

Sentencia T-148/21

Referencia: Expediente T-7.648.618

Acción de tutela instaurada por la Administradora Colombiana de Pensiones -Colpensiones- contra la Sala de Decisión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali y el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Cali¹

Magistrado ponente:
DIANA FAJARDO RIVERA

Bogotá, D.C., veinte (20) de mayo de dos mil veintiuno (2021).

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por las magistradas Diana Fajardo Rivera, quien la preside, y Paola Andrea Meneses Mosquera y el magistrado Jorge Enrique Ibáñez Najjar, en ejercicio de sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias, ha proferido la siguiente

I. SENTENCIA

En el proceso de revisión de los fallos dictados, en primera instancia, por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, el 25 de junio de 2019, y, en segunda instancia, por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, Sala de Decisión de Tutelas No. 3, el 9 de septiembre de 2019, dentro de la acción de tutela promovida por la Administradora Colombiana de Pensiones -Colpensiones- contra la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali y el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Cali.

El asunto de la referencia fue allegado a la Corte Constitucional en virtud de lo ordenado por los artículos 86, inciso 2, de la Constitución Política y 31 y 32 del Decreto 2591 de 1991. Mediante Auto del 19 de diciembre de 2019 la Sala de Selección Número Once de la Corte Constitucional seleccionó el asunto² y,

¹ Desde ya se advierte que si bien Colpensiones refiere en algunas de sus intervenciones que la solicitud de amparo fue formulada en contra de las referidas autoridades judiciales, el reproche, como se apreciará en los antecedentes que se expondrán a continuación, se centró en la actuación desplegada por la Sala de Decisión Laboral del Tribunal Superior de Cali.

² Conformada por los magistrados Gloria Stella Ortiz Delgado y Alejandro Linares Cantillo, bajo el criterio complementario de “grave afectación del patrimonio público” y “tutela contra providencias judiciales en los términos de la jurisprudencia constitucional.” (Folios 121 y 122 del cuaderno de revisión). En adelante, siempre que se haga

previo sorteo, lo asignó al despacho del magistrado Carlos Bernal Pulido para su sustanciación. Posteriormente, el proceso fue rotado a la magistrada Diana Fajardo Rivera.³

II. ANTECEDENTES

1. Trámite administrativo de reconocimiento pensional

1. El señor Norman Sánchez Cardona falleció el 2 de octubre de 2002.⁴ Para tal momento era pensionado por vejez del Instituto de Seguros Sociales (en adelante, “ISS”), conforme lo dispuesto en la Resolución No. 016766 del 15 de diciembre de 2000.⁵ Como pretendidas beneficiarias del causante acudieron a reclamar la sustitución pensional las siguientes personas: (i) Gloria Amparo Gómez de Sánchez, en calidad de cónyuge, (ii) Myriam Cárdenas de Sánchez, en condición de cónyuge, (iii) Luz Ángela Delgado Franco, en calidad de compañera permanente y (iv) María Cardona Flórez, actuando como madre del asegurado.

2. Mediante Resolución No. 013308 del 5 de diciembre de 2003 el ISS suspendió el trámite de reconocimiento pensional hasta tanto se decidiera judicialmente a qué persona o personas correspondía la titularidad del derecho,⁶ de conformidad con lo dispuesto por el artículo 34 del Acuerdo 049 de 1990⁷ aprobado por el Decreto 758 de 1990. Lo anterior, debido a la controversia suscitada entre las presuntas beneficiarias de la sustitución pensional, la cual originó serias dudas acerca de la calidad de las mismas, especialmente porque las señoras Gloria Amparo Gómez de Sánchez, Myriam Cárdenas de Sánchez, Luz Ángela Delgado Franco y María Cardona Flórez reclamaron la misma prestación económica “*aduciendo su convivencia hasta último momento con el asegurado fallecido.*”⁸ Por medio de la Resolución No. 50543 del 6 de mayo de 2004 se resolvió un recurso de reposición, confirmándose en su integridad la determinación inicial,⁹ en el sentido de

mención a un folio del expediente se entenderá que hace parte del cuaderno principal, a menos que se diga expresamente otra cosa.

³ Este expediente fue repartido para su sustanciación inicial al magistrado Carlos Bernal Pulido, quien registró el respectivo proyecto de sentencia el 25 de marzo de 2020. Sin embargo, dado que la primera ponencia no obtuvo la mayoría requerida para su aprobación, en los términos del artículo 56 del Acuerdo 02 de 2015, la sustanciación fue reasignada a la magistrada Diana Fajardo Rivera, mediante Auto del 3 de junio de 2020, quien seguía en orden alfabético dentro de la composición de la Sala Primera de Revisión. En consideración de tal situación, esta providencia conserva algunos aspectos del acápite de antecedentes y del estudio de la línea jurisprudencial requerida para la definición del presente asunto, incorporados en la ponencia inicialmente presentada por el magistrado Carlos Bernal Pulido.

⁴ Según se desprende del registro civil de defunción aportado al trámite de tutela. (Folio 53 del cuaderno No. 3).

⁵ La prestación le fue reconocida en cuantía inicial de \$2.805.865, a partir del 13 de septiembre de 1997. Posteriormente, mediante Resolución No. 51106 del 18 de noviembre de 2002, el ISS modificó la Resolución anterior, en el sentido de reconocer un retroactivo a favor del señor Norman Sánchez Cardona por valor de \$172.007.739. (Folio 3 del cuaderno No. 3).

⁶ Folios 74 y 75 del cuaderno de revisión.

⁷ El artículo en cita dispone: “*Artículo 34. Controversia entre pretendidos beneficiarios. Cuando se presente controversia entre los pretendidos beneficiarios de las prestaciones, se suspenderá el trámite de la prestación hasta tanto se decida judicialmente por medio de sentencia ejecutoriada a qué persona o personas corresponde el derecho. Lo anterior, sin perjuicio a que cuando se acredite legalmente la existencia de dos o más matrimonios y no hubiere separación legal respecto a uno de ellos se le concederá la pensión al primer cónyuge.*”

⁸ Folio 27 del cuaderno No. 3 y folio 74 del cuaderno de revisión.

⁹ Mediante la Resolución No. 51521 del 8 de octubre de 2004 se resolvió otro recurso de reposición en idéntico sentido al mencionado. (Anexo 56 del escrito del 9 de diciembre de 2020 aportado al proceso digitalmente por la señora Luz Ángela Delgado Franco).

dejar en suspenso el trámite prestacional promovido dado que la “*controversia que se presenta entre las declaraciones de las pretendidas beneficiarias, [no] permite saber de manera cierta si realmente existe una persona con mejor derecho para reclamar la pensión.*”¹⁰ En concreto, no resultaba posible establecer con quien convivía el causante al momento de su deceso, siendo necesaria su definición judicial.¹¹

3. En sede de apelación, a través de la Resolución No. 901537 del 29 de diciembre de 2004, se dejó en suspenso el trámite prestacional hasta tanto la justicia ordinaria decidiera a cuál de las peticionarias le asistía el derecho invocado.¹² Lo anterior, dado que “*en razón a la controversia presentada entre una y otra solicitante, no es posible determinar con exactitud a cual de todas las peticionarias le asiste el derecho invocado, máxime cuando todas aducen ser las directas beneficiarias del causante, aportando para ello las pruebas pertinentes que así lo demuestren.*”¹³

4. Tal decisión, explicó el ISS, encontró respaldo en el concepto emitido por la Contraloría Departamental del Valle del Cauca en el que manifestó: “*una vez analizados los expedientes de la reclamación, se pudo determinar que efectivamente existe controversia entre las pretendidas beneficiarias de la prestación. (...) se observó que efectivamente se presentan contradicciones entre los testimonios de las diferentes entrevistas sobre convivencia y dependencia económica con el causante y entre las pruebas aportadas por cada una de las partes. Dado lo anterior, la Contraloría General de la República teniendo en cuenta el principio de la buena fe, comparte la decisión del ISS de dejar en suspenso el trámite de la reclamación de la prestación económica mencionada y dejar en manos de la justicia ordinaria, por ser la competente, el decidir no sólo sobre a quién le corresponde el derecho, sino además determinar la presunta falsedad documental y testimonial de las implicadas, ya que la señora [Luz Ángela] Delgado, manifiesta en la denuncia presentada que existe una presunta falsedad de las partidas notariales de matrimonio aportadas en las reclamaciones de la señoras [Myriam] Cárdenas Rubio y Gloria Amparo Gómez Ortiz.*”¹⁴ Ante la presunta comisión de un delito, adujo, tenía “*la obligación legal de realizar los traslados a las instancias competentes*”,¹⁵ por lo que remitiría el conocimiento de la materia a la Fiscalía General de la Nación.¹⁶

2. Trámite judicial de reconocimiento de la sustitución pensional

5. Para que se definiera a su favor la titularidad del derecho pensional en

¹⁰ Folio 54 del cuaderno No. 3.

¹¹ Folios 54 y 55 del cuaderno No. 3.

¹² Folios 83 al 89.

¹³ Folio 88.

¹⁴ Oficio del 21 de septiembre de 2004 de la Contraloría General de la República -Gerencia Departamental del Valle del Cauca. (Folio 88 y folio 83 del cuaderno de revisión).

¹⁵ Folio 83 del cuaderno de revisión.

¹⁶ El traslado del “*Hallazgo Penal No. 011 de 2004*” se concretó mediante oficio del 9 de noviembre de 2004, dirigido a la Oficina de Asignaciones de la Fiscalía General de la Nación. (Folios 83 al 88 del cuaderno de revisión).

discusión, en el año 2004 la señora Gloria Amparo Gómez de Sánchez inició proceso ordinario laboral en contra del ISS, el cual le correspondió inicialmente al Juzgado Primero Laboral del Circuito de Cali. Solicitó que se ordenara el pago de las mesadas pensionales dejadas de percibir, la indexación y los intereses moratorios previstos por el artículo 141 de la Ley 100 de 1993. Con análogas pretensiones, Myriam Cárdenas de Sánchez inició proceso ordinario laboral ante el Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Cali, en el que se incluyó como litisconsortes necesarias a las ciudadanas Luz Ángela Delgado Franco, María Cardona Flórez y Zahida Rueda Ortiz, esta última que invocó la calidad de cónyuge del causante. Dada la identidad de hechos y pretensiones, mediante Auto del 11 de mayo de 2007, los dos procesos fueron acumulados bajo el radicado 76001310500120040049000 y posteriormente el Juzgado Sexto Laboral de Descongestión del Circuito de Cali asumió el conocimiento de los mismos.¹⁷

6. El 27 de febrero de 2015,¹⁸ el Juzgado Sexto Laboral de Descongestión del Circuito de Cali ordenó a Colpensiones el reconocimiento y pago de la sustitución pensional, así: (i) el 87.82% de la pensión a favor de la señora Gloria Amparo Gómez de Sánchez, en calidad de cónyuge del asegurado,¹⁹ y (ii) el 12.18% de la prestación a favor de la señora Luz Ángela Delgado Franco, en su condición de compañera permanente.²⁰ Reconoció la indexación de las mesadas causadas desde la fecha de su exigibilidad hasta la ejecutoria de la sentencia y negó las pretensiones de las ciudadanas Myriam Cárdenas de Sánchez, María Cardona Flórez y Zahida Rueda Ortiz.²¹ Y, finalmente, negó el reconocimiento y pago de intereses moratorios dado que *“el demandado no [estaba] en mora en el pago de la prestación económica, porque hasta tanto la justicia no dirimiera quien ostentaba la calidad de beneficiaria de la pensión que se [reclamaba] no estaba obligado a reconocer la misma.”*²² En otras palabras, para la asignación del beneficio *“debía esperar a que la*

¹⁷ Folios 3, 23, 24 y 31 del cuaderno No. 3.

¹⁸ Folios 23 a 52 del cuaderno No. 3.

¹⁹ En este punto valga aclarar que en la parte resolutive de esta providencia se mencionó equivocadamente que la señora Gloria Amparo Gómez tendría derecho a la prestación sustitutiva en el porcentaje mencionado, en calidad de compañera permanente del causante. Sin embargo, en su parte considerativa se hizo mención a ella como esposa del asegurado y adicionalmente el estado aducido por la mencionada ciudadana a lo largo de la reclamación prestacional fue el de cónyuge *supérstite*.

²⁰ Tal reconocimiento se haría efectivo a partir del 2 de octubre de 2002, fecha de causación del derecho, por virtud de la muerte del causante. La asignación del porcentaje radicó en el tiempo de convivencia de cada una de las beneficiarias con el asegurado durante los últimos dos años de su vida, es decir, partiendo de la existencia de una convivencia simultánea con cada una de las ciudadanas. En el caso de la señora Gloria Amparo Gómez de Sánchez se constató que fue por espacio de 31 años, al tiempo que en el caso de la señora Luz Ángela Delgado Franco se evidenció que fue durante 4 años y 4 meses. (Folios 41, 47 y 49 del cuaderno No. 3).

²¹ Respecto de la primera, por cuanto *“no obstante existir matrimonio católico con el causante celebrado el 4 de diciembre de 1971, fue aportado documento de la Arquidiócesis de Cali en el que indica que no se encontró la partida del matrimonio (fl. 1800), además de la entrevista realizada por el ISS (fls. 1802) manifestó que después de 1985 el causante dejó de visitarla en Bogotá cada fin de semana y para la época del fallecimiento iba cada 2 o 3 meses, aunado a que los hijos de la pareja, Luis Francisco Sánchez Cárdenas y Alfonso José Sánchez Cárdenas (fl. 1767) manifestaron que su padres se separaron desde 1985 y cuando el señor Norman visitaba la ciudad de Bogotá se hospedaba en el Hotel La Fontana; nunca la registró como cónyuge ante el ISS.”* En relación con la segunda dado que era la madre del causante y solo podría haberse incluido como beneficiaria si éste para la época del deceso no tuviere cónyuge o compañera permanente, situación que no acontecía. Finalmente, frente a la última ciudadana se negó el derecho prestacional comoquiera que no demostró la convivencia efectiva con el causante al momento de su muerte, en el año 2002, pues, el 28 de julio de 1978, la Sala Civil del Tribunal Superior de Cali decretó la separación indefinida de cuerpos dentro del matrimonio católico celebrado entre ambos así como la disolución de la sociedad conyugal. (Folios 19, 35, 36 y 37 del cuaderno No. 3).

²² Folio 50 del cuaderno No. 3.

justicia dirimiera la controversia de beneficiarias según lo dispone expresamente la ley.”²³ Para fundamentar su decisión, citó como precedente directo la Sentencia No. 233 del 27 de agosto de 2013, M.P. Carlos Alberto Oliver Gale, proferida por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Cali.²⁴

7. La señora Gloria Amparo Gómez de Sánchez apeló la sentencia de primera instancia. Consideró, en lo que aquí interesa, que debió ordenarse el reconocimiento y pago de los intereses moratorios, de conformidad con lo previsto por el artículo 141 de la Ley 100 de 1993.²⁵ En vista de lo anterior, el 31 de mayo de 2017, la Sala Primera de Decisión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali accedió al recurso de apelación.²⁶ En consecuencia, modificó la sentencia de primera instancia, en el sentido de conceder los intereses moratorios a favor de la referida apelante, a partir del 2 de octubre de 2002 por valor de \$2.929.076.962, para lo cual se limitó a señalar que: *“ha[y] lugar a ellos por cuanto a los beneficiarios de las pensiones, la legislación nacional les concede el derecho a gozar de los intereses moratorios cuando no se les reconoce a tiempo las mesadas correspondientes (Art. 141 de la ley 100 de 1993).”*²⁷ En estos términos, aclaró la autoridad judicial que se había producido un *“retardo”*²⁸ ya que el derecho prestacional se causó desde el 2 de octubre de 2002, *“sin que en su entretanto se reconociera interés por el pago tardío de ese derecho.”*²⁹

8. El 6 de junio de 2017, la señora Luz Ángela Delgado Franco solicitó aclaración y adición de la sentencia ordinaria de segunda instancia, pues consideró que la autoridad omitió (i) pronunciarse respecto de los intereses moratorios a los que, en su criterio, también tenía derecho, en atención al reconocimiento pensional ordenado por el juez de primera instancia a su favor

²³Folio 51 del cuaderno No. 3.

²⁴ Folio 50 del cuaderno No. 3. Según explicó la autoridad judicial, *“El Honorable Tribunal Superior de Cali -Sala Laboral con ponencia del Magistrado Carlos Alberto Oliver Gale, en sentencia del 27 de agosto de 2013 dictada dentro del proceso fallado en primera instancia por esta juzgadora interpuesto por la señora Yolanda del Carmen Girón de Trejo contra el ISS, revocó la condena por intereses moratorios impuesta y absolvió a la entidad, porque la controversia de beneficiarios sólo puede ser dirimida por el juez.”*

²⁵ La providencia ordinaria de primera instancia también fue apelada por la señora Zahida Rueda Ortiz (*interviniente ad excludendum y litisconsorte*) quien controvertió el hecho de que no se le reconociera titularidad alguna sobre el derecho a la sustitución pensional en calidad de cónyuge del asegurado y por la señora Luz Ángela Delgado Franco quien advirtió, fundamentalmente, encontrarse en desacuerdo con el porcentaje de la prestación asignado a la señora Gloria Amparo Gómez dado que la convivencia de aquella con el causante fue menor a la establecida por el juez de la causa. Esto es, 13 años y no 31. (Folios 19, 20 y 28 del cuaderno No. 3).

²⁶ Folios 19 al 22 del cuaderno No. 3.

²⁷ Folio 21 del cuaderno No. 3.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ Folio 21 del cuaderno No. 3. Para fundamentar lo anterior, la autoridad judicial indicó expresamente lo siguiente: *“no otra podría ser la actitud del legislador cuando por tantos años se vivió en Colombia el nefasto espectáculo de no gozar de la pensión aunque se tuviera el derecho, teniendo solo posibilidad real al goce cuando a bien tuvieran las entidades reconocer el derecho sin ninguna consecuencia económica en su contra, lo que vino a cambiar con la citada ley, al menos en lo referente a la consecuencia económica, pues se estableció el derecho a los intereses más altos del mercado financiero, sin que se derrumbe dicho beneficio por tratarse de una pensión de sobrevivientes, por cuanto la naturaleza de dichos intereses es resarcitoria y no sancionatoria, sin que haya lugar a determinar buena o mala fe de la demandada, sino simplemente la ocurrencia del retardo, como en efecto se da en este caso, por tanto, al causarse el derecho desde el 2 de octubre de 2002, sin que en su entretanto se reconociera interés por el pago tardío de ese derecho, siendo propio indicar que la reclamación administrativa pensional para el caso se presentó el 31 de octubre de 2002 por la señora Gloria Amparo Gómez de Sánchez. Así las cosas, se revoca la condena del juzgado por la indexación de las mesadas pensionales, por cuanto los intereses moratorios incluyen la actualización de la moneda.”* En lo demás, se confirmó la providencia objeto de apelación.

y (ii) valorar los elementos de prueba aportados por ella al trámite laboral.³⁰ Mediante Auto Interlocutorio No. 152 del 12 de diciembre de 2018, el Tribunal negó la solicitud “*puesto que la decisión se ocupó de los puntos apelados por cada interviniente estableciendo la procedencia del derecho reclamado y las condenas pertinentes del caso*”,³¹ siendo improcedente realizar una nueva valoración del asunto como lo pretendía la solicitante.³² Como consecuencia de lo anterior, el 15 de febrero de 2019, el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Cali profirió el Auto No. 388 de obedézcase y cúmplase lo resuelto por el superior.³³

3. La acción de tutela que origina este proceso

9. El 31 de mayo de 2019, Colpensiones³⁴ interpuso acción de tutela en contra de la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali, a fin de que se protegieran los derechos de esta entidad a la igualdad, debido proceso, acceso a la administración de justicia, “*en conexidad con el principio de sostenibilidad financiera del Sistema pensional.*”³⁵ En su criterio, al modificar la decisión proferida por el Juzgado Sexto Laboral de Descongestión del Circuito de Cali, en el sentido de ordenar el pago de intereses moratorios, el Tribunal no aplicó ni interpretó de manera adecuada el artículo 141 de la Ley 100 de 1993. En ese sentido, habría incurrido en (i) un “*defecto sustantivo por desconocimiento del precedente judicial*” fijado en la materia por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia que establece la improcedencia del reconocimiento y pago de los intereses moratorios cuando la entidad de seguridad social ha tenido serias dudas sobre la titularidad del derecho prestacional, por existir controversias entre los posibles beneficiarios,³⁶ (ii) una decisión sin motivación, debido a que no justificó en forma suficiente por qué se había apartado de dicha jurisprudencia y, por tanto, (iii) al reconocer valores en cuantías excesivas habría amenazado gravemente el patrimonio público, vulnerando de manera directa la Constitución.

10. Por consiguiente, ante la existencia de un “*abuso palmario del derecho*”³⁷ solicitó que (i) se tutelaran los derechos presuntamente vulnerados; (ii) se dejara sin efectos la sentencia proferida³⁸ y (iii) se suspendiera la ejecución del fallo controvertido como medida provisional, únicamente en cuanto a la orden de pago de los intereses moratorios, hasta tanto se profiriera una decisión en sede de tutela, puesto que “*los dineros que se paguen, han de*

³⁰ Entre ellos, aquellos relacionados con la definición del verdadero estado civil de la señora Gloria Amparo Gómez de Sánchez.

³¹ Folio 130.

³² Folios 129 y 130.

³³ Folio 130 y folio 18 del cuaderno No. 3.

³⁴ A través de su representante legal suplente, el señor Javier Eduardo Guzmán Silva.

³⁵ Folios 1 al 17 del cuaderno No. 3.

³⁶ Para el efecto citó como precedente las siguientes providencias: (i) CSJ-SL787-2013; (ii) CSJ-SL704-2013; (iii) CSJ-SL13369-2014; (iv) CSJ-SL14528-2014; (v) CSJ-SL2444-2017 y (vi) CSJ-SL1354-2019.

³⁷ Folio 2 del cuaderno No. 3.

³⁸ En su lugar, que la accionada emitiera una nueva decisión “*subsannando los yerros alegados en la presente tutela.*” (Folio 16 del cuaderno No. 3 y folio 24 del cuaderno de revisión).

considerarse de difícil recuperación.”³⁹

4. Trámite de la tutela en las instancias

11. Mediante Auto del 13 de junio de 2019, la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia asumió el conocimiento de la solicitud de amparo, ordenó correr traslado a la autoridad judicial demandada, dispuso la vinculación de las partes e intervinientes dentro del proceso ordinario laboral, en calidad de terceros con interés legítimo en la actuación constitucional, y ordenó la remisión completa del proceso que motivó la interposición del presente reclamo.⁴⁰ De igual manera, negó la solicitud de medida provisional elevada por la parte accionante comoquiera *“que no se cumplen los requisitos establecidos en los artículos 7 y 8 del Decreto 2591 de 1991.”*⁴¹ En el término de traslado, los convocados al trámite rindieron informe de la siguiente manera:

12. El 15 de junio de 2019, el Procurador 29 Judicial II para Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social⁴² intervino en el proceso *“en defensa del derecho del orden jurídico, del patrimonio público y las garantías fundamentales”*⁴³ de la entidad accionante.⁴⁴ Explicó que en el presente asunto (i) se acreditaban todos los requisitos generales de procedencia del amparo contra providencias judiciales. Especialmente, se precisaba de la intervención inmediata del juez constitucional dado que los dineros públicos ilegal y excesivamente reconocidos resultaban *“de imposible o cuando menos difícil recuperación.”*⁴⁵ De acuerdo con lo dicho por Colpensiones en este caso (ii) existía un abuso palmario del derecho, teniendo en cuenta que la mora advertida no se derivaba de la negligencia del ISS sino de la tardanza del proceso laboral que perduró por más de 13 años y que, (iii) además de la configuración de los defectos invocados en el escrito de tutela, se configuraba un defecto procedimental absoluto por violación del principio de congruencia, dado que la señora Gloria Amparo Gómez apeló la sentencia de primera instancia solicitando el reconocimiento de intereses moratorios, pese a habersele concedido la indexación de las mesadas pensionales y a que la solicitud de intereses la formuló como pretensión subsidiaria. Por lo anterior, solicitó que se ampararan los derechos de Colpensiones y se dejara sin efecto la providencia censurada y, subsidiariamente, se concediera la protección transitoria *“mientras a través de [la] Procuraduría se [iniciaban] acciones legales contra el fallo cuestionado.”*⁴⁶

³⁹ Folio 2 del cuaderno No. 3 y folio 23 del cuaderno de revisión.

⁴⁰ Es decir, del cual hicieron parte las ciudadanas Gloria Amparo Gómez de Sánchez, Myriam Cárdenas de Sánchez, Luz Ángela Delgado Franco, María Cardona Flórez y Zahida Rueda Ortiz. (Folios 2 al 29).

⁴¹ Folio 3.

⁴² Pedro Alirio Quintero Sandoval.

⁴³ Folio 42.

⁴⁴ Folios 42 al 60.

⁴⁵ Folio 50.

⁴⁶ Folio 60. En concreto, mientras se promovía la acción de revisión prevista en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, *“Por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales”*.

13. El 20 de junio de 2019, la vinculada Luz Ángela Delgado Franco se pronunció sobre los hechos objeto de controversia.⁴⁷ Señaló que es necesaria la intervención de la Corte Constitucional toda vez que la autoridad judicial accionada incurrió en los defectos sustantivo, procedimental absoluto, orgánico, fáctico y desconocimiento del precedente, fundamentalmente, al (i) aplicar la normativa equivocada para dirimir el conflicto prestacional, esto es, el literal b del artículo 13 de la Ley 797 de 2003, pese a que no se encontraba vigente al momento de causación del derecho; (ii) a partir de ello dar por sentado que debía reconocerse la existencia de una convivencia simultánea del causante con su cónyuge y compañera permanente para asignar proporcionalmente la titularidad del beneficio económico, omitiendo que la primera no cohabitó con el pensionado durante los últimos años de su vida; (iii) atribuirle a la señora Gloria Amparo Gómez la calidad de compañera permanente del pensionado sin “*el debido reconocimiento judicial*”,⁴⁸ según lo establecido en la Ley 54 de 1990;⁴⁹ (iv) omitir la valoración de numerosas pruebas allegadas al proceso, especialmente aquellas que evidenciaban que la reclamación prestacional estuvo precedida de una conducta fraudulenta por parte de la citada ciudadana, quien hizo uso de documentos falsos para solicitar el pago de la sustitución pensional⁵⁰ y (v) desechar las sentencias con efectos *erga omnes* que refirió para la resolución del asunto. Así pues, solicitó le fuera reconocida a ella la prestación en un 100%.⁵¹

14. El 26 de junio de 2019, la señora Gloria Amparo Gómez, por conducto de agente oficiosa,⁵² contestó al requerimiento judicial, solicitando negar la protección formulada.⁵³ Advirtió que la acción de tutela no satisface los requisitos generales ni específicos de procedencia del amparo contra providencias judiciales toda vez que (i) Colpensiones debió promover el recurso extraordinario de casación si era tal su desacuerdo con la decisión judicial. No obstante, en su concepto, optó por emplear la tutela “*para cubrir su falta de gestión judicial*”,⁵⁴ (ii) la decisión proferida por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Cali es razonable y legítima dado que partió de comprender que el reconocimiento de intereses moratorios no depende del concepto de buena o mala fe sino del “*resarcimiento por la tardanza en la concesión de la prestación a la que se tiene derecho*”,⁵⁵ tal y como lo ha reconocido la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia y la

⁴⁷ Folios 30 al 35.

⁴⁸ Folio 32.

⁴⁹ “*Por la cual se definen las uniones maritales de hecho y régimen patrimonial entre compañeros permanentes*”.

⁵⁰ Según explicó, aportó, una partida de matrimonio católico falsa. Para ello, allegó algunas certificaciones expedidas por la Diócesis de Buga en los años 2004, 2005, 2012 y 2013 donde se expresa que “*la supuesta partida de matrimonio [entre Norman Sánchez Cardona y Gloria Amparo Gómez de Sánchez], expedida el 20 de abril de 1971 es totalmente falsa.*” (Folio 21 del CD aportado al proceso -obrante en el cuaderno principal- y anexos 44 y 47 del escrito del 9 de diciembre de 2020 allegado digitalmente por Luz Ángela Delgado Franco).

⁵¹ Mediante escrito del 26 de junio de 2019, la citada ciudadana intervino nuevamente en el trámite constitucional para insistir en la existencia de actuaciones delictivas desplegadas por la señora Gloria Amparo Gómez de Sánchez para acceder a la sustitución pensional. Aclaró que partiendo de tal premisa la decisión judicial proferida por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Cali constituyó una *cosa juzgada fraudulenta* que debía ser oportunamente remediada por parte del juez constitucional. (Folios 72 al 95).

⁵² La señora Myriam Pava Sierra.

⁵³ Folios 63 al 70.

⁵⁴ Folio 65.

⁵⁵ Folio 64.

Corte Constitucional⁵⁶ y (iii) el proceso ordinario laboral se desató “*con total respeto a la Ley y a la jurisprudencia constitucional, respetando al debido proceso y al acceso a la administración de justicia.*”⁵⁷

15. Los demás involucrados en el asunto guardaron silencio, pese al requerimiento judicial.

16. *Sentencia de tutela de primera instancia.*⁵⁸ El 25 de junio de 2019, la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia “*negó*”⁵⁹ la acción de tutela. Señaló que la entidad interesada no actuó con la debida diligencia en el proceso que motivó la acción, porque desde “*la data en la que se instauró la [tutela], esto es, el 31 de mayo de 2019, [y la fecha en que se profirió la sentencia laboral de segunda instancia, transcurrieron] exactamente dos (2) años, lapso que supera el término razonable [...] y, por consiguiente, descarta la posibilidad de que exista un riesgo inminente sobre los derechos de la tutelante, que requiera de la adopción de medidas urgentes por parte del juez constitucional.*”⁶⁰ Además, advirtió que si en gracia de discusión se pasara por alto el incumplimiento del presupuesto de inmediatez ello tampoco conduciría a otorgar la salvaguarda solicitada, porque “*la accionante no interpuso recurso de casación contra la sentencia de segunda instancia, [en] los términos del artículo 86 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social.*”⁶¹

17. *Impugnación.*⁶² El 16 de julio de 2019, Colpensiones impugnó la decisión.⁶³ Sostuvo que al verificar la inmediatez de la tutela el juez no tuvo en cuenta que “*una de las demandantes presentó solicitud de aclaración y adición de la sentencia [del] 31 de mayo de 2017 y solo hasta el 12 de*

⁵⁶ Entre otras, en las sentencias C-601 de 2000. M.P. Fabio Morón Díaz; T-635 de 2010. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; T-849A de 2013. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; SU-230 de 2015. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y SU-065 de 2018. M.P. Alberto Rojas Ríos. También en las providencias de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia No. 22605 del 12 de mayo de 2005; No. 26728 del 2006; No. 41706 del 31 de mayo de 2011 y No. 2150 del 8 de febrero de 2017.

⁵⁷ Folio 68.

⁵⁸ Folios 96 al 100.

⁵⁹ Folio 99. En este punto se precisa que pese a que en el resolutivo se negó la acción de tutela, los argumentos esbozados en la parte considerativa de la providencia apuntaron expresamente a la improcedencia del amparo solicitado por Colpensiones.

⁶⁰ Folio 98.

⁶¹ Folio 99.

⁶² Folios 141 a 162.

⁶³ La decisión de tutela de primera instancia también fue impugnada por la ciudadana Luz Ángela Delgado Franco por medio de escrito del 16 de julio de 2019. Fundamentalmente, advirtió que dicha determinación “*cerró de modo indirecto el escenario judicial apropiado para controvertir, una vez más, viciadas decisiones.*” Resaltó, al igual que Colpensiones, que se equivocó la autoridad judicial al declarar improcedente el amparo dado que el presente asunto satisface el requisito de inmediatez así como el de subsidiariedad y, en consecuencia, debió analizarse, bajo el principio de igualdad, su derecho al reconocimiento de intereses moratorios por ser beneficiaria judicialmente de la sustitución pensional. Por todo lo anterior, solicitó se revocara el referido fallo para, en su lugar, conceder la protección constitucional, dejando sin efectos las decisiones judiciales ordinarias en las que ilegalmente se reconoció el derecho prestacional a favor de Gloria Amparo Gómez. Como anexo a su reclamación aportó, entre otros documentos, copia de una demanda de alimentos que presentó la referida señora en el año 1987 contra el señor Norman Sánchez Cardona, a fin de que respondiera por los tres hijos habidos y copia del Auto Interlocutorio No. 2509 del 9 de agosto de 2001 proferido por el Juzgado Primero de Familia de Oralidad de Cali en el que se declaró terminado el citado proceso en razón a que “*el alimentario alcanzó su mayoría de edad.*” (Folios 120 al 139 y anexo 25 del escrito del 9 de diciembre de 2020 aportado al proceso digitalmente por Luz Ángela Delgado Franco). El 19 de julio de 2019, la señora Myriam Pava Sierra, en calidad de agente oficiosa de Gloria Amparo Gómez de Sánchez, solicitó no conceder la impugnación formulada por Luz Ángela Delgado Franco “*en razón a que carece de interés jurídico en el resultado [de] la sentencia de tutela*” al no perjudicarse ni beneficiarse de la misma. (Folios 165 al 168).

diciembre de 2018 el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali -Sala Laboral, se pronunció, por lo que la sentencia solo quedó ejecutoriada conforme al artículo 302 del CGP una vez esta fue resuelta.”⁶⁴ Por tanto, entre tal momento y la interposición del amparo “no se superaron los 6 meses señalados por el Despacho.”⁶⁵ Advirtió que, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, “si la vulneración de los derechos fundamentales del accionante es permanente por tratarse del pago de prestaciones periódicas y genera una grave afectación de los recursos públicos, se justificaría el cumplimiento del requisito de inmediatez.”⁶⁶ En relación con el presupuesto de subsidiariedad indicó que “el mecanismo señalado por el a quo [esto es, el recurso extraordinario de casación] no es eficaz para proteger de manera inmediata los recursos del erario, pues el término que tarda en resolverse [es] demasiado amplio y podría materializarse el pago de más de DOS MIL NOVECIENTOS MILLONES DE PESOS que por supuesto serán de difícil recuperación.”⁶⁷ En vista de lo anterior, solicitó se revocara la providencia de primera instancia y, en su lugar, se concediera la protección constitucional deprecada.⁶⁸

18. *Sentencia de tutela de segunda instancia.*⁶⁹ El 9 de septiembre de 2019, la Sala de Decisión de Tutelas No. 3 de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia confirmó el fallo impugnado. En su concepto, “equivocó el peticionario la ruta para solicitar la revisión de la sentencia proferida por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Cali, pues es evidente que el mecanismo procedente para cuestionar la referida decisión judicial, no es otro diferente que el de casación, del cual no se hizo uso.”⁷⁰ Así las cosas, explicó que no podía la entidad accionante “sustituir unas actuaciones judiciales por otras, según se [acomodaran] o no a sus intereses personales, pues ello sería admitir que los usuarios de la administración de justicia puedan llegar a desconocer las formas propias de cada juicio y con ello romper la igualdad ante la ley.”⁷¹

⁶⁴ Folio 141.

⁶⁵ Folio 142.

⁶⁶ Folio 142.

⁶⁷ Folio 144. En este punto, advirtió que los intereses moratorios ordenados debieron reconocerse solo a partir de la fecha del fallo ordinario de segunda instancia por ser este el momento en que nació el derecho comprometido y no con retroactividad teniendo en cuenta que el pago no se había realizado pues estaba en discusión la titularidad prestacional entre varias posibles beneficiarias. Así, no le correspondía “a la administración asumir tal responsabilidad, máxime cuando el proceso tardó más de 14 en decidirse.” Para sustentar tal postura, citó la providencia del Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B del 2 de mayo del 2018, C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez, Radicado 25000-23-42-000-2013-05069-01 (0505-17) en la que se expresó lo siguiente: “de conformidad con el citado artículo 141 de la Ley 100 de 1993, el reconocimiento de los intereses de mora tiene aplicación en los casos en los que el pago de las mesadas pensionales no se discute porque está en firme el reconocimiento de la prestación a quien ostenta la calidad de pensionado y lo que se presenta es una negativa de la entidad a efectuar el pago, tal y como lo ha considerado en otras oportunidades esta Corporación.” (Folio 145).

⁶⁸ El 31 de julio de 2019, Myriam Pava Sierra, en calidad de agente oficiosa de Gloria Amparo Gómez de Sánchez, se opuso a la impugnación formulada por Colpensiones. Expresó que la acción de tutela es impropia especialmente porque la entidad accionante no podía acudir al mecanismo constitucional, residual y subsidiario, para suplir “su falta de gestión en el proceso ordinario laboral” en el marco del cual no empleó todos los medios judiciales de defensa que tenía a su alcance para controvertir las determinaciones que consideró contrarias a derecho. De esta forma, pidió se confirmara la decisión de tutela de primera instancia, en respeto de los principios de cosa juzgada, seguridad jurídica y autonomía judicial. (Folios 193 al 197).

⁶⁹ Folios 3 al 13 del cuaderno de impugnación.

⁷⁰ Folios 9 y 10 del cuaderno de impugnación.

⁷¹ Folio 10 del cuaderno de impugnación. Contra esta decisión de segundo grado la vinculada Luz Ángela Delgado Franco presentó solicitud de aclaración y complementación, mediante escrito del 26 de septiembre de 2019. Argumentó que la autoridad judicial, en su decisión, no dio respuesta a los cuestionamientos por ella formulados a lo largo del proceso

5. Trámite de la tutela en sede de revisión

19. Para una mejor comprensión del asunto, la Sala advierte que el presente acápite dará cuenta de (i) la información que fue allegada durante el proceso de preselección del expediente de tutela en la Corte Constitucional y una vez se inició el respectivo trámite de revisión; (ii) las actuaciones que posteriormente se desplegaron debido a que la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia solicitó el presente expediente en calidad de préstamo y (iii) los elementos de juicio recopilados ante el requerimiento efectuado por la Magistrada sustanciadora, después de que el proceso le fuera reasignado para fallo.

5.1. Documentación inicial allegada durante el trámite anterior a la selección para revisión del proceso y en el marco de la revisión adelantada por esta Corporación

20. La señora Luz Ángela Delgado Franco intervino para señalar que tanto el proceso ordinario laboral como el trámite de tutela estuvieron precedidos de providencias “*proferidas irregularmente o [que atentaron] contra los derechos fundamentales y contra la majestad de la justicia.*”⁷² Lo anterior, en la medida en que los jueces de la causa desatendieron las conductas fraudulentas desplegadas por dos ciudadanas reclamantes de la sustitución pensional, esto es, Gloria Amparo Gómez y Myriam Cárdenas, omitiendo “*correr traslado a la autoridad judicial correspondiente de los actos dolosos de [los que tenían] conocimiento*”,⁷³ siendo ello su deber legal y constitucional.⁷⁴ Ante tal omisión, adujo que se vio en la imperiosa necesidad

ordinario y de tutela. En especial, no analizó de fondo las irregularidades en las que incurrió la señora Gloria Amparo Gómez en su gestión fraudulenta por lograr la asignación pensional así como el hecho de que, el 13 de abril de 2010, el Juzgado Séptimo de Familia de Cali declaró la existencia de una unión marital de hecho entre ella y Norman Sánchez Cardona con base “*a la verificada singularidad y permanencia de su convivencia*” desde el 1 de junio de 1998 hasta el 2 de octubre de 2002. (Folios 21 al 23 del cuaderno de impugnación y *anexo* 15 del escrito del 9 de diciembre de 2020 aportado digitalmente por la ciudadana). El 16 de octubre de 2019, Myriam Pava Sierra, en calidad de agente oficiosa de Gloria Amparo Gómez de Sánchez, se opuso a la solicitud precedente dado que constituía “*una actuación dilatoria de animadversión en contra de [su] representada, interfiriendo la continuación del trámite de tutela.*” (Folios 26 y 27 del cuaderno de impugnación). Mediante Auto del 30 de octubre de 2019, la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, Sala de Decisión de Tutelas No. 3, negó la solicitud de aclaración y adición formuladas bajo el argumento de que no se reunían los presupuestos normativos para proceder de conformidad, conforme los artículos 285 y 287 del Código General del Proceso. (Folios 28 al 31 del cuaderno de impugnación). El 5 de noviembre de 2019, la señora Luz Ángela Delgado Franco presentó escrito de “*complementación*” a su petición de aclaración y adición. Expuso su inconformidad con el excesivo rigorismo que, en su concepto, acompañó la resolución del asunto lo que impidió que se discutiera, bajo el principio de igualdad, su derecho a obtener el reconocimiento y pago de intereses moratorios el cual requería con urgencia ante su difícil situación económica debido al embargo de sus bienes y cuentas bancarias. (Folios 34 al 38 del cuaderno de impugnación). El 19 de noviembre siguiente, la citada ciudadana presentó “*impugnación*” contra el Auto del 30 de octubre de 2019, advirtiendo que no había recibido el pago de ninguna mesada pensional pese al reconocimiento judicial a su favor, perpetuándose así la condición de vulnerabilidad en la que permanecía desde la muerte del causante. (Folios 45 al 48 del cuaderno de impugnación). El 13 de marzo de 2020, la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia rechazó por improcedente la petición anterior pues “*la decisión cuestionada no es susceptible de ser recurrida, y [la] Corte ya agotó su competencia al proferir el correspondiente fallo de segunda instancia dentro de la presente acción constitucional.*” (Folios 56 al 58 del cuaderno de impugnación).

⁷² Folio 9 del cuaderno de revisión.

⁷³ Folio 10 del cuaderno de revisión.

⁷⁴ Para sustentar tal afirmación, aportó al trámite copia del Auto Interlocutorio No. 007 del 16 de septiembre de 2014 proferido por la Fiscalía Primera Delegada ante los Jueces Penales del Circuito de Buga, Valle del Cauca por medio del cual se dispuso: “*Primero. INHIBIR la presente investigación previa, que se adelanta por el delito de FRAUDE PROCESAL donde funge como víctima el señor (sic) LUZ ANGELA DELGADO FRANCO, conforme a lo dispuesto en la parte motiva de esta decisión. SEGUNDO: COMPULSAR copias de la presente actuación con destino a la Unidad Seccional de Fiscalías de Cali, Valle, para que se investigue el presunto fraude procesal, en que pudo haber incurrido GLORIA AMPARO GÓMEZ ORTIZ, al momento de presentar solicitud de pensión de sobrevivientes con fecha 31 de*

de acudir, entre otras entidades, a la Superintendencia de Notariado y Registro, a la Gerencia de Prevención del Fraude de Colpensiones y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado sin encontrar respaldo alguno. Así las cosas, en su concepto, *“la férrea e insensata posición adoptada en este caso [constituyó] un abuso de autoridad y un sometimiento al ciudadano, sin importar las consecuencias”*⁷⁵ que ello le acarrió en su calidad de legítima titular del derecho.

21. Agregó que junto con los defectos reseñados en el escrito de contestación a la acción de tutela (ver numeral 13 *supra*), la decisión proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali incurrió, desde su percepción, en un error inducido y en una ausencia de motivación, por lo que merecía ser corregida por el juez constitucional. Tal corrección, implicaba la adopción de una providencia en sede de revisión que no solo revocara el reconocimiento de los intereses moratorios ordenados a favor de Gloria Amparo Gómez pues *“el retardo en resolver la demanda [era] indiscutiblemente atribuible al manejo judicial dado al asunto”*⁷⁶ sino también el porcentaje de la prestación asignado irregularmente a la misma. Culminó resaltando que, a la fecha, aún no se encontraba percibiendo las mesadas pensionales que por derecho le correspondían desde hace 18 años y 5 meses.⁷⁷

22. La ciudadana Gloria Amparo Gómez le comunicó a esta Corporación que *“el trámite de la tutela entablada por Colpensiones, que lleva varios meses en curso, no tiene por qué frenar el cumplimiento de la sentencia judicial [ejecutoriada] por lo menos en el pago de las mesadas pensionales [y el retroactivo adeudado], ya que eso no es objeto de debate tutelar.”*⁷⁸ De ahí que debía procederse con su inmediata inclusión en nómina de pensionados pues, además, requería con urgencia de la prestación para solventar sus necesidades básicas ya que es una persona que, a la fecha, cuenta con 70 años de edad.⁷⁹ En un escrito posterior,⁸⁰ presentado por medio de su apoderada judicial, reiteró que la entidad accionante *“se ha negado [al] pago normal de la mesada pensional y el pago del retroactivo de mesadas pensionales adeudado desde el mes de octubre de 2002, a pesar que la acción de tutela instaurada [es] solo en búsqueda de la modificación de la condena de los intereses moratorios.”*⁸¹

23. La Administradora Colombiana de Pensiones -Colpensiones- se

octubre del año 2002 ante el Departamento de Atención al Pensionado del ISS de esa ciudad. TERCERO: DISPONER que la anterior determinación se toma, sin perjuicio de que esta investigación se pueda reiniciar en cualquier momento, siempre y cuando surja prueba que así lo amerite, para lo cual volverán las diligencias a esta Delegada, para los fines pertinentes.” (Folios 77 al 82 del cuaderno de revisión).

⁷⁵ Folio 68 del cuaderno de revisión.

⁷⁶ Folio 63 del escrito del 9 de diciembre de 2020 aportado en medio digital al proceso.

⁷⁷ En el proceso obran 6 escritos de intervención de la señora Luz Ángela Delgado Franco. (Folios 7 al 12, 55 al 59, 66 al 113 del cuaderno de revisión, archivo digital de 132 folios con 88 *anexos* y archivo remitido electrónicamente a esta Corte, contentivo de 4 folios y un *anexo*).

⁷⁸ Folio 164 del cuaderno de revisión.

⁷⁹ Folios 163 al 165 del cuaderno de revisión.

⁸⁰ De fecha 11 de marzo de 2021, remitido electrónicamente a la Corte Constitucional, contentivo de 4 folios y 5 *anexos*.

⁸¹ Folios 1 y 2 del escrito del 11 de marzo de 2021, remitido electrónicamente a la Corte Constitucional por la apoderada judicial de Gloria Amparo Gómez.

pronunció reiterando *in extenso* los argumentos esbozados en el escrito de tutela. Resaltó que “*al no proferirse amparo constitucional en favor de [la entidad] se está ocasionando grave daño patrimonial o detrimento del tesoro público, pues se dejó incólume la Sentencia del 31 de mayo de 2017, proferida por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Cali dentro del proceso ordinario No. 76001310500120040049000, que ordenó el pago de intereses moratorios a partir [del] 02 de octubre de 2002, por valor que asciende a la suma de dos mil novecientos veinti nueve millones setenta y seis mil novecientos sesenta y dos pesos (\$2.929.076.962), desconociendo el precedente uniforme constituido por la Corte Suprema de Justicia en Sentencias SL 14528-2014, SL 13369-2014, SL 704-2013 y SL 787-2013, en el sentido que no es viable el pago de los interés moratorios cuando el conflicto tramitado ante la jurisdicción ordinaria se originó por situaciones no imputables a la administración de pensiones.*”⁸² Aclaró que el monto excesivo al que se hizo alusión surgió del lapso irrazonable e injustificado transcurrido entre la interposición de la demanda ordinaria y la ejecutoria del fallo laboral de segunda instancia, es decir, más de 14 años. Ante tal circunstancia, explicó, la acción de tutela se tornaba procedente, pese a la existencia de otros medios de defensa judicial, pues estaba de por medio la urgencia y la necesidad de salvaguardar recursos provenientes del erario.⁸³

5.2. Actuaciones de remisión del expediente de tutela ante la Corte Suprema de Justicia y su posterior devolución a esta Corte para continuar con el trámite de revisión

24. Por medio de Oficio 4997 del 14 de febrero de 2020, la Secretaría de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia solicitó la remisión del expediente de tutela de la referencia. Lo anterior, a fin de dar respuesta al recurso de impugnación interpuesto el 19 de noviembre de 2019 por Luz Ángela Delgado Franco en contra del Auto del 30 de octubre de 2019, por medio del cual se negó la solicitud de adición y aclaración de la sentencia de segunda instancia en el proceso de tutela. Mediante Auto del 20 de febrero de 2020, esta Sala ordenó remitir el expediente para que la autoridad solicitante decidiera lo de su competencia. Adicionalmente, ordenó suspender los términos del proceso de tutela hasta que la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia devolviera el expediente para continuar el trámite de revisión.⁸⁴ A través de Oficio 28986 del 15 de octubre de 2020, la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia devolvió el expediente en forma digital al despacho de la Magistrada sustanciadora para continuar con el correspondiente trámite. Sin embargo, el proceso fue cargado a la Plataforma SIICOR sin la totalidad de las piezas procesales que lo integran.⁸⁵ Con todo, el

⁸² Folio 13 del cuaderno de revisión.

⁸³ En el proceso de tutela obran 5 escritos de intervención de Colpensiones. (Folios 13 al 39, 115 al 120, 139 al 155 y 170 al 186 del cuaderno de revisión).

⁸⁴ Se reitera que la ponencia inicial del presente expediente de tutela fue presentada por el Magistrado Carlos Bernal Pulido el 25 de marzo de 2020, es decir, cuando el expediente aún permanecía en poder de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia.

⁸⁵ Por medio de oficio del 23 de noviembre de 2020, recepcionado el 30 de noviembre de 2020, la Secretaría General de la Corte Constitucional puso a disposición del Despacho un CD en el cual se descargaron los 11 archivos que fueron

4 de diciembre de 2020 fue remitido el proceso de la referencia a la Corte Constitucional en medio físico.⁸⁶

5.3. Información recaudada mediante requerimiento probatorio emitido con posterioridad al arribo del expediente de tutela al despacho de la Magistrada sustanciadora

25. Mediante Auto del 17 de febrero de 2021, la Magistrada ponente en la causa de la referencia consideró *“indispensable el recaudo inmediato de mayor información pues es relevante de cara a la decisión que se debe adoptar dentro del presente proceso de tutela.”*⁸⁷ En esa medida, le solicitó a Colpensiones que informara (i) si había promovido la acción especial de revisión consagrada en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, a efectos de controvertir la decisión judicial proferida el 31 de mayo de 2017 por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Cali. En caso afirmativo, debía indicar en qué estado se encontraba el trámite iniciado y aportar el documento correspondiente que diera cuenta de lo anterior. En caso contrario, debía expresar las razones por las cuales, a la fecha, no se había empleado dicho mecanismo de defensa judicial; (ii) las razones por las cuales no presentó el recurso extraordinario de casación en contra de la providencia referida y (iii) si efectuó el pago de los intereses moratorios ordenados por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Cali. El primer interrogante fue igualmente dirigido a la Procuraduría 29 Judicial II para Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social.⁸⁸

26. En la misma línea, se le solicitó a la Secretaría de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia que indicara si en su sistema de información reposaba registro de presentación de la acción especial de revisión consagrada en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003 por parte de la Administradora Colombiana de Pensiones, la Procuraduría 29 Judicial II para Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social, el Ministerio del Trabajo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público o la Contraloría General de la República, tendiente a controvertir la decisión judicial proferida el 31 de mayo de 2017 por la Sala de Decisión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali. Finalmente, se requirió a la Unidad Seccional de Fiscalías de Cali, Valle del Cauca, a fin de que comunicara si existían investigaciones penales en curso en la Fiscalía General de la Nación o decisiones debidamente ejecutoriadas relacionadas con el asunto que le fue remitido por competencia por parte de la Fiscalía Primera Delegada ante los Jueces Penales del Circuito

ingresados a la referida plataforma contentivos de la acción de tutela. No obstante, revisado su contenido se encontró que los archivos puestos a disposición de la Corte Constitucional no correspondían a la totalidad de las piezas procesales que integran el expediente. (Folio 191 del cuaderno de revisión).

⁸⁶ Folios 51, 53, 67, 68 y 70 del cuaderno de impugnación y folios 126, 129, 130, 192 al 194, 198 y 199 del cuaderno de revisión.

⁸⁷ Auto de pruebas del 17 de febrero de 2021.

⁸⁸ Teniendo en cuenta que en su intervención en el trámite de tutela *“le solicitó al juez constitucional, como pretensión subsidiaria, conceder transitoriamente la protección constitucional deprecada por la entidad mencionada “mientras a través de [la] Procuraduría se [iniciaban] acciones legales contra el fallo cuestionado.”* Auto de pruebas del 17 de febrero de 2021.

de Buga, por Auto Interlocutorio No. 007 del 16 de septiembre de 2014.⁸⁹

27. El 22 de febrero de 2021, el Grupo Jurídico de la Dirección Seccional de Fiscalías de Cali informó que, en el Sistema Misional de Información - SPOA-, figuran dos registros con el nombre de Gloria Amparo Gómez Ortiz, así: un primer asunto fue conocido por el Fiscal 163 Seccional, bajo el radicado 760016000193201021330, en el que fungió como indiciada la referida ciudadana por el delito de fraude procesal y cuyo estado actual es *“Inactivado por conexidad procesal al radicado 705127 que se adelantó en vigencia de la Ley 600 de 2000 en la Fiscalía 32 Seccional. Actualmente INACTIVO”*⁹⁰ y un segundo asunto asignado al Fiscal 42 Seccional, con el radicado 760016000199201402274 en el cual apareció como indiciada por el delito de fraude procesal la señora Gloria Amparo Gómez Ortiz y cuyo estado actual es *“Inactivo – 01/10/2018 Archivo por conducta atípica.”*⁹¹ Posteriormente, aclaró que en la Fiscalía 32 Seccional Delegada⁹² se adelantó investigación por los delitos de fraude procesal, falsedad material en documento público y falsedad en documento privado, bajo el radicado 705127, en virtud al reporte de hallazgo penal No. 011 de 2004 de la Contraloría Departamental de Cali, en contra de las señoras Gloria Amparo Gómez y Myriam Cárdenas Rubio, toda vez que solicitaron, presuntamente, en forma irregular al Seguro Social la sustitución pensional del causante, Norman Sánchez Cardona. El proceso actualmente *“se encuentra archivado por haberse decretado preclusión de la instrucción mediante resolución calificatoria No. 005 del 5 de febrero de 2007.”*⁹³

28. El 22 de febrero de 2021, el Procurador 2 Judicial I para Asuntos Laborales⁹⁴ le informó a esta Corporación que *“se iniciaron labores de coordinación con la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones - en fecha cercana a la radicación de la intervención en la acción de tutela, en orden a recaudar la prueba documental requerida y demás elementos de*

⁸⁹ Para conocer lo dispuesto en dicha providencia consultar el pie de página 74 *supra*.

⁹⁰ Oficio del 22 de febrero de 2021, remitido electrónicamente a la Corte Constitucional por parte del Grupo Jurídico de la Dirección Seccional de Fiscalías de Cali.

⁹¹ Oficio del 22 de febrero de 2021, remitido electrónicamente a la Corte Constitucional por parte del Grupo Jurídico de la Dirección Seccional de Fiscalías de Cali.

⁹² Anteriormente adscrita a la extinta Unidad de Delitos contra la Libertad Individual y otras Garantías.

⁹³ Folio único del oficio del 24 de febrero de 2021, remitido electrónicamente a la Corte Constitucional por parte de la funcionaria Dora Mérida Tenorio Castillo, Fiscal Coordinadora (e). Al proceso se allegó copia de la referida decisión en la que principalmente se advirtió, por un lado, lo siguiente: *“[d]e tal manera se tiene que en lo relativo a la existencia de los medios de prueba a que hace referencia el Artículo 397 del Estatuto Penal Adjetivo, puede señalarse que no se advierten, por existir relevante duda sobre su verificación, ni indicios graves ni la prueba directa que predique responsabilidad de la señora GOMEZ ORTIZ”* y del otro, *“Ahora, en lo que atañe a la señora MIRYAM CARDENAS RUBIO, hemos de indicar que se evidencia razón para la preclusión, ya que se tiene que según comunicación proveniente de la Registraduría Nacional del Estado Civil - dirección Nacional de identificación - coordinación de Archivos de identificación, fechada el siete (7) de noviembre de dos mil seis (2006), la cédula de ciudadanía número 35 322 526 de Fontibón (Cundinamarca), que a la fémica en mención correspondía, fue cancelada por MUERTE, según resolución 3047 del dos mil seis (2006), de tal manera que acorde con el contenido del Artículo 39 del Código de Procedimiento Penal, en [conexión] con el Artículo 82 del Código Penal, existe una razón para predicar la extinción de la acción penal y su ejercicio, y de allí que ante el acaecimiento de la causal señalada - muerte- solo se deba pronunciar el despacho en tal sentido.”* (Folio 9 de la Resolución de Calificación No. 005 del 5 de febrero de 2007 proferida por la Fiscalía 32 Seccional Delegada ante los Juzgados Penales del Circuito de Cali). Esta determinación quedó ejecutoriada el 15 de febrero siguiente al no interponerse recurso alguno. (Folio 11 de la Resolución de Calificación No. 005 del 5 de febrero de 2007 proferida por la Fiscalía 32 Seccional Delegada de Cali).

⁹⁴ Pedro Alirio Quintero Sandoval quien intervino, en su momento, en el trámite de tutela en calidad de Procurador 29 Judicial II para Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social, en virtud de un encargo conferido.

juicio orientados a tramitar la acción de revisión y hacerlo a través de la dependencia correspondiente de la Procuraduría, no obstante, el cierre de despachos judiciales y las nuevas dinámicas que introdujo la pandemia derivada del coronavirus Covid-19, retrasaron y dificultaron de manera importante el avance de dicha labor.”⁹⁵ Con todo, aclaró que el 22 de febrero de 2021, tras recibir una solicitud por parte de Colpensiones tendiente a iniciar la acción de revisión regulada en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, se procedió a su presentación. Esto fue corroborado con el informe que presentó la Secretaría de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia⁹⁶ que da cuenta de la radicación y reparto del recurso;⁹⁷ además de que actualmente “*se encuentra al despacho para pronunciamiento.*”⁹⁸ La misma Corporación resaltó que, hasta la fecha, no obra ninguna otra acción radicada tendiente a cuestionar la decisión debatida.

29. Al proceso se allegó copia de la acción de revisión presentada por la Procuraduría Delegada para Asuntos Civiles y Laborales ante la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia.⁹⁹ El Ministerio Público cuestionó la decisión proferida el 31 de mayo de 2017 por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Cali ya que, en su concepto, (i) sin exponer con *transparencia* las razones de su apartamiento, la autoridad desconoció el precedente vinculante decantado en la materia por la Jurisdicción ordinaria laboral respecto a la improcedencia de los intereses moratorios previstos en el artículo 141 de la Ley 100 de 1993, en los casos en que se presentan plurales sujetos a reclamar, excluyentemente, un mismo derecho pensional, y por ende, la entidad de seguridad social no tiene certeza alguna acerca de quién es el titular o titulares del mismo; y (ii) ordenó el reconocimiento injustificado de intereses moratorios, desde el 2 de octubre de 2002, generando una condena que, a la fecha, asciende a la suma de \$3.372.505.845 y que, desde su óptica, afecta gravemente “*la estabilidad y sostenibilidad financiera del Sistema pensional.*” Al respecto, explicó que el extenso lapso que tardó el trámite del proceso laboral desde la radicación de la demanda hasta la ejecutoria de la providencia de segunda instancia “*no es atribuible en manera alguna a maniobras, trámites dilatorios o actuación similar imputable a Colpensiones*”,¹⁰⁰ quien actuó conforme el artículo 34 del Acuerdo 049 de 1990. Para la Procuraduría, estos hechos se enmarcaban en las dos causales de revisión del artículo 20 de la Ley 797 de 2003.¹⁰¹

⁹⁵ Folio 2 del oficio del 22 de febrero de 2021, remitido electrónicamente a la Corte Constitucional por parte del Procurador 2 Judicial I para Asuntos Laborales.

⁹⁶ De manera extemporánea, mediante escrito del 12 de marzo de 2021.

⁹⁷ El expediente 76001310500120040049001 (89441) fue radicado y asignado el 5 de marzo de 2021 a la magistrada Clara Cecilia Dueñas Quevedo para su estudio de admisión.

⁹⁸ Folio 1 del escrito del 12 de marzo de 2021, remitido electrónicamente a la Corte Constitucional por la Secretaría de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia.

⁹⁹ Se allegó al expediente de tutela *pantallazo* de la presentación electrónica de la acción especial de revisión para su trámite ante la Secretaría de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, el día 22 de febrero de 2021 a las 10:09 p.m.

¹⁰⁰ Folio 10 de la acción de revisión presentada por la Procuraduría Delegada para Asuntos Civiles y Laborales ante la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, cuyo contenido fue remitido electrónicamente a la Corte Constitucional.

¹⁰¹ La primera referente a que “*el reconocimiento de los intereses moratorios, conexo al derecho pensional, se obtuvo con violación al debido proceso*” y la segunda relativa a que “*la cuantía del derecho reconocido [excedió] lo debido de acuerdo con la ley [aplicable]*” porque “[l]os intereses moratorios objeto de condena superan (y con creces), en el caso

30. Sobre estas premisas, solicitó que (i) se invalidara la decisión del 31 de mayo de 2017¹⁰² y, (ii) en el entretanto, ante “*la grave afectación que se causaría si se efectúa el pago del valor del retroactivo ya sea por vía administrativa o judicial y por tratarse de un pago único que a la fecha asciende a \$3.372.505.845 es necesaria y resulta efectiva la medida cautelar para evitar el pago del mismo, además, se exhibe proporcionada en la medida que consulta la realidad procesal en la cual existen serias y fundadas dudas, basadas en el pago excesivo de la prestación y pondera el interés público que subyace.*”¹⁰³ Como sustento de esta petición, adujo que el Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social establece en sus artículos 144 y 145 que, a aquellas materias que no tengan un trámite especial, se les aplicaran las normas análogas de esa normativa y, a falta de regulación en estas, las del hoy Código General del Proceso. Así, en el trámite de acción de revisión resultaba plenamente aplicable el artículo 48 del CPTSS¹⁰⁴ que le otorga al juez la condición de director del proceso y lo dota de la facultad para adoptar las acciones necesarias en procura del respeto de los derechos fundamentales, por ejemplo, a través del empleo de medidas cautelares.

31. El 24 de febrero de 2021, la Administradora Colombiana de Pensiones¹⁰⁵ contestó el requerimiento, respondiendo a los interrogantes planteados.¹⁰⁶ Advirtió que acudió a la acción de tutela, “*en aplicación de los principios de inmediatez, oportunidad y urgencia*”,¹⁰⁷ porque el recurso extraordinario de casación y la acción especial de revisión ante la Corte Suprema de Justicia no eran mecanismos de defensa eficaces, dado el tiempo que tomaba en promedio su decisión.¹⁰⁸ En relación con el recurso de casación, la entidad cuestionó además su idoneidad en este caso, por (i) la taxatividad de las causales contempladas para su prosperidad pues conducían a que el juicio de legalidad de la actuación en cuestión se circunscribiera a

concreto, la cuantía que debía pagarse respecto de la prestación pensional y los eventuales derechos conexos (indexación, intereses moratorios u otros).” (Folios 17 y 18 de la acción de revisión presentada por la Procuraduría Delegada para Asuntos Civiles y Laborales ante la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, cuyo contenido fue remitido electrónicamente a la Corte Constitucional).

¹⁰² En consecuencia, “[*se absolviera*] a Colpensiones [*del pago de los intereses moratorios*] y [*se confirmara*] la sentencia [*ordinaria laboral*] de primera instancia.” (Folio 10 de la acción de revisión presentada por la Procuraduría Delegada para Asuntos Civiles y Laborales ante la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, cuyo contenido fue remitido electrónicamente a la Corte Constitucional).

¹⁰³ Folio 24 de la acción de revisión presentada por la Procuraduría Delegada para Asuntos Civiles y Laborales ante la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, cuyo contenido fue remitido electrónicamente a la Corte Constitucional.

¹⁰⁴ Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social.

¹⁰⁵ A través de la Dirección de Acciones Constitucionales.

¹⁰⁶ El 23 de febrero de 2021, Colpensiones le solicitó al Despacho concederle una prórroga de cinco días, con el fin de atender el requerimiento probatorio efectuado. Mediante Auto de la misma fecha, la Magistrada sustanciadora aceptó la solicitud.

¹⁰⁷ Folio 4 del oficio del 24 de febrero de 2021, remitido electrónicamente a la Corte Constitucional por parte de Colpensiones.

¹⁰⁸ En relación con el recurso extraordinario de casación, Colpensiones precisó que el tiempo estimado para que se resuelva oscila entre los 6 y 8 años, periodo en el cual se seguirían causando intereses moratorios e indexación hasta la fecha en que efectivamente se realizara el pago. Frente al recurso especial de revisión indicó puntualmente que “*el inicio y trámite procesal de la acción extraordinaria de revisión cuenta con tiempos amplios, que llevan a que se incrementen los montos frente a una posible indexación y dada la cuantía y el impacto económico que representa para la Entidad la condena por concepto de intereses moratorios de que trata el art. 141 de la Ley 100 de 1993, monto que constituye un pago único, para este caso en particular, resulta arriesgado para los recursos del RPM, esperar a las resultas de lo que se pueda decidir en varios años.*” (Folio 3 del oficio del 24 de febrero de 2021, remitido electrónicamente a la Corte Constitucional por parte de Colpensiones).

materias particulares y (ii) la imposibilidad de discutir en dicho escenario el tema de los intereses moratorios así como el impacto irreparable que su pago originaba, por ejemplo, en *“la sostenibilidad y estabilidad del Sistema pensional.”* Además, señaló que (iii) para el momento en que se expidió la sentencia ordinaria laboral de segunda instancia objeto de cuestionamiento la representación judicial, extrajudicial y administrativa de Colpensiones en aproximadamente 93.842 procesos vigentes para la fecha se encontraba atendida a nivel nacional a través de 43 personas jurídicas, en calidad de externos, y de 2 personas naturales contratadas por prestación de servicios profesionales, lo que daba cuenta de sus pocas posibilidades de defensa.¹⁰⁹

32. Sobre el recurso de revisión, adujo que, pese a su ineficacia, inició *“el estudio y recopilación de información para el análisis y posterior proyección de la acción.”*¹¹⁰ Aclaró que luego de recaudar la integridad del material probatorio requerido, en coordinación activa con la Procuraduría General de la Nación que tiene competencia para el efecto,¹¹¹ se radicó la respectiva demanda. Esto sucedió, como ya se mencionó, el 22 de febrero de 2021 y según explicó dicho trámite se demoró debido a la suspensión de términos judiciales decretada en el país con ocasión de la emergencia sanitaria y la consecuente disminución del aforo en las sedes de los despachos para acceder a piezas procesales de interés.

33. Finalmente, Colpensiones mencionó que *“no está gestionando ante el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali ni ante el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Cali [ni ante otra autoridad judicial] ningún trámite para cuestionar la liquidación de los intereses moratorios ordenados o la actualización de los mismos.”*¹¹² Advirtió que únicamente se encuentra pendiente de resolución un recurso de apelación interpuesto por la *litisconsorte necesaria* dentro del proceso ordinario laboral contra el auto que liquida costas procesales; en consecuencia *“el juez de instancia dejó en suspenso la expedición de copias auténticas hasta tanto se resuelva [el mismo].”*¹¹³ En estas condiciones, aclaró que no ha procedido con el pago de los intereses moratorios y que la tutela es procedente por cuanto dichos dineros tendría que desembolsarlos en un pago único lo que implica que su recuperación esta revestida de una complejidad mayor, afectándose intensamente el patrimonio público que podría impactar las reservas del Régimen de prima media con prestación definida. Además, recalcó que tales intereses fueron reconocidos desde el momento del fallecimiento del causante, esto es, el 2 de octubre de 2002, a pesar de que la decisión laboral de segunda

¹⁰⁹ Preciso que la defensa desplegada por Colpensiones dentro del trámite ordinario laboral promovido por la señora Gloria Amparo Gómez estuvo a cargo de la firma Fusión Jurídica S.A.S.

¹¹⁰ Folio 3 del oficio del 24 de febrero de 2021, remitido electrónicamente a la Corte Constitucional por parte de Colpensiones.

¹¹¹ En este punto, advirtió: *“se aclara que la Administradora Colombiana de Pensiones -COLPENSIONES no cuenta con la legitimación en la causa por activa para iniciar la acción extraordinaria de revisión conforme a lo estipulado en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003.”* (Folio 3 del oficio del 24 de febrero de 2021, remitido electrónicamente a la Corte Constitucional por parte de Colpensiones).

¹¹² Folios 2 y 3 del oficio del 8 de marzo de 2021, remitido electrónicamente a la Corte Constitucional por parte de Colpensiones.

¹¹³ Folio 2 del oficio del 8 de marzo de 2021, remitido electrónicamente a la Corte Constitucional por parte de Colpensiones.

instancia fue proferida en el año 2017 y que la demora en la adopción de tal determinación fue imputable a las autoridades que conocieron del trámite ordinario ya que dilataron el desarrollo del proceso, cuyo inicio se dio desde el 2004.¹¹⁴

III. CONSIDERACIONES

1. Competencia

34. Esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar los fallos de tutela proferidos dentro de la acción de tutela de la referencia, con fundamento en el inciso 3 del artículo 86 y el numeral 9 del artículo 241 de la Constitución, en concordancia con los artículos 33 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Presentación del asunto objeto de revisión y formulación del problema jurídico

35. El 31 de mayo de 2019, la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones- interpuso acción de tutela en contra de la Sala de Decisión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali. Presuntamente, esta autoridad judicial habría incurrido en (i) “*defecto sustantivo por desconocimiento del precedente judicial*”; (ii) decisión sin motivación y (iii) violación directa de la Constitución al resolver el recurso de apelación interpuesto por la señora Gloria Amparo Gómez de Sánchez contra la Sentencia del 27 de febrero de 2015, proferida por el Juzgado Sexto Laboral de Descongestión del Circuito de Cali, que reconoció a su favor una porción de la sustitución pensional reclamada. Tales defectos se habrían presentado al ordenar el reconocimiento de los intereses moratorios que contempla el artículo 141 de la Ley 100 de 1993 sin atender a la jurisprudencia de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en relación con la improcedencia del pago de estos valores en los supuestos en que existe controversia entre los pretendidos beneficiarios de una sustitución pensional, de conformidad con el artículo 34 del Acuerdo 049 de 1990. Tal actuación, en su criterio, afectó de manera grave “*la sostenibilidad financiera del Sistema pensional*” y, por ende, el patrimonio público.

36. En el escenario esbozado, como el amparo se dirige directamente contra una determinación proferida por una autoridad judicial en ejercicio de su función jurisdiccional, se precisa analizar si la acción constitucional es procedente formalmente, por satisfacer los requisitos que para el efecto han sido sistematizados a partir de la Sentencia C-590 de 2005.¹¹⁵ De superarse tal

¹¹⁴ En un primer momento, Colpensiones señaló que respecto a los intereses moratorios ordenados judicialmente, “*no se ha hecho el pago de los mismos, teniendo en cuenta que actualmente se encuentra pendiente de respuesta por parte del Juzgado de conocimiento, teniendo en consideración que se adelantó intervención por parte de COLPENSIONES en relación [al] valor de la liquidación del crédito.*” (Folio 5 del oficio del 24 de febrero de 2021, remitido electrónicamente a la Corte Constitucional por parte de Colpensiones). Esta información fue posteriormente aclarada por la entidad, mediante escrito del 8 de marzo de 2021.

¹¹⁵ M.P. Jaime Córdoba Triviño.

examen, corresponde asumir el siguiente problema jurídico: *¿la decisión de un juez laboral, en este caso de la Sala de Decisión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali, de reconocer el pago de unos intereses moratorios en cuantía que, a la fecha, asciende a \$3.372.505.845, incurre en un desconocimiento del precedente y/o en una decisión sin motivación porque omite tener en cuenta que la jurisdicción ordinaria laboral ha considerado que el pago de dichos intereses resulta improcedente cuando la entidad de seguridad social ha tenido serias dudas sobre la titularidad del derecho pensional debido a las controversias originadas entre los posibles beneficiarios y, por ese motivo, ha suspendido el reconocimiento mientras se define judicialmente qué persona o personas deben acceder a la prestación económica?*

37. Para resolver el asunto la Sala: (i) analizará la jurisprudencia sobre las condiciones generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, y (ii) examinará su cumplimiento en el caso concreto. De superarse tal estudio, abordará su procedencia material. Para tal efecto, (iii) reiterará la jurisprudencia sobre las causales específicas de procedencia del recurso de amparo contra decisiones judiciales, específicamente de aquellas pertinentes para resolver el asunto; (iv) se referirá al precedente de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia en relación con la improcedencia del reconocimiento y pago de intereses moratorios cuando quiera que la entidad de seguridad social ha tenido serias dudas sobre la titularidad del derecho prestacional, por existir controversias entre los posibles beneficiarios y, por último, (v) decidirá sobre la viabilidad de acceder a la protección constitucional invocada.

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

38. La consolidada y actualmente pacífica línea jurisprudencial construida por esta Corporación en torno a los mandatos derivados de los artículos 86 y 229 de la Constitución Política y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,¹¹⁶ indica que las decisiones de los jueces de la República, en ejercicio de la función jurisdiccional, pueden ser excepcionalmente cuestionadas a través de la acción de tutela.¹¹⁷ Luego de un debate importante al respecto, la Sentencia C-590 de 2005¹¹⁸ sistematizó los supuestos

¹¹⁶ Que prevé la garantía del recurso judicial efectivo e integra el bloque de constitucionalidad, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 93.1 de la Constitución Política.

¹¹⁷ Esta postura no ha sido ajena a intensos debates destinados a su comprensión y delimitación, -propios de la puesta en marcha de una institución novedosa y de tal trascendencia para el afianzamiento de la tradición constitucional colombiana a partir de la Carta Política de 1991-, con el objeto de preservar su carácter subsidiario y de garantizar el equilibrio entre los principios de seguridad jurídica, cosa juzgada e independencia y autonomía judicial, por un lado; y la supremacía constitucional y eficacia de los derechos fundamentales, por el otro.

¹¹⁸ M.P. Jaime Córdoba Triviño. En esta providencia la Corte resolvió una demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 185 (parcial) de la Ley 906 de 2004, según el cual contra las sentencias de casación proferidas por la Corte Suprema de Justicia -Sala de Casación Penal- no procedía acción alguna, salvo la de revisión. La Sala resolvió declarar la inexequibilidad de la expresión “*ni acción*” contenida en dicho enunciado, por considerar que: “... es claro para esta Corporación que una ley ordinaria no puede modificar o suprimir la Constitución Política y con mayor razón uno de los mecanismos de protección de los derechos fundamentales en ella consagrados; que la acción de tutela procede contra decisiones judiciales en los casos en que esta Corporación ha establecido y con cumplimiento de los presupuestos generales y específicos ya indicados; que al proferir la Sentencia C-543-92, la decisión de la Corte no fue excluir la

explorados por la jurisprudencia bajo las denominadas condiciones genéricas de procedencia y causales específicas de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales.¹¹⁹

39. Respecto a las condiciones genéricas de procedencia de la acción de tutela, el pronunciamiento en referencia consideró las siguientes: (i) que el asunto sometido a conocimiento del juez tenga relevancia constitucional; (ii) que el actor haya agotado antes de acudir a la acción de tutela los recursos ordinarios y extraordinarios previstos por el Legislador para la defensa de sus derechos, sin perjuicio de que la intervención del juez constitucional se solicite con la pretensión de evitar la consumación de un perjuicio irremediable; (iii) la satisfacción del requisito de inmediatez, en términos de razonabilidad y proporcionalidad; (iv) que cuando se invoca una irregularidad procesal, ésta tenga incidencia definitiva o determinante en la decisión judicial que se cuestiona; (v) la identificación razonable, por la persona interesada, de los hechos que generan la lesión y los derechos quebrantados, y que, de haber sido posible, haya invocado dichos argumentos en el proceso judicial; y, (vi) que no se trate de sentencias proferidas en sede de tutela.¹²⁰ Sobre estos requerimientos, que se dirigen en su mayoría a preservar el carácter residual del mecanismo de amparo, la Corte ha considerado, además, que la carga argumentativa de quien acude a la tutela para cuestionar una providencia judicial, interpretada al amparo del principio de informalidad propio de este mecanismo,¹²¹ se acentúa cuando el reparo se efectúa frente a decisiones de altas cortes.¹²²

tutela contra decisiones judiciales; que la procedencia de la acción de tutela contra tales decisiones está legitimada no sólo por la Carta Política sino también por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y por la Convención Americana de Derechos Humanos, en tanto instrumentos de derecho internacional público que hacen parte del bloque de constitucionalidad y que vinculan al Estado colombiano, y que los argumentos expuestos contra la procedencia de la acción de tutela contra decisiones judiciales son infundados y, por lo mismo, fácilmente rebatibles.”

¹¹⁹ Siguiendo lo expuesto en la Sentencia SU-432 de 2015 (M.P. María Victoria Calle Correa), la variación en la concepción de la procedencia se empezó a proponer en las sentencias T-441 de 2003, T-462 de 2003 y T-949 de 2003 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett), y T-701 de 2004 (M.P. (e) Rodrigo Uprimny Yepes). Valga la pena precisar, en este punto, que la acción de tutela contra providencias judiciales no puede ser un mecanismo que sirva para que el juez constitucional desplace al juez ordinario en la decisión de la respectiva causa. En efecto, por esta vía no puede el juez de tutela convertirse en el máximo intérprete del derecho legislado ni suplantar al juez natural en su función esencial como funcionario de instancia. Lo que sin embargo sí habilita la solicitud de amparo es la vigilancia de la aplicación judicial al caso concreto de los derechos fundamentales y, en especial, del derecho al debido proceso y de acceso a la administración de justicia. En otras palabras, “*se trata de una garantía excepcional, subsidiaria y autónoma para asegurar, cuando todos los recursos anteriores han fallado, que a las personas sometidas a un proceso judicial no les violen sus derechos constitucionales fundamentales. No se trata entonces de garantizar la adecuada aplicación del resto de las normas que integran el sistema jurídico o de los derechos que tienen origen en la ley.*” Al respecto, puede consultarse la Sentencia C-590 de 2005. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

¹²⁰ Como se observa, se trata, entonces, de un grupo de requisitos previos a la constatación de la presunta afectación o vulneración de las garantías fundamentales. Por tanto, no admiten una valoración y/o juzgamiento sobre el fondo del asunto, pues esto es propio del examen de los presupuestos especiales de procedibilidad.

¹²¹ En la Sentencia SU-056 de 2018 (M.P. Carlos Bernal Pulido), reiterando lo considerado en la providencia T-317 de 2009 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), se sostuvo que: “*(...) Con todo, la naturaleza de la acción de tutela es esencialmente informal y por ende, aún en los casos de tutela en contra de providencia judicial, no le es dable al juez someter la demanda a un excesivo formalismo que resulte en un límite para la protección de los derechos fundamentales de quien la interpone. // 64. Por consiguiente, esta Corte ha sido enfática en señalar que la interpretación de la demanda no puede hacerse en una forma tan rigurosa que le impida a los accionantes el uso de la tutela para conseguir la protección de sus derechos fundamentales.*”

¹²² En la Sentencia SU-050 de 2018 (M.P. Cristina Pardo Schlesinger), se dijo: “*(...) esta Corporación ha reiterado que la tutela contra providencias judiciales de altas Corporaciones es más restrictiva. En ese sentido ha señalado que solo es procedente cuando es definitivamente incompatible con el alcance y límite de los derechos fundamentales que han sido desarrollados por la Corte Constitucional o cuando se genera una anomalía de tal entidad que es necesaria la intervención del juez constitucional.*” Para el efecto reiteró lo sostenido en las providencias SU-917 de 2010. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; SU-573 de 2017. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo y SU-050 de 2017. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Esta conclusión se funda en el rol de las Altas Corporaciones, Corte Suprema de Justicia y Consejo de Estado, sobre

40. En cuanto a las causales específicas de procedibilidad, la sentencia se refirió a los siguientes defectos: (i) orgánico, (ii) procedimental absoluto, (iii) fáctico, (iv) material o sustantivo, (v) error inducido, (vi) decisión sin motivación, (vii) desconocimiento de precedente, y (viii) violación directa a la Constitución. Su configuración, ha precisado la Corte, no parte de una visión fragmentaria o parcelada de cada uno de ellos, dado que es viable que una misma situación de lugar a que ellos concurren y que, ante dicha comprobación, se imponga un amparo por parte del juez constitucional.¹²³

4. Verificación de los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial en el caso en concreto

41. Frente al caso concreto, de entrada, esta Sala de Revisión establece que le corresponde adelantar un juicio sobre el fondo del mismo, pues se encuentra demostrada la superación de los requisitos generales de procedencia.

42. *Legitimación en la causa por activa y por pasiva.*¹²⁴ En este asunto se satisface el requisito de legitimación en la causa por activa y por pasiva, dado que, por un lado, la protección se invoca directamente por la entidad que se considera afectada con la decisión judicial proferida por la Sala de Decisión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali, en el marco del proceso ordinario laboral iniciado por la señora Gloria Amparo Gómez y, en ese sentido, ha solicitado el amparo de sus derechos fundamentales, a fin de evitar, según lo expuso, una afectación grave de “*la sostenibilidad financiera del Sistema pensional*” y, en últimas, del patrimonio público. Y, del otro lado, el demandado es el órgano colegiado de justicia que decidió ordenar el pago de una suma de dinero por concepto de intereses moratorios derivados del presunto reconocimiento tardío de una sustitución pensional y que, a juicio de la parte accionante, incurrió con tal determinación en una violación de los derechos constitucionales al debido proceso, acceso a la administración de justicia e igualdad.

43. *Relevancia constitucional.* Sin la pretensión de anticipar una conclusión sobre la vulneración o amenaza efectiva de un derecho, pues no sería propio del análisis formal de procedencia, es indudable que el asunto planteado por la entidad accionante reviste dicha importancia, dado que involucra la protección

los temas de su propia competencia, y en la especialidad y condición de los jueces que ponen término a procesos que también están diseñados para la garantía de los derechos constitucionales.

¹²³ Al respecto, en la referida Sentencia SU-432 de 2015 (M.P. María Victoria Calle Correa), siguiendo a la Sentencia T-701 de 2004 (M.P. (e) Rodrigo Uprimny Yepes), se sostuvo: “(...) es importante señalar que, en relación con las causales de procedencia de la tutela contra providencia judicial, la Corte ha manifestado que no existe un límite indivisible entre estas, pues a manera de ilustración, resulta claro que la aplicación de una norma inconstitucional o el desconocimiento del precedente constitucional pueden derivar en un irrespeto por los procedimientos legales; o, que la falta de apreciación de una prueba puede producir una aplicación indebida o la falta de aplicación de disposiciones normativas relevantes para la solución de un caso específico.”

¹²⁴ Al tenor de lo previsto en el artículo 86.1 de la Constitución Política, concordante con el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela es un mecanismo judicial de defensa puesto a disposición de quien considera que sus derechos fundamentales se encuentran amenazados o vulnerados, con el objeto de reclamar, por sí mismo o por quien actúe a su nombre, que se respete su posición por parte de quien está en el deber correlativo de protección, bien sea una autoridad pública, bien un particular, bajo las condiciones previstas por la Constitución y la ley. Este requisito debe analizarse respecto de todas las acciones de tutela, con independencia de que la actuación cuestionada sea judicial.

de principios constitucionales y de derechos fundamentales.

44. En concreto, del expediente de tutela se deriva un debate que involucra la posible violación, entre otras, de las garantías fundamentales a la igualdad, debido proceso, acceso efectivo a la administración de justicia, y del deber de evitar el detrimento de las finanzas del Estado. Lo anterior, por cuanto Colpensiones alega que la decisión judicial impartida por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Cali representa una afectación patrimonial grave, por “*la [potencial] fuga [de] recursos [públicos]*”¹²⁵ de difícil recuperación al ordenar el reconocimiento y pago de intereses moratorios por valor de \$2.929.076.962 en favor de la señora Gloria Amparo Gómez de Sánchez, en contravía de la posición jurisprudencial uniforme establecida por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia “*en torno a la exclusión de los intereses moratorios [establecidos en el artículo 141 de la Ley 100 de 1993], cuando la entidad de seguridad social tenga serias dudas acerca de quién es el titular de un derecho pensional [por existir controversias entre los posibles beneficiarios]*.”¹²⁶ Tal determinación, que compromete “*valores excesivos*”,¹²⁷ advierte la entidad pública, se adoptó además sin asumir una carga de argumentación razonable, pues la autoridad judicial abandonó este precedente que debía emplearse para la adecuada solución del caso sin *transparencia* y *suficiencia* pese a que el asunto puesto a su consideración ponía de manifiesto un “*abuso palmario del derecho*”,¹²⁸ que vulneraba de manera directa la Carta Política.¹²⁹

45. *Subsidiariedad.* De manera preliminar, la Sala estima necesario recalcar que el análisis que, a continuación, se realizará del mencionado presupuesto formal de procedencia tiene unas implicaciones jurídicas muy precisas que se circunscriben al estudio en concreto del presente asunto. La regla de decisión que se derivará de esta ponencia en materia de procedencia de la acción de tutela es excepcional y surge necesariamente de las particularidades propias del caso bajo examen que obligan al juez constitucional a intervenir en esta causa. De esta manera, su aplicación en casos futuros dependerá del nuevo análisis de la situación fáctica y, especialmente, del específico contexto en que se desarrollen los hechos los cuales permitirán determinar su pertinencia para la resolución de la materia. De acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación, el juez constitucional debe asumir un papel activo en la conducción del proceso, no sólo en lo que tiene que ver con la interpretación de la solicitud de amparo puesta bajo su conocimiento, sino también en la búsqueda de los elementos que le permitan comprender a cabalidad cuál es la situación que se somete a su discernimiento.¹³⁰ Esto le exige valorar *caso a caso* las razones de hecho y de derecho plasmadas en las acciones de tutela y, a partir de las especificidades

¹²⁵ Folio 6 del cuaderno No. 3.

¹²⁶ Folio 15 del cuaderno No. 3.

¹²⁷ Folio 14 del cuaderno No. 3.

¹²⁸ Folio 2 del cuaderno No. 3.

¹²⁹ Especialmente, por cuanto “*el pago de prestaciones reconocidas en contravía de preceptos legales afecta el principio constitucional contemplado en el artículo 48 de la Constitución.*” (Folio 13 del cuaderno No. 3).

¹³⁰ Sentencia SU-108 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

de cada asunto en cuestión, adoptar la decisión *“que consulte la justicia, que abarque íntegramente la problemática planteada, y de esta forma provea una solución efectiva y adecuada, de tal manera que se protejan de manera inmediata los derechos fundamentales cuyo amparo se solicita si hay lugar a ello.”*¹³¹

46. El inciso 3 del artículo 86 de la Constitución Política¹³² y el numeral 1 del artículo 6 del Decreto 2591 de 1991,¹³³ revisten a la acción de tutela de un carácter residual y subsidiario por cuanto solo es procedente cuando no se dispone de otro medio de defensa judicial, a menos que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, en cuyo caso debe demostrarse siquiera en forma sumaria su inminencia, urgencia, gravedad y la consecuente necesidad de acudir a este recurso constitucional como fórmula de protección impostergable.¹³⁴ Vale señalar que las vías judiciales disponibles dentro del ordenamiento jurídico que se presentan como principales deben ser valoradas en cuanto a su *idoneidad y eficacia*, respecto a las circunstancias puntuales en que se encuentre el solicitante del amparo. Es decir, tales características deben ser analizadas y advertidas con especial cuidado por parte del juez constitucional al evaluar cada caso, conforme a sus precisas particularidades.

47. La Sala advierte que Colpensiones tenía a su disposición un medio de defensa *idóneo y eficaz* para controvertir la decisión adoptada por la Sala de Decisión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali, el 31 de mayo de 2017. En concreto, la entidad contaba con la posibilidad de cuestionar dicha determinación a través del recurso extraordinario de casación previsto en el artículo 86¹³⁵ del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, el cual, de acuerdo con el artículo 88 de esta normativa, puede *“interponerse de palabra en el acto de la notificación, o por escrito dentro de los cinco días siguientes. Interpuesto de palabra, en la audiencia, allí mismo*

¹³¹ *Ibidem.*

¹³² *“Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.”*

¹³³ *“La acción de tutela no procederá: 1. Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante.”*

¹³⁴ Elementos que fueron desarrollados, principalmente, a partir de la Sentencia T-225 de 1993 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), que configuran un criterio jurisprudencial consolidado en esta Corporación, por su pacífica reiteración en otras providencias. Así las cosas, el juez debe valorar el perjuicio teniendo en cuenta que sea (a) cierto e inminente, esto es, que no se deba a meras conjeturas o especulaciones, sino a una apreciación razonable de hechos ciertos que están ocurriendo o están próximos a ocurrir, (b) grave, desde el punto de vista del bien o interés jurídico que se lesionaría material o moralmente en un grado relevante, y de la importancia de dicho bien o interés para el afectado, y (c) de urgente atención, en el sentido de que sea necesaria e inaplazable su prevención o mitigación para evitar que se consuma un daño antijurídico en forma irreparable. Quien alegue la ocurrencia de un perjuicio de esta naturaleza debe presentar y sustentar los factores a partir de los cuales se configura ya que la simple afirmación de su acaecimiento hipotético es insuficiente para justificar la procedencia de la tutela. El juez de tutela no está en capacidad de estructurar, concebir, imaginar o proyectar, por sí mismo, el contexto fáctico en el que ha tenido ocurrencia el presunto daño irreparable. Por ello, es necesario que el afectado explique en qué consiste dicho perjuicio, señale las condiciones que lo enfrentan al mismo y aporte mínimos elementos de juicio que le permitan al juez verificar la existencia del elemento en cuestión. Sobre el particular, el artículo 8 del Decreto 2591 de 1991 señala lo siguiente: *“La tutela como mecanismo transitorio. Aún cuando el afectado disponga de otro medio de defensa judicial, la acción de tutela procederá cuando se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. En el caso del inciso anterior, el juez señalará expresamente en la sentencia que su orden permanecerá vigente sólo durante el término que la autoridad judicial competente utilice para decidir de fondo sobre la acción instaurada por el afectado.”*

¹³⁵ Modificado por el artículo 43 de la Ley 712 de 2001, *“Por [la] cual se reforma el Código Procesal del Trabajo”*.

se decidirá si se otorga o se deniega. Si se interpone por escrito se concederá o denegará dentro de los dos días siguientes.” Tal gestión, sin embargo, no fue debidamente agotada por Colpensiones pues, según expuso, (i) la resolución del recurso era lenta y en el entretanto se seguirían causando intereses moratorios hasta la fecha en que efectivamente se realizara el pago; (ii) solo procedía por las causales taxativas expresamente definidas en el artículo 87 del Código Procesal del Trabajo y su estudio se circunscribía a una valoración de legalidad. Estas circunstancias, (iii) ameritaban la intervención preferente del juez de tutela, quien podía actuar en defensa del patrimonio público, adentrándose en un examen del asunto desde la perspectiva constitucional, que evitara la causación de un inminente detrimento estatal “que se prolongaría durante todo el trámite procesal.”¹³⁶ Además, (iv) la cantidad de procesos a su cargo y la ausencia de suficiente representación judicial y extrajudicial le impedían ejercer una defensa célere.

48. Para la Sala, estas consideraciones no justifican con suficiencia la inacción de la accionante en la defensa de los intereses que representa en el marco de la institucionalidad. En primer lugar, en la Sentencia T-052 de 2018,¹³⁷ se recordó que en materia laboral el recurso de casación “*suspende el cumplimiento de la sentencia impugnada, lo cual responde no a una “costumbre”, [sino] a las particularidades propias de la regulación legal en el procedimiento del trabajo y de la seguridad social.*”¹³⁸ Se advirtió que la Corte Suprema de Justicia ha dejado claro que, al momento de ser concedido el recurso extraordinario de casación, hasta tanto no se resuelvan por parte de la Sala de Casación los cargos presentados por el recurrente, se suspende el cumplimiento de la sentencia de segunda instancia en su integridad, así las razones por las que se interpuso el recurso versen sobre una parte de la decisión. Esta postura fue reiterada en la Sentencia T-346 de 2018,¹³⁹ en la que se estableció que “*la jurisprudencia pacífica y reiterada de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia sostiene que “el recurso de casación en materia laboral se concede en el efecto suspensivo, y por tanto, no se puede hacer efectiva la ejecutoria de las sentencias proferidas en primera o segunda instancia”.*¹⁴⁰ Por lo anterior, la interposición de este recurso impide el cumplimiento provisional de los fallos e incluso de aquellos aspectos que no fueron objeto de la censura.¹⁴¹”

49. De acuerdo con lo anterior, resulta claro que la presentación y eventual admisión del recurso extraordinario por parte de Colpensiones impedía que la

¹³⁶ Folio 5 del oficio del 24 de febrero de 2021, remitido electrónicamente a la Corte Constitucional por parte de Colpensiones.

¹³⁷ M.P. Alberto Rojas Ríos.

¹³⁸ Auto de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia del 17 de junio de 2008, Radicado No. 36.137, M.P. Elsy del Pilar Cuello Calderón. Reiterado por las providencias: Radicado 48.864 del 8 de febrero de 2011, MP Luis Gabriel Miranda Buelvas; Radicado No. 46.378 del 5 de abril de 2011 y Radicado No. 46.718 del 3 de mayo de 2011, M.P. Carlos Ernesto Molina Monsalve; Radicado No. 49.927 del 2 de agosto de 2011, M.P. Elsy del Pilar Cuello Calderón y Radicado 44.004 del 27 de julio de 2016, M.P. Gerardo Botero Zuluaga.

¹³⁹ M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

¹⁴⁰ Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia. Radicación número: 77044, Acta Nro. 20, Auto del 6 de junio de 2018. MP. Jorge Mauricio Burgos Ruiz.

¹⁴¹ Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia. Radicación número: 46718, Acta Nro. 12, Auto del 3 de mayo de 2011. MP. Carlos Ernesto Molina.

entidad pública tuviera que proceder con el pago inmediato de los intereses moratorios que hoy son objeto de censura, pues la ejecutoria del fallo laboral que los ordenó estaría supeditada al pronunciamiento definitivo que adoptara la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia sobre el particular. En otras palabras, el efecto inmediato y general en el que se concede el recurso, implicaba que Colpensiones únicamente se vería abocada al pago imperioso de los intereses que se causaran durante el desarrollo del trámite procesal y las actualizaciones a que hubiera lugar, en el evento en que la decisión del Tribunal accionado hubiese adquirido firmeza tras ser confirmada en su integridad por el máximo órgano de la Jurisdicción ordinaria, una vez surtido un procedimiento especializado y probatoriamente suficiente que avalara tal erogación. Mientras ello no ocurriera, esto es, hasta tanto no se arribara a una postura en tal sentido, los recursos del erario sustancialmente comprometidos o involucrados habrían permanecido integralmente resguardados, evitándose cualquier potencial fuga de dineros estatales de difícil recuperación y de gran envergadura constitucional. De esta manera el razonamiento de la entidad accionante, según el cual la tutela debía necesariamente reemplazar la vía judicial prevista en el orden interno para la prosperidad de sus intereses, pues de lo contrario se concretaría un aumento inminente de la sanción económica que causaría un detrimento apremiante de las finanzas nacionales, carece por completo de sustento jurídico.

50. En segundo lugar, el artículo 87 del Decreto Ley 2158 de 1948¹⁴² establece que el recurso extraordinario de casación procede cuando la sentencia atacada (i) contenga decisiones que hagan más gravosa la situación de la parte que apeló en primera instancia, o de aquella en cuyo favor se surtió la consulta - *reformatio in pejus*- o (ii) sea violatoria de la ley sustancial. Es importante resaltar que la Sala de Casación Laboral ha señalado que existen dos modalidades de infracción de la ley sustancial: la *vía directa*, mediante la cual se alega la existencia de yerros jurídicos en la sentencia de instancia, y la *vía indirecta* mediante la cual se alegan errores fácticos o probatorios.¹⁴³ Según fue descrito en la Sentencia SU-143 de 2020,¹⁴⁴ la primera se refiere “a una forma de violar la ley sustancial por: (i) aplicar indebidamente la norma que regía al caso o (ii) por aplicar la norma correcta, pero bajo una interpretación errónea.” La siguiente “tiene como fin primordial discutir la situación fáctica ya sea por: (i) un error de hecho por indebido análisis del material probatorio porque no dio por probado un hecho estándolo o tuvo por cierto un hecho sin que así fuera o (ii) error de derecho por la apreciación de una prueba.” Este contexto debió ser considerado por la accionante, a fin de explorar la adecuación de la situación jurídica objeto de reproche a alguno de los supuestos normativamente previstos para la procedencia del recurso y no anticiparse, como lo hizo, a la intervención del juez de tutela bajo el argumento de que en dicho escenario judicial se adelanta un “juicio de

¹⁴² Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social.

¹⁴³ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, Sentencia del 24 de abril de 2018, Radicado SL1368-2018.

¹⁴⁴ M.P. Carlos Bernal Pulido.

legalidad de la actuación a [materias taxativas]”¹⁴⁵ que prescinde, en apariencia, de una valoración acorde con la Carta Política.

51. La asunción de Colpensiones de tal postura es equivocada, toda vez que “[e]l entendimiento del recurso extraordinario de casación en materia laboral previsto en el Decreto Ley 2158 de 1948 a partir de la axiología de la Constitución Política de 1991 supone una modificación en la interpretación del carácter extraordinario, dispositivo y riguroso del mismo. En primer lugar, el carácter extraordinario del recurso de casación, a la luz de la Constitución, tiene como resultado que “la admisión de este recurso no sólo se encuentra sujeta a las causales taxativas contempladas en la ley, sino que, en virtud de los derechos fundamentales incorporados en la Carta Política de 1991, se entiende que será admisible ante la violación que sobre alguno de ellos se presente por una decisión judicial”. En segundo lugar, el carácter rogado y dispositivo encuentra una excepción, cuando existe una violación evidente de derechos fundamentales. De ahí que esta Corte haya reconocido que así la violación de los derechos aludidos no se formule expresamente “es obligatorio para el tribunal de casación pronunciarse oficiosamente” porque una “sentencia que no ha sido dictada conforme a la ley sino contrariándola, jamás podrá tenerse como válidamente expedida y, mucho menos, puede ejecutarse.”¹⁴⁶ De acuerdo con lo anterior, el recurso debe interpretarse en una dimensión amplia que “involucre la integración de principios [intereses] y valores constitucionales y, por lo tanto, la protección de los derechos constitucionales que de ellos se derivan.”¹⁴⁷ Dicho de otro modo, la Corte Suprema de Justicia debe velar “por la realización y respeto de los derechos fundamentales de los recurrentes, sustituyéndose de esta forma la concepción formalista de la administración de justicia vinculada al simple propósito del respeto a la legalidad, por una concepción más amplia y garantista, en la cual la justicia propende por el efectivo amparo de los derechos de los asociados.”¹⁴⁸

52. En tercer lugar, no es aceptable que la accionante justifique su inactividad judicial en un esquema defensivo precario al interior de la entidad. Esto no resulta constitucionalmente admisible por cuanto (i) es claro que Colpensiones conocía que los dineros involucrados en la controversia integran el patrimonio público, circunstancia que le exigía actuar en su debida defensa, especialmente porque es una empresa industrial y comercial del Estado organizada como entidad financiera de carácter especial, vinculada al Ministerio del Trabajo. (ii) Es decir, su pertenencia a la estatalidad y, aún más precisamente, el ejercicio de una función pública, le exige actuar con sujeción estricta a la Constitución y a la Ley, tomando todas las medidas indispensables para contribuir a la defensa del patrimonio de la Nación y evitar, de esta forma, cualquier detrimento o desfinanciación del mismo. Para lograr tal

¹⁴⁵ Folio 4 del oficio del 24 de febrero de 2021, remitido electrónicamente a la Corte Constitucional por parte de Colpensiones.

¹⁴⁶ Sentencia SU-143 de 2020. M.P. Carlos Bernal Pulido.

¹⁴⁷ Sentencia C-880 de 2014. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹⁴⁸ Sentencia T-620 de 2013. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

cometido (iii) debe, si es del caso, robustecer su capacidad de acción y promover las actuaciones procesales, a que haya lugar, pues la gestión de la función pública de la que es titular debe ejercerla con eficiencia y eficacia, este último entendido como aquel principio que impone la obligación de *“hacer una real y efectiva ejecución de las medidas que se deban tomar en el caso que sea necesario.”*¹⁴⁹ De esta manera, (iv) no puede esta Corte avalar el descuido de la entidad pública en la salvaguarda de los intereses generales que representa dentro de la institucionalidad.

53. Ante el panorama esbozado, forzoso resulta concluir que la Administradora Colombiana de Pensiones tenía la obligación de emplear oportunamente *“un medio de impugnación extraordinario, de naturaleza rogada y especial, en el que se enfrenta la sentencia recurrida con la ley, en procura de su derribamiento.”*¹⁵⁰ Pese a ello, no lo hizo, dejó vencer el término con el que contaba para presentarlo¹⁵¹ y, sin mayor justificación, acudió directamente al mecanismo constitucional omitiendo considerar que *“la acción de tutela no es, en principio, el instrumento judicial adecuado para solicitar la protección de los derechos que eventualmente sean lesionados en el trámite de un proceso judicial, pues el ordenamiento jurídico ha diseñado para este efecto la estructura de órganos de la rama judicial, estableciendo un modelo jerárquico cuyo movimiento se activa a partir de la utilización de una serie de mecanismos judiciales que buscan garantizar la corrección de las providencias judiciales.”*¹⁵² Bajo esta línea, la jurisprudencia de esta Corporación ha establecido que cuando la parte actora no acude al recurso extraordinario de casación teniendo la posibilidad de hacerlo y siendo idóneo y eficaz para controvertir las providencias que ataca vía tutela, esta última debe declararse improcedente.¹⁵³ Esto por cuanto esta acción no es un mecanismo alternativo en la resolución de conflictos ni una instancia adicional para revivir oportunidades procesales vencidas.¹⁵⁴ Así pues, la regla es que no es dable la intromisión de la Jurisdicción Constitucional en un asunto que ha debido ser resuelto en la órbita propia de la Justicia Ordinaria, a menos que se

¹⁴⁹ Sentencia C-826 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

¹⁵⁰ Sentencia SU-143 de 2020. M.P. Carlos Bernal Pulido.

¹⁵¹ De acuerdo con el artículo 88 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, el recurso extraordinario de casación puede *“interponerse de palabra en el acto de la notificación, o por escrito dentro de los cinco días siguientes.”* (Negrillas fuera del texto original). Esto quiere decir que Colpensiones debió presentar dicho recurso verbalmente el día miércoles 31 de mayo de 2017 cuando la decisión de la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali fue notificada en estrados o, en su defecto, mediante memorial el día miércoles 7 de junio de la misma anualidad. Ninguna de esas gestiones las agotó en su momento ni con posterioridad y, cuando acudió al mecanismo constitucional, esto es, el 31 de mayo de 2019, tal posibilidad de defensa, como se observa, ya se encontraba ampliamente vencida. (Folio 22 del cuaderno No. 3).

¹⁵² Sentencia SU-026 de 2012. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

¹⁵³ Sentencia T-180 de 2018. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

¹⁵⁴ Desde sus inicios, la Corte Constitucional ha avalado esta postura. Así por ejemplo, en la Sentencia T-329 de 1996 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo) se advirtió: *“Pero, claro está, si pese a las ocasiones de defensa dentro del proceso y a las posibilidades de impugnación del fallo que le otorgaba el sistema jurídico en obediencia a claros principios constitucionales (artículos 29 y 31 de la Carta), el interesado se abstuvo de utilizar los mecanismos a su disposición, tampoco puede acudir a la institución de la tutela como última tabla de salvación de sus pretensiones, por cuanto ello implica el alegato de su propia incuria contra el principio universalmente aceptado y desvirtúa el carácter subsidiario de la acción.”* En la misma línea, en la providencia T-889 de 2013 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva) se señaló: *“la protección de los derechos fundamentales de personas naturales o personas jurídicas no puede desconocer las acciones que pueden ejercer y que se encuentran consagradas en el ordenamiento jurídico para el caso específico, porque la tutela no es un mecanismo alternativo que reemplace los procesos judiciales.”* Igualmente, puede consultarse sobre el particular la Sentencia T-396 de 2014. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio y la Sentencia T-322 de 2015. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

presenten, como en esta ocasión, unas especialísimas circunstancias que tornen imperiosa o habiliten la intervención del juez de tutela.¹⁵⁵

54. En relación con los jueces, esta Corporación ha advertido que *“en cada uno de los procesos que se adelanta frente a ellos, deben ejercer un papel preponderante tratándose de pretensiones que involucren al Tesoro Público.”*¹⁵⁶ Como se mencionó en la Sentencia T-399 de 2013,¹⁵⁷ *“[deben] velar por la protección y la buena destinación de los dineros que corresponden a la Nación”*, en términos de eficiencia y transparencia, así como de procurar que la utilización de los mismos se materialice de acuerdo con su objetivo. De manera particular, los jueces constitucionales tienen la función de contribuir al buen manejo y administración de los recursos públicos, especialmente, de actuar con cautela y responsabilidad cuando se enfrentan a decisiones que involucren una intervención del patrimonio de la Nación pues, por ejemplo, *“la afectación [que podría causarse al] erario público con ocasión de una [condena presuntamente reconocida en forma irregular o] 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 [dineros], el amparo será viable con el fin de verificar la configuración de la irregularidad advertida y adoptar las medidas respectivas.”*¹⁵⁸ Esto quiere decir que *“la actuación del juez de tutela cuando encuentra acreditada la posible afectación de los recursos del Estado, debe ser activa y comprende, además, la denuncia de dichas irregularidades ante las autoridades competentes para atenderlas, en su caso, la Procuraduría General de la Nación, la Fiscalía General de la Nación y la Contraloría General de la República, en el marco del ejercicio de sus funciones constitucionales y legales.”*¹⁵⁹

55. Con el fin de actuar en consonancia con los deberes constitucionales, el juez de tutela puede, cuando existan serias y fundadas dudas sobre la procedencia de reconocimientos asociados a un derecho pensional -como el de intereses moratorios- intervenir para controlar actuaciones o decisiones que, *prima facie*, desconocen el deber de conservación del erario, con incidencia en la satisfacción de principios y derechos superiores. En estos casos, el juez de tutela no puede ser ajeno al hecho de que tal circunstancia podría generar un escenario de déficit o de desfinanciación del fisco público en el cual se comprometa el capital disponible para atender las múltiples obligaciones del Estado, situación que vulneraría gravemente la propia Carta Política, por lo que es imperiosa su intervención para subsanar las irregularidades advertidas.¹⁶⁰ Tal y como se mencionó en la Sentencia T-610 de 2015,¹⁶¹ *“el*

¹⁵⁵ Al respecto, puede consultarse la Sentencia T-103 de 2014. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

¹⁵⁶ Sentencia T-399 de 2013. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

¹⁵⁷ M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

¹⁵⁸ Sentencia SU-427 de 2016. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

¹⁵⁹ Sentencia SU-124 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹⁶⁰ En la Sentencia C-088 de 2000 (M.P. Fabio Morón Díaz) se destacó la importancia de proteger el patrimonio público, en los siguientes términos: *“Ha dado, pues, el Legislador, vigencia al principio de protección de los recursos*

juez de tutela está en la obligación de actuar con vocación de protección del patrimonio que envuelva interés público, es decir, aunque se trate de controversias económicas, la intervención del juez de amparo en estas circunstancias puede justificarse y se encontraría legitimada ante la afectación de intereses públicos que [las] vulneraciones a los derechos fundamentales puedan ocasionar."¹⁶² En otras palabras, el juez de tutela no puede excluir, *prima facie*, el estudio de aquellas controversias económicas que evidencien o revistan *“una violación de derechos fundamentales que afecte en forma injusta y antijurídica el patrimonio público. [En términos prácticos, esto implica que], la procedibilidad general de la acción de tutela en [tales escenarios], está condicionada a una argumentación sólida que demuestre que el litigio económico afecta de la manera [enunciada] el erario.*"¹⁶³

56. Estas circunstancias especialísimas justifican la intervención de la Corte Constitucional, a quien justamente se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Carta Política (artículo 241 de la CP). En ocasiones, puede ser necesario que, en su función de revisión de las decisiones judiciales correspondientes, deba, a pesar del carácter residual y subsidiario de la acción de tutela, *“adentrarse en el examen y en la interpretación de los hechos del caso, con el fin de encontrar la esencia y la verdadera naturaleza de la situación jurídica puesta en conocimiento de la jurisdicción constitucional de los derechos fundamentales, para efectos de asegurar la más cabal protección judicial de los mismos y la vigencia de la Carta.”*¹⁶⁴ La necesidad de involucrarse en aquellas controversias que originan potencialmente *“un fuerte impacto en la economía nacional, que repercuta en forma de afectación del interés general o del patrimonio público, [habilitan] la intervención de [esta Corporación]”*,¹⁶⁵ esto es, constituye una excepción legítima a la regla general según la cual el mecanismo constitucional no puede reemplazar *“un dispositivo [amplio] de competencias y [mecanismos] judiciales que tienen como objetivo común garantizar el ejercicio pleno de los derechos constitucionales.”*¹⁶⁶ Dicho de otro modo, con el objeto fundamental de contribuir al manejo y dirección eficiente de las restringidas finanzas del Estado o, lo que es más, evitar el destino impropio de dineros públicos, esta Corporación está obligada a actuar en su vigoroso amparo, inclusive cuando

presupuestales de la Nación; ha cumplido con el deber de velar por la intangibilidad de los recursos públicos; [ciertamente], la justicia y el bien común requieren de herramientas que aseguren una mayor eficacia en la defensa del interés colectivo representado en los recursos del patrimonio público.”

¹⁶¹ M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹⁶² Esta postura fue reiterada, más adelante, en la Sentencia SU-124 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Allí se decidió que *“debía pronunciarse sobre la acción constitucional, puesto que era necesario establecer la protección de la dimensión objetiva de los derechos fundamentales invocados y la obligación del juez de tutela de actuar con vocación de protección del patrimonio público.”*

¹⁶³ La regla de decisión en dicha providencia fue, en consecuencia, la siguiente: *“En conclusión, por regla general la jurisdicción constitucional no es el escenario idóneo para el debate de derechos que contengan naturaleza estrictamente económica, que involucre intereses de carácter personal y particular, es decir, eminentemente privados. Sin embargo, cuando la controversia económica reviste un interés general porque afecta de manera injusta y antijurídica el patrimonio público, tal situación, habilita la intervención del juez de tutela con fundamento en el derecho y la obligación de proteger el erario.”*

¹⁶⁴ Sentencia T-028 de 1993. M.P. Fabio Morón Díaz.

¹⁶⁵ Sentencia T-610 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹⁶⁶ Sentencia T-399 de 2013. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

previamente no se han agotado todos los instrumentos de defensa establecidos en el sistema normativo vigente para el logro de ello.¹⁶⁷

57. Excepcionalmente, las reglas generales de procedencia de la acción de tutela que entran en colisión con tan particulares circunstancias, como la autonomía e independencia de la actividad jurisdiccional del Estado, así como el sometimiento general de los conflictos a las competencias del juez natural, pueden ceder para, en su lugar, concretar unas finalidades razonables, que están estrechamente relacionadas con el hecho de que el patrimonio público no puede resultar injustificadamente menoscabado o desfinanciado por negligencia en la actuación de las instituciones establecidas para gestionar los intereses de la Nación, máxime cuando está de por medio “*el otorgamiento de [dineros] en cuantías excesivas.*”¹⁶⁸ En este escenario y, especialmente, siguiendo de cerca las circunstancias específicas del caso que se examine, puede tornarse válida la actuación de esta Corporación para que emita un pronunciamiento de fondo en el que valore si está en peligro la correcta y debida gestión de recursos de naturaleza estatal.

58. En este caso en particular, ante el grave impacto que ocasionaría en la administración adecuada del patrimonio público el pago de los intereses moratorios objeto de condena por el Tribunal de segunda instancia demandado, con fundamento en una decisión judicial que, *prima facie*, parece contrariar la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en la materia, se hace necesario excepcionalmente encontrar satisfecho el requisito de subsidiariedad pese a no haberse agotado el recurso de casación. No obstante, antes de determinar cuál sería el alcance de dicho control, si es definitivo o transitorio, debe destacarse que en el trámite de revisión se verificó que el día 22 de febrero de 2021 la Procuraduría Delegada para Asuntos Civiles y Laborales, con la participación activa de Colpensiones,¹⁶⁹ radicó ante la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia la acción especial de revisión de que trata el artículo 20 de la Ley 797 de 2003.¹⁷⁰ Invocó en dicho escenario judicial la configuración de las dos causales de procedencia previstas para el efecto, a saber, (i) cuando el reconocimiento prestacional se haya obtenido con violación al debido proceso y (ii) cuando la cuantía del derecho reconocido excediere lo debido de acuerdo con la ley, pacto o

¹⁶⁷ En efecto, la Corte Constitucional introdujo en su Reglamento Interno (Acuerdo 02 del 22 de julio de 2015) como criterio orientador para la selección de tutelas, la posibilidad de revisar asuntos económicos ante la grave afectación del patrimonio público. Es decir, cuando dicha controversia económica tenga, por ejemplo, una incidencia que perjudica de alguna manera derechos fundamentales o como se advirtió en la Sentencia T-610 de 2015 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado) “*tenga interés general en tanto que perjudica el erario.*” El párrafo del artículo 52 del mencionado cuerpo normativo dispuso expresamente lo siguiente: “*En todos los casos, al aplicar los criterios de selección, deberá tenerse en cuenta la relevancia constitucional del asunto, **particularmente tratándose de casos de contenido económico.***” (Subrayas y negrillas fuera del texto original).

¹⁶⁸ Sentencia SU-427 de 2016. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

¹⁶⁹ Tal como se acreditó en los fundamentos 28 y 32 *supra* de esta providencia, la Administradora Colombiana de Pensiones y el Ministerio Público trabajaron conjunta y armónicamente en orden a recaudar y recopilar la información probatoria que resultase necesaria para tramitar adecuadamente la acción especial de revisión de que trata el artículo 20 de la Ley 797 de 2003.

¹⁷⁰ Lo anterior, fue ratificado por Colpensiones durante su intervención en esta etapa del trámite y también por la Secretaría de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, según quedó verificado en los fundamentos 28 y 32 *supra* de esta providencia. Igualmente, ello puede confirmarse en el Sistema de Información “*Consulta de Procesos*” de la Corte Suprema de Justicia en el cual se evidencia que el recurso especial fue radicado y remitido al despacho para estudio, el 5 de marzo de 2021.

convención colectiva que le eran legalmente aplicables. La sustentación del recurso se acompañó de una solicitud de *medida cautelar* sobre el pago de los intereses moratorios que, en concepto del Ministerio Público, se exhibe proporcionada y necesaria ante la grave afectación al erario que se ocasionaría si se procede con el pago de una excesiva suma de dinero, cuyo reconocimiento estuvo precedido de “*serias y fundadas dudas*.”¹⁷¹

59. Teniendo en cuenta lo anterior, en este caso la procedencia de la acción de tutela depende de identificar si el recurso extraordinario de revisión en curso ante la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia es *idóneo y eficaz* para subsanar la supuesta irregularidad en que incurrió la Sala de Decisión Laboral del Tribunal Superior de Cali al reconocer el pago de unos intereses moratorios en una cuantía importante. En particular, si esta herramienta judicial de defensa que ha sido activada tiene la virtualidad y, especialmente, la actualidad de evitar una afectación general a las finanzas de la Nación o al tesoro público, en atención a las circunstancias individuales del caso.¹⁷²

60. El criterio de **idoneidad** ha sido entendido como la “*aptitud material del mecanismo judicial para producir el efecto protector de los derechos fundamentales, lo que ocurre cuando el medio de defensa se corresponde con el contenido del derecho*.”¹⁷³ Ese medio tiene que ser suficiente y adecuado para que a través de él se restablezca el derecho fundamental violado o se proteja de su amenaza, es decir, tiene que existir una relación directa entre la vía de defensa judicial y la efectividad del derecho.¹⁷⁴ Para la Sala, el recurso especial de revisión del artículo 20 de la Ley 797 de 2003 envuelve esta característica, esto es, es *idóneo* en este caso. De acuerdo con la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia: “[e]sa medida, extraordinaria, reviste un gran impacto jurídico y, sin lugar a dudas, su génesis no es otra que la de incorporar un principio moralizante a la actividad de reconocimiento pensional, en tanto los limitados recursos del erario, imponen una labor mucho más exigente que con otro tipo de asuntos que se ponen en conocimiento del juez. Es por eso que, excepcionalmente, los

¹⁷¹ Folio 24 de la acción de revisión presentada por la Procuraduría Delegada para Asuntos Civiles y Laborales ante la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, cuyo contenido fue remitido electrónicamente a la Corte Constitucional.

¹⁷² En la Sentencia T-103 de 2014 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio), se expresó lo siguiente: “*Ahora bien, la Corte Constitucional también ha destacado que no basta con la mera existencia de otro mecanismo de defensa judicial para determinar la improcedencia de la tutela, sino que el juez debe valorar la idoneidad y la eficacia del mismo de cara a cada caso en particular, sin que ello implique el desconocimiento de la prevalencia y validez de los medios ordinarios de protección judicial como instrumentos legítimos para la salvaguarda de los derechos. Entonces, con miras a obtener la protección de sus garantías, los ciudadanos [y también las entidades están obligadas] a acudir de manera preferente a los mecanismos ordinarios y extraordinarios, cuando ellos se presenten como conducentes para conferir una eficaz protección constitucional, y solo en caso de que dichos mecanismos carezcan de idoneidad o eficacia, es que procedería la acción de tutela para su protección.*”

¹⁷³ Cfr. Sentencias T-590 de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; T-649 de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; T-673 de 2012. M.P. Mauricio González Cuervo; T-241 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; SU-772 de 2014. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; T-028 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; T-307 de 2016. M.P. Alejandro Linares Cantillo; T-441 de 2017. M.P. Alberto Rojas Ríos; T-473 de 2017. M.P. (e) Iván Humberto Escrucería Mayolo; T-161 de 2017. M.P. (e) José Antonio Cepeda Amarís, entre otras. Asimismo, debe indicarse que la idoneidad, en general, es un presupuesto desarrollado jurisprudencialmente por parte de esta Corte, por ejemplo, en las sentencias T-003 de 1992. MM.PP. Alejandro Martínez Caballero y Fabio Morón Díaz; T-760 de 2005. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; T-580 de 2006. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

¹⁷⁴ Sentencia T-003 de 1992. MM.PP. Alejandro Martínez Caballero y Fabio Morón Díaz.

otros principios que entran en colisión con tan particular medida, como la cosa juzgada y la seguridad jurídica, deben ceder para, en su lugar, concretar unas aspiraciones sociales, que están estrechamente relacionadas con los recursos que de manera irregular terminan satisfaciendo pretensiones particulares, específicamente cuando existe palmaria evidencia de que ello ocurre (...) Todo ello hay que entenderlo según la exposición de motivos del artículo 20 de la Ley 797 de 2003 que circunscribió esa revisión para “afrontar los graves casos de corrupción en esta materia y evitar los grandes perjuicios que pueda sufrir la Nación”, y es entonces en esa perspectiva que procede el recurso [especial].”¹⁷⁵ En un pronunciamiento más reciente, la Sala de Casación Laboral resaltó que “la acción de revisión no es solo un instrumento de lucha contra la corrupción, sino que paralelamente hace prevalecer el interés de la colectividad por encima del particular al detener o armonizar con la ley el pago de [prestaciones] reconocidas en exceso, bien sea por error, ignorancia o desconocimiento del funcionario judicial o administrativo de las disposiciones reguladoras de [aquellas], o ya sea por adoptarse una interpretación indefendible o desconectada de la jurisprudencia consolidada de los máximos tribunales de cierre.”¹⁷⁶ (Subrayas fuera del texto original).

61. Colpensiones ha advertido a lo largo de todo el trámite de tutela, con el apoyo armónico del Ministerio Público en la presentación de la acción especial de revisión, que la administración de justicia tiene una función trascendente en la solución de la presente controversia, pues la misma involucra la satisfacción y protección de intereses públicos relevantes. En concreto, estima que la decisión adoptada por la autoridad judicial accionada “no se compadece con el debido manejo del patrimonio público.”¹⁷⁷ Se trata, de una determinación que ordena el pago de “valores que no [están] financiados, a [los] cuales no se tiene derecho y sobre todo que han sido [reconocidos] con abuso del derecho.”¹⁷⁸ Tales reparos están asociados directamente con la necesidad de “hacer frente a la inclemente expoliación del tesoro público que desde múltiples frentes y bajo multiplicidad de modalidades se ejercita en el país”;¹⁷⁹ cometido para el cual fue precisamente instituido el recurso extraordinario de revisión. Esto implica que actualmente existe un procedimiento con idoneidad suficiente para resolver de fondo la pretensión que plantea la accionante, esto es, un medio que permitiría la protección adecuada del interés en discusión o que se erige en “el camino adecuado para el logro de lo que se pretende.”¹⁸⁰ En efecto, el juez

¹⁷⁵ Sentencia de la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral del 25 de julio de 2012, Radicado 48.410, M.P. Elsy del Pilar Cuello Calderón.

¹⁷⁶ Sentencia de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia del 1 de agosto de 2018, Radicado 78.252, M.P. Clara Cecilia Dueñas Quevedo.

¹⁷⁷ Intervención de Colpensiones dentro del trámite de tutela. (Folio 37 del cuaderno de revisión).

¹⁷⁸ Intervención de Colpensiones dentro del trámite de tutela. (Folio 14 del cuaderno No. 3).

¹⁷⁹ Exposición de motivos de la ponencia de la Ley 797 de 2003 que se presentó ante las cámaras legislativas, citada en la Sentencia de la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral del 28 de mayo de 2015, Radicado 48.182, M.P. Elsy del Pilar Cuello Calderón.

¹⁸⁰ “[U]n medio de defensa judicial idóneo es aquel que garantiza la definición del derecho controvertido y que en la práctica tiene la virtualidad de asegurar la protección del derecho violado o amenazado, o, en otros términos, es el camino adecuado para el logro de lo que se pretende.” Cfr. Botero, Catalina, La acción de tutela en el Ordenamiento

especializado tendrá la competencia de definir, en atención a la naturaleza misma del escenario judicial, “*si lo pedido en el recurso de revisión es de veras trascendental, es decir, que en verdad exista un exceso en la sentencia, evidente, grosero, que no una mera discrepancia en torno a la aplicación de una norma, o un extemporáneo y fútil pedimento [siendo] que lo que se debate, esto es, los principios a los que atrás se hizo referencia no son de poca monta.*”¹⁸¹

62. Por su parte, la **eficacia**, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación, corresponde a la protección oportuna de los derechos del tutelante, desde el punto de vista temporal y material. Se trata de la utilidad del mecanismo judicial, en perspectiva de las condiciones particulares de cada caso concreto.¹⁸² En esencia, se relaciona con el hecho de que ese medio de defensa esté diseñado de forma tal que brinde de manera integral, ágil y vigorosa una protección al derecho fundamental que se encuentra amenazado o aparece vulnerado.¹⁸³ En esta ocasión, la Sala advierte que, en atención exclusiva a las circunstancias precisas en que se desenvuelve el caso, es obligatorio concluir que el recurso extraordinario de revisión que actualmente se encuentra bajo el conocimiento de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia aunque es idóneo, como quedó evidenciado en precedencia, no es eficaz, por las siguientes razones.

63. El artículo 20 de la Ley 797 de 2003,¹⁸⁴ consagró expresamente la competencia del Consejo de Estado y de la Corte Suprema de Justicia para revisar, por petición del Gobierno,¹⁸⁵ del Contralor General de la República, del Procurador General de la Nación o de las administradoras de pensiones al ser “*las primeras instituciones llamadas dentro del sistema pensional a velar por su buen funcionamiento financiero*”,¹⁸⁶ las providencias judiciales que hayan decretado la obligación de cubrir sumas periódicas de dinero o pensiones de cualquier naturaleza al tesoro público o a fondos de naturaleza estatal. Se previó que dicha revisión se tramitará “*por el procedimiento señalado para el recurso extraordinario de revisión por el respectivo código*”,¹⁸⁷ según corresponda al conocimiento de la Jurisdicción

Constitucional Colombiano, Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla, Consejo Superior de la Judicatura, Bogotá, 2006, página. 108.

¹⁸¹ Sentencia de la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral del 28 de mayo de 2015, Radicado 48.182, M.P. Elsy del Pilar Cuello Calderón.

¹⁸² Ver las sentencias T-106 de 1993. M.P. Antonio Barrera Carbonell; T-280 de 1993. M.P. Hernando Herrera Vergara; T-147 de 1996. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; T-425 de 2001. M.P. Clara Inés Vargas Hernández; T-847 de 2003. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-1121 de 2003. M.P. Álvaro Tafur Galvis; T-021 de 2005. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; T-1321 de 2005. M.P. Jaime Araújo Rentería; T-514 de 2008. M.P. Clara Inés Vargas Hernández; T-211 de 2009. M.P. Mauricio González Cuervo; T-160 de 2010. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; T-589 de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; y más recientemente las sentencias T-004 de 2016. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; T-386 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; T-023 de 2017. M.P. (e) Aquiles Arrieta Gómez; T-072 de 2017. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio y T-161 de 2017. M.P. (e) José Antonio Cepeda Amarís.

¹⁸³ Ver, entre otras, las sentencias T-858 de 2010. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo y T-590 de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

¹⁸⁴ “*Por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales*”.

¹⁸⁵ Por conducto del Ministerio del Trabajo y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

¹⁸⁶ En estos términos fue expresamente reconocido en la Sentencia SU-427 de 2016. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

¹⁸⁷ El artículo 20 de la Ley 797 de 2003 establece expresamente que: “*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*

administrativa u ordinaria laboral. En la Sentencia C-835 de 2003,¹⁸⁸ la Sala Plena enjuició la constitucionalidad de tal disposición y advirtió que el mecanismo de revisión en materia laboral debía ser activado “*dentro del término previsto en el artículo 32 de la Ley 712 de 2001*”, es decir, dentro de los 5 años siguientes a la ejecutoria de la sentencia.¹⁸⁹ Por ende, actualmente la mencionada ley es la encargada de desarrollar expresamente la procedencia del recurso (artículos 30 y 31); la técnica que debe emplearse para su formulación (artículo 33) y el procedimiento de rigor para arribar a un pronunciamiento de fondo (artículo 34). Esta última disposición prevé que la Corte Suprema de Justicia, al conocer de un recurso de revisión, admitirá la demanda, en caso de que se reúnan los requisitos formales, dará traslado a la contraparte por un término de 10 días y “*fallará de plano, en un término de veinte (20) días.*” De acuerdo con lo anterior, aunque se tiene certeza, al menos normativamente, sobre los tiempos en que debe resolverse la acción especial, tales términos, en la práctica, no siempre son debidamente acatados. Ello se debe a la real demora que este tipo de procesos envuelve habitualmente lo cual “[*puede*] explicarse por la naturaleza de los mismos.”¹⁹⁰ Precisamente, el Consejo Superior de la Judicatura, en una investigación adelantada en abril de 2016, encontró que dirimir un recurso extraordinario en la jurisdicción laboral suele tomar, en promedio, 467 días corrientes.¹⁹¹ Esta conclusión puede fácilmente constatarse con el hecho de que la acción de revisión, en este caso, fue radicada el 5 de marzo de 2021 y, a la fecha de emisión de esta sentencia, la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia no había emitido ningún pronunciamiento relacionado con su respectiva admisión.

64. Sumado a ello, la Sala advierte que dentro del marco de ordenación del procedimiento de la acción especial de revisión, contemplado en la Ley 712 de 2001, a diferencia del aspecto anterior, no se evidencia una regulación y mucho menos un término que reglamente la decisión sobre una petición de *medida cautelar* como la incoada por la Procuraduría Delegada para Asuntos Civiles y Laborales. Esta circunstancia impide conocer con certeza el tiempo que tardará la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia en pronunciarse sobre la prosperidad de la medida provisional incoada y, finalmente, acerca de la pretensión de fondo. Dicho vacío legal o ausencia de regulación expresa sobre el radio temporal de acción dentro del cual debe proceder el operador jurídico tras enfrentarse a la presentación del recurso junto con una solicitud de *cautela*, impide advertir con grado de convencimiento la oportunidad con la que se actuará en esa instancia judicial,

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.”

¹⁸⁸ M.P. Jaime Araujo Rentería. En aquella oportunidad, se declaró inexecutable la expresión “*cualquier tiempo*” prevista en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, pues se consideró que generaba inseguridad jurídica, ya que “*desplomaría el universo de los derechos adquiridos, de las situaciones jurídicas subjetivas ya consolidadas en cabeza de una persona, de la confianza legítima, y por supuesto, de la inmutabilidad que toda sentencia ejecutoriada merece al cabo de un tiempo debidamente determinado por la ley (...).*”

¹⁸⁹ El artículo 32 de la Ley 712 de 2001, “*Por [la] cual se reforma el Código Procesal del Trabajo*” establece: “*El recurso podrá interponerse dentro de los seis (6) meses siguientes a la ejecutoria de la sentencia penal sin que pueda excederse de cinco (5) años contados a partir de la sentencia laboral o de la conciliación, según el caso.*”

¹⁹⁰ Cfr. Consejo Superior de la Judicatura. Resultados del Estudio de Tiempos Procesales. Bogotá, 2016. Páginas 152-153.

¹⁹¹ Es decir, 280 días hábiles.

a efectos de anticipar la protección de los intereses en discusión y, de esta manera, prevenir el impacto económico negativo que, advierte la accionante, tiene vocación de concretarse inminentemente. Destaca la Sala de Revisión que lo anterior no desconoce que, por virtud de lo establecido en los artículos 228 y 229 de la Constitución Política, el servicio jurisdiccional debe prestarse en todo momento de manera eficaz, en garantía del derecho al acceso a la administración de justicia en un plazo razonable; sin embargo, para efecto de este estudio lo que se sostiene es que tal vacío impide afirmar con certeza que la protección que aquí se pretende pueda ser objeto de una decisión oportuna, *con la urgencia que se requiere* y, por lo tanto, es un elemento determinante para valorar la eficacia del medio de defensa que, a través de la Procuraduría General de la Nación, ha activado Colpensiones.

65. En esta línea de entendimiento, tampoco puede pasarse por alto que precisamente como en los artículos 30 a 34 de la Ley 712 de 2001 no se menciona nada en relación con las medidas cautelares, la Corte Suprema de Justicia ha indicado que ellas no están llamadas a prosperar cuando se acude al recurso extraordinario regulado en esas normas. En efecto, en el año 2020, en un Auto que resolvía sobre la admisión de una acción de revisión, esa alta Corporación, en su instancia laboral, sostuvo lo siguiente: *“la medida cautelar solicitada por la demandante, es desacertada por cuanto dicha fórmula procesal no se encuentra contemplada dentro del trámite del recurso extraordinario de revisión.”*¹⁹² Cierta oposición podría presentarse a una postura de esta naturaleza, teniendo en cuenta que hasta hace muy poco el trámite ordinario de los procesos laborales carecía de un régimen de medidas cautelares efectivo, dado que, de conformidad con lo establecido en el artículo 85A del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social modificado por el artículo 37A de la Ley 712 de 2001, solo era posible la imposición de caución cuando el demandado efectuara actos que el juez estimara tendientes a insolventarse o a impedir la efectividad de la sentencia, o cuando se considerara que el demandado se encontraba en graves dificultades para el cumplimiento oportuno de sus obligaciones, caso en el cual era viable la caución *“que oscilará entre el 30 y el 50 % del valor de las pretensiones.”* Sin embargo, recientemente, en la Sentencia C-043 del 25 de febrero de 2021,¹⁹³ esta disposición fue objeto de estudio por inconstitucionalidad, invocándose para el efecto la lesión del principio de igualdad, dado que este régimen resultaba deficitario en comparación con aquel previsto en el Código General del Proceso.¹⁹⁴

¹⁹² Auto de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia del 26 de febrero de 2020, Radicado 86.655, M.P. Jorge Luis Quiroz Alemán.

¹⁹³ M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

¹⁹⁴ Este déficit, de hecho, fue advertido por esta Corporación en varias oportunidades, en las cuales consideró que la acción de tutela era procedente para proteger con urgencia un derecho fundamental de orden laboral comprometido en la petición de amparo, dada la inexistencia de un régimen cautelar efectivo. Ver la Sentencia T-774 de 2015. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva cuyo resolutivo vigésimo primero dispuso: *“EXHORTAR al Congreso de la República para que dentro del año siguiente a la comunicación de esta sentencia estudie la incorporación de un mecanismo de medidas cautelares en el proceso ordinario laboral que permita el reconocimiento y pago provisional de una pensión frente a las personas que buscan la garantía del derecho prestacional por esa vía. Lo anterior, en cualquier etapa del proceso y hasta tanto quede ejecutoriada la sentencia que se profiera en el trámite.”*

66. La Sala Plena, en aras de hacer efectivos los principios constitucionales de protección especial al derecho del trabajo, ínsitos en las reclamaciones de orden laboral, el derecho a la tutela judicial efectiva y la igualdad procesal, resolvió declarar exequible de forma condicionada el artículo 85A del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social modificado por el artículo 37A de la Ley 712 de 2001, en el entendido según el cual en la Jurisdicción ordinaria laboral pueden invocarse las medidas cautelares *innominadas*, previstas en el literal “c” del numeral 1 del artículo 590 del Código General del Proceso.¹⁹⁵ Dicho literal establece, principalmente, que se puede aplicar “*cualquiera otra medida que el juez encuentre razonable para la protección del derecho objeto del litigio, impedir su infracción o evitar las consecuencias derivadas de la misma, prevenir daños, hacer cesar los que se hubieren causado o asegurar la efectividad de la pretensión.*” Esta sentencia de constitucionalidad representa, por consiguiente, un tránsito jurisprudencial relevante que deberá ser valorado y desarrollado en su integridad por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia. Especialmente, será dicho órgano judicial quién, considerando el nuevo y amplio criterio de decisión establecido por esta Corporación, determine la adopción de la medida cautelar *innominada* al interior de este recurso de revisión, en atención a los intereses que estén involucrados.

67. En suma, teniendo en cuenta que (i) emitir una sentencia en el marco de una acción especial de revisión supera ampliamente, en la práctica, el término preceptivo de 20 días; (ii) existe falta de certeza sobre la regulación normativa y la oportunidad de las decisiones que deben adoptarse al interior de la demanda de revisión, en punto de una solicitud de *cautela*; situación que ha llevado, incluso, a que las medidas cautelares no sean tramitadas, en ocasiones, por la Corte Suprema de Justicia al estimar que aquellas no son propias de tal proceso y (iii) ante la presencia de un nuevo panorama jurisprudencial en esta específica materia que debe ser valorado detenidamente por la Sala de Casación Laboral de dicha Corporación, es posible concluir que la aludida acción de revisión no es eficaz, en esta ocasión, para proteger oportunamente los intereses comprometidos. Vale aclarar que si bien la jurisprudencia de esta Corporación ha establecido que la falta de eficacia de un recurso suele conducir, en sede de tutela, a una protección definitiva del derecho fundamental alegado, lo cierto es que no puede desconocerse que, en la actualidad, el mecanismo principal e idóneo para resolver discusiones como la presente esta siguiendo su curso natural en el escenario correspondiente.¹⁹⁶ Así las cosas, pensar en la concesión de un amparo definitivo, en esta oportunidad, supondría una grave intromisión en el campo de acción y de competencia de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia y desconocería, al tiempo, que la acción de tutela se caracteriza por su

¹⁹⁵ Sentencia C-043 del 25 de febrero de 2021; Expediente D-13736, M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

¹⁹⁶ Sobre el particular pueden consultarse, entre muchas otras, las sentencias SU-961 de 1999. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; T-482 de 2001. M.P. Eduardo Montealegre Lynett; T-471 de 2014. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez y T-499A de 2017. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

naturaleza subsidiaria.¹⁹⁷ En estas condiciones, es imperioso que el juez constitucional intervenga en defensa del patrimonio público pero de manera preventiva y transitoriamente para evitar que en el entretanto se produzca una *“afectación al erario y una clara vulneración de derechos fundamentales.”*¹⁹⁸

68. Dicho de otro modo, a la luz de las circunstancias concretas del caso bajo examen, en esta oportunidad, claramente la acción de tutela se convierte, pese a la existencia de otro medio judicial de defensa, en el único mecanismo que podría, de manera actual, cierta y transitoria, evitar un riesgo de perjuicio irremediable, es decir, una grave afectación al erario. La inminencia, urgencia, gravedad e impostergabilidad que se predica del perjuicio irremediable logra verificarse en el presente caso si se tiene en cuenta que un fallo judicial dispuso el reconocimiento de una suma de dinero considerablemente elevada por concepto de intereses moratorios cuyo desembolso se concretaría en un pago único *“el cual, una vez realizado, sale de la esfera de control de la entidad accionante y se integra al patrimonio de la solicitante, siendo fácilmente disponible y, por ende, de imposible o cuando menos difícil recuperación.”*¹⁹⁹ En sede de revisión, Colpensiones precisó que únicamente se encuentra pendiente de resolverse ante el juzgado de conocimiento una objeción presentada contra la fijación de las costas procesales ordenadas judicialmente.²⁰⁰ Quiere decir ello, que tan pronto se resuelva tal requerimiento, la decisión laboral de segunda instancia será ejecutable materialmente y, en consecuencia, sería apremiante el pago de unos valores que, a la fecha, ascienden a \$3.372.505.845 y cuyo reconocimiento, *prima facie*, desatiende el precedente judicial fijado en la materia por la Corte Suprema de Justicia en punto de la improcedencia de intereses moratorios ante controversias legítimamente desatadas entre los posibles beneficiarios de una sustitución pensional. Ante un escenario de esta naturaleza, le corresponde a la Sala de Revisión intervenir en su protección. Un razonamiento diferente, como ya se dijo, obstaculizaría la mejor utilización social y económica que requieren estos dineros públicos.²⁰¹

69. Así las cosas, pese a que Colpensiones no activó el recurso extraordinario de casación, aun cuando tal posibilidad de acción le era exigible, como (i) se encuentra de por medio la protección de dineros que potencialmente se desviarían del caudal estatal y que podrían impactar en el goce de importantes derechos y principios de rango constitucional y (ii) está en curso actualmente el recurso especial de revisión ante la Sala de Casación

¹⁹⁷ En la Sentencia SU-1052 de 2000 (M.P. Álvaro Tafur Galvis) se dijo: *“Al respecto se ha sostenido que la acción de tutela es subsidiaria, en cuanto no procede cuando el ordenamiento prevé otro mecanismo para la protección del derecho invocado.”*

¹⁹⁸ Sentencia T-610 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹⁹⁹ Intervención del Ministerio Público en el trámite de tutela. (Folio 50).

²⁰⁰ En este punto, aclaró que no ha adelantado intervención alguna ni *“está ejerciendo ninguna otra gestión o trámite judicial en contra de la liquidación de los intereses moratorios, ante cualquier otra autoridad judicial, salvo la acción de tutela interpuesta contra el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali- Sala Laboral.”* (Folio 3 del oficio del 8 de marzo de 2021, remitido electrónicamente a la Corte Constitucional por parte de Colpensiones).

²⁰¹ Precisamente en la Sentencia C-064 de 2005 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández) se indicó que *“[e]n un Estado como el nuestro, con recursos limitados, es muy importante que antes de discutir su utilización, nos pongamos de acuerdo en los principios básicos que se deben cumplir para la destinación de los dineros públicos. [Estos] principios deben servir de guía para analizar la utilización que, actualmente, se le da a los recursos públicos.”*

Laboral de la Corte Suprema de Justicia, lo que obliga a ser respetuosos de la autonomía e independencia de la actividad jurisdiccional del Estado, así como del sometimiento general de los conflictos a las competencias de cada juez, esta tutela es procedente como mecanismo transitorio. Puntualmente, la activación temporal de la Jurisdicción Constitucional es necesaria e inaplazable para impedir que se consume un daño antijurídico en forma irreparable, esto es, para asegurar la intangibilidad del patrimonio público, de suerte que sea administrado “*de manera eficiente, oportuna y responsable, de acuerdo con las normas [del ordenamiento jurídico interno], con lo cual se evita el detrimento patrimonial.*”²⁰² Esta regla de decisión que se consolida en esta oportunidad emana puntualmente de las particularidades precisas que subyacen al caso concreto las cuales, como se mencionó, configuran un supuesto de perjuicio irremediable que justifica la intervención excepcional de esta Corporación para impedir un gran impacto negativo sobre el erario. La pertinencia de su aplicación a casos futuros que entrañen la potencial afectación del patrimonio público dependerá necesariamente de un nuevo examen del asunto, concreto y riguroso, por parte del juez constitucional, a partir del cual determine con especial cautela si la acción de amparo, amén de su carácter subsidiario, es procedente y sí, además, se erige en el medio principal para dirimir una controversia de esta naturaleza. Esto es, determine, en el marco de su competencia, si es razonable o, mejor aún, apremiante desplazar, a partir de las especificidades de la materia bajo su examen, los otros instrumentos judiciales o mecanismos de preservación de los derechos disponibles en el orden interno para suplir este tipo de debates. Lo anterior, dado que un empleo generalizado e indeterminado de la *regla* podría desconocer, arbitraria e injustificadamente, el mandato general de asignación de atribuciones al juez natural que le permite dirimir preferentemente, según su especialidad, las diversas disputas, como aquellas que involucran la salvaguarda de las finanzas nacionales y propiciar, en esta vía, el uso inconveniente o inadecuado de la tutela, desnaturalizando así su alcance.

70. *Inmediatez.*²⁰³ En este asunto se verifica el cumplimiento del requisito de *defensa oportuna*, dado que entre la providencia judicial que se cuestiona en esta instancia y la interposición de la presente acción de tutela transcurrieron 4 meses y 27 días, lapso que se juzga razonable y proporcionado.²⁰⁴ Así, se tiene que la sentencia controvertida es del 31 de mayo de 2017; el 6 de junio siguiente se promovió solicitud de aclaración y adición, la cual fue resuelta desfavorablemente mediante Auto Interlocutorio No. 152 del 12 de diciembre de 2018.²⁰⁵ De acuerdo con el artículo 302²⁰⁶ del

²⁰² Fallo 1330 de 2011 del Consejo de Estado, replicado más adelante en la Sentencia T-540 de 2013. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

²⁰³ De la configuración de la acción de tutela como mecanismo de protección inmediata de los bienes fundamentales, la Corte ha concluido que, sin pretender la fijación de un término de caducidad, su interposición debe efectuarse dentro un plazo *razonable*, en relación con la complejidad del asunto y la situación particular del actor; y *proporcionado*, frente a los principios de cosa juzgada, estabilidad jurídica e intereses de terceros que podrían verse afectados por la decisión.

²⁰⁴ Lo anterior, teniendo en cuenta que la vacancia judicial para entonces transcurrió entre el 19 de diciembre de 2018 y el 11 de enero de 2019.

²⁰⁵ Como consecuencia de lo anterior, el 15 de febrero de 2019, el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Cali profirió el Auto No. 388 de obedézcase y cúmplase lo resuelto por el superior (ver numeral 8 *supra*).

Código General del Proceso, en tal fecha quedó debidamente ejecutoriada la providencia ordinaria de segunda instancia proferida por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Cali; al tiempo que el mecanismo constitucional se formuló el 31 de mayo del 2019.

71. *Trascendencia de la presunta irregularidad procesal.* En el asunto bajo examen el cargo invocado no remite a un vicio de procedimiento, por lo cual sobre este requisito no se presenta objeción.

72. *Formulación razonable de la acción de tutela.*²⁰⁷ Atendiendo a la carga especial que recae sobre quien invoca una solicitud de amparo contra autoridad judicial, por sus providencias, también se concluye que se satisface este requisito. En la tutela, la entidad peticionaria identificó con claridad los presupuestos fácticos del caso; explicó detalladamente los motivos por los cuales consideró que le han sido vulnerados sus derechos fundamentales y las causas que la llevaron a solicitar su protección constitucional; argumentos que además edificó sobre la presunta configuración de (i) un “*defecto sustantivo por desconocimiento del precedente judicial*” fijado por el máximo tribunal de la Jurisdicción ordinaria; (ii) una decisión sin motivación puesto que “*la argumentación para decidir el sentido del fallo [objeto de controversia fue] defectuosa, insuficiente y carece de fundamento [a pesar] de que el juez [ordinario laboral] de primera instancia realizó la advertencia frente a la improcedencia de los intereses de mora en la eventualidad de controversia entre los potenciales beneficiarios*”²⁰⁸ y (iii) una violación directa de la Constitución Política. En estos términos, es posible identificar un problema jurídico preciso y de interés para el estudio correspondiente del juez constitucional.

73. *Que no se trate de tutela contra un fallo de tutela.* Está claro que la decisión judicial atacada no es una sentencia de tutela sino una providencia proferida en sede de segunda instancia al interior de un proceso ordinario laboral. Así las cosas, satisfecha la última exigencia formal de procedibilidad de la petición constitucional contra providencias judiciales, se continuará con el estudio propuesto.

5. Estudio de la procedencia específica de la presente acción de tutela

74. Tomando en cuenta la carga que asume quien invoca una solicitud de amparo contra providencia judicial, de un lado, y la competencia de la Corte Constitucional en sede de revisión para centrar su análisis en los aspectos con trascendencia, la Sala precisa que de los tres defectos invocados por

²⁰⁶ “EJECUTORIA. Las providencias proferidas en audiencia adquieren ejecutoria una vez notificadas, cuando no sean impugnadas o no admitan recursos. No obstante, cuando se pida aclaración o complementación de una providencia, solo quedará ejecutoriada una vez resuelta la solicitud.” (Subrayas fuera del texto original).

²⁰⁷ En este requisito, no es indispensable que la parte accionante etiquete de modo formalmente exacto e infalible el supuesto defecto en el que estima que incurrió la actuación controvertida. Basta con que, por la claridad y razonabilidad de la solicitud de amparo, sean inteligibles las cuestiones y/o yerros de inconstitucionalidad alegados respecto de la providencia demandada.

²⁰⁸ Folio 13 del cuaderno No. 3.

Colpensiones se valorarán solamente los defectos por presunto *desconocimiento del precedente judicial* y *decisión sin motivación*, en la medida en que la sustentación que realiza sobre el cargo por infracción directa a la Constitución puede reconducirse a los dos primeros. En efecto, en caso de encontrarse acreditada la configuración de algunos de los defectos mencionados, tal situación implica *per se* el quebrantamiento constitucional, por lo que en estos términos tal reparo no amerita ser analizado con independencia a los dos antes referidos.

5.1. Caracterización del desconocimiento del precedente judicial

75. La relevancia del respeto por el precedente dentro del orden jurídico se afina en principios tales como la seguridad jurídica, a través de la predictibilidad de las decisiones judiciales, la igualdad, en virtud del cual situaciones similares -en lo importante- deben recibir idéntica respuesta y por razones de *“disciplina judicial”*, en la medida en que es necesario un mínimo de coherencia en el sistema de justicia.²⁰⁹ Su alcance ha sido precisado, entre otras, en la Sentencia SU-432 de 2015²¹⁰ en la que, acogiendo lo sostenido en la providencia T-292 de 2006,²¹¹ la Sala Plena de la Corte Constitucional expresó que: *“[e]l precedente judicial es concebido como una sentencia previa que resulta relevante para la solución de un nuevo caso bajo examen judicial, debido a que contiene un pronunciamiento sobre un problema jurídico basado en hechos similares, desde un punto de vista jurídicamente relevante, al que debe resolver el juez. Como los supuestos de hecho similares deben recibir un tratamiento jurídico similar, la sentencia precedente debería determinar el sentido de la decisión posterior.”*

76. También ha advertido esta Corporación que la fijación de una regla de decisión previa, con efectos vinculantes para el caso posterior, exige la diferenciación entre aquello que efectivamente tuvo incidencia en el pronunciamiento anterior, *ratio decidendi* y, por lo tanto, posee fuerza normativa a futuro, de aquello sin la trascendencia suficiente para ello, considerado doctrinalmente como *obiter dicta*. En este escenario, la vinculación implica que el juez que considere necesario apartarse del precedente, asuma la carga argumentativa razonable requerida para el efecto. Así, como se afirmó en la providencia SU-432 de 2015,²¹² el respeto por el precedente comprende *“tanto su seguimiento como su abandono justificado”*, en este último caso con *transparencia* y *suficiencia*, demostrando de esta manera que la interpretación alternativa brindada al asunto aporta un mejor

²⁰⁹ En la Sentencia SU-050 de 2017 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), replicando lo sostenido en la providencia SU-556 de 2014 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez), se afirmó: *“La vinculatoriedad del precedente jurisprudencial en las decisiones que adoptan los jueces en sus providencias asegura la coherencia del sistema judicial pues “permite determinar de manera anticipada y con plena certeza la solución aplicada a un determinado problema jurídico, de suerte que los sujetos están llamados a ajustar su actuar a las normas y reglas que los regulan, en concordancia con la interpretación que se ha determinado acorde y compatible con el contenido de la Constitución Política.”*

²¹⁰ M.P. María Victoria Calle Correa.

²¹¹ M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

²¹² M.P. María Victoria Calle Correa.

desarrollo a los derechos y principios constitucionales que se encuentran en tensión.²¹³

77. Finalmente, no puede perderse de vista que existen dos clases de precedentes, a saber, el horizontal y el vertical. A fin de diferenciarlos se ha fijado como parámetro de distinción la autoridad que profiere el fallo que se tiene como referente. Mientras el precedente *horizontal* se refiere al respeto que un juez debe tener sobre sus propias decisiones y sobre aquellas tomadas por funcionarios de igual jerarquía, el *vertical* apunta al acatamiento de los fallos dictados por las instancias superiores en cada jurisdicción, encargadas de unificar la jurisprudencia. En relación con esta última figura, se ha establecido que “cuando el precedente emana de los altos tribunales de justicia en el país (Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia y Consejo de Estado), adquiere un carácter ordenador y unificador que busca realizar los principios de primacía de la Constitución, igualdad, confianza legítima y debido proceso. Adicionalmente, se considera indispensable como técnica judicial para mantener la coherencia del sistema.”²¹⁴ En la práctica jurídica actual, el carácter vinculante y de fuente de derecho de la jurisprudencia emanada de las altas cortes en sus respectivas jurisdicciones, se encuentra plenamente reconocido en todo el orden jurídico. Las decisiones de los órganos judiciales de cierre jurisdiccional, en cuanto autoridades de unificación jurisprudencial, vinculan “a los tribunales y jueces -y a sí mismas-, con base en los fundamentos constitucionales invocados de igualdad, buena fe, seguridad jurídica, a partir de una interpretación sistemática de principios y preceptos constitucionales (C-335 de 2008).”²¹⁵

5.2. Caracterización de la decisión sin motivación

²¹³ Sobre el particular, en la Sentencia C-634 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), se consideró lo siguiente: “Resulta válido que dichas autoridades, merced de la autonomía que les reconoce la Carta Política, puedan en eventos concretos apartarse del precedente, pero en cualquier caso esa opción argumentativa está sometida a estrictos requisitos, entre otros (i) hacer explícitas las razones por las cuales se [apartan] de la jurisprudencia en vigor sobre la materia objeto de escrutinio judicial; y (ii) demostrar suficientemente que la interpretación alternativa que se ofrece desarrolla de mejor manera los derechos, principios y valores constitucionales. Esta opción, aceptada por la jurisprudencia de este Tribunal, está sustentada en reconocer que el sistema jurídico colombiano responde a una tradición de derecho legislado, la cual matiza, aunque no elimina, el carácter vinculante del precedente, lo que no sucede con otros modelos propios del derecho consuetudinario, donde el precedente es obligatorio, basado en el principio del *stare decisis*.” En la misma línea de argumentación, en la Sentencia SU-050 de 2017 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva) se estableció expresamente: “Entonces, los jueces no pueden apartarse del precedente sin que exista una razón suficiente que justifique su inaplicación en un caso concreto. Ello, dado que de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación el desconocimiento de precedentes jurisprudenciales sin expresar una argumentación razonable puede llevar a la existencia de un [defecto] en una decisión judicial.”

²¹⁴ Sentencia T-296 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. En aquella oportunidad, se señaló lo siguiente: “En la práctica jurídica actual, las instancias de unificación de jurisprudencia son ineludibles, debido a que el Derecho es dado a los operadores jurídicos a través del lenguaje, herramienta que no tiene contenidos semánticos únicos. Por tanto, el Derecho es altamente susceptible de traer consigo ambigüedades o vacíos que pueden generar diversas interpretaciones o significados. Eso genera la necesidad de que, en primer lugar, sea el juez el que fije el alcance de éste en cada caso concreto y, en segundo lugar, haya órganos que permitan disciplinar esa práctica jurídica en pro de la igualdad.”

²¹⁵ Sentencia C-816 de 2011 (M.P. Mauricio González Cuervo) en la que se advirtió: “Así, de la condición de “máximo tribunal de la jurisdicción ordinaria”, de “tribunal supremo de lo contencioso administrativo”, de “guarda de la integridad y supremacía de la Constitución” que les fija la Constitución a la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y la Corte Constitucional, respectivamente, surge el encargo de unificar la jurisprudencia en las respectivas jurisdicciones, tarea implícita en la atribuciones asignadas a la primera como tribunal de casación, en la de cierre jurisdiccional de lo contencioso administrativo del segundo, y en la función de guardián de la Constitución y de revisor de las decisiones judiciales de tutela de los derechos fundamentales que tiene la Corte Constitucional. Y de tal deber de unificación jurisprudencial emerge la prerrogativa de conferirle a su jurisprudencia un carácter vinculante. En otras palabras, el valor o fuerza vinculante, es atributo de la jurisprudencia de los órganos de cierre, quienes tienen el mandato constitucional de unificación jurisprudencial en su jurisdicción.”

78. En la Sentencia T-214 de 2012²¹⁶ se estableció que “[l]a motivación de los fallos judiciales es un deber de los jueces y un derecho fundamental de los ciudadanos, como posición jurídica concreta derivada del debido proceso. Desde el punto de vista del operador judicial, la motivación consiste en un ejercicio argumentativo por medio del cual el juez establece la interpretación de las disposiciones normativas, de una parte, y determina cómo, a partir de los elementos de convicción aportados al proceso y la hipótesis de hecho que se construye con base en esos elementos, es posible subsumir el caso concreto en el supuesto de hecho de una regla jurídica aplicable al caso. (T-247/06, T-302/08, T-868/09).” La necesidad de que las determinaciones de los jueces estén plenamente sustentadas en el marco jurídico aplicable y en los supuestos fácticos objeto de estudio fue lo que condujo a que la ausencia de motivación de la decisión judicial se convirtiera en una causal independiente de procedibilidad de la tutela contra providencias. El juez en un ejercicio hermenéutico calificado debe dar cuenta del ajuste entre su interpretación y los mandatos superiores, y mediante el despliegue de una argumentación razonable y racional tomar en cuenta todos los factores relevantes para adoptar la decisión que corresponda.²¹⁷ En otras palabras, los jueces tienen la carga de exponer suficientemente la manera como su decisión se deriva del derecho aplicable y corresponde a una adecuada valoración de los hechos sometidos a su consideración.²¹⁸

79. Como se expuso en la Sentencia T-041 de 2018²¹⁹ “precisamente en esa motivación reposa la legitimidad de [la] órbita funcional [de los servidores judiciales].” Solo mediante la motivación de una determinación judicial pueden evitarse decisiones arbitrarias por parte de los poderes públicos, y sólo cuando se conocen las razones de una decisión esta puede ser controvertida y ejercerse adecuadamente el derecho de defensa. En el caso de los jueces de última instancia, “la motivación es, también, su fuente de legitimación democrática, y el control ciudadano se convierte en un valioso medio para corregir posturas adoptadas en el pasado y eventualmente injustas o poco adecuadas para nuevas circunstancias jurídicas y sociales.”²²⁰ Ahora bien, la ausencia de motivación no se estructura ante cualquier divergencia con el razonamiento del juez, sino, únicamente, cuando su argumentación fue decididamente defectuosa, abiertamente insuficiente o inexistente.²²¹ Esto,

²¹⁶ M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

²¹⁷ Como se mencionó expresamente en la Sentencia T-214 de 2012 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva): “La Corte Constitucional ha efectuado importantes avances en determinar los estándares de racionalidad y razonabilidad que exige la determinación de los hechos del caso y ha explicado cómo el deber de motivación no se agota en una exposición sobre la interpretación de las normas jurídicas, sino que involucra también la explicación de ese paso entre pruebas y hechos, a través de la sana crítica, la aplicación de reglas de inferencia plausibles, y los criterios de escogencia entre hipótesis de hecho alternativas.”

²¹⁸ Sentencia T-247 de 2006. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

²¹⁹ M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

²²⁰ Sentencia T-214 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

²²¹ Como se explicó en la Sentencia T-247 de 2006 (M.P. Rodrigo Escobar Gil): “Es claro, por otra parte, que no todo déficit de motivación abre la vía para el amparo constitucional, porque decisiones escuetamente sustentadas, pueden, sin embargo, remitir a la consideración de elementos de hecho y de derecho que brinden suficiente soporte a la decisión, sin perjuicio de que pudiese ser deseable un más amplio desarrollo argumentativo. Tampoco procedería el amparo cuando la deficiencia en materia de motivación de una sentencia no muestre que una consideración objetiva del proceso habría permitido, con un cierto grado de probabilidad, una decisión distinta.”

porque el respeto del principio de autonomía judicial impide que el juez de tutela se inmiscuya en meras controversias interpretativas. Su competencia, ha dicho la Corte, *“se activa únicamente en los casos específicos en que la falta de argumentación decisoria convierte la providencia en un mero acto de voluntad del juez, es decir, en una arbitrariedad.”*²²²

80. Por otra parte, la jurisprudencia ha determinado que no corresponde al juez de tutela establecer a qué conclusión debió llegar la autoridad judicial accionada, sino señalar que la providencia atacada presenta un grave déficit de motivación que la deslegitima como tal.²²³ Esto es, que la decisión no es consecuencia de la aplicación razonada del derecho a los hechos relevantes y debidamente acreditados en el proceso correspondiente sino del arbitrio del funcionario judicial.

6. El reconocimiento de intereses moratorios es improcedente cuando ha sido necesario suspender el trámite de reconocimiento de la sustitución pensional por existir controversia entre los potenciales beneficiarios de la prestación, que impida definir con certeza la titularidad del derecho

81. El artículo 141 de la Ley 100 de 1993²²⁴ dispone expresamente que *“en caso de mora en el pago de las mesadas pensionales de que trata esta Ley, la entidad correspondiente reconocerá y pagará al pensionado, además de la obligación a su cargo y sobre el importe de ella, la tasa máxima de interés moratorio vigente en el momento en que se efectúe el pago.”* La Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia se ha pronunciado sobre el alcance de esta disposición normativa. Una aproximación inicial de la materia llevó al órgano de cierre a establecer que los intereses moratorios que regula el artículo 141 de la mencionada ley proceden, *“siempre que haya retardo en el pago de mesadas pensionales independientemente de la buena o mala fe en el comportamiento del deudor, o de las circunstancias particulares que hayan rodeado la discusión del derecho pensional en las instancias administrativas, en tanto se trata simplemente del resarcimiento económico encaminado a aminorar los efectos adversos que [produzca] al acreedor la mora del deudor en el cumplimiento de las obligaciones –dado su carácter resarcitorio y no sancionatorio–.”*²²⁵ Sin embargo, a partir del año 2007,²²⁶ cambió su posición

²²² Sentencia T-233 de 2007. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

²²³ Sobre el particular, se puede consultar la Sentencia T-247 de 2006. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

²²⁴ *“Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones”.*

²²⁵ Sentencia de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia del 15 de octubre de 2014, Radicado 44.384, M.P. Clara Cecilia Dueñas Quevedo, que replica lo mencionado en la Sentencia de la misma Sala del 23 de septiembre de 2002, Radicado 18.512, M.P. José Roberto Herrera Vergara. En la misma línea, en la Sentencia de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia del 12 de mayo de 2005, Radicado 22.605, M.P. Gustavo José Gnecco Mendoza se advirtió: *“En razón de la diáfana naturaleza jurídica que ostentan, esta Sala de la Corte ha precisado que “para la imposición de los intereses moratorios regulados en el artículo 141 de la Ley 100 de 1993, no es necesario que el fallador tenga que analizar la conducta de buena o mala fe de la entidad a la cual se le está reclamando el reconocimiento y pago de una pensión, porque los mismos no tienen carácter de sanción, sino de resarcimiento por la tardanza en la concesión de la prestación a la que se tiene derecho” (Sentencia de 27 de febrero de 2004, Rad. 21892).”* También puede consultarse la Sentencia de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia del 21 de septiembre de 2010, Radicado 33.399, M.P. Gustavo José Gnecco Mendoza en la que se recordó: *“Es cierto que esta Sala de la Corte ha considerado que los intereses moratorios del artículo 141 de la Ley 100 de 1993 no tienen carácter de sanción, de modo que para su imposición basta la mora en el pago de las mesadas pensionales, sin miramientos o análisis de responsabilidad, buena fe, cumplimiento condicionado o eventuales circunstancias, de ahí que no sea necesario analizar si en la conducta de la demandada hubo o no buena fe. En aplicación de ese criterio ha entendido que la obligación del*

y sostuvo de manera uniforme y reiterada que, (i) siempre que la demora encuentre plena justificación, ya sea “*porque [tenga] respaldo normativo, ora porque su postura provenga de la aplicación minuciosa de la ley*”,²²⁷ o (ii) se presente controversia entre los pretendidos beneficiarios de la sustitución pensional, que dé lugar a serias dudas respecto de estos en los términos del artículo 34 del Acuerdo 049 de 1990,²²⁸ no procede la condena por intereses de mora.²²⁹

82. Según la jurisprudencia de dicha Corporación, “*en atención a situaciones excepcionales y particulares que la han llevado a reflexionar sobre la referida doctrina y a adoptar decisiones conducentes a atenuar sus alcances, [...] los intereses moratorios del art. 141 de la L. 100/1993, no proceden en los eventos en que la entidad de seguridad social tenga serias dudas acerca de quién es el titular de un derecho pensional, por existir controversias entre los beneficiarios, y por ello, suspenda el trámite de reconocimiento de la prestación hasta tanto la jurisdicción ordinaria laboral decida mediante sentencia ejecutoriada a qué persona o personas corresponde el derecho.*”²³⁰ (Subrayas fuera del texto original). En estos casos, dado que la administradora de pensiones no se ha abstenido de reconocer y pagar la sustitución pensional de manera arbitraria o injustificada, “*sino por una controversia legítima entre potenciales beneficiarios*”,²³¹ la

reconocimiento de dichos intereses surgía aun en el evento de que la entidad de seguridad social tuviera dudas sobre el beneficiario de la prestación, pues, en ese evento podía proceder al pago por consignación de lo que creyera deber.” (Subrayas fuera del texto original). Esta postura puede igualmente ser verificada en la Sentencia de la Sala de Casación Laboral del 29 de mayo de 2003, Radicado 18.789, M.P. Isaura Vargas Díaz.

²²⁶ Sentencia de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia del 14 de agosto de 2007, Radicado 28.910, M.P. Gustavo José Gnecco Mendoza.

²²⁷ Sentencia de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia del 2 de octubre de 2013, Radicado 44.454, M.P. Jorge Mauricio Burgos Ruiz. En esa ocasión se señaló lo siguiente: “*Entiende la Corte que la jurisprudencia en materia de definición de derechos pensionales ha cumplido una función trascendental al interpretar la normativa a la luz de los principios y objetivos que informan la seguridad social, y que en muchos casos no corresponde con el texto literal del precepto que las administradoras en su momento, al definir las prestaciones reclamadas, debieron aplicar por ser las que en principio regulaban la controversia; en esas condiciones, no resulta razonable imponer el pago de intereses moratorios porque su conducta siempre estuvo guiada por el respeto de una normativa que de manera plausible estimaban regía el derecho en controversia.*” Esta misma línea de argumentación, puede consultarse en la Sentencia de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia del 6 de noviembre de 2013, Radicado 43.602, M.P. Jorge Mauricio Burgos Ruiz y también en la Sentencia de esa misma Sala del 3 de abril de 2019, Radicado 69.847, M.P. Clara Cecilia Dueñas Quevedo.

²²⁸ Este artículo dispone: “*Controversia entre pretendidos beneficiarios. Cuando se presente controversia entre los pretendidos beneficiarios de las prestaciones, se suspenderá el trámite de la prestación hasta tanto se decida judicialmente por medio de sentencia ejecutoriada a qué persona o personas corresponde el derecho. Lo anterior, sin perjuicio a que cuando se acredite legalmente la existencia de dos o más matrimonios y no hubiere separación legal respecto a uno de ellos se le concederá la pensión al primer cónyuge.*”

²²⁹ Esta postura jurídica ha sido reiterada por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, entre muchas otras, en las siguientes sentencias: Sentencia del 14 de agosto de 2007, Radicado 28.910, M.P. Gustavo José Gnecco Mendoza; Sentencia del 21 de septiembre de 2010, Radicado 33.399, M.P. Gustavo José Gnecco Mendoza; Sentencia del 2 de octubre de 2013, Radicado 44.454, M.P. Jorge Mauricio Burgos Ruiz; Sentencia del 1 octubre de 2014, Radicado 44.948, M.P. Rigoberto Echeverri Bueno; Sentencia del 15 de octubre de 2014, Radicado 44.384, M.P. Clara Cecilia Dueñas Quevedo y Sentencia del 26 de mayo de 2020, Radicado 67.795, M.P. Carlos Arturo Guarín Jurado. En este último fallo se dijo expresamente: “*recuerda la Sala que solo en casos excepcionales se ha aceptado su improcedencia [esto es, la de los intereses moratorios], por ejemplo, cuando la entidad administradora se abstiene de reconocer la prestación de sobrevivientes ante la existencia de una controversia entre posibles beneficiarios (CSJ SL11940-2017; CSJ SL704-2013; CSJ SL13369-2014 y CSJ SL14528-2014) o cuando el debate gira en torno a una preceptiva de orden legal vigente para el momento en que se cumplió la reclamación por el interesado y el derecho se otorga bajo un criterio de origen jurisprudencial (sentencias CSJ SL4403-2018 y CSJ SL12207-2016, que reiteran las sentencias CSJ SL10504-2014 y CSJ SL10637-2014).*”

²³⁰ Sentencia de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia del 15 de octubre de 2014, Radicado 44.384, M.P. Clara Cecilia Dueñas Quevedo.

²³¹ Sentencia de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia del 1 octubre de 2014, Radicado 44.948, M.P. Rigoberto Echeverri Bueno.

Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia ha considerado que no es dable atribuirle el deber de reconocer intereses moratorios.²³² En otras palabras, ha advertido con especial cuidado que para que no le resulte imputable a la administradora pensional una erogación de esta naturaleza es absolutamente necesario demostrar que realmente tenía dudas poderosas y de peso que le impedían saber con certeza quién era la persona beneficiaria del derecho y, por tanto, proceder con la asignación de la prestación. Así, no puede tratarse de cualquier simple duda sino de aquella de tal magnitud para generar incertidumbre “*que sólo [podía dirimir] con carácter vinculante el juez.*”²³³

83. En su entendimiento, “*[las dudas] deben ser **serias y jurídicamente atendibles**, esto es, que exista un real motivo de duda acerca del titular del derecho a la prestación, de suerte que la cuestión deba ser elucidada por la justicia. // Por lo tanto, mutatis mutandis, el discernimiento jurídico expuesto en la sentencia memorada en precedencia es aplicable al presente asunto, en el que existían serias dudas sobre las beneficiarias de la pensión de sobrevivientes, pues se observa que en la sentencia acusada se partió del hecho, no controvertido por las partes, referente a que la entidad demandada suspendió el pago de la pensión de sobrevivientes que venía haciendo a la esposa y a la compañera permanente del causante, por improcedente, es decir, que se abstuvo de verificar el pago, ante la incertidumbre surgida respecto a quién es la verdadera titular de ese derecho, lo que en modo alguno significa que se haya sustraído de cumplir esa obligación. // A la luz del nuevo criterio de la Sala sobre el tema, aparece entonces que el juzgador de segundo grado incurrió en una exégesis equivocada del artículo 141 de la Ley 100 de 1993, al concluir que el reconocimiento, en todos los casos, es imperativo, porque la norma es lo suficientemente clara al disponer que los intereses allí regulados se causan “en caso de mora en el pago de las mesadas pensionales de que trata esta ley”, situación que no se presenta cuando el empleador o entidad a cargo del pago no tiene a quién hacerlo, por la existencia de una duda seria y razonable surgida de la controversia entre posibles beneficiarios que se disputan la titularidad del derecho.”²³⁴ (Subrayas y negrillas fuera del texto original).*

²³² Sentencia de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia del 2 de octubre de 2013, Radicado 44.454, M.P. Jorge Mauricio Burgos Ruiz.

²³³ Sentencia de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia del 14 de agosto de 2007, Radicado 28.910, M.P. Gustavo José Gnecco Mendoza.

²³⁴ Sentencia de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia del 21 de septiembre de 2010, Radicado 33.399, M.P. Gustavo José Gnecco Mendoza. Esta posición fue posteriormente reiterada en la Sentencia de la Sala Laboral del 15 de octubre de 2014, Radicado 44.384, M.P. Clara Cecilia Dueñas Quevedo, en los siguientes términos: “*Así las cosas, la razón está de lado del recurrente, pues no es procedente el reconocimiento de los intereses moratorios del art. 141 de la Ley 100/1993, en todos los casos, como lo entendió el Tribunal, habida cuenta que la jurisprudencia del trabajo ha morigerado la imposición de los mismos en determinadas situaciones, dentro de las cuales se encuentra aquella en que a la administradora de pensiones le surge una duda razonable acerca de quién es el titular del derecho - por existir de controversia entre beneficiarios-, y por tal motivo, suspende el trámite de reconocimiento de la prestación a la espera de que la justicia laboral dirima el conflicto. No sobra acotar, que en el presente asunto la duda que le surgió al I.S.S. era atendible, pues las pruebas aportadas tanto por la cónyuge como por la compañera permanente en el trámite administrativo y que daban cuenta de la convivencia con el causante, ponían en tela de juicio quién era la verdadera titular del derecho, de ahí que, con respaldo en el art. 34 del D. 758/1990, según el cual “cuando se presente controversia entre los pretendidos beneficiarios de las prestaciones, se suspenderá el trámite de la prestación hasta tanto decida judicialmente por medio de sentencia ejecutoriada a qué persona o personas corresponde el derecho», la citada*

84. En suma, según el precedente vigente en la materia, cuando se presente controversia entre los posibles beneficiarios de una sustitución pensional y tal circunstancia origina en la entidad administradora de pensiones serias y legítimas dudas sobre la titularidad del derecho en discusión, es procedente que suspenda el trámite de reconocimiento y retarde el pago de la prestación solicitada hasta tanto un juez de la República dirima el conflicto mediante sentencia debidamente ejecutoriada. Si el juez laboral determina que una o varias personas deben acceder a la pensión sustitutiva, la entidad de seguridad social no está obligada al pago de intereses moratorios en su favor, dado que el tiempo transcurrido en definir la asignación del beneficio no es imputable a su capricho o negligencia sino que ha obedecido a la necesidad de preservar la destinación y utilización adecuada y legítima del erario implicado, mientras judicialmente se tiene certeza jurídica acerca de la exclusividad del derecho.

85. En el evento de que llegue al conocimiento del juez de tutela, una providencia que dispone el pago de intereses moratorios, al parecer, en contravía de la *regla de decisión* previa y el juez constitucional encuentra que su intervención está justificada y es necesaria como mecanismo transitorio, le corresponde, en defensa del patrimonio público y en atención precisa a las circunstancias concretas del asunto, adelantar un estudio que, *prima facie* y sin desconocer la competencia atribuida a la Jurisdicción ordinaria competente, se dirija a establecer si la decisión judicial valoró adecuadamente o no la existencia de dudas poderosas y razonables en la administradora de pensiones en su decisión de suspender el reconocimiento de la mesada pensional. De encontrarse que tal valoración no siguió los parámetros jurisprudenciales, es imperiosa su intervención temporal, mientras el juez con competencia, en este caso la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, juzga definitivamente el caso.

7. La Corte Constitucional debe actuar en defensa del patrimonio público por lo que suspenderá transitoriamente la ejecutabilidad de la providencia judicial censurada

86. En esta oportunidad la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones-, a través del mecanismo constitucional de tutela, cuestiona la validez de la decisión proferida por la Sala Primera de Decisión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali el 31 de mayo de 2017, que, en el marco del proceso ordinario laboral incoado para reclamar la sustitución pensional del causante Norman Sánchez Cardona, dispuso el reconocimiento y pago de intereses moratorios en beneficio de la señora Gloria Amparo Gómez de Sánchez en un valor que, a la fecha, asciende a \$3.372.505.845. Tal determinación, según la parte accionante, origina “*la [potencial] fuga [de]*

administradora haya decidido dejar en suspenso el reconocimiento y pago del 50% de la pensión de sobrevivientes.”
(Subrayas y negrillas fuera del texto original).

recursos [públicos]”²³⁵ de difícil recuperación, dado que una vez se proceda con la cancelación de dichos valores aquellos entran a integrar inmediatamente el patrimonio de la beneficiaria. En estas condiciones, Colpensiones invoca la intervención del juez de tutela para asegurar la destinación correcta y eficiente de los recursos estatales, especialmente cuando su reconocimiento esta precedido de serias dudas por (i) contravenir el marco jurisprudencial vigente en la materia y (ii) no justificarse con un criterio de *razón suficiente* porque era razonable ordenar tal erogación.

87. A partir de lo anterior le corresponde a la Sala establecer si, *prima facie* y con la información obrante en el expediente, la determinación adoptada por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali, en su Sala de Decisión Laboral, se ajusta al ordenamiento constitucional o si, por el contrario, constituye una lesión de los derechos fundamentales de Colpensiones, con incidencia en las finanzas del Estado. Desde ya se advierte que la autoridad accionada incurrió con su actuación en una violación del derecho al debido proceso de la entidad peticionaria, dando paso a la configuración de (i) un desconocimiento del precedente judicial trazado por la Corte Suprema de Justicia, en su calidad de máximo tribunal de la Jurisdicción ordinaria y, de contera, (ii) una decisión sin motivación.

7.1. Análisis de la causal denominada desconocimiento del precedente judicial

88. Como se explicó en el apartado 6 *supra* de esta providencia, “*se debe descartar la imposición de intereses moratorios, [cuando la entidad de seguridad social] no se abstuvo de reconocer la [sustitución pensional] de manera arbitraria o injustificada, sino por una controversia legítima entre potenciales beneficiarios.*”²³⁶ Conforme la jurisprudencia de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en situaciones excepcionales en las que existe un real y poderoso motivo de duda sobre el beneficiario o los beneficiarios a la prestación económica, el hecho de que no se reconozca y pague la misma por la administradora de pensiones, en espera de que la justicia defina con carácter definitivo quien es el titular del derecho, es razón para que no proceda la imposición de los intereses de mora previstos en el artículo 141 de la Ley 100 de 1993.²³⁷ La labor de verificar la trascendencia de las dudas en el surgimiento del derecho debatido le corresponde, en esencia, al juez laboral, sin embargo, si el conocimiento del asunto llega al funcionario de tutela y este encuentra fundadamente la necesidad de desplazar, aunque sea transitoriamente, a la autoridad natural en la definición del conflicto es indispensable que asuma la carga probatoria de demostrar por qué no existía certeza jurídica acerca del verdadero titular del

²³⁵ Folio 6 del cuaderno No. 3.

²³⁶ Sentencia de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia del 1 octubre de 2014, Radicado 44.948, M.P. Rigoberto Echeverri Bueno.

²³⁷ Sentencia de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia del 21 de septiembre de 2010, Radicado 33.399, M.P. Gustavo José Gnecco Mendoza.

derecho y, en consecuencia, por qué no era dable condenar a la entidad de seguridad social al desembolso de tal erogación.

89. En esta oportunidad, está probado que el señor Norman Sánchez Cardona falleció el 2 de octubre de 2002. Para tal momento era pensionado por vejez del Instituto de Seguros Sociales -ISS-, conforme lo dispuesto en la Resolución No. 016766 del 15 de diciembre de 2000. Como pretendidas beneficiarias del causante acudieron a reclamar la sustitución pensional en sede administrativa las siguientes personas: (i) Gloria Amparo Gómez de Sánchez, en calidad de cónyuge, (ii) Myriam Cárdenas de Sánchez, en condición de cónyuge, (iii) Luz Ángela Delgado Franco, en calidad de compañera permanente y (iv) María Cardona Flórez, actuando como madre del asegurado. Ante la controversia suscitada entre las cuatro presuntas beneficiarias de la prestación, el ISS suspendió el trámite de reconocimiento pensional promovido hasta tanto se decidiera judicialmente a qué persona o personas correspondía la titularidad del derecho, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 34 del Acuerdo 049 de 1990. En concepto de la entidad, era indispensable detener la asignación de la prestación dado que no resultaba posible establecer de manera cierta si realmente existía una persona con mejor derecho para reclamar la pensión, *“máxime cuando todas [las reclamantes] aducen ser las directas beneficiarias del causante, aportando para ello las pruebas pertinentes que así lo demuestren.”*²³⁸

90. En los casos de dos de las solicitantes, según la entidad accionante, los elementos probatorios que allegaron fueron objeto de graves cuestionamientos por parte de otra de las reclamantes, lo que condujo de manera inevitable a la definición del conflicto por la administración de justicia pues, además, un concepto de la Contraloría General de la República, emitido a través de la Gerencia Departamental del Valle del Cauca, exigía y avalaba proceder en ese sentido. Precisó que esa entidad intervino en el trámite administrativo prestacional, tras recibir una denuncia por parte de la señora Luz Ángela Delgado Franco sobre presuntas irregularidades en la reclamación de la prestación sustitutiva. Así, en su condición de máximo órgano de control fiscal del Estado, adelantó hallazgos administrativos relevantes que llevaron a la emisión de una alarma, advirtiendo acerca de la existencia de contradicciones *“entre los testimonios de las diferentes entrevistas sobre convivencia y dependencia económica con el causante”*²³⁹ que reposaban en el expediente de la reclamación y que aludían, inclusive, a la presencia de *“una presunta falsedad de las partidas notariales de matrimonio aportadas en las reclamaciones de la señoras [Myriam] Cárdenas Rubio y Gloria Amparo Gómez Ortiz”*,²⁴⁰ de manera que la jurisdicción competente debía valorar tal eventualidad.²⁴¹

²³⁸ Folio 88.

²³⁹ Oficio del 21 de septiembre de 2004 de la Contraloría General de la República. (Folio 88 y folio 83 del cuaderno de revisión).

²⁴⁰ *Ibidem*.

²⁴¹ Del recuento fáctico anterior, da cuenta la información consignada en los fundamentos 2, 3 y 4 *supra* de esta providencia.

91. Del contexto esbozado se deriva con claridad que el Instituto de Seguros Sociales tuvo razones *fundadas y poderosas* que le impidieron en su momento proceder con la definición del reconocimiento de la sustitución pensional invocado por las cuatro ciudadanas mencionadas. En efecto, en el año 2003, al enfrentarse al requerimiento prestacional promovido determinó razonablemente que el asunto puesto bajo su conocimiento estaba precedido de una controversia mayor, por cuanto las pruebas aportadas por las distintas solicitantes dentro del trámite ponían en tela de juicio quién era la verdadera titular del derecho dado que todas estaban reclamando la misma prestación “*aduciendo su convivencia hasta último momento con el asegurado fallecido*”,²⁴² lo que complejizaba “*determinar con exactitud a cual de todas las peticionarias le [asistía] el derecho invocado.*”²⁴³ En esencia, el hecho de que dos cónyuges, una compañera permanente y la madre del causante se presentaran simultáneamente a reclamar la prestación generaba un panorama de incertidumbre que justamente le fue puesto de presente al ISS por la Contraloría General de la República, en su condición de órgano encargado de “*procurar el buen uso de los recursos y bienes públicos.*”²⁴⁴ Dicha institución previno a la entidad sobre la presencia de potenciales anomalías o comportamientos ilícitos que eventualmente debían ser valorados, inclusive, por la Fiscalía General de la Nación antes de proceder a determinar la titularidad de la prestación.

92. Estas circunstancias llevaron al Instituto de Seguros Sociales a tener motivos robustos para cuestionar, con apoyo en serios fundamentos, no solo la titularidad o la exclusividad del derecho en discusión sino también la legitimidad misma de sus reclamantes. Por esta razón, con el respaldo normativo del artículo 34 del Acuerdo 049 de 1990 y procurando el adecuado ejercicio de la gestión pública a su cargo, acertadamente suspendió toda la actuación administrativa tendiente a reconocer derechos pensionales, hasta tanto un juez de la República, mediante el despliegue de un debate probatoriamente suficiente, tomara una determinación jurídica de fondo con la legalidad requerida para comprometer debidamente el patrimonio público involucrado.²⁴⁵

93. Para la Sala, las circunstancias particulares previas, en aplicación del

²⁴² Folio 27 del cuaderno No. 3 y folio 74 del cuaderno de revisión.

²⁴³ Folio 88.

²⁴⁴ Precisamente la Contraloría General de la República (i) procura el resarcimiento del patrimonio público; (ii) en ejercicio de la denominada Jurisdicción coactiva, intenta recuperar los recursos y bienes públicos que han sido objeto de deterioro como resultado de su mala administración o que han sido apropiados en forma indebida por los funcionarios o por los particulares; (iii) genera una cultura de control del patrimonio del Estado y de la gestión pública y (iv) promueve la transparencia en el uso de los recursos públicos, mediante un proceso estratégico y focalizado en aquellas entidades y/o áreas de alto riesgo previamente identificadas. Para mayor información, puede consultarse directamente el portal web de la entidad.

²⁴⁵ Tal y como lo indicó Colpensiones en su línea de defensa desplegada a lo largo del trámite de tutela: “*la actuación de esta entidad no fue capricho ni negligencia, contrario a ello, el suspenso de la prestación se realizó en procura de proteger los derechos y garantías de las personas que la jurisdicción [ordinaria definió] que les corresponde el derecho, justificación objetiva, razonable y jurídicamente viable, toda vez que tuvo fundamento [en el] artículo 34 del acuerdo 049 de 1990 aprobado por el decreto 758 de 1990, pues el propósito era garantizar (i) el patrimonio de los beneficiarios y; (ii) que los recursos de dicha prestación económica cumplan con la finalidad para la cual fueron creados.*” (Folio 11 del cuaderno No. 3).

precedente judicial fijado por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, justificaban la improcedencia del pago de los intereses moratorios que son materia de discusión. En términos prácticos, conducían a que el Tribunal Superior del Distrito de Cali, al desatar el recurso de apelación promovido por la señora Gloria Amparo Gómez contra la sentencia ordinaria laboral de primera instancia, proferida por el Juzgado Sexto Laboral de Descongestión del Circuito de Cali, considerara que el contexto de controversia en el que se había desarrollado la reclamación de la sustitución pensional del causante habilitaba y, más que eso, exigía al Instituto de Seguros Sociales, hoy Colpensiones, abstenerse válidamente de efectuar el pago de la prestación solicitada hasta que la justicia definiera con “*certeza jurídica acerca del verdadero titular*.”²⁴⁶ No podía comprender entonces que el prolongado paso del tiempo en la definición del derecho era imputable a un actuar caprichoso, arbitrario o negligente del ISS o, dicho de otro modo, que había existido de su parte un retardo o una mora injustificada en el cumplimiento de sus obligaciones pensionales que diera lugar a la sanción contemplada en el artículo 141 de la Ley 100 de 1993.²⁴⁷

94. Sin embargo, en abierto desconocimiento de las *reglas jurisprudenciales* que gobiernan la solución del caso concreto, realizó una desacertada apreciación del asunto y, en consecuencia, ordenó el reconocimiento de los intereses moratorios. Lo anterior, tomando como fundamento el precedente judicial en la materia que regía en la Corte Suprema de Justicia hasta antes del año 2007 (ver numeral 81 *supra*). Esto es, bajo el errado razonamiento de que “*la naturaleza de dichos intereses es resarcitoria y no sancionatoria, sin que haya lugar a determinar buena o mala fe de la demandada, sino simplemente la ocurrencia del retardo, como en efecto se da en este caso*.”²⁴⁸

95. Tal actuación la desplegó el Tribunal sin, además, justificar apropiadamente por qué era adecuado y, sobre todo, forzoso en esta ocasión asumir dicha postura, pese a la evidencia probatoria que obraba en el expediente del proceso laboral. No hizo explícitas las razones por las cuales debía necesariamente apartarse o inaplicar, en ejercicio de su autonomía judicial, el precedente vigente sobre la materia fijado por el máximo tribunal de la Jurisdicción ordinaria.²⁴⁹ En esa dirección, tampoco demostró con *suficiencia y transparencia* por qué la argumentación que empleó el fallador

²⁴⁶ Sentencia de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia del 14 de agosto de 2007, Radicado 28.910, M.P. Gustavo José Gnecco Mendoza.

²⁴⁷ Como lo mencionó el Ministerio Público en su intervención al trámite: “*no es posible deducir que hay lugar al reconocimiento y pago de intereses moratorios puesto que, como ya se dijo, teniendo de presente la reclamación de plurales pretendidas beneficiarias, la entidad convocada actuó de la manera que se lo imponían las exigencias del Estado de Derecho y la disposición normativa que regula dicha temática. En el marco de sus competencias y con el soporte normativo adecuado dejó en suspenso la prestación hasta tanto la justicia ordinaria dirimiera la controversia, lo cual descarta el capricho, la arbitrariedad o la actuación en forma contraria a derecho*.” (Folio 17 de la acción de revisión presentada por la Procuraduría Delegada para Asuntos Civiles y Laborales ante la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, cuyo contenido fue remitido electrónicamente a la Corte Constitucional).

²⁴⁸ Folio 21 del cuaderno No. 3.

²⁴⁹ En los términos de la entidad accionante: “*el Tribunal Superior [del] Distrito Judicial de Cali, no hizo ningún pronunciamiento respecto a la razón por la que se aparta del precedente, razón por la cual, incumplió con su deber legal de motivar bajo la autonomía judicial las razones de hecho o de derecho por las cuales dicho precedente no era aplicable al presente asunto*.” (Folio 13 del cuaderno No. 3).

laboral de primer grado para ordenar, con fundamento en la jurisprudencia aplicable, la indexación de las mesadas pensionales causadas, en beneficio de las señoras Gloria Amparo Gómez y Luz Ángela Delgado Franco, y no el pago de intereses moratorios (ver numeral 6 *supra*) frustraba el desarrollo adecuado de los derechos, principios y valores constitucionales que estaban en juego y, en esa medida, por qué era imperioso imprimirle al asunto objeto de estudio una interpretación alternativa que permitiera alcanzar tal propósito. Entendiendo lo anterior, cuando un juez, como ocurre en esta oportunidad con el Tribunal accionado, se aísla o se aparta de un precedente establecido y plenamente aplicable a determinada situación jurídica, sin cumplir con la carga de justificación razonable “*incurre en la causal de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales, referente al desconocimiento del precedente judicial. Debido a que, con ese actuar, vulnera los derechos fundamentales a la igualdad y al debido proceso de [quienes] acudieron a la administración de justicia*”,²⁵⁰ lo que da lugar a su protección por la vía constitucional.

7.2. Análisis de la causal denominada decisión sin motivación

96. Directamente ligado al defecto previamente identificado, encuentra la Sala que el Tribunal Superior de Cali también incurrió en una decisión sin motivación. En la Sentencia proferida el 31 de mayo de 2017 la autoridad judicial dispuso “**Modificar** la sentencia consultada y apelada en el sentido de conceder intereses moratorios a favor de Gloria Amparo Gómez sobre las mesadas adeudadas, a partir del 2 de octubre de 2002, fecha de causación del derecho, CONFIRMAR en lo demás.”²⁵¹ Para arribar a tal posición se apoyó en las siguientes consideraciones: “*En lo que tiene que ver con la apelación por la absolución de intereses moratorios argüida por la señora Gloria Amparo, esta Sala de Decisión considera que ha[y] lugar a ellos por cuanto a los beneficiarios de las pensiones, la legislación nacional les concede el derecho a gozar de los intereses moratorios cuando no se les reconoce a tiempo las mesadas correspondientes (Art. 141 de la ley 100 de 1993), no otra podría ser la actitud del legislador cuando por tantos años se vivió en Colombia el nefasto espectáculo de no gozar de la pensión aunque se tuviera el derecho, teniendo solo posibilidad real al goce cuando a bien tuvieran las entidades reconocer el derecho sin ninguna consecuencia económica en su contra, lo que vino a cambiar con la citada ley, al menos en lo referente a la consecuencia económica, pues se estableció el derecho a los intereses más altos del mercado financiero, sin que se derrumbe dicho beneficio por tratarse de una pensión de sobrevivientes, por cuanto la naturaleza de dichos intereses es resarcitoria y no sancionatoria, sin que haya lugar a determinar buena o mala fe de la demandada, sino simplemente la ocurrencia del retardo, como en efecto se da en este caso, por tanto, al causarse el derecho desde el 2 de octubre de 2002, sin que en su entretanto se reconociera interés por el pago tardío de ese derecho, siendo propio indicar que la reclamación*

²⁵⁰ Sentencia T-296 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

²⁵¹ Folio 22 del cuaderno No. 3.

*administrativa pensional para el caso se presentó el 31 de octubre de 2002 por la señora Gloria Amparo Gómez.*²⁵²

97. Una lectura de lo anterior, permite reflejar la deficiencia argumentativa de la sentencia que se impugna a través de la acción de tutela. No se observa con claridad en la providencia del Tribunal las razones fácticas y jurídicas que lo llevaron a inaplicar el precedente judicial en materia de improcedencia de intereses moratorios, por la existencia de una duda en el surgimiento del derecho y, en consecuencia, a condenar a Colpensiones al pago de estos valores. Si su decisión fue separarse de la posición inicial del Juzgado Sexto Laboral de Descongestión del Circuito de Cali que, incluso, se apoyó para fallar en una providencia de la Sala Laboral del órgano colegiado,²⁵³ tenía la carga de exponer por qué esa nueva opción argumentativa, distinta a la que venía empleándose en su misma Corporación, garantizaba de una manera más justa los derechos en juego. Así, debió explicar por qué (i) en esta oportunidad se causó un retardo injustificado en el pago de las mesadas pensionales demandadas, especialmente, por qué el no reconocimiento oportuno del derecho resultaba atribuible a un comportamiento descuidado o abusivo del entonces Instituto de Seguros Sociales con la virtualidad de ser reprochado mediante la imposición de una condena económica, en vista de las repercusiones negativas que originó en el acceso a la seguridad social de las reclamantes. En esta línea de entendimiento, (ii) tenía que precisar igualmente por qué la consecuencia derivada de tal supuesto actuar omisivo prolongado en el tiempo, si es que así pudiera justificarse, devenía necesariamente en la causación de una mora imputable desde el año 2002, cuando se materializó el derecho a la sustitución pensional por la muerte del asegurado, Norman Sánchez Cardona.

98. Arribar a una postura como la acogida exigía de suyo argumentar por qué el tiempo que tardó la resolución del proceso judicial no obedeció a las vicisitudes propias en su interior sino a un actuar imputable al ISS.²⁵⁴ Consecuentemente esto llevaba a que el fallo expresara razonablemente por qué el remedio adecuado, ante la situación fáctica, no era, como lo dispuso el juez laboral de primera instancia, la indexación de las mesadas pensionales causadas en una liquidación equivalente a \$578.422.442 sino la generación de intereses moratorios en una cuantía, para entonces, de \$2.929.076.962.²⁵⁵ Con todo, la autoridad judicial demandada no motivó por qué, a la luz de los

²⁵² Y concluyó: “Así las cosas, se revoca la condena del juzgado por la indexación de las mesadas pensionales, por cuanto los intereses moratorios incluyen la actualización de la moneda.” (Folio 21 del cuaderno No. 3).

²⁵³ Ver numeral 6 *supra*.

²⁵⁴ Por ejemplo, el Ministerio Público, en su intervención en sede de revisión, dijo que: “[e]l trámite del proceso se extendió debido a innumerables vicisitudes ajenas a la voluntad de la demandada Colpensiones, las cuales consistieron en la integración sucesiva de varios sujetos procesales, la acumulación procesal, la prejudicialidad decretada, el envío en varias ocasiones del proceso a juzgados de descongestión y por ende el conocimiento del mismo por varios funcionarios judiciales, el adelantamiento de un significativo número de audiencias, el desgaste probatorio y otras circunstancias que, como se ve, no son imputables a la entidad de seguridad social convocada al proceso la cual, en esas condiciones, no puede cargar con las consecuencias de dicho retardo a través del reconocimiento de una millonaria suma por concepto de intereses moratorios.” (Folio 10 de la acción de revisión presentada por la Procuraduría Delegada para Asuntos Civiles y Laborales ante la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, cuyo contenido fue remitido electrónicamente a la Corte Constitucional).

²⁵⁵ Folio 14 del cuaderno No. 3.

hechos del caso, debía imponerse una condena superior, en una diferencia en dinero de \$2.350.654.520 con el impacto que una erogación de tal naturaleza acarrearía en el manejo eficiente y correcto del erario. Justamente tal implicación económica tornaba imperioso un pronunciamiento del Tribunal Superior de Cali con mayor rigor, en el que justificara contundentemente por qué, a pesar de la existencia de un precedente consolidado sobre la materia debatida, debían comprometerse en tal magnitud las finanzas disponibles del Estado.²⁵⁶ Al no hacerlo, la Sala Laboral de la Corporación de Justicia colegiada condujo a que su decisión carezca de validez, dando lugar a considerar que la misma no fue consecuencia de la aplicación fundada del derecho a los hechos notables, apropiadamente acreditados en el proceso ordinario laboral, sino a su simple arbitrio.

99. De acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación, “[l]a exigencia de motivación de las sentencias judiciales tiene sentido no solo por que la misma es presupuesto de la garantía de la doble instancia, dado que en la práctica, si el juez no expresa suficientemente las razones de su fallo, se privaría a la parte afectada por el mismo, del ejercicio efectivo de los recursos que pueda haber previsto el ordenamiento jurídico, sino también como elemento de legitimación de la actividad jurisdiccional, puesto que los destinatarios de la misma deben recibir de manera clara el mensaje según el cual la decisión no es el fruto del arbitrio del funcionario judicial sino el producto de la aplicación razonada del derecho a los hechos relevantes y debidamente acreditados en el proceso. De este modo, los jueces deben exponer suficientemente la manera como su decisión se deriva del derecho aplicable y corresponde a una adecuada valoración de los hechos que fueron sometidos a su consideración. Esa exigencia tiene un elemento adicional cuando se trata de decisiones de segunda instancia, pues en tales eventos el juez debe no solo justificar el sentido de su propia providencia, sino mostrar, además, las razones por las cuales, cuando ese sea el caso, se ha revocado la decisión del inferior”,²⁵⁷ para proferir, como en el presente asunto, una decisión que compromete abiertamente el patrimonio público.

100. Tratándose de la protección del erario debe agotarse siempre un procedimiento adecuado, acompañado de una correcta valoración jurídica y sustento probatorio, según el proceso ordinario que se exige para este tipo de pretensiones. Es en estos escenarios, donde las actuaciones de los jueces de la República encuentran un valor trascendental en la garantía de los principios y derechos constitucionales comprometidos. Así, en cada uno de los procesos que se adelanten frente a ellos con pretensiones que involucren directamente el fisco deben ser especialmente cuidadosos en la adopción y sustentación irrevocable de las decisiones, pues de lo contrario sus actuaciones podrían ser

²⁵⁶ Como lo mencionó Colpensiones: “el fallo proferido [el] 31 de mayo de 2017 dictado por el Tribunal Superior [del] Distrito Judicial de Cali dentro de un proceso ordinario, no cumple con ninguno de los supuestos de riguroso acatamiento mencionados pues NO se evidencia un estudio acucioso y adecuado al derecho reconocido, por el contrario, infringe abiertamente los principios constitucionales, la ley y el precedente jurisprudencial aplicable al caso, al omitir la valoración idónea de los hechos y medios probatorios para resolver la acción y su cumplimiento, compromete el patrimonio.” (Folio 16 del cuaderno No. 3).

²⁵⁷ Sentencia T-247 de 2006. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

objeto de responsabilidad constitucional.²⁵⁸ Como se mencionó en la Sentencia T-041 de 2018,²⁵⁹ “[l]o que debe tenerse en cuenta, finalmente, es que la estipulación de la falta de motivación como causal de procedencia de la tutela contra sentencias propende por la salvaguarda del derecho de los ciudadanos [o las entidades] a obtener respuestas razonadas de la administración de justicia, cuestión que, adicionalmente, les permite ejercer su derecho de contradicción. Así, al examinar un cargo por ausencia de motivación de una decisión judicial, el juez de tutela deberá tener presente que el deber de presentar las razones fácticas y jurídicas que sustentan un fallo es un principio de la función judicial que, de transgredirse, supone una clara vulneración del debido proceso.”

7.3. Las medidas de protección que deben adoptarse a la luz de la violación constatada

101. En atención a todo lo expuesto, ante la configuración de un defecto por desconocimiento del precedente y de una decisión sin motivación en la providencia judicial atacada por vía de tutela concierne determinar, a continuación, el remedio constitucional adecuado que permita restablecer los derechos de la Administradora Colombiana de Pensiones, conculcados con esta actuación.

102. En esta oportunidad, como se mencionó en líneas anteriores, la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia tiene pendiente estudiar la acción de especial de revisión que fue presentada por la Procuraduría Delegada para Asuntos Civiles y Laborales, en aplicación del artículo 20 de la Ley 797 de 2003, en contra de la decisión del Tribunal accionado. La Sala es consciente que el ordenamiento jurídico ha diseñado e instituido diversos mecanismos e instrumentos judiciales de protección y preservación de los derechos, como el mencionado, para dirimir, según la especialidad, las diversas controversias. Es por esta razón que cuando una herramienta defensiva ya ha sido activada, le corresponde al juez constitucional preservar la autonomía e independencia de la actividad jurisdiccional del Estado, así como el sometimiento general de los conflictos a las competencias de cada juez, especialmente si en tales escenarios es posible alcanzar la protección *adecuada* de las garantías o intereses en discusión. Es decir, cuando se trata de “*mecanismos pensados cabalmente para la guarda de los derechos.*”²⁶⁰ Por este motivo, entiende con absoluta claridad que es la Corporación de Justicia mencionada quien, en el marco de una valoración probatoria amplia y especializada, debe adoptar la decisión final sobre el asunto en discusión. Sin perjuicio de lo anterior, como se ha insistido, el presente caso reviste una trascendencia superior pues involucra la protección del patrimonio público, y, en esa medida, es función del juez constitucional adoptar las acciones que estime necesarias para asegurar, de un lado, “*el mantenimiento de la*

²⁵⁸ Esta postura fue adoptada en la Sentencia T-540 de 2013. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

²⁵⁹ M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

²⁶⁰ Sentencia T-322 de 2015. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

*integridad de su contenido, es decir prevenir y combatir su detrimento; y [del otro] que sus elementos sean eficiente y responsablemente administrados”,*²⁶¹ en aras de evitar la configuración de un perjuicio irremediable.²⁶²

103. En tal virtud, para la Sala es necesario adoptar un *remedio de decisión* que no suponga inmiscuirse en la órbita de acción de otras autoridades judiciales, con la facultad plena para intervenir en el asunto. En este contexto, forzoso resulta (i) revocar las decisiones de tutela de instancia que “*negaron*” el amparo invocado y (ii) suspender transitoriamente la ejecutabilidad de la providencia proferida, el 31 de mayo de 2017, por la Sala de Decisión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali, únicamente en lo relativo al reconocimiento y pago de los intereses moratorios que allí fueron ordenados en beneficio de la señora Gloria Amparo Gómez. Esta interrupción a la firmeza material del referido fallo debe necesariamente circunscribirse a la no materialización de dicha erogación por cuanto su validez y legalidad fue lo único cuestionado por Colpensiones ante el juez de tutela. De esta manera, la paralización de los efectos de la sentencia censurada no cobija en modo alguno aquellas cuestiones que son ajenas a la presente discusión, es decir, no afecta la obligación que actualmente existe en cabeza de la Administradora Colombiana de Pensiones de proceder con el pago de la pensión sustitutiva reconocida judicialmente a favor de las señoras Gloria Amparo Gómez y Luz Ángela Delgado.²⁶³

104. Además de que el reconocimiento pensional no fue objeto de disputa o de oposición por la parte accionante en este escenario judicial, no existe ninguna determinación con fuerza vinculante que obstaculice el cumplimiento del fallo laboral en cuestión respecto a esta materia. Sin embargo, las referidas ciudadanas en su intervención en el trámite de tutela advirtieron que, a la fecha, no han sido incluidas en la nómina de pensiones y, por ende, no han recibido ninguna mesada pensional junto con su respectivo retroactivo pese a que de ello depende la garantía de su mínimo vital.²⁶⁴ En estas condiciones, se recalca que la suspensión transitoria que se ordena por esta Sala tiene unas implicaciones jurídicas muy precisas, a las cuales debe sujetarse expresamente Colpensiones, de suerte que no se terminen afectando injustificadamente los derechos de terceros.

105. Esta suspensión permanecerá vigente hasta tanto la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia emita una decisión de fondo, con efectos de cosa juzgada, que clarifique si los intereses moratorios otorgados mediante la sentencia que se cuestiona en sede de tutela “[*fueron*] *fruto de un fraude a la ley, abuso del derecho o de alguna situación derivada del desconocimiento al debido proceso.*”²⁶⁵ Por las implicaciones económicas

²⁶¹ Sentencia T-540 de 2013. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, citando expresamente el “*Fallo 1330 de 2011 del Consejo de Estado.*”

²⁶² Como se advirtió en la Sentencia T-610 de 2015 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado): “*se trata de un remedio temporal frente a una actuación arbitraria de autoridad pública, mientras se resuelve de fondo el asunto por el juez competente.*”

²⁶³ Consultar numeral 6 *supra*.

²⁶⁴ Al respecto, pueden verse los fundamentos consignados en los numerales 20, 21 y 22 *supra*.

²⁶⁵ Sentencia SU-115 de 2018. M.P. Carlos Bernal Pulido.

constitucionalmente relevantes que subyacen el presente caso, tal actuación debe procurar ser desplegada de manera prioritaria y con una oportunidad razonable. Para hacer efectivo este propósito, el artículo 16 de la Ley 1285 de 2009,²⁶⁶ hace alusión a una serie de razones especiales, constitutivas de excepción a la regla general, que permiten que algunos procesos sean tramitados y fallados preferentemente, entre otras, por las Salas Especializadas de la Corte Suprema de Justicia. Dentro de estas razones está la necesidad de prevenir la afectación grave del patrimonio público. La Sentencia C-713 de 2008²⁶⁷ se pronunció sobre la constitucionalidad de tal disposición y concluyó que los motivos referidos por la norma para modificar, excepcionalmente, la regla general de prelación de turnos para fallo conforme a su ingreso a los despachos judiciales, resultaban constitucionalmente válidos. Se trataba de *“razones [admisibles] frente a los principios y valores constitucionales, pues por su importancia económica, humana y social, involucran asuntos de alto impacto y sensibilidad en la comunidad.”*

106. Así las cosas, la celeridad que se requiere en la definición de situaciones como la presente, en las que está de por medio la conservación de recursos que integran el erario, justifica de manera válida, desde el punto de vista constitucional, que se inste a la Procuraduría General de la Nación, garante del orden jurídico y de la debida gestión de la función pública, así como a la Administradora Colombiana de Pensiones, para que evalúen la posibilidad de solicitar la resolución anticipada del recurso de revisión incoado, esto es, sin sujeción al orden cronológico de turnos; postura avalada por el legislador en desarrollo de su potestad de configuración.²⁶⁸

7.4. Cuestión adicional: la Corte Constitucional le hace un llamado a Colpensiones para que actúe en defensa oportuna y responsable del patrimonio público de la Nación

107. La Sala no puede pasar por alto una situación final y especial relacionada con las fallas de Colpensiones en la defensa de los intereses involucrados en esta controversia. La entidad pública desde que inició el proceso judicial de reclamación de la sustitución pensional y hasta la activación de la competencia de la Jurisdicción Constitucional ha demostrado un comportamiento que se desliga abiertamente de los parámetros de la responsabilidad y la diligencia. En efecto, argumentando motivos que van

²⁶⁶ “Por medio de la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia”. El mencionado artículo dispone lo siguiente: “Del orden y prelación de turnos. Cuando existan razones de seguridad nacional o para prevenir la afectación grave del patrimonio nacional, o en el caso de graves violaciones de los derechos humanos, o de crímenes de lesa humanidad, o de asuntos de especial trascendencia social, las Salas Especializadas de la Corte Suprema de Justicia, las Salas, Secciones o Subsecciones del Consejo de Estado, la Sala Jurisdiccional del Consejo Superior de la Judicatura o la Corte Constitucional, señalarán la clase de procesos que deberán ser tramitados y fallados preferentemente. Dicha actuación también podrá ser solicitada por el Procurador General de la Nación.” (Subrayas y negrillas fuera del texto original). Dicha disposición adicionó el artículo 63A a la Ley 270 de 1996, “Estatutaria de la Administración de Justicia”.

²⁶⁷ M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

²⁶⁸ Un remedio similar fue dispuesto en la Sentencia SU-115 de 2018. M.P. Carlos Bernal Pulido. Al declararse improcedente una tutela presentada por la UGPP por estar en curso el recurso especial de revisión, se instó al Ministerio Público para que evaluara la posibilidad de invocar la aplicación del artículo 16 de la Ley 1285 de 2009 ante el Consejo de Estado si se estimaba que el pago de la reliquidación pensional en conflicto podía afectar gravemente la estabilidad patrimonial, de no actuarse con celeridad.

desde la precariedad en su capacidad defensiva hasta la ausencia de legitimidad para actuar ante las autoridades judiciales omitió controvertir las decisiones que, en su concepto, se apartaban de la juridicidad, a través de las vías judiciales, *idóneas y eficaces*, que el orden interno ha diseñado para el efecto. Tales desaciertos jurídicos ha pretendido suplirlos a través del ejercicio de la acción de tutela, desconociendo que este mecanismo no es un camino excepcional *“para [solucionar] las deficiencias, errores y descuidos de quien ha dejado vencer términos o permitido la expiración de sus propias oportunidades de defensa judicial o de recursos, en cuanto, de aceptarse tal posibilidad, se prohiaría el desconocimiento de elementales reglas contempladas por el sistema jurídico y conocidas de antemano por quienes son partes dentro de los procesos judiciales, se favorecería la pereza procesal y se haría valer la propia culpa como fuente de derechos.”*²⁶⁹

108. La Administradora Colombiana de Pensiones es una entidad financiera del Estado, titular del ejercicio de la función pública²⁷⁰ y garante del *“interés, también público, que a ella es inherente.”*²⁷¹ Lo anterior, le exige no solo actuar, en todo momento, bajo los estándares de la moralidad, la eficacia, la eficiencia, la celeridad, la legalidad e imparcialidad sino, principalmente, *“al servicio del Estado y de la comunidad.”*²⁷² Bajo este entendimiento, su funcionamiento gravita hacia la promoción de *“la prosperidad general”*²⁷³ y *“la vigencia de un orden justo.”*²⁷⁴ Materialmente, es su obligación contribuir al adecuado manejo y gestión de las finanzas nacionales; asumir un compromiso superior en la asignación legítima de los limitados recursos de la Nación para así evitar detrimentos o defraudaciones irreparables. De ahí que sea esperable su intervención activa y robusta, con todo el despliegue técnico e institucional disponible, cuando surjan controversias que la involucren y que pongan en entredicho la disposición responsable de dineros provenientes del erario. Entendiendo lo anterior, para la Sala resulta inadmisibles la inacción judicial de Colpensiones en esta oportunidad. Bajo ninguna circunstancia se pueden avalar las prácticas negligentes de quienes fueron instituidos para garantizar los derechos de las personas e incentivar el abandono del aparato estatal en la salvaguarda del interés general. Por esta razón, le hace un llamado a Colpensiones para que asuma sus responsabilidades de cara a la preservación del patrimonio público y de su debida administración.²⁷⁵ Igualmente, remitirá copia de la presente actuación a la Procuraduría General de la Nación para que, en el marco de su competencia, evalúe si la ausencia de defensa de los intereses que representa Colpensiones dentro de la

²⁶⁹ Sentencia T-329 de 1996. M.P. José Gregorio Hernández Galindo. En igual sentido, ver la Sentencia T-396 de 2014. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

²⁷⁰ En la Sentencia C-563 de 1998 (MM.PP. Antonio Barrera Carbonell y Carlos Gaviria Díaz) se dijo: *“En sentido amplio la noción de función pública atañe al conjunto de las actividades que realiza el Estado, a través de los órganos de las ramas del poder público, de los órganos autónomos e independientes, (art. 113) y de las demás entidades o agencias públicas, en orden a alcanzar sus diferentes fines.”* Esta misma postura fue posteriormente reflejada en la Sentencia C-037 de 2003. M.P. Álvaro Tafur Galvis.

²⁷¹ Sentencia C-563 de 1998. MM.PP. Antonio Barrera Carbonell y Carlos Gaviria Díaz.

²⁷² Artículo 123 de la Constitución Política.

²⁷³ Artículo 2 de la Constitución Política.

²⁷⁴ *Ibidem*.

²⁷⁵ Un llamado similar fue adoptado en la Sentencia T-893 de 2014. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

institucionalidad podría dar lugar a la configuración de alguna falta disciplinaria.²⁷⁶

IV. SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

109. La Sala de Revisión analizó la acción de tutela formulada por la Administradora Colombiana de Pensiones -Colpensiones- contra la Sala de Decisión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali, por haber ordenado, en el marco de un proceso ordinario laboral, el reconocimiento y pago de intereses moratorios en beneficio único de una ciudadana y en una cuantía considerablemente cuantiosa. En criterio de la entidad, en tal escenario judicial, la autoridad accionada desatendió que existe un precedente jurisprudencial consolidado por el máximo tribunal ordinario del país que reconoce que no es dable proceder con condenas por concepto de estos valores cuando se ha desatado una controversia legítima entre los potenciales beneficiarios de una prestación económica, como la sustitución pensional, pues en esos eventos el pago de la misma tan solo podrá materializarse cuando la justicia dirima esas diferencias suscitadas con carácter definitivo y determine, por ende, con certeza quien es el verdadero titular del derecho. En esa línea, estimó que el órgano demandado no justificó con *suficiencia* y *transparencia* porque en el caso concreto debían desconocerse tales *reglas de decisión* y porque era dable imputarle a la entidad una erogación de esta naturaleza.

110. Tras arribar el asunto al conocimiento de esta Corte, se entendió que la discusión giraba en torno a la necesidad de proteger con urgencia el patrimonio público, pues potencialmente este podía resultar gravemente comprometido de procederse con el pago de estos intereses, de manera que resultaba razonable, en defensa de la Constitución y en aras de evitar un riesgo de perjuicio irremediable, derivado de las particularidades específicas del caso concreto, intervenir rápida y excepcionalmente en la definición del asunto. Al adentrarse en el fondo del debate, la Sala encontró que la providencia censurada no adelantó un ejercicio argumentativo razonable de los hechos particulares del caso y de la jurisprudencia aplicable, por consiguiente, los reparos de Colpensiones eran acertados y la providencia carecía de legitimidad jurídica. Esto por cuanto, fundamentalmente, el Instituto de Seguros Sociales, hoy Colpensiones, se vio en la imposibilidad de resolver el requerimiento prestacional invocado en su oportunidad por cuatro ciudadanas pues tenía dudas seriamente consolidadas relacionadas, inclusive, con presuntas irregularidades que reposaban en los documentos aportados por estas para soportar su calidad de beneficiarias de la prestación reclamada. Esta circunstancia, *per se*, era suficiente para suspender el trámite de reconocimiento promovido y esperar a que un juez de la República se pronunciara mediante sentencia debidamente ejecutoriada.

²⁷⁶ La Procuraduría General de la Nación salvaguarda el ordenamiento jurídico, representa a la sociedad y vigila la garantía de los derechos, el cumplimiento de los deberes y el desempeño íntegro de quienes ejercen funciones públicas. Además, ejerce la actuación disciplinaria, cuando a ello haya lugar. Para mayor información, consultar el portal web de la entidad pública.

111. Materialmente ello implicaba que resultaba inviable atribuirle a Colpensiones el pago de intereses moratorios que no contaban con respaldo jurídico y que, por tanto, comprometía seriamente el interés público dado que podía originar la defraudación o deterioro del erario. Ante este panorama, se dispuso que mientras la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia definía la suerte de la acción especial de revisión que había sido radicada por el Ministerio Público para cuestionar precisamente la validez jurídica de la providencia proferida por el Tribunal accionado, debía suspenderse *transitoriamente* la ejecutabilidad material de dicho fallo, en lo tocante únicamente al reconocimiento de los intereses de mora, pues solo ese aspecto fue objeto de disputa en sede de tutela. Se advirtió que dicha Corporación de Justicia tenía en sus manos la definición con carácter inmodificable de la presente controversia, pues gozaba de la competencia para afrontar aquellos cuestionamientos jurídicos en contra de decisiones judiciales que podían acarrearle considerables perjuicios económicos a la Nación. Tal labor, preferiblemente, debía adelantarse con premura y celeridad ante la sensibilidad y trascendencia de la materia bajo su conocimiento. Ello en aplicación del mandato general contenido en el artículo 16 de la Ley 1285 de 2009 que está dirigido a las altas cortes sobre el orden de los fallos y la posibilidad de aplicar una excepción cuando así lo consideren necesario, en atención a razones que se restringen, entre otras, a la necesidad de prevenir la afectación del patrimonio nacional. Con todo, ante la ineficiencia judicial de Colpensiones en la defensa de los intereses comprometidos en este asunto, la Sala de Revisión encontró pertinente advertirle que debe asumir un rol activo y oportuno en su debida salvaguarda.

V. DECISIÓN

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

RESUELVE:

PRIMERO.- LEVANTAR la suspensión de términos decretada para decidir el presente asunto.

SEGUNDO.- REVOCAR los fallos proferidos, en primera instancia, por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, el 25 de junio de 2019 y, en sede de impugnación, por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, Sala de Decisión de Tutelas No. 3, el 9 de septiembre de 2019, en virtud de los cuales se “negó” el amparo invocado por la Administradora Colombiana de Pensiones -Colpensiones-. En su lugar, **CONCEDER TRANSITORIAMENTE** la protección de los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia de

la accionante, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

TERCERO.- SUSPENDER TRANSITORIAMENTE la ejecutabilidad material de la providencia proferida por la Sala Primera de Decisión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali, el 31 de mayo de 2017, únicamente sobre el reconocimiento y pago de los intereses moratorios ordenados en beneficio de la ciudadana Gloria Amparo Gómez, hasta tanto la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia se pronuncie con carácter definitivo sobre la acción especial de revisión del artículo 20 de la Ley 797 de 2003 que actualmente se encuentra en estudio ante dicha Corporación de Justicia.

CUARTO.- INSTAR a la Procuraduría General de la Nación y a la Administradora Colombiana de Pensiones -Colpensiones- para que evalúen la posibilidad de solicitar ante la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, la aplicación de la figura de la prelación de turnos de que trata el artículo 16 de la Ley 1285 de 2009, a fin de que el asunto que se encuentra bajo su conocimiento, con notables repercusiones públicas, sea fallado preferentemente.

QUINTO.- ADVERTIR a la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones- que en su condición de entidad financiera del Estado debe defender con absoluta responsabilidad y diligencia el patrimonio público. Su compromiso es en todo momento con la salvaguarda y la preservación del interés general. No le está permitido valerse de las amplias potestades del juez constitucional para evadir el adecuado cumplimiento de la función pública a su cargo.

SEXTO.- REMITIR copia de la presente actuación a la Procuraduría General de la Nación para que, en el marco de su debida competencia, evalúe si la ausencia de defensa de los intereses que representa Colpensiones en el marco de la institucionalidad podría dar lugar a la configuración de alguna falta disciplinaria.

SÉPTIMO.- LIBRAR las comunicaciones por la Secretaría General de la Corte Constitucional, así como **DISPONER** las notificaciones a las partes, a través del juez de tutela de primera instancia, previstas en el artículo 36 del Decreto Ley 2591 de 1991.

Comuníquese y cúmplase,

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR
Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA
Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General