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁵⁷ T-034 de 2018, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁵⁸ *Ibídem*.

⁵⁹ Folio 95.

⁶⁰ “**Artículo 246. Súplica.** El recurso de súplica procede contra los autos que por su naturaleza serían apelables, dictados por el Magistrado Ponente en el curso de la segunda o única instancia o durante el trámite de la apelación de un auto. También procede contra el auto que rechaza o declara desierta la apelación o el recurso extraordinario. // Este recurso deberá interponerse dentro de los tres (3) días siguientes a la

mecanismo procede contra autos que rechazan un recurso extraordinario y lo decidido no puede ser cuestionado en ningún otro escenario procesal. Visto lo anterior, es claro que no existe otro medio de defensa judicial para resolver el problema que se trae a conocimiento del juez constitucional.

4.8. Por último, se observa que la irregularidad procesal alegada, esto es, el rechazo del recurso extraordinario de revisión en desconocimiento del plazo previsto en la Sentencia SU-427 de 2016, impidió que el asunto fuera estudiado de fondo. Cabe agregar que la providencia cuestionada no es una sentencia de tutela.

Por consiguiente, a juicio de esta Sala de Revisión, la demanda instaurada por la UGPP cumple con la totalidad de los presupuestos básicos de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, por lo que se pasará a desarrollar las consideraciones específicas en torno (i) al defecto sustantivo y (ii) al defecto procedimental absoluto.

5. Causales específicas de procedencia invocadas por la UGPP

5.1. Como se indicó, la jurisprudencia de esta Corporación ha identificado las causales específicas de prosperidad de la acción de tutela contra providencias judiciales. Dicha labor se adelantó en la Sentencia C-590 de 2005⁶¹, en los siguientes términos:

“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.

*notificación del auto, en escrito dirigido a la Sala de que forma parte el ponente, con expresión de las razones en que se funda. // El escrito se agregará al expediente y se mantendrá en la Secretaría por dos (2) días a disposición de la parte contraria; vencido el traslado, el Secretario pasará el expediente al Despacho del Magistrado que sigue en turno al que dictó la providencia, quien será el ponente para resolverlo ante la Sala, sección o subsección. **Contra lo decidido no procederá recurso alguno**”.* (énfasis añadido)

⁶¹ M.P. Jaime Córdoba Triviño.

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”.

En esta providencia, la Sala se centrará en el estudio de los defectos *sustantivo y procedimental absoluto*.

6. Caracterización del defecto sustantivo como causal de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales. Reiteración de jurisprudencia⁶²

6.1. En términos generales, este Tribunal ha indicado que el defecto sustantivo se configura cuando una autoridad judicial incurre en un error relacionado con la interpretación o aplicación de disposiciones normativas. Así, ha explicado que dicho error se presenta, por ejemplo, cuando:

(i) La decisión tiene como fundamento una norma que no es aplicable, porque a) no es pertinente, b) ha perdido su vigencia por haber sido derogada, c) es inexistente, d) ha sido declarada contraria a la Constitución, o e) no se adecúa a la situación fáctica estudiada.

(ii) La norma aplicable es desatendida y, por ende, inaplicada.

(iii) A pesar de la autonomía judicial, la interpretación o aplicación de la norma: a) no se encuentra, *prima facie*, dentro del margen de interpretación razonable, o b) es inaceptable por tratarse de una interpretación contraevidente (interpretación *contra legem*) o claramente perjudicial para los intereses de una de las partes.

6.2. Conviene precisar que, al determinar la configuración del defecto sustantivo, la competencia del juez de tutela se restringe a analizar la vulneración o potencial afectación de derechos fundamentales. De esta manera, no le corresponde adelantar un escrutinio del alcance de la disposición inaplicada o indebidamente interpretada o de las razones adoptadas por el funcionario judicial, pues su labor consiste en verificar que se hubiese dictado una decisión contraria a garantías superiores.

7. Caracterización del defecto procedimental absoluto como causal de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales. Reiteración de jurisprudencia⁶³

⁶² Caracterización efectuada tomando como referencia las Sentencias SU-448 de 2011, M.P. Mauricio González Cuervo; SU-427 de 2016, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez; T-321 de 2017, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez; y SU-479 de 2019, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁶³ Caracterización efectuada tomando como referencia las Sentencias T-160 de 2013, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez; T-643 de 2017, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez y T-119 de 2019, Antonio José Lizarazo Ocampo.

7.1. De otra parte, esta Corporación ha señalado que el defecto procedimental absoluto se presenta cuando el juez actúa al margen del procedimiento establecido, es decir, cuando se aparta abierta e injustificadamente de la normatividad procesal aplicable. Lo anterior conduce al desconocimiento absoluto de las formas del juicio porque (i) el funcionario judicial sigue un trámite ajeno al pertinente o (ii) pretermite etapas o fases sustanciales del procedimiento legalmente establecido, en detrimento del derecho de defensa y contradicción de una de las partes.

Por vía excepcional, la jurisprudencia constitucional también ha establecido que dicho defecto puede originarse *por exceso ritual manifiesto*, cuando un funcionario judicial utiliza o concibe los procedimientos como un obstáculo para la eficacia del derecho sustancial y, por lo tanto, sus actuaciones devienen en una denegación de justicia.

7.2. En todo caso, en ambos escenarios, la procedencia del amparo se sujeta a la concurrencia de los siguientes elementos: (i) que no haya posibilidad de corregir la irregularidad por ninguna otra vía, de acuerdo con el carácter subsidiario de la acción de tutela; (ii) que el defecto procesal sea manifiesto y tenga una incidencia directa en el fallo que se acusa de vulnerar los derechos fundamentales; (iii) que la irregularidad haya sido alegada al interior del proceso ordinario, salvo que ello hubiera sido imposible, de acuerdo con las especificidades del caso concreto; (iv) que la situación irregular no sea atribuible al afectado; y (v) que se presente una vulneración de derechos fundamentales, como consecuencia de lo anterior.

8. Caso concreto

8.1. En esta oportunidad, la Sala estudia la acción de tutela promovida por la UGPP contra el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito Judicial de Barranquilla y el Tribunal Administrativo del Atlántico. En este punto, conviene precisar que, como se indicó en el numeral 2.1. del acápite de consideraciones, el pronunciamiento de la Corte se circunscribirá a las providencias dictadas por la segunda autoridad mencionada.

En concreto, la UGPP cuestiona los autos que rechazaron el recurso de revisión. Al respecto, argumenta que (i) se incurrió en un *defecto sustantivo*, toda vez que el Tribunal desatendió que la sentencia del Juzgado impuso un reconocimiento a cargo de fondos de naturaleza pública al ordenar el reintegro de las sumas descontadas y, por ende, inaplicó la causal prevista en el literal b) del artículo 20 de la Ley 797 de 2003; al mismo tiempo que invoca (ii) el *defecto procedimental absoluto*, por cuanto se desconocieron los parámetros fijados en la Sentencia SU-427 de 2016, en virtud de los cuales la entidad tenía plazo hasta junio de 2018 para promover el referido medio de defensa, ya que el conteo del término de caducidad de cinco años no podía iniciar antes del 12 de junio de 2013.

8.2. Aclarado lo anterior, la Sala sintetizará los hechos que dieron origen a la controversia, para luego determinar si se presentaron los yerros alegados.

El 17 de marzo de 2017, la UGPP promovió recurso extraordinario de revisión contra la sentencia del 16 de diciembre de 2010, proferida por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Barranquilla, en la cual, a efectos de cubrir los aportes obligatorios a salud, se ordenó a CAJANAL descontar, únicamente, el 5% de la mesada pensional percibida por Ana Vicenta de los Reyes de Escorcía.

La UGPP invocó la causal contemplada en el numeral 7° del artículo 250 del CPACA, advirtiendo que se desconoció la tasa de cotización a salud aplicable a todos los pensionados, establecida en el artículo 204 de la Ley 100 de 1993, así como el precedente constitucional sobre el entendimiento de la norma en cita, en tratándose de personas beneficiarias de pensiones gracia. Por otro lado, la entidad peticionaria resaltó que su actuación fue oportuna, comoquiera que, de conformidad con la Sentencia SU-427 de 2016, el término de cinco años contemplado en el artículo 251 del CPACA, debía contabilizarse desde el 12 de junio de 2013.

Mediante auto del 1° de febrero de 2018, una magistrada del Tribunal Administrativo del Atlántico rechazó el recurso de revisión al considerar que fue extemporáneo. En particular, sostuvo que:

(i) De conformidad con el artículo 251 del CPACA, cuando se invoca la causal contemplada en el numeral 7° del artículo 250 del mismo estatuto, el recurso debe ser presentado dentro del año siguiente a la ejecutoria de la decisión cuestionada.

(ii) La sentencia objeto de reproche fue proferida el 16 de diciembre de 2010 y quedó ejecutoriada el 16 de marzo de 2011.

(iii) La UGPP tardó hasta el 27 de marzo de 2017 en presentar el recurso, cuando el término para ello venció el 16 de marzo de 2012.

Adicionalmente, la magistrada consideró que el término de cinco años, contemplado en el artículo 251 del CPACA, sólo es aplicable cuando se invocan las causales consagradas en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, referentes al indebido reconocimiento de prestaciones periódicas. Sin embargo, nada se dijo sobre el particular en el medio impugnatorio presentado, en tanto la UGPP puso de presente un desconocimiento de las normas que regulan el descuento por concepto de aportes a salud.

La citada entidad interpuso recurso de súplica contra la anterior decisión, argumentando que la demanda de revisión fue presentada en término. En su criterio, el artículo 20 de la Ley 797 de 2003 sí resulta aplicable, pues, a pesar de que el fallo cuestionado no reconoce en estricto sentido una prestación periódica, ordenó reducir el descuento destinado al pago de aportes a salud, desconociendo el monto legal y ocasionando que la diferencia fuera asumida,

mensualmente, por el sistema de pensiones. Por consiguiente, al configurarse el escenario exigido por la norma, debía aplicarse el término de caducidad de cinco años.

Finalmente, a través de auto del 3 de mayo de 2018, la Sala de Oralidad A del Tribunal confirmó la decisión de rechazo al estimar que la misma fue acertada, pues, al haberse invocado la causal de revisión contemplada en el numeral 7° del artículo 250 del CPACA, el término de caducidad es de un año, según el artículo 251 del mismo estatuto. En esa medida, no resulta aplicable el plazo de cinco años, previsto, exclusivamente, para casos en los que se alega alguna de las causales del artículo 20 de la Ley 797 de 2003.

8.3. Atendiendo a lo expuesto, la Corte estima que el Tribunal Administrativo del Atlántico no incurrió en defecto sustantivo al rechazar el recurso extraordinario de revisión, en tanto no cometió un error relacionado con la interpretación o aplicación de disposiciones normativas. De hecho, el estudio sobre la admisibilidad se basó en el principio de congruencia, en virtud del cual “el juez debe tomar su decisión de manera congruente con los hechos, pretensiones y excepciones”⁶⁴.

Como ya se dijo, la entidad invocó la causal de revisión contemplada en el numeral 7° del artículo 250 del CPACA, por lo cual no resulta reprochable, ni violatorio del derecho al debido proceso, que el auto de rechazo hubiera aplicado el término de caducidad de un año, previsto en el artículo 251 para dicho supuesto.

En esta línea, conviene resaltar que, de conformidad con el artículo 252 del CPACA⁶⁵, la procedencia del recurso extraordinario de revisión se encuentra supeditada a la configuración de alguna de las causales consagradas en la ley. Por ende, la parte interesada debe cumplir con la carga procesal consistente en indicar con precisión cuál es la causal que sustenta su pretensión y los hechos que la estructuran, sin que pueda exigírsele al juez que se pronuncie sobre la admisibilidad con fundamento en un supuesto normativo que no fue invocado por el demandante.

En este caso, como la UGPP interpuso el recurso de revisión con base en la causal contemplada en el numeral 7° del artículo 250 del CPACA, no resultaba exigible al Tribunal demandado que examinara su procedencia con base en el término de caducidad establecido para las causales contempladas en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, como se pretende ordenar vía amparo constitucional.

8.4. Cabe agregar que, según el artículo 246 del CPACA, la súplica procede contra el auto que rechaza un recurso extraordinario. Sobre la viabilidad de dicho medio impugnatorio, el Consejo de Estado ha resaltado que el recurrente

⁶⁴ Sentencia T-455 de 2016, M.P. Alejandro Linares Cantillo.

⁶⁵ “**Artículo 252. Requisitos del recurso.** El recurso debe interponerse mediante escrito que deberá contener: 1. La designación de las partes y sus representantes. // 2. Nombre y domicilio del recurrente. // **3. Los hechos u omisiones que le sirvan de fundamento.** // **4. La indicación precisa y razonada de la causal invocada.** // Con el recurso se deberá acompañar poder para su interposición y las pruebas documentales que el recurrente tenga en su poder y solicitará las que pretende hacer valer”. (énfasis añadido)

debe expresar los motivos de inconformidad respecto de la providencia cuestionada proferida por el ponente⁶⁶, lo cual descarta la posibilidad de que la súplica sea empleada para corregir posibles errores de defensa o introducir elementos de juicio que no fueron incorporados en el recurso primigenio.

En el asunto objeto de estudio, la Sala advierte que aunque la UGPP presentó recurso de súplica contra el auto del 1º de febrero de 2018, mediante el cual una magistrada del Tribunal Administrativo del Atlántico rechazó el recurso de revisión, lo cierto es que la entidad empleó esta oportunidad procesal con una finalidad distinta a cuestionar dicha decisión, pues el memorial presentado estuvo orientado a demostrar que el fallo del Juzgado Sexto Administrativo del Circuito Judicial de Barranquilla se subsumía en una de las hipótesis previstas en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, asunto que no fue desarrollado en la demanda de revisión en la que se invocó únicamente la causal contemplada en el numeral 7º del artículo 250 del CPACA.

8.5. De otra parte, en criterio de esta Corte, tampoco se configuró el defecto procedimental absoluto, ya que, como se expuso en la parte considerativa de esta providencia, dicho yerro se presenta cuando la autoridad judicial sigue un trámite ajeno al pertinente u omite etapas o fases sustanciales del procedimiento y, en esta oportunidad, la actuación del Tribunal se ciñó a aquel establecido en el artículo 253 del CPACA⁶⁷. Concretamente, la norma en cita dispone que, una vez presentado el recurso, el juez de revisión debe pronunciarse sobre la admisibilidad del mismo, etapa que se surtió en debida forma.

Ahora bien, en ambos recursos la UGPP refiere que, de acuerdo con la Sentencia SU-427 de 2016, puede *“presentar acciones de revisión, incluso luego de vencido el plazo de los cinco años de caducidad (...), pues el mismo comienza a contabilizarse a partir del 12 de junio de 2013”*⁶⁸. Sobre el particular, conviene precisar que, en dicho fallo, la Sala Plena de esta Corporación unificó su jurisprudencia y adoptó la siguiente regla:

“(a) La UGPP está legitimada para acudir ante la Corte Suprema o el Consejo de Estado, según corresponda, e interponer el recurso de revisión previsto en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, con el propósito de cuestionar las decisiones judiciales **en las cuales se haya incurrido en un abuso del derecho**, en el entendido de que el término de caducidad de cinco años de dicho mecanismo no podrá contabilizarse desde antes del 12 de junio de 2013, fecha en la cual dicha entidad asumió la defensa judicial de los asuntos que tenía a cargo Cajanal”. (énfasis añadido)

En atención a la cita transcrita, debe entenderse que la habilitación en comento se circunscribe a aquellos casos relacionados con el supuesto de abuso del derecho, cuya estructuración requiere de (i) una vinculación precaria y (ii) un incremento excesivo en la mesada pensional⁶⁹, aspectos que no fueron

⁶⁶ Consejo de Estado –Sala de lo Contencioso Administrativo–, Sección Segunda, sentencia del 15 de febrero de 2018, Consejera Ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez.

⁶⁷ **“Artículo 253. Trámite.** Admitido el recurso, ese auto se notificará personalmente a la contraparte y al Ministerio Público, para que lo contesten, si a bien tienen, y pidan pruebas, dentro del término de diez (10) días”.

⁶⁸ Folios 59 y 64, cuaderno de revisión.

⁶⁹ Sentencias SU-631 de 2017, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; y SU-115 de 2018, M.P. Carlos Bernal Pulido.

demostrados en ninguna oportunidad por la UGPP y que tampoco se configuran. Lo anterior, por cuanto, la señora Ana Vicenta de los Reyes de Escorcía se desempeñó durante 28 años como docente vinculada a la Secretaría del Departamento del Atlántico y en ningún momento ha obtenido un incremento protuberante en la prestación, según se observa en el historial de pagos aportado al proceso⁷⁰.

Incluso, si el plazo para promover el recurso de revisión se contara desde el 12 de junio de 2013, no cabría decir que el mismo vencía en junio de 2018, pues el término de cinco años aplica a supuestos que no fueron señalados en la demanda de revisión –causales del artículo 20 de la Ley 797 de 2003. De hecho, la entidad se refirió al numeral 7º del artículo 250 del CPACA, cuya caducidad es de un año. En esa medida, aunque se hubiera extendido la habilitación establecida en la Sentencia SU-427 de 2016, la oportunidad procesal habría expirado el 12 de junio de 2014.

8.6. Así las cosas, la Corte concluye que, al rechazar el recurso extraordinario de revisión, el Tribunal Administrativo del Atlántico –Sala de Oralidad A– no incurrió en ninguno de los defectos alegados y, por lo tanto, su actuación no lesionó los derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia de la entidad accionante.

Por lo anterior, habrá de ser revocada la sentencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado del 29 de abril de 2019, en la que se decidió confirmar la decisión del 14 de febrero de 2019 adoptada por la Sección Quinta de dicha Corporación, en el sentido de declarar improcedente el amparo por incumplimiento del requisito de inmediatez para, en su lugar, negar la acción de tutela promovida por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social contra el Tribunal Administrativo del Atlántico, por las razones expuestas en esta providencia.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO.- REVOCAR la sentencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado del 29 de abril de 2019, en la que se resolvió confirmar la decisión del 14 de febrero de 2019 adoptada por la Sección Quinta de dicho Tribunal, en el sentido de declarar improcedente la acción de tutela promovida por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social contra el Tribunal Administrativo del Atlántico y, en su lugar, **NEGAR** el amparo solicitado, por las razones expuestas en esta providencia.

⁷⁰ Folios 64 y 65.

SEGUNDO.- Por Secretaría General, **LÍBRESE** las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los fines allí contemplados.

Notifíquese, comuníquese, publíquese y cúmplase.

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado
Con aclaración de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General