



Panorama de las tutelas contra providencias judiciales

Contenido

Introducción.....	1
Metodología.....	2
Las TCPJ en la jurisprudencia reciente de la Corte Constitucional.....	4
TCPJ de las Altas Cortes	11
Accionantes en TCPJ: El litigio constitucional de la UGPP	14
Conclusiones.....	25

Introducción

Las tutelas contra providencias judiciales –TCPJ- han estado en el centro de la polémica judicial desde la incorporación del recurso de amparo a la entonces nueva Constitución Política de Colombia de 1991¹. No en vano se han presentado diversas propuestas de reforma a este mecanismo a lo largo de sus 26 años de existencia, que han buscado desde la regulación del reparto de éstas² hasta su eliminación³. Tanto las tensiones que la figura de las TCPJ suscita, como la riqueza dogmática del tema, han fomentado una gran proliferación de estudios en la literatura legal colombiana, pero son escasos los estudios empíricos recientes en la materia y poco se conoce sobre el estado actual de la misma.

Con el fin de suplir este vacío, la presente investigación busca hacer un recuento breve frente al estado actual de las TCPJ revisadas por la Corte Constitucional en el periodo comprendido entre el

¹ Al respecto, entre otros: Mauricio García Villegas y Rodrigo Uprimny Yepes, La reforma a la tutela: ¿Ajuste o desmonte?, *Revista de Derecho Público*, Núm. 15, 2002; Julián Camilo Bazurto Baragán, *Reconstrucción del debate sobre la procedibilidad de la acción de tutela contra providencias en el Consejo de Estado*, Universidad Nacional de Colombia, 2012, disponible en: <http://bdigital.unal.edu.co/11523/1/06700959.%202012.pdf>

² Dentro de las reformas que han regulado el reparto de las tutelas contra providencias judiciales se encuentran el Decreto 1382 de 2000 y el Decreto 1983 de 2017.

³ Algunas de las propuestas que han buscado eliminar la posibilidad de interponer tutelas contra providencias judiciales fueron el Proyecto de Acto Legislativo 259 de 1997 - Cámara y 34 - Senado, que buscó sustituir las tutelas contra sentencias por un recurso extraordinario derivado de la violación de derechos fundamentales y el Proyecto de Acto Legislativo 10 de 2002 - Senado, que buscó suprimir la tutela contra decisiones judiciales.

inicio del 2016 hasta finalizar el primer semestre de 2018. Para esto, comenzará analizado la jurisprudencia que ha proferido la Corte Constitucional frente a las TCPJ en dicho periodo y el sentido de las decisiones en sede revisión. Posteriormente, se estudiarán las TCPJ en relación con el tipo de jurisdicción en el que se produjo la providencia, haciendo énfasis en aquellas relacionadas con providencias proferidas por las Altas Cortes. Finalmente, se analizará el desarrollo de la jurisprudencia constitucional frente a TCPJ en los procesos promovidos por la UGPP.

Este estudio no busca defender o desmeritar el uso de las TCPJ, ni sentar cabeza sobre una posición valorativa de las mismas. Por el contrario, lo que se pretende, a partir de identificar las principales tendencias en la revisión de TCPJ por parte de la Corte Constitucional, es brindar herramientas para las discusiones que la figura de las TCPJ genera, que sirva de base empírica para que sus lectores puedan arribar a sus propias conclusiones sobre la base de la evidencia disponible y, ojalá, propicie más investigaciones socio-jurídicas en la materia que sigan nutriendo las discusiones venideras.

Metodología

La presente investigación comprende el análisis de sentencias de revisión de tutela⁴ proferidas por la Corte Constitucional entre el 1 de enero de 2016 y el 31 de junio de 2018 frente a tutelas presentadas contra providencias judiciales. Para el levantamiento de las decisiones se utilizó la relatoría en línea de la Corte Constitucional⁵ para identificar todas las sentencias de revisión de tutela cuyo demandado fuera una instancia judicial del sector jurisdiccional de cualquier nivel, entidades administrativas con funciones jurisdiccionales y tribunales de arbitramento. Del universo total de decisiones obtenidas, se identificaron aquellas en donde la vulneración del derecho alegado se diera con ocasión de la expedición de una providencia judicial por parte de la entidad accionada, excluyendo así los procesos de tutela relacionados con moras judiciales, actos administrativos emitidos por las entidades por fuera de sus funciones jurisdiccionales, procesos de evaluación, etcétera. Este universo resultante de sentencias de revisión de tutela contra providencias judiciales, que comprende 272 decisiones, es el total de observaciones para el periodo analizado sobre el cual se reportan los resultados de la investigación.

Una vez depurado el universo de sentencias de TCPJ, estas se codificaron teniendo en cuenta las siguientes variables:

Tipo de sentencia: Se identificaba si la sentencia era una decisión de revisión de tutela tipo “T” o una sentencia de unificación tipo “SU”.

Naturaleza del accionante: Se identificaba si el accionante era una persona de naturaleza privada o pública. En el caso de personas de naturaleza privada, se diferenciaba entre personas naturales y personas jurídicas. Cuando el accionante era una persona de naturaleza pública, se identificaba la

⁴ Se incluyen en las decisiones de revisión de tutela las sentencias de unificación proferidas por la Sala Plena de la Corte Constitucional.

⁵ Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/>

entidad pública que había presentado la acción de TCPJ. En los casos de acumulación de expedientes, se reportaba la naturaleza del accionante que fuera más común entre los expedientes acumulados.

Jurisdicción: Se identificaba la jurisdicción a la que perteneciera la providencia judicial atacada por vía de tutela. Las posibles variables utilizadas fueron la jurisdicción ordinaria, contencioso-administrativa, disciplinaria, constitucional (exclusivamente para cuando la providencia atacada se había dado en el marco de una acción de tutela), laudo arbitral, funciones jurisdiccionales (para casos en donde la providencia atacada hubiera sido emitida por un ente administrativo en ejercicio de sus funciones jurisdiccionales) y competencia (cuando la providencia atacada se hubiera emitido por el Consejo Superior de la Judicatura en la definición de competencia entre jurisdicciones). En los casos en donde la providencia objeto de la acción de tutela perteneciera a la jurisdicción ordinaria, se identificaba la especialidad entre las variables civil, familia, laboral, penal, restitución de tierras y justicia y paz.

Nivel: Se identificaba el nivel jerárquico de la autoridad judicial que profería la providencia contra la cual se inició acción de tutela, entre comisarías de familia, juzgados municipales, juzgados del circuito, tribunales, altas cortes, tribunales de arbitramento y superintendencia. En los casos de acumulación de expedientes, se reportaba el nivel de la autoridad judicial con mayor jerarquía entre los distintos expedientes.

Tipo de decisión: Se identificaba el tipo de decisión contra la cual se presentó la acción de tutela, diferenciando entre sentencias y “providencias” (para cualquier otra providencia distinta a sentencia).

Primera Instancia: Se identificaba la autoridad judicial que estudió la acción de tutela en primera instancia y se identificaba el sentido del fallo como negó (en los casos en donde se negaban las pretensiones o se declaraba improcedente la acción de tutela) o concedió (en los casos en donde se concedía la protección de la tutela). En los casos de acumulación de procesos se identificaba la primera instancia del proceso de tutela que se hubiera presentado contra la providencia de la autoridad judicial de mayor jerarquía.

Segunda instancia: Se identificaba si la decisión de primera instancia en el proceso de tutela había sido impugnada, y si había sido impugnada se identificaba la autoridad judicial que conoció de la impugnación y el sentido del fallo siguiendo las mismas reglas utilizadas para la codificación de la primera instancia.

Decisión de la Corte Constitucional: Se identificaba el sentido del fallo de la Corte Constitucional, reportando como “negó”, en aquellos casos en donde negaba la pretensión de la accionante o declaraba la improcedencia de la acción, y “concedió”, en aquellos casos en donde protegía los derechos fundamentales de la accionante. Este formato de codificación para las decisiones de la Corte Constitucional no refleja si se confirma o revoca una sentencia de instancia en el proceso de tutela, pero al cruzarse con las variables descritas en “primera instancia” y “segunda instancia” se puede determinar el resultado de la decisión en relación con las decisiones de instancias.

Adicionalmente a estas variables formales, se codificaron los requisitos generales de procedibilidad y las causales específicas de procedencia estudiadas por la Corte Constitucional en sus sentencias de revisión de la siguiente manera:

Requisitos generales de procedibilidad: Se identificaron como variables los siguientes requisitos generales de procedibilidad: (i) la relevancia constitucional, (ii) el agotamiento de los recursos ordinarios y extraordinarios, (iii) la inmediatez, (iv) la incidencia directa de la irregularidad en la decisión, (v) la identificación de los hechos, (vi) el cuestionamiento de dichos hechos al interior del proceso en el cual se produjo la providencia atacada⁶ y (vii) que el fallo censurado no sea de tutela. En relación con los requisitos generales de procedibilidad, y teniendo en cuenta que los mismos son requisitos de procedibilidad que deben cumplirse para proceder al estudio de las causales especiales de procedencia de TCPJ, éstos se reportaban únicamente cuando la Corte Constitucional negaba la procedencia de la TCPJ con base en el no cumplimiento de uno o más requisitos generales de procedibilidad. En esos casos, se registraban los requisitos generales de procedibilidad que la Corte encontraba no cumplidos y sobre los cuales declaraba la improcedencia de la acción en el respectivo fallo de revisión.

Causales especiales de procedibilidad: Se identificaron como variables las siguientes causales especiales de procedibilidad: (i) defecto orgánico; (ii) defecto sustantivo; (iii) defecto procedimental; (iv) defecto fáctico; (v) error inducido; (vi) decisión sin motivación; (vii) desconocimiento del precedente; y (viii) violación directa a la Constitución. En relación con las causales especiales de procedibilidad, se codificaron tanto aquellas en donde la Corte Constitucional encontró que no se cumplía con la causal especial de procedibilidad alegada en el proceso de tutela, como aquellas en donde la Corte Constitucional concediera la TCPJ al encontrar probada una o varias de las causales especiales de procedibilidad alegadas. En ese sentido, una sola observación del universo estudiado podía contar con una o varias causales especiales de procedibilidad no cumplidas y una o varias causales especiales de procedibilidad cumplidas.

Las TCPJ en la jurisprudencia reciente de la Corte Constitucional

Un aspecto central del desarrollo de las tutelas contra providencias judiciales en Colombia parte del entendido y alcance que la Corte Constitucional da a la figura por medio de su jurisprudencia. Así,

⁶ Las variables (v) y (vi) son generalmente tratados como un solo requisito de procedibilidad por la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Así, la Corte en sentencia C-590 de 2005, M.P. Jaime Córdoba Triviño, estableció:

“Los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra decisiones judiciales son:

(...)

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

Sin embargo, para facilitar el análisis del universo de sentencias estudiadas, se decidió separar el requisito general en dos variables para poder identificar con mayor precisión los motivos por los cuales se negaba la procedencia de la TCPJ en la jurisprudencia contemporánea de la Corte.

de la misma forma en que la sentencia C-543 de 1992 dio inicio a la polémica jurídica y política detrás de la procedencia de la tutela para controvertir providencias judiciales⁷, los pronunciamientos de la Corte Constitucional sobre la materia desde entonces, no solo han determinado el alcance de la figura y su evolución dogmática, sino que también fungen como barómetro de la relevancia legal de la misma.

En ese sentido, si bien todas las decisiones judiciales adoptadas en el marco de un proceso de tutela son enviadas para su eventual revisión a la Corte Constitucional⁸, solo un puñado de ellas son efectivamente seleccionadas para ello. En efecto, en el 2017 se decidieron en Colombia 651.003 procesos de tutela⁹, y ese mismo año la Corte Constitucional profirió un total de 565 sentencias de revisión de tutela¹⁰, lo que representa el 0.086% del total de decisiones a nivel nacional. El selecto grupo de decisiones que son revisadas por la Corte Constitucional son el resultado de un proceso de selección discrecional¹¹, en donde dos magistrados escogen aquellas sentencias de tutela que serán sometidas a revisión, con base en el informe que elabora la Unidad de Análisis y Seguimiento de la Corte¹². Así, la selección de tutelas para revisión constituye, en sí mismo, un ejercicio de relevancia jurídica o política que permite inferir el rol que ciertas decisiones cumplen en términos del interés que la Corte Constitucional refleja en ellas al ser repetidamente seleccionadas.

Para el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2016 y el 31 de junio de 2018, la Corte Constitucional profirió un total de 272 sentencias de revisión de TCPJ, de 1304 sentencias de revisión de tutela, lo que representó el 20.86% del total de sentencias de revisión de tutela de la Corte para dicho periodo¹³. El número total de sentencias de TCPJ para cada uno de los semestres estudiados se mantuvo relativamente estable con una producción de entre 53 y 65 sentencias de TCPJ por semestre, con la excepción del primer semestre de 2016 que registró tan solo 37 sentencias de TCPJ. En términos relativos, el porcentaje de sentencias de revisión de TCPJ en relación con el número total de sentencias de revisión de tutela por semestre se mantuvo muy cercano al 21% para los semestres 2016-II, 2017-I y 2017-II, pero con un porcentaje significativamente más bajo para el

⁷ Al respecto, Carlos Mario García Ramírez, *Dimensión política de la judicatura y tutela contra providencias judiciales en Colombia*, *Nuevos Paradigmas de las Ciencias Sociales Latinoamericanas*, Vol. III, No. 5, enero-junio 2012, pp. 93-126.

⁸ Constitución Política de Colombia, artículo 86 inciso 2º.

⁹ Información obtenida del informe al congreso de la república 2017, realizado por el Consejo Superior de la Judicatura y disponible en: <https://www.ramajudicial.gov.co/documents/10240/15989223/Informe+al+congreso+2017.pdf/34fc02b4-4229-480f-8c24-612d1121d7f4>

¹⁰ Información obtenida de las estadísticas presentadas por la relatoría de la Corte Constitucional disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/estadisticas.php>

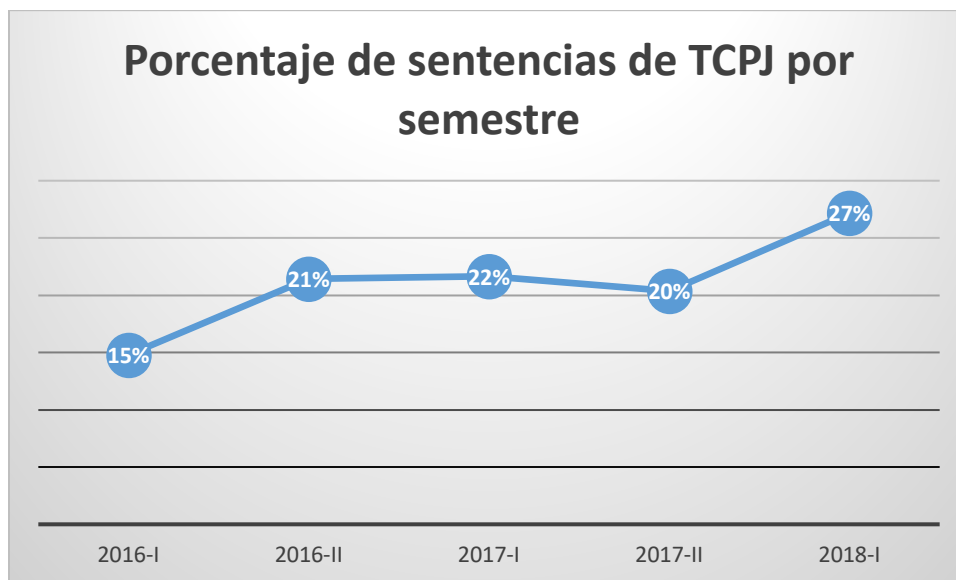
¹¹ El artículo 33 del Decreto 2591 de 1992 establece que se seleccionarán “sin motivación expresa y según su criterio”, las sentencias de tutela que serán revisadas por las salas de revisión o la sala plena de la Corte Constitucional.

¹² Sobre el proceso de selección, artículo 55 del Reglamento de la Corte Constitucional, acuerdo 02 de 2015.

¹³ Los datos comparativos en relación con el total de sentencias de revisión de tutela proferidos por la Corte Constitucional (incluyendo sentencias de unificación tipo “SU”) se calculan de acuerdo a las cifras disponibles en la relatoría en línea de la Corte Constitucional, revisado por última vez el 14 de agosto de 2018 a las 5:00 pm.

semestre 2016-I y significativamente más alto para el semestre 2018-I. Este comportamiento, como se muestra en la gráfica 1, se asemeja a una tendencia creciente en el porcentaje de sentencias de revisión de TCPJ, pero dada las limitaciones temporales del periodo estudiado no se puede asegurar que efectivamente se trate de un mayor interés en el tema por parte de la Corte, y no meros comportamientos cíclicos o azarosos.

Gráfica 1.



Estos datos muestran que las TCPJ representan una sección relevante de las decisiones que son escogidas para revisión por parte de la Corte Constitucional, en donde cerca de 1 de cada 5 fallos seleccionados para revisión en el periodo estudiado se refería a un proceso de TCPJ. Ahora bien, inferir de esta proporción de tutelas un interés pronunciado por parte de la Corte Constitucional en la materia implica poder contrastar el porcentaje de TCPJ en sede de revisión con el porcentaje de TCPJ del universo total de fallos de tutela a nivel nacional que fueron remitidos a la Corte Constitucional. La comparación entre uno y otro permitiría determinar si la proporción de TCPJ en sede de revisión guarda algún tipo de relación con la proporción general de TCPJ a nivel nacional.

Este ejercicio, sin embargo, supera el ámbito de análisis del presente estudio, que se circunscribe a la revisión de TCPJ en sede de revisión. Aun así, se cuenta con datos estadísticos que pueden ser utilizados como aproximación para determinar la relación entre TCPJ en los procesos de tutela generales a nivel nacional. De esta manera, el Consejo Superior de la Judicatura informó que para los años 2016 y 2017, el 10,94% y el 11,8% de los ingresos de tutela respectivamente¹⁴, invocaron el derecho al debido proceso¹⁵. Si se considera que las TCPJ, por la naturaleza propia de la acción, invocan el derecho al debido proceso como principal derecho constitucional vulnerado, se tiene que

¹⁴ Se utilizó el criterio de ingresos de tutela, y no de egresos que mantienen una mejor relación con el total de procesos remitidos a la Corte Constitucional, en tanto el informe al congreso del Consejo Superior de la Judicatura para el año 2017 no reportó la participación de egresos de tutela por tipo de derecho invocado.

¹⁵ Información obtenida de los informes al congreso 2016 y 2017 elaborados por el Consejo Superior de la Judicatura, disponibles en: <https://www.ramajudicial.gov.co/web/publicaciones/129>

el total de TCPJ debería verse reflejado en el porcentaje reportado, sin que éste se limite únicamente a ellas, pues bajo la protección al debido proceso se pueden igualmente tutelar procesos administrativos o privados que no impliquen el cuestionamiento de providencias judiciales. En efecto, en un estudio sobre tutela realizado en el 2014 por la Defensoría del Pueblo, ésta encontró que de los procesos de tutela donde el derecho invocado correspondía al debido proceso, el 40,8% estuvo dirigido contra juzgados cortes y tribunales, lo que permite inferir que cerca de la mitad de los procesos de tutela por debido proceso se adelantan contra instancias judiciales, lo que constituye un mejor proxy para identificar TCPJ en el universo de acciones de amparo a nivel nacional¹⁶. Así, en dicho estudio se identificó que 10,85% de los procesos de tutela invocaron el derecho al debido proceso, pero el porcentaje de tutelas presentadas contra juzgados, tribunales y cortes correspondió solo al 5,10% del universo¹⁷.

Bajo este análisis, y si las condiciones de litigiosidad de TCPJ no han variado significativamente entre el 2014 y el periodo analizado en este estudio, se podría esperar que el porcentaje de TCPJ para el 2016 y 2017 fuera cercano al 5% del total de procesos de tutela decididos (cerca del 40% de los procesos de tutela que invocaron el derecho al debido proceso en el periodo). Así, la proporción de TCPJ en sede de revisión es cercana a cuatro veces el que se podría esperar encontrar en el universo total de acciones de tutela para los años 2016 y 2017, mostrando un interés elevado por parte de la Corte Constitucional de seleccionar para revisión TCPJ.

Esta conclusión se ve soportada, por demás, cuando se considera la reforma al reglamento interno de la Corte Constitucional que se realizó por medio del Acuerdo 02 de julio 22 de 2015. En este, la Corte Constitucional incluyó dentro de los criterios orientadores de selección de fallos de tutela, la categoría de “tutela contra providencias judiciales” como un criterio complementario¹⁸.

Todo lo anterior permite inferir que el porcentaje de TCPJ en sede de revisión no se corresponde con el porcentaje esperado de TCPJ, sino a un interés de la Corte Constitucional por revisar sentencias de TCPJ. Esto implica una sobre-representación de TCPJ en la jurisprudencia de la Corte Constitucional frente a la participación esperada de TCPJ decididas en sede de tutela a nivel nacional. Sin embargo, es necesario adelantar investigaciones que permitan confirmar o desmentir dicha inferencia, para poder determinar la participación de TCPJ real y medir su impacto en el ordenamiento jurídico nacional contemporáneo.

Los motivos detrás del interés de la Corte Constitucional por revisar TCPJ son difíciles de escudriñar, y las hipótesis que se planteen se enfrentan con serios problemas de testeo. Por un lado, como se mencionó con anterioridad, la Corte Constitucional cuenta con discrecionalidad para seleccionar los expedientes que serán remitidos a las salas de revisión. Dicha discrecionalidad se mantiene incólume independientemente de los criterios orientadores de selección contemplados en el reglamento interno de la Corte Constitucional. En ese sentido, aun cuando el artículo 55 del mismo reglamento establece que los Autos de Selección “indicarán brevemente los criterios que fueron

¹⁶ Defensoría del Pueblo, La tutela y los derechos a la salud y la seguridad social 2014, disponible en: <http://www.defensoria.gov.co/public/pdf/LatutelaylosderechosalaSalud.pdf>

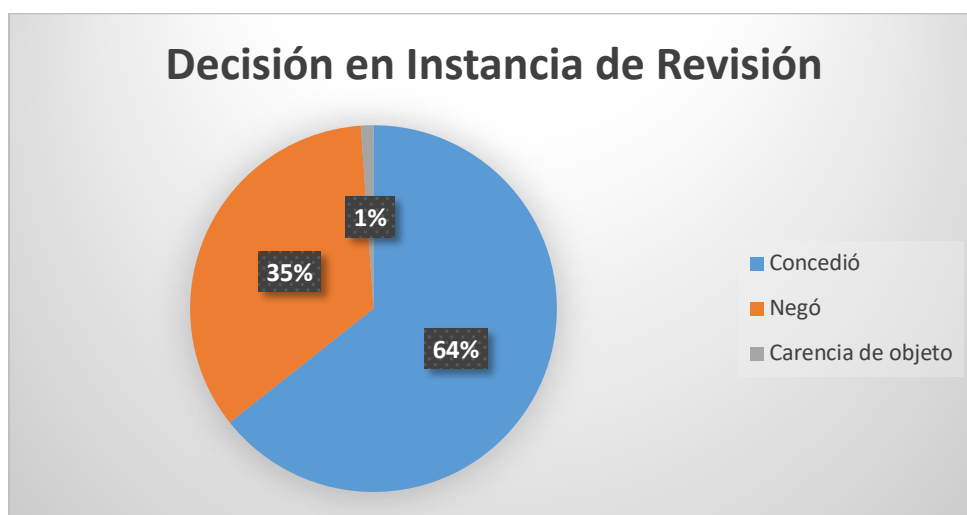
¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ Corte Constitucional, Acuerdo 02 del 22 de julio de 2015, artículo 52.

empleados por la Sala para la escogencia de las tutelas para selección”¹⁹, estos no requieren motivación para cada decisión particular²⁰. Adicionalmente, el precitado artículo del reglamento interno de la Corte Constitucional establece que las deliberaciones de la Sala de Selección, al igual que sus actas, son reservadas²¹. Bajo ese panorama, determinar los motivos que impulsan la selección de TCPJ por parte de la Corte Constitucional con rigor resulta aparatoso.

Si bien es plausible considerar que existen diversos motivos por los cuales se seleccionan en mayor proporción TCPJ frente a otros tipos de recursos de amparo, y que una respuesta integral implicaría considerar todas las distintas hipótesis, los datos disponibles obtenidos en la presente investigación permiten sugerir una inclinación de la Corte Constitucional por corregir violaciones o desconocimientos al precedente de la Corte en materia de TCPJ. Así, del total de sentencias de revisión de TCPJ para el periodo estudiado, existe una leve predominancia hacia conceder la protección solicitada, evento que se presentó en el 64% de los casos, como se muestra en la gráfica 2. Más de una tercera parte de las sentencias revisadas por la Corte son negadas o declaradas improcedentes y en 3 casos del universo estudiado la Corte Constitucional declaró la carencia de objeto.

Gráfica 2.



Ahora bien, del universo de sentencias en donde la decisión en sede de revisión fue la de conceder la protección del derecho o derechos fundamentales violados (175 decisiones), el 92.6% de las sentencias revisadas habían sido negadas en ambas o única instancia, o habían sido negadas en por lo menos una de las dos instancias.

Así, la mayoría de las sentencias de TCPJ concedidas en instancia de revisión por la Corte Constitucional en el periodo estudiado cumplieron la función de corregir yerros que se produjeron en las decisiones tomadas por los jueces de instancia. Cabe resaltar, por demás, que, del total de

¹⁹ Corte Constitucional, Acuerdo 02 del 22 de julio de 2015, artículo 55, inciso 6º.

²⁰ Ídem.

²¹ Ibídem, inciso 10º.

sentencias concedidas por la Corte, el 88% de ellas (154 en total), revocaron la decisión de última o única instancia que había negado la tutela, lo que implica que la actividad judicial de la Corte en esas 154 decisiones buscó proteger un derecho fundamental cuyo último recurso judicial había decidido no amparar.

Con base en estos datos, se puede colegir que un motivo posible para explicar la preponderancia en la selección de TCPJ consiste en enmendar aplicaciones indebidas de la jurisprudencia constitucional sobre TCPJ en casos donde éstas se habían negado en las instancias del proceso de amparo. Siguiendo esta lógica, con base en las causales especiales de procedibilidad que dieron lugar a que la Corte Constitucional concediera el amparo en las TCPJ estudiadas, se puede deducir cuáles son las causales que con mayor frecuencia corrige la Corte Constitucional. Así, la causal especial de procedibilidad que más reconoce la Corte Constitucional en las sentencias que concede en sede de revisión es el defecto sustantivo, el cual se encontró probado en el 35.5% de las sentencias concedidas. Le sigue en reiteración jurisprudencial el defecto fáctico, el cual fue utilizado como sustento para conceder la TCPJ en sede de revisión en el 26,5% de las sentencias concedidas. En tercer lugar, se encontró el desconocimiento del precedente constitucional, en 25,2% de los casos y en cuarto lugar la violación directa de la constitución, que estuvo reconocida en el 20,6% de las decisiones de revisión concedidas.

Ahora bien, frente a las sentencias de TCPJ donde la Corte Constitucional en sede de revisión negó el amparo, el estado en el que se encontraba el proceso de tutela es diferente. Así, de este sub-universo de sentencias, el 88.3% de ellas (83 sentencias en total) correspondía a procesos de tutela en donde los jueces de instancia habían, igualmente, negado las pretensiones o declarado la improcedencia en única o ambas instancias. De esa manera, los pronunciamientos de la Corte en sede de revisión donde se niega el recurso no buscan mayoritariamente corregir yerros en el resultado de las decisiones de instancia, como se puede inferir sucede en el caso de las decisiones donde concede el amparo, sino que busca, o bien ratificar las decisiones de los jueces de instancia, o bien corregir la aplicación del derecho constitucional en la argumentación jurídica de estos, pero sin alterar el resultado material del proceso constitucional.

En cuanto a los motivos por los cuales la Corte Constitucional niega o declara improcedente las TCPJ en sede de revisión, la principal causal general de procedibilidad que con mayor preponderancia motivó la declaración de improcedencia en sede de revisión fue la subsidiariedad, que se presentó en el 36,3% de los casos revisados, seguido de la inmediatez en el 13.2% y la prohibición de presentar tutela contra decisiones de tutela con 5,5% de los casos²². En cuanto a las causales especiales de procedibilidad que con mayor frecuencia no fueron probados y condujeron a que la Corte Constitucional negara la TCPJ en sede de revisión, primaron el defecto fáctico que fue alegado, pero

²² A pesar de que la Corte Constitucional ha establecido como causal general de procedibilidad de las tutelas contra providencias judiciales que éstas no se dirijan contra sentencias de tutela, esta posición fue matizada en la sentencia SU-627 de 2015, en la cual la Sala Plena admitió excepcionalmente la procedencia de tutelas contra providencias proferidas en el trámite de tutela, cuando (i) exista fraude; (ii) se presente contra actuaciones procesales previas a la expedición del fallo como la omisión de notificar o vincular a terceros que se verían afectados por la decisión; o en actuaciones en el marco de un incidente de desacato derivado de un fallo de sentencia de tutela (al respecto sentencia SU-034 de 2018).

no concedido en el 24,2% de las decisiones revisadas y el defecto sustantivo que fue alegado, pero no concedido en el 19.8% de las decisiones.

Se tiene entonces que, tanto en las sentencias donde la Corte Constitucional concede el amparo, como en aquellas en donde lo niega, los defectos sustantivo y fáctico son los que la Corte analiza con mayor frecuencia, lo que permite inferir que son éstos los que la Corte ha privilegiado en términos de delimitar su alcance. Si bien los datos recogidos en la presente investigación no permiten asegurar con rigor que la delimitación de estas causales especiales de procedibilidad generan o explican el interés de la Corte Constitucional en revisar sentencias de TCPJ, sin duda la delimitación de estos juega un papel predominante en la jurisprudencia reciente de la Corte sobre TCPJ.

Ilustración 1. Caracterización de las sentencias revisadas

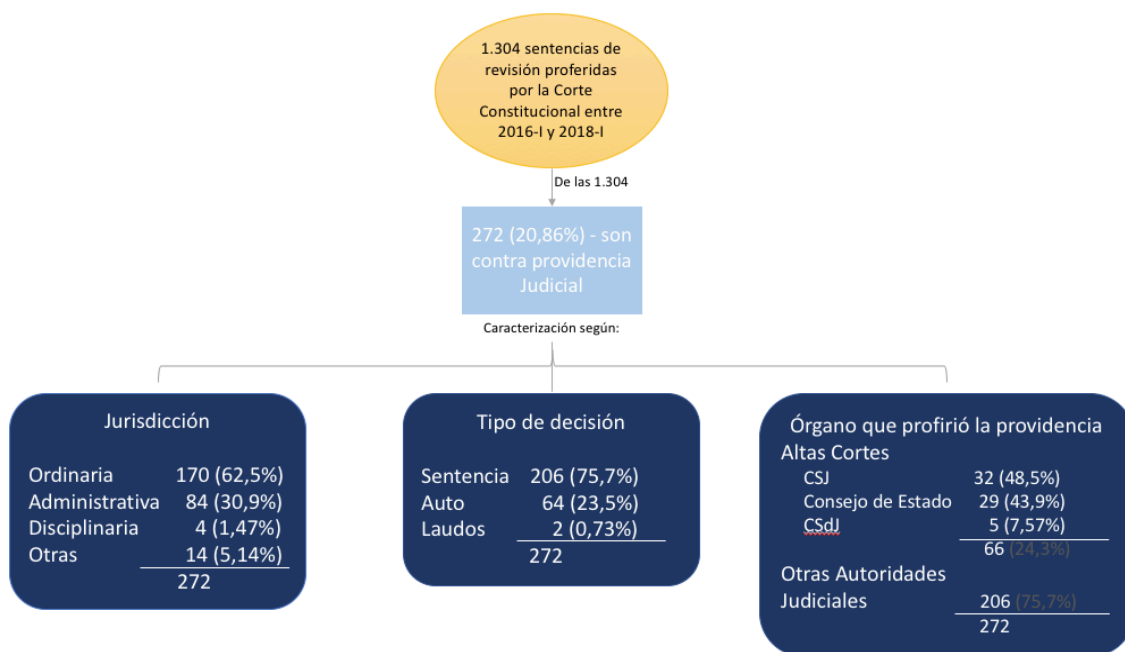
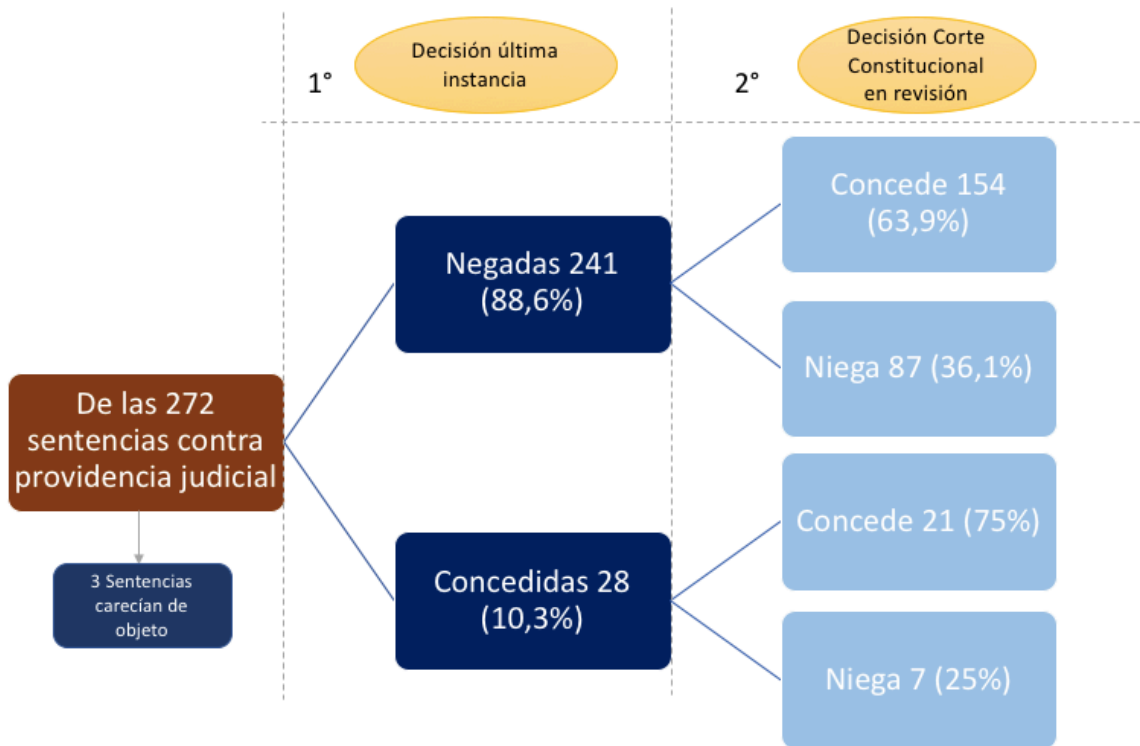


Ilustración 2. Decisiones en instancia y en revisión



En total, la Corte Constitucional concedió en 175 casos, de los cuales 154 habían sido negados en segunda o única instancia. Por su parte, negó en 94 casos, de los cuales 87 habían sido negados en segunda o única instancia.

TCPJ de las Altas Cortes

Las tutelas contra providencias proferidas por los órganos de cierre de las jurisdicciones han jugado un papel central en la polémica que suscitan las TCPJ en general.²³ Este apartado, entonces, pretende abordar el análisis de la TCPJ cuando éstas se dirigen contra providencias proferidas por Altas Cortes²⁴. Así, de las 272 sentencias que comprenden el universo de providencias analizadas,

²³ Al respecto, entre otros: Pablo Alejandro González Rayo y Luis Andrés Vélez Rodríguez, El debate entre las altas cortes frente a la acción de tutela contra providencias judiciales. Análisis de un caso: Rosario Bedoya vs. Ferrovías, *Jurídicas*, Vol. 4, N.2, 2007; Catalina Botero Marino y Juan Fernando Jaramillo, El conflicto de las altas cortes colombianas en torno a la tutela contra sentencias, *DeJusticia*, 2006, disponible en: https://cdn.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_37.pdf; Rubén Darío Henao Orozco, Tutelas contra sentencias de las altas cortes o choque de vanidades, *Prolegómenos. Derechos y valores*, Vol. IX, Núm. 17, pp.129-137, enero-junio 2006.

²⁴ Teniendo en cuenta el periodo de tiempo analizado en la presente investigación y las reglas especiales de reparto de tutela frente a conflictos enmarcados en la competencia de la JEP, en esta investigación se excluye a la JEP como alta corte.

66 fueron acciones de tutela presentadas contra providencias dictadas por Altas Cortes (58 sentencias y 8 autos), lo que corresponde al 24.3% del universo de observaciones estudiado.

Esta proporción, cuando se coteja con el porcentaje de procesos que entran a cada una de las Altas Cortes según su jurisdicción, resulta reveladora. En ese sentido, para el año 2016 el Consejo Superior de la Judicatura recibió el 15% de los procesos que ingresaron a su jurisdicción, mientras que el Consejo de Estado atendió el 8.1% de los procesos con respecto a la jurisdicción contencioso-administrativa y la Corte Suprema de Justicia conoció del 1.3% del total de procesos ingresados a la jurisdicción ordinaria²⁵. Lo anterior permite concluir que la Corte Constitucional privilegia el estudio de TCPJ que se dirigen contra decisiones proferidas por las Altas Cortes.

En cuanto a la distribución de TCPJ de Altas Cortes por órgano de donde proviene el proceso, la Corte Constitucional revisó una proporción similar de acciones de amparo presentados contra providencias proferidas por la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado. Así, de las 66 sentencias analizadas el 48.5% (32 sentencias) corresponden a TCPJ proferidas por la Corte Suprema de Justicia, el 43.9% (29 sentencias) por el Consejo de Estado y el 7.6% (5 sentencias) por el Consejo Superior de la Judicatura. En relación con el sentido del fallo en sede de revisión, la Corte Constitucional concedió la TCPJ en el 53% de los casos en que éstas se presentaron contra providencias de Altas Cortes, un indicador 11 puntos porcentuales inferior al general reportado anteriormente. De las 35 sentencias de TCPJ de altas cortes, en donde la Corte Constitucional concedió el amparo en sede de revisión, 3 decisiones (8.6%) habían sido concedidas en segunda instancia igualmente, y el restante 91.4% habían sido negadas en última instancia. Si bien esta diferencia parece significativa, cabe resaltar que el bajo número de observaciones para el caso de TCPJ no permite realizar inferencias generalizables frente a estos resultados.

Lo que resulta llamativo es la preponderancia de TCPJ provenientes de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, la cual concentró el 56.3% de todas las TCPJ revisadas por la Corte Constitucional provenientes de la Corte Suprema de Justicia. Esta participación guarda relación con la proporción de TCPJ revisadas por la Corte Constitucional que provenían de la jurisdicción ordinaria, en donde el 47.6% se presentaron contra providencias emitidas por jueces de la especialidad laboral.

Esta participación en las TCPJ por especialidad contrasta con la participación de ingresos efectivos de procesos por especialidad en los años 2015 y 2016, que cuenta con una distribución evidentemente divergente. Mientras la especialidad penal obtuvo el 41.9% del total de ingresos efectivos de la jurisdicción ordinaria para el 2015, y el 48.8% en el 2016, su participación en las TCPJ revisadas por la Corte Constitucional fue de tan sólo el 17.9%. La especialidad laboral, por su parte, obtuvo el 12.9% del total de ingresos efectivos de la jurisdicción ordinaria en 2015 y el 13.5% para el 2016, sin embargo, su participación en TCPJ revisadas por la Corte Constitucional fue de 43.7%.

²⁵ Los datos fueron tomados del Informe al Congreso de la República: Gestión de la administración de justicia 2016, Consejo Superior de la Judicatura, disponible en: <https://www.ramajudicial.gov.co/web/publicaciones/2016-2017>.

Así, mientras las especialidades penal y civil cuentan con la mayor participación de ingresos efectivos de la jurisdicción ordinaria, la especialidad laboral es que la que cuenta con la mayor participación en procesos de revisión de TCPJ adelantados por la Corte Constitucional.

La preponderancia de TCPJ provenientes de la especialidad laboral y de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en el caso de las TCPJ proferidas por Altas Cortes, puede ser el resultado de diversos factores. Si bien no se puede concluir de forma precisa las razones que llevaron al alto tribunal constitucional a tener esta preferencia, sí se puede determinar que los temas relacionados con la jurisdicción laboral tienen una especial relevancia constitucional que motiva a la Corte a hacer una revisión sobre estos fallos. A su vez, es pertinente resaltar que las sentencias revisadas abordaban en su mayoría temas relacionados con el sistema de pensiones. Es así como de las 18 TCPJ proferidas por la Sala Laboral y revisadas por el tribunal constitucional, 16 versaban sobre el derecho a la pensión.

La argumentación de la Corte en las distintas providencias analizadas denota una relación directa entre el régimen de pensiones y una serie de derechos fundamentales, como sería el caso de la garantía del mínimo vital, el derecho a la seguridad social, la protección de las personas de tercera edad, el derecho a la igualdad, el principio de condición más beneficiosa para el trabajador y la garantía del reajuste periódico de las pensiones legales. Estos fueron los principales derechos invocados por los tutelantes en el proceso de la TCPJ, así mismo, configuraron el sustento constitucional de las decisiones adoptadas por la Corte Constitucional.

Así, la regulación del sistema pensional ha sido reformada en distintas oportunidades con posterioridad a la promulgación de la Constitución de 1991. Esta situación ha conducido a que se presenten conflictos en torno a la aplicación de la ley laboral en el tiempo como resultado de las distintas regulaciones del sistema de seguridad social, las cuales han cambiado sustancialmente los requisitos necesarios para acceder a determinadas prestaciones consagradas en estos cuerpos normativos. Así, mientras algunas regulaciones conllevan condiciones más favorables que otras, las divergencias en la interpretación frente a la aplicación de las distintas normas han derivado en un cúmulo de demandas que buscan la aplicación de la norma más beneficiosa.

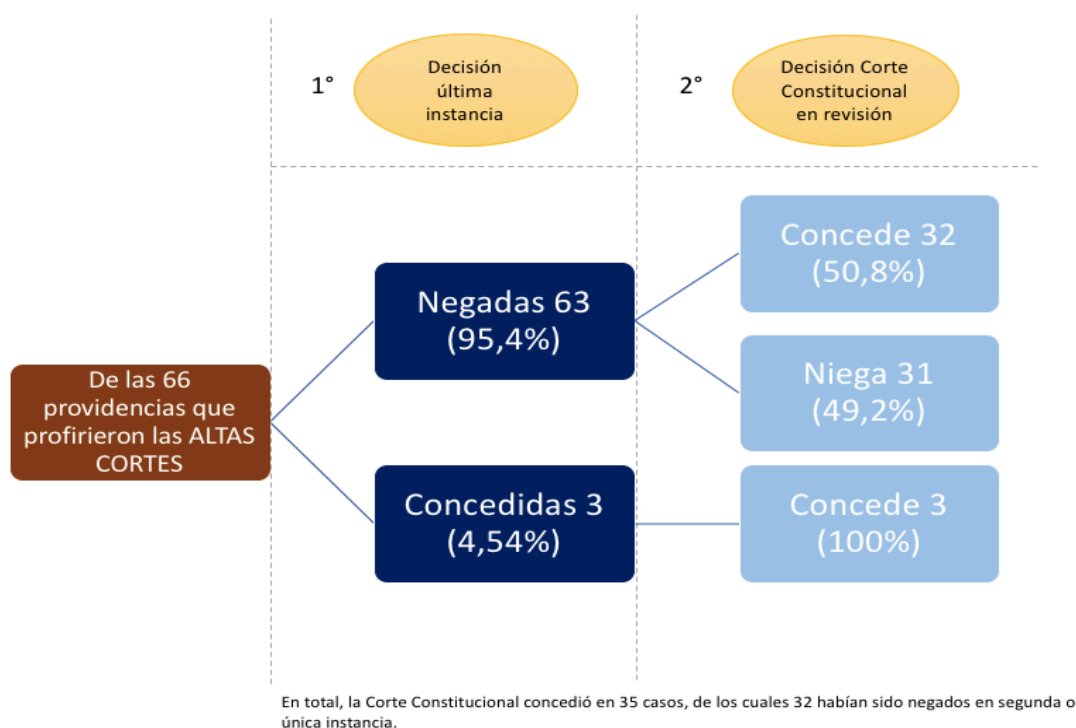
Igualmente, el litigio en torno a la indexación de la primera mesada pensional también aumenta el número de TCPJ de carácter laboral revisadas por la Corte Constitucional en el periodo analizado. En ese sentido, la Corte Constitucional ha manifestado en las decisiones de TCPJ recientes que, en virtud al derecho a la igualdad, tanto los jueces de instancia como la Corte Suprema de Justicia debieron haber interpretado las normas sobre indexación de la primera mesada pensional en el mismo sentido en que la Corte Constitucional las interpretó en su sentencia SU-1073 de 2012, esto es, en que todos los pensionados son beneficiarios de la indexación de la primera mesada²⁶. Dicha interpretación implica reconocer, por vía de revisión, el amparo al debido proceso para aquellas decisiones judiciales que no contuvieran la interpretación sobre indexación de la primera mesada

²⁶ SU-069 de 2018, M.P., José Fernando Reyes Cuartas; SU-168 de 2017, M.P., Gloria Stella Ortiz Delgado; SU-637 de 2016, M.P., Luis Ernesto Vargas Silva; T-589 de 2016, M.P., Luis Ernesto Vargas Silva.

penal que realizó la Corte Constitucional en 2012, aun cuando las sentencias atacadas fueran proferidas con anterioridad a la sentencia SU-1073 de 2012.

De manera similar, existe otro factor que ha motivado la constante instauración de TCPJ en contra de sentencias proferidas por la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia: la interpretación según la cual la jurisprudencia constitucional surgida con posterioridad a la resolución de una controversia constituye un hecho nuevo que habilita la interposición de TCPJ. En este punto, en distintas oportunidades la Corte Constitucional dejó sin efectos providencias proferidas por la jurisdicción ordinaria, en el entendido que, si bien no desconocieron el precedente constitucional, pues éste no existía en el momento en que se profirió la providencia, sí incurrieron en una violación directa de la constitución al no interpretar armónicamente lo dispuesto en la norma suprema con la regulación laboral. Sobre este aspecto, la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia ha considerado que la existencia de una nueva jurisprudencia no admite que los jueces se vuelvan a pronunciar sobre un caso ya resuelto, lo que puede explicar su renuencia a la aplicación de los mandatos dictados vía TCPJ²⁷.

Ilustración 3. Decisiones respecto de providencias de las Altas Cortes



Accionantes en TCPJ: El litigio constitucional de la UGPP

Otro aspecto importante sobre las TCPJ que ayuda a explicar la preponderancia de éstas en la jurisprudencia reciente de la Corte Constitucional, es quiénes recurren a ellas con mayor frecuencia.

²⁷ Sentencia SU- 168 de 2017. M.P.,Gloria Stella Ortiz Delgado.

Ahora bien, la metodología utilizada en esta investigación no permite rastrear los accionantes recurrentes del universo total de TCPJ, sino únicamente de aquellos cuyos casos que son seleccionados por la Corte Constitucional. Estudios sobre el uso de las TCPJ a nivel general, con seguridad, revelarían aspectos centrales para las discusiones futuras frente a esta figura. Frente al universo de decisiones objeto de estudio de esta investigación, el 77.9% de los casos fueron presentados por personas naturales, el 18% de los casos fueron presentados por entidades públicas y el 4.1% restante corresponden a TCPJ iniciadas por personas jurídicas.

Si bien dentro de las personas de carácter privado (naturales y jurídicas), no se advirtieron accionantes recurrentes²⁸, el caso de entidades públicas fue distinto. Del sub-universo de TCPJ iniciadas por entidades públicas, la Unidad de Gestión de Pensiones y Parafiscales - UGPP- tiene el mayor protagonismo, con casi una tercera parte (32.7%) del total de TCPJ presentadas por entidades públicas revisadas por la Corte Constitucional. Le sigue en prominencia la Agencia Nacional de Tierras (antiguo INCODER) con una participación del 16.3% y autoridades locales con una participación del 10.2%.

Ahora bien, la lógica que inspiró el análisis de los actores recurrentes en las TCPJ, planteada por Marc Galanter en los años 70, sostiene, entre otros, que los accionantes recurrentes son aquellos con los recursos y la capacidad técnica para sacrificar ganancias materiales en algunos casos con el fin de perseguir ganancias jurídicas²⁹. Esto quiere decir que mientras los actores ocasionales (aquellos que recurren esporádicamente al sistema judicial) tienen como finalidad conseguir la satisfacción de una ganancia material inmediata (por ejemplo, la adjudicación de un bien inmueble), los actores recurrentes del sistema judicial pueden “jugar a largo plazo” y prefieren insistir en aquellos casos en donde puedan asegurar un precedente legal favorable para los casos futuros, y ese es su objetivo litigioso (por ejemplo, su motivación no es la adjudicación del bien inmueble objeto del pleito, sino asegurar una regla jurisprudencial favorable). Por esta razón, la teoría sostiene que los precedentes judiciales tienden a resultar sesgados en favor de los actores recurrentes del sistema, pues ese es el objetivo final que persiguen en sus actividades litigiosas.

Cabe aclarar que el número de observaciones disponible para accionistas recurrentes, aún en el caso de la UGPP que presentó 15 TCPJ revisadas por la Corte Constitucional, es un número limitado de datos sobre los cuales lograr inferencias generalizables, incluso tratándose del universo de casos y no una muestra. Sin embargo, como se ha establecido previamente, esta investigación no pretende dar respuesta a respuesta ni finiquitar las discusiones generadas a partir de la figura de las TCPJ, sino por el contrario, busca brindar herramientas que resulten útiles en las discusiones venideras e incentivar futuras investigaciones empíricas en la materia.

²⁸ El término hace referencia a los “repeated players”, categoría de usuarios del aparato de justicia utilizada por Marc Galanter en, *Why the “Haves” Come Out Ahead: Speculations on the Limits of Legal Change*, 9 *Law and Society Review*. 95 (1974).

²⁹ Marc Galanter, op cit.

Así pues, prima facie, los resultados del litigio constitucional de la UGPP, medido a partir del porcentaje de decisiones donde se concede la protección por vía de amparo, resulta menor a la media general previamente descrita, con sólo un 37.5% de decisiones concedidas en sede de revisión y el restante 62.5% negadas, como se muestra en la gráfica 23.

Sin embargo, al tener en cuenta las decisiones previas de instancia, se tiene que, de las 16 decisiones analizadas, todas fueron negadas en 1ª instancia, y sólo 1 concedida en impugnación, lo que puede interpretarse como una victoria en sede revisión por parte de la UGPP, al obtener la revocatoria de 5 decisiones (una tercera parte del sub-universo) negando sus decisiones.

Sin embargo, para determinar con mayor rigor el éxito o fracaso de la estrategia litigiosa por parte de la UGPP en materia de TCPJ, se hace necesario analizar el comportamiento de ésta en instancia de revisión en un periodo que se extiende más allá del comprendido por el estudio.

De esta manera, las UGPP había presentado distintas TCPJ buscando la re-liquidación de pensiones obtenidas por vía de litigios ordinarios y administrativos durante la vigencia de la antigua Caja Nacional de Previsión Social – CAJANAL-, con resultados encontrados en sede de revisión. En el periodo comprendido entre los años 2014 y mediados de 2016, las salas de revisión segunda y novena de la Corte Constitucional habían declarado improcedentes las TCPJ presentadas por la UGPP en tres decisiones distintas³⁰, considerando que no satisfacían los requisitos generales de subsidiariedad e inmediatez al haber utilizado el recurso de TCPJ varios años después de ejecutoriadas las decisiones cuestionadas y al contar con otros recursos para avanzar sus pretensiones. De manera concomitante, las salas tercera, quinta y séptima de revisión declararon procedentes cuatro TCPJ presentadas por la UGPP en casos similares³¹, al determinar que, aun cuando no se agotaron los recursos ordinarios y extraordinarios, y las acciones fueron presentadas años después de proferidas las sentencias, las circunstancias excepcionales esgrimidas por la UGPP resultaban justificantes frente a la inacción de CAJANAL.

La sala plena de la Corte Constitucional consideró necesario armonizar las distintas argumentaciones jurídicas presentadas en las salas de revisión frente a la procedencia de las TCPJ iniciadas por la UGPP para lograr la re-liquidación de pensiones obtenidas con abuso del derecho. Así, a través de la sentencia SU-427 de 2016, la Corte resolvió aclarar el recurso especial con el que cuenta la UGPP para cuestionar las decisiones judiciales que hubieran reconocido pensiones con abuso del derecho y las circunstancias excepcionales en donde procedería la TCPJ.

En ese sentido, la Corte en la precitada sentencia dictaminó que el recurso idóneo con el que cuenta la UGPP para controvertir aquellas decisiones judiciales que hayan reconocido pensiones con abuso del derecho es el recurso de revisión contemplado en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, cuyo término para interposición será de 5 años conforme a lo establecido en el artículo 251 de la Ley

³⁰ Sentencias T-893 de 2014, M.P., Luis Ernesto Vargas Silva; Sentencia T-922 de 2014, M.P., Luis Ernesto Vargas Silva, y; Sentencia T-287 de 2015, M.P., Mauricio González Cuervo.

³¹ Sentencia T-546 de 2014, M.P., Gloria Stella Ortiz Delgado; Sentencia T-835 de 2014, M.P., Jorge Iván Palacio Palacio; Sentencia T-581 de 2015, M.P., Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, y; Sentencia T-060 de 2016, M.P., Alejandro Linares Cantillo.

1437 de 2011, con la salvedad que dicho término, que la Ley dispuso se contabiliza desde “*la ejecutoria de la providencia judicial o en los casos de que ella no se requiera, dentro del mismo término contado a partir del perfeccionamiento del acuerdo transaccional o conciliatorio*”³², no podría contarse antes del día en que la UGPP asumió las funciones de CAJANAL, esto es, se pueden contar sólo con posterioridad al 12 de junio de 2013.

Así las cosas, y contando la UGPP con un recurso idóneo para controvertir las decisiones judiciales que otorgaron pensiones con abuso del derecho, las TCPJ promovidas por el mismo hecho resultarían improcedentes. Sin embargo, la Corte Constitucional dispuso en la misma sentencia de unificación que, teniendo en cuenta la afectación del erario público que suponen las prestaciones reconocidas con abuso del derecho, el recurso de amparo sería procedente “en casos de palmarios abusos del derecho”³³, dejando viva la posibilidad de revisar las irregularidades de las sentencias que otorgan pensiones con abuso del derecho en sede de tutela.

Poco más de un mes luego de proferida la sentencia SU-427 de 2016, la sala cuarta de revisión de la Corte se pronunció sobre algunos expedientes acumulados de proceso de TCPJ adelantados por la UGPP frente a diversas decisiones judiciales que reconocieron, de forma vitalicia, prestaciones convencionales con carácter temporal³⁴. En esta sentencia, la Corte recogió los argumentos de la reciente sentencia SU-427 de 2016 y declaró improcedente la TCPJ en cuanto la UGPP contaba con el recurso de revisión contemplado en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003. Si bien la Corte se abstuvo de analizar el fondo de la petición al no encontrar superado el presupuesto de subsidiariedad de la TCPJ, al reiterar el precedente establecido en la sentencia SU-427 de 2016, abre la posibilidad de interponer el recurso de revisión el cual, en el momento en que se emitieron las decisiones de instancia de la tutela, no contaba con una jurisprudencia unificada.

Así las cosas, la decisión de declarar improcedente las TCPJ iniciadas por la UGPP bajo el precedente de la sentencia SU-427 de 2016, sobre un argumento distinto al utilizado por las autoridades judiciales de instancia, no representa necesariamente un fracaso en el objetivo litigiosos de la UGPP. En los dos expedientes acumulados que se revisaron en la sentencia T-513 de 2016, los jueces de instancia habían negado el amparo con base en la falta de inmediatez³⁵ y en la falta de agotamiento de los recursos disponibles³⁶. En particular, la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, que fungió como segunda instancia en ambos recursos de amparo acumulados en la sentencia de revisión de la Corte Constitucional argumentó que (i) resultaban improcedentes las

³² Ley 1437 de 2011, artículo 251.

³³ Sentencia SU-427 de 2016, M.P., Luis Guillermo Guerrero Pérez.

³⁴ Sentencia T-513 de 2016, M.P., Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

³⁵ En el expediente T-5.469.636 el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena, actuando como juez de primera instancia en el proceso de amparo, concluyó que al haber transcurrido casi 13 años entre la sentencia atacada y la acción de TCPJ iniciada por la UGPP, se incumplía el principio de inmediatez.

³⁶ En el expediente T-5.469.639 el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena, actuando como juez de primera instancia en el proceso de amparo, determinó que no haber interpuesto el recurso de apelación en el proceso se traduce en la improcedencia de la acción. En el expediente T-5.466.894 el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, actuando como juez de primera instancia en el proceso de amparo, encontró igualmente que la carencia del recurso de apelación durante el proceso ordinario equivalía a la improcedencia de la TCPJ.

acciones de amparo en tanto no se habían utilizado los medios de impugnación previstos en el proceso ordinario puesto que ninguna de las sentencias cuestionadas había sido apelada, y (ii) resultaban igualmente improcedentes las TCPJ por cuanto el tiempo comprendido entre el momento en que la UGPP había asumido la defensa judicial de los procesos del INVIAS y la interposición de las acciones de amparo superaba el año, lo que desconocía el principio de inmediatez.

La Corte Constitucional, en la sentencia T-513 de 2016, aunque declaró la improcedencia de la TCPJ, lo hizo sobre un fundamento distinto, con importantes repercusiones para la UGPP. Mientras las sentencias de instancia en el proceso constitucional dejaban sin opciones litigiosas a la UGPP al declarar la improcedencia de la tutela, la Corte Constitucional reconoce que, conforme a la reciente jurisprudencia unificada, la acción de amparo resultaba improcedente precisamente porque ésta contaba todavía con el recurso de revisión previsto en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003 de acuerdo con las reglas de tiempos para interponer dicho recurso bajo la reciente interpretación realizada del artículo 251 de la Ley 1437 de 2011, que en cualquier caso habilitaba el uso de dicho recurso hasta el 11 de junio de 2018³⁷.

Poco después, la sala segunda de revisión de la Corte, en la sentencia T-591 de 2016, acumuló nueve expedientes de procesos de TCPJ iniciados por la UGPP para resolver utilizando la jurisprudencia unificada de la sentencia SU-427 de 2016. En ese sentido, siete de los nueve expedientes estudiados por la Corte corrieron la misma suerte de aquellos analizados en la sentencia T-513 de 2016, esto es, se declararon improcedentes los recursos presentados por la UGPP, en tanto se reconocía que ésta contaba aún con el recurso de revisión del artículo 20 de la Ley 797 de 2003 con los tiempos de interposición según fueron interpretados por la Corte Constitucional en la sentencia SU-427 de 2016. La declaración de improcedencia en estos expedientes no implicó para la UGPP el fracaso de sus pretensiones sino, por el contrario, la aclaración de que contaba todavía con un recurso extraordinario por medio del cual atacar las providencias acusadas, recurso que todavía podía interponer gracias precisamente a la interpretación realizada por la Corte Constitucional en la sentencia SU-427 de 2016 y confirmada, para los expedientes analizados, en ésta última sentencia. En cuanto a los restantes dos expedientes estudiados por la sala segunda de la Corte en la sentencia T-591 de 2016, uno de ellos fue concedido³⁸ al determinarse que existió un abuso palmario del derecho, supuesto bajo el cual el juez constitucional mantiene competencia para resolver el recurso de amparo bajo los presupuestos establecidos en la sentencia SU-427 de 2016. Frente al otro expediente que no se ha mencionado, éste se trató de una acción de amparo elevado por la UGPP contra una sentencia de tutela por medio de la cual se había reconocido el pago de dos pensiones a favor de la misma persona, en contraposición a una mesada pensional de carácter compartido³⁹. Frente a este expediente, la Corte determinó que, por tratarse de una acción de amparo elevada contra una sentencia de tutela, la misma resultaba improcedente. Sin embargo, en atención a los derechos de los terceros y de la comunidad en general que se verían lesionados por la prolongación

³⁷ Sentencia SU-427 de 2016, M.P., Luis Guillermo Guerrero Pérez.

³⁸ Expediente T-5.550.148, Sentencia T-591 de 2016, M.P., Luis Guillermo Guerrero Pérez.

³⁹ Expediente T-5.491.837, Sentencia T-591 de 2016, M.P., Luis Guillermo Guerrero Pérez.

en el tiempo de una decisión irregular, decidió modular las sentencias de tutela contra las cuales la UGPP había promovido la acción de amparo para que éstas se entendieran como medidas transitorias que perderían efecto una vez Colpensiones pagara la pensión ordinaria de vejez, momento en el cual la obligación en cabeza de la UGPP sería la de cancelar la diferencia entre la pensión de jubilación con la de vejez, como una mesada pensional de carácter compartido.

Hasta este punto, las sentencias de revisión proferidas por la Corte Constitucional con posterioridad a la sentencia SU-427 de 2016 versaron sobre procesos de tutela cuyas instancias habían fallado con anterioridad a la sentencia de unificación previamente mencionada⁴⁰. Así, los procesos de instancia que la Corte Constitucional revisó en las sentencias T-513 de 2016 y T-591 de 2016 fueron procesos de instancia que, al fallar, no contaban con las reglas jurisprudenciales establecidas por la Corte Constitucional en la sentencia SU-427 de 2016, que determinó la procedibilidad del recurso de revisión del artículo 20 de la Ley 797 de 2003 para revisar los fallos donde se reconocieran pensiones con abuso del derecho, y la interpretación de los términos para interponer dicho recurso contemplado en el artículo 251 de la Ley 1437 de 2011 que se debían contar sólo a partir del momento en que la UGPP asumió funciones. Se puede colegir, entonces, que la actividad de revisión de la Corte Constitucional en estas providencias responde a la necesidad de suplir el vacío jurisprudencial existente al momento en que se proferieron las sentencias de segunda instancia en los expedientes acumulados, permitiendo así que la UGPP contara con las herramientas legales necesarias para acudir al recurso de revisión habilitado por medio de la jurisprudencia de unificación de la Corte Constitucional.

Durante el año siguiente, la Corte Constitucional revisó en sede de tutela 5 decisiones tipo “T” de TCPJ iniciadas por la UGPP y finalizó el año con una sentencia de unificación acumulando tres procesos iniciados por ésta. De las cinco sentencias tipo “T” emitidas durante el 2017, sólo una fue concedida en sede de revisión.

Las cuatro sentencias tipo “T” que fueron denegadas por la Corte Constitucional en sede de revisión durante el 2017⁴¹ responden a procesos de tutela con hechos similares y con resultados similares por parte de la Corte. Tanto la sala quinta de revisión por medio de la sentencia T-521 de 2017, como la sala tercera por medio de la sentencia T-617 de 2017, declararon improcedentes las tutelas iniciadas por la UGPP en tanto contaban aún con el recurso de revisión del artículo 20 de la ley 797 de 2003 de acuerdo a los tiempos de presentación según fueron interpretados en la sentencia SU-427 de 2016. Las principales diferencias entre estas dos providencias se relacionan con la forma en

⁴⁰ La sentencia SU-427 de 2016 fue proferida el 11 de agosto de 2016. Los expedientes T-5.466.894 y T-5.469.636 acumulados en la sentencia T-513 de 2016 contaron con fallos de tutela de última instancia proferidos el 2 de marzo de 2016. Los expedientes T-5.491.837, T-5.504.130, T-5.510.159, T-5.512.282, T-5.512.891, T-5.514.921, T-5.548.278 y T-5.550.148, acumulados en la sentencia T-591 de 2016, contaron con fallos de tutela de última instancia proferidos el 11 de marzo de 2016, 9 de marzo de 2016, 10 de marzo de 2016, 16 de marzo de 2016, 10 de marzo de 2016, 30 de marzo de 2016, 31 de marzo de 2016, 19 de abril de 2016 y 10 de marzo de 2016 respectivamente.

⁴¹ Sentencia T-233 de 2017, M.P., María Victoria Calle Correa; Sentencia T-323 de 2017, M.P., José Antonio Cepeda Amarís; Sentencia T-521 de 2017, M.P., Gloria Stella Ortiz Delgado y; Sentencia T-617 de 2017, M.P., Alejandro Linares Cantillo.

que fueron falladas por las segundas instancias en el respectivo proceso de tutela. Así, mientras en el expediente revisado en la sentencia T-617 de 2016 la sección quinta del Consejo de Estado, actuando como segunda instancia en el proceso de tutela, declaró la improcedencia por cuando la UGPP contaba con el recurso de revisión a su disposición para atacar las providencias cuestionadas, la sala de casación laboral de la Corte Suprema de Justicia, actuando como segunda instancia en el expediente revisado en la sentencia T-521 de 2017, negó la acción de amparo argumentando que había pasado más de 6 años entre la sentencia atacada y la interposición de la tutela, desconociendo así los tiempos de presentación del recurso de revisión para la UGPP establecidos en la sentencia SU-427 de 2016.

En cuanto a la sentencia T-323 de 2017, la Corte Constitucional negó las pretensiones de la UGPP, pero en esta ocasión se basó en dos argumentos diferentes. Primero, en la no existencia de una prolongación en el tiempo de la vulneración del derecho y, segundo, en que había transcurrido un periodo superior a 5 años entre el momento en que la UGPP tuvo conocimiento y medios de defensa contra la providencia atacada y el momento en que interpuso la tutela. Si bien, prima facie, esta parece ser la primera sentencia abiertamente contraria a los intereses de la UGPP, en el sentido en que la negación de la acción de tutela no está acompañada de la aclaración de la existencia de otro recurso aún disponible para la defensa de sus intereses, lo anterior se puede matizar por dos factores. El primero de ellos consistente en el hecho de que la UGPP ya no se encontraba liquidando la pensión con base en el cálculo ordenado por la sentencia atacada⁴², y el segundo consistente en el hecho de que la argumentación usada para negar la tutela en primera instancia contaba los términos de inmediatez desde la sentencia atacada, mientras que la Corte Constitucional los contó como 5 años a partir del momento en que la UGPP tuvo la competencia y capacidad de ejercer la defensa de sus intereses, una interpretación más benevolente frente a los intereses de la UGPP que aquella obtenida en el proceso ordinario de tutela.

La sentencia T-233 de 2017, por su parte, declaró improcedente la tutela con base en la falta de subsidiariedad, en tanto la UGPP contaba con el recurso de revisión conforme a lo establecido por la misma corporación en la sentencia SU-427 de 2016. En esta decisión, sin embargo, cabe resaltar que tanto la sección segunda – subsección A-, como la sección cuarta del Consejo de Estado actuando como jueces de instancia en el proceso de tutela, negaron la acción de amparo al considerar que no hubo desconocimiento del precedente judicial en la sentencia atacada al preferir la interpretación jurisprudencial del Consejo de Estado frente a la de la Corte Constitucional en relación con el alcance de los incisos 2º y 3º del artículo 36 de la Ley 100 de 1993. La Corte Constitucional, aunque declaró improcedente la TCPJ, aclaró en el cuerpo de la decisión que la interpretación del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 que debe aplicarse es aquella definida por el

⁴² Dentro de los procesos adelantados por la UGPP, la Resolución 690 del 08 de julio de 1994 en la que se incluía la nómina con base en la sentencia atacada, fue declarada ilícita por parte de la unidad delegada ante el tribunal del distrito judicial de Bogotá, D.C.- Fiscalía veintidós. Motivo por el cual la nómina actualmente vigente era la que se encontraba vigente con anterioridad a la sentencia contra la cual la UGPP presentó acción de amparo.

tribunal constitucional en la sentencia C-258 de 2013 y su interpretación extensiva de la sentencia SU-230 de 2015⁴³.

La sentencia concedida⁴⁴, difiere en por lo menos dos aspectos adicionales frente a las demás sentencias proferidas en el 2017: Es la única sentencia del sub-universo analizado⁴⁵ que concede la pretensión con base, parcialmente, en la causal específica de violación directa de la constitución y es la única sentencia que contaba con una decisión de instancia favorable a las pretensiones de la UGPP en el proceso de tutela. En esta providencia, entonces, el foco central de la discusión no versó sobre los criterios de inmediatez y subsidiariedad que habían dominado la discusión jurídica en las decisiones anteriores, sino que buscó aclarar los criterios según los cuales se debe calcular la liquidación de pensiones. En este punto, la Corte recordó que para la liquidación de las pensiones que se encuentran inscritas en el régimen de transición del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, el aspecto que se mantiene incólume frente al régimen anterior es el porcentaje que se le debe aplicar al IBL, mas no el IBL en sí, el cual se debía calcular atendiendo lo dispuesto en el artículo 21 de Ley 100 de 1993.

Por último, antes de finalizar el 2017, la Sala Plena de la Corte Constitucional profirió la sentencia SU-631 de 2017⁴⁶ en donde acumuló tres expedientes para unificar jurisprudencia y reiterar el precedente establecido en la sentencia SU-427 de 2016. En esta providencia la Corte concedió la tutela para dos de los expedientes analizados⁴⁷, tomando en consideración la existencia de abusos del derecho palmarios y el precedente sentado en la sentencia SU-427 de 2016, al tiempo que dictó, en la parte resolutive de la sentencia, “ADVERTIR a la Corte Suprema de Justicia y al Consejo de Estado que el desconocimiento del precedente fijado en la Sentencia SU-427 de 2016 y en esta providencia en relación con la procedencia del recurso de revisión establecido en el artículo 20 de

⁴³ La diferencia de precedentes jurisprudenciales sobre los cuales giró el debate se refieren a la interpretación del alcance del régimen de transición establecido en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993. Así, la jurisprudencia de la Corte Constitucional, a través de las sentencias C-258 de 2013 y luego la extensión de la misma por la sentencia SU-230 de 2015, ha considerado que la expresión “monto de la pensión” contenida en el inciso 2º del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, se refiere a que aquellas personas beneficiarias del régimen de transición se les mantiene el porcentaje del régimen anterior, pero el Ingreso Base para Liquidar – IBL, se calcula sobre los últimos 10 años de acuerdo con el régimen de la Ley 100 y no con el IBL del régimen anterior. El Consejo de Estado, sección segunda, por su parte, en la sentencia de unificación del 4 de agosto de 2010, interpretó que en razón del principio de inescindibilidad de la ley, para determinar el IBL se debía tener en cuenta todos los factores salariales del último año de servicio. Así, la Corte Constitucional en la sentencia T-233 de 2017 referida, estableció que “(...) aun cuando existe una línea jurisprudencial consolidada y vinculante fijada por el Consejo de Estado frente a este tema, a partir de los pronunciamientos de la Sala Plena de la Corte Constitucional se ha fijado un precedente interpretativo que le da un nuevo alcance a los incisos 2º y 3º del artículo 36 de la Ley 100 de 1993.”, reiterando además que la jurisprudencia que se emite en control abstracto de constitucionalidad es vinculante y obligatoria y, en ese sentido, se debe seguir “(...)la regla que fijó este Tribunal [Corte Constitucional] en la sentencia C-258 de 2013 y que hizo extensiva en la providencia SU-230 de 2015, consiste en que el ingreso base de liquidación no es un aspecto sujeto a transición, por lo que existe sujeción sobre ese asunto a lo establecido en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993.”

⁴⁴ Sentencia T-494 de 2017, M.P., Alejandro Linares Cantillo.

⁴⁵ Este sub-universo se refiere a todas las sentencias de revisión de tutela proferidas por la Corte Constitucional entre el 1 de enero de 2016 y 31 de junio de 2018 en donde la UGPP actuaba como accionante.

⁴⁶ Sentencia SU-631 de 2017, M.P., Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁴⁷ Expediente T-5.574.837 y expediente T-5.631.824

la Ley 797 de 2003, habilita a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –UGPP- para acudir a la acción de tutela y salvaguardar sus derechos fundamentales al acceso a la administración de justicia y a la igualdad”.⁴⁸ Esta advertencia, junto con las decisiones de instancia en los procesos acumulados por la Corte Constitucional, permite inferir una falta de aplicación del precedente constitucional por parte del Consejo de Estado y la Corte Suprema de Justicia. Así, en el expediente T-5.574.837 la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia en los expedientes analizados por la Corte Constitucional.

Para el primer semestre de 2018, la Corte Constitucional profirió cinco sentencias de revisión de TCPJ iniciadas por la UGPP, de las cuales cuatro fueron sentencias tipo “T” y una sentencia de unificación. La primera sentencia proferida ese año, la sentencia T-018 de 2018⁴⁹, resolvió conceder la tutela en tanto los jueces de instancia habían desconocido el precedente constitucional sobre el mecanismo por medio del cual se debe calcular el IBL de las pensiones que se encuentren amparados por el régimen de transición. Cabe resaltar que en esta sentencia la Corte Constitucional no alegó la existencia de un abuso palmario del derecho para conocer del proceso de tutela.

En la sentencia T-034 de 2018⁵⁰, la sala sexta de revisión de la Corte Constitucional declaró improcedente la acción de amparo, confirmando la sentencia emitida por la sección quinta del Consejo de Estado quien, actuando como juez de segunda instancia en el proceso de tutela, aplicó la jurisprudencia de la Corte Constitucional y declaró que la tutela resultaba improcedente en tanto la UGPP contaba aún con el recurso de revisión contenido en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003 y se encontraba en término para interponerlo.

En la sentencia T-039 de 2018⁵¹, la sala sexta de revisión de la Corte Constitucional acumuló 10 procesos, todos provenientes de la jurisdicción administrativa y con pronunciamientos, en el proceso constitucional de tutela, de las distintas secciones del Consejo de Estado. Seis de los procesos acumulados⁵² se refieren a TCPJ presentadas por las personas beneficiarias de las pensiones contra juzgados y tribunales administrativos que negaron las pretensiones de los accionantes de reliquidar las mesadas pensionales con base en los salarios devengados en el último año y, por el contrario, aplicaron las reglas de IBL concordantes con la jurisprudencia de la Corte Constitucional que sostiene que el IBL no es un aspecto sujeto al régimen de transición en pensiones. Tres procesos fueron TCPJ iniciadas por la UGPP⁵³ contra jueces y tribunales administrativos que accedieron a las pretensiones de los beneficiarios del régimen de transición en pensiones, ordenando su reliquidación con base en el promedio de los factores salariales del último año, sin aplicar las reglas de la Corte Constitucional sobre la exclusión del IBL del régimen de transición. En uno de estos tres procesos, el tribunal administrativo no solo aplicó las normas sobre IBL anteriores a la Ley 100 de 1993, sino que dispuso igualmente que no se aplicaran los topes legales y

⁴⁸ Sentencia SU-631 de 2017, M.P., Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁴⁹ Sentencia T-018 de 2018, M.P., José Fernando Reyes Cuarta.

⁵⁰ Sentencia T-034 de 2018, M.P., Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁵¹ Sentencia T-039 de 2018, M.P., Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁵² Expediente T-6.334.202; expediente T-6.355.652; expediente T-6.336.884; expediente T-6.366.393; expediente T-6.404.099 y; expediente T-6.425.866

⁵³ Expediente T-6.355.658; expediente T-6.422.978 y; expediente T-6.422.982.

constitucionales a la mesada pensional⁵⁴. El último proceso acumulado por la Corte se refiere a una acción de tutela interpuesta por el Fondo Pensional de la Universidad Nacional⁵⁵ contra las decisiones de los jueces y tribunales administrativos que reliquidaron las mesadas pensionales con base en el promedio de los factores salariales del último año de servicio, en desconocimiento del precedente constitucional en la materia.

La sala sexta de revisión de la Corte Constitucional resolvió los distintos procesos acumulados de distintas maneras. Así, frente a los seis expedientes de procesos de tutela instaurados contra providencias judiciales que habían aplicado las reglas jurisprudenciales de la Corte Constitucional frente al IBL en el régimen de transición⁵⁶, ésta corporación negó las tutelas al considerar que los jueces y tribunales habían aplicado las normas pertinentes (las contenidas en la Ley 100 de 1993) y, en ese sentido, no existió vulneración a los derechos fundamentales. Frente a los tres procesos de tutela iniciados por la UGPP contra providencias judiciales que habían aplicado las normas sobre IBL anteriores a la Ley 100 de 1993, la Corte concedió las tutelas al encontrar probado el abuso palmario del derecho en dos de los tres expedientes⁵⁷ y negó la tutela en el proceso restante por no haber encontrado probada ninguna de las causales especiales de procedibilidad⁵⁸. Por último, frente al proceso adelantado por el Fondo Pensional de la Universidad Nacional⁵⁹, declaró improcedente el recurso de amparo al contar todavía con el recurso de revisión del artículo 20 de la Ley 797 de 2003.

Un aspecto particular de la sentencia T-039 de 2018 es que, en virtud a la acumulación de expedientes, la exposición de los expedientes acumulados por la sala sexta permite ver la multiplicidad de interpretaciones sobre la procedencia de las TCPJ en asuntos de reliquidación del IBL con base en regímenes anteriores a la Ley 100 de 1993. Así, se tiene que la sección primera, subsección “A” del Consejo de Estado tiene una postura según la cual la no aplicación del precedente de la sección segunda del Consejo de Estado frente al cálculo del IBL supone una violación al precedente y admite ser atacada por vía de tutela⁶⁰. La sección cuarta del Consejo de Estado, por su parte, admite el precedente constitucional frente al cálculo del IBL, sobre el precedente previo de la sección segunda del Consejo de Estado, pero considera que el mismo sólo es aplicable a aquellos casos que fueron presentados con posterioridad a la sentencia SU-230 de 2015, es decir, solo aplica para demandas presentadas después del 6 de julio de 2015⁶¹. Esta misma interpretación sobre el tiempo a partir del cual se puede aplicar el precedente constitucional a los conflictos frente a la liquidación del IBL para beneficiarios del régimen de transición es aplicada por la sección quinta del Consejo de Estado⁶². La sección segunda, subsección “B”, por su parte, considera que aquellas decisiones que acogen la jurisprudencia constitucional, independiente del tiempo de interposición

⁵⁴ Expediente T-6.422.982.

⁵⁵ Expediente T-6.390.550.

⁵⁶ Expediente T-6.334.202; expediente T-6.355.652; expediente T-6.336.884; expediente T-6.366.393; expediente T-6.404.099 y; expediente T-6.425.866.

⁵⁷ Expediente T-6.422.978 y expediente T-6.422.982.

⁵⁸ Expediente T-6.355.658.

⁵⁹ Expediente T-6.390.550.

⁶⁰ Al respecto, expediente T-6.334.202; expediente T-6.336.884

⁶¹ Al respecto, expediente T-6.334.202; expediente T-6.355.652; expediente T-6.336.884.

⁶² Al respecto, expediente T-6.404.099.

de la demanda, no incurren en desconocimiento del precedente y por ende no le es admisible al juez constitucional revocar dichas sentencias⁶³.

La diferencia en el precedente judicial aplicable para determinar la inclusión o no del IBL en el régimen de transición, particularmente entre la subsección “A” de la sección segunda del Consejo de Estado y la jurisprudencia reciente de la Corte Constitucional condujo a que ésta última proferiera la sentencia SU-068 de 2018⁶⁴. Así, la sección segunda, subsección “A” del Consejo de Estado, en auto del 24 de noviembre de 2016, extendió los efectos de la sentencia de unificación proferida el 4 de agosto de 2010, por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, Radicado 0112 – 09 al caso del señor Luis Eduardo Delgado, argumentando que la interpretación realizada por la Corte Constitucional en las sentencias SU-230 de 2015 y SU-427 de 2016 no obligan a los demás tribunales de cierre, sino que únicamente las decisiones de control abstracto y de unificación en temas estrictamente constitucionales son vinculantes para el Consejo de Estado. Dicho auto fue atacado por vía de tutela por parte de la UGPP y analizado por la sala plena de la Corte Constitucional en la sentencia SU-068 de 2018.

En esta sentencia, la Sala Plena de la Corte Constitucional estimó que, “en materia pensional, las autoridades judiciales quedan sujetas al precedente de la Corte Constitucional, el cual señala que el IBL se encuentra regulado por la Ley 100 de 1993, por lo que no hace parte del régimen de transición”⁶⁵, obligación que cubija igualmente al Consejo de Estado. Sin embargo, la Sala Plena declaró la improcedencia de la tutela contra el auto proferido por la sección segunda del Consejo de Estado, en tanto consideró que la UGPP contaba con el recurso de revisión previsto en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003 para controvertir dicha decisión, pero aclarando que el aumento de la mesada pensional derivada de la extensión jurisprudencial era ilegítimo en cuanto desconocía la jurisprudencia constitucional, pero que “el análisis sustantivo debe ser resuelto por la jurisdicción contencioso administrativa y no por el juez de tutela”⁶⁶.

La última sentencia del universo analizado constitutiva de TCPJ promovida por la UGPP fue resuelta por la sala sexta de revisión de la Corte Constitucional por medio de la sentencia T-212 de 2018⁶⁷, en la que declaró improcedente el recurso de amparo en tanto la accionante contaba aún con el recurso de revisión a su disposición.

El recorrido del litigio de la UGPP en la Corte Constitucional revela que, efectivamente, la estrategia litigiosa de esta entidad ha resultado exitosa, aún en aquellos casos en donde el sentido del fallo en sede de revisión pareciera indicar lo contrario. Los accionantes recurrentes de la TCPJ, entonces, fomentan igualmente la preponderancia de TCPJ en la jurisprudencia reciente de la Corte Constitucional.

⁶³ Al respecto, expediente T-6.355.652; expediente T-6.366.393.

⁶⁴ Sentencia SU-068 de 2018, M.P., Alberto Rojas Ríos.

⁶⁵ Sentencia SU-068 de 2018, M.P., Alberto Rojas Ríos, 8.5

⁶⁶ Sentencia SU-068 de 2018, M.P., Alberto Rojas Ríos, 7.4

⁶⁷ Sentencia T-212 de 2018, M.P., Gloria Stella Ortiz Delgado.

Conclusiones

Uno de los hallazgos de este estudio corresponde al interés de la Corte Constitucional por revisar las TCPJ. En efecto, mientras que se estima que alrededor de un 5% de las tutelas que se presentan en el país son contra providencias judiciales, del universo de decisiones seleccionadas por la Corte Constitucional entre 2016-I y 2018-1, un 20,86% correspondió a tutelas contra providencias judiciales. De las 272 tutelas que se seleccionaron, 66 (una cuarta parte), correspondió a tutelas contra decisiones de las Altas Cortes; cifra significativa si se tiene en cuenta que la mayoría de providencias judiciales del país se producen en los juzgados y Tribunales, no en los órganos de cierre.

En cuanto a las decisiones adoptadas por la Corte Constitucional en sede de revisión, se encontró que la Corte concedió la tutela en un 63,9% de casos que habían sido negados en la última instancia de la acción de tutela. En lo que respecta a las providencias de las Altas Cortes en particular, concedió la tutela en 35 oportunidades, 32 de las cuales habían sido negadas en última instancia. Esta cifra cobra relevancia tratándose de órganos de cierre, máxime si se tiene en cuenta que hay temas de fondo, especialmente en materia de seguridad social, en los que persisten divergencias entre las posiciones de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado. Una hipótesis que se extrae de este estudio, y cuya validación requiere de futuras investigaciones, es que un importante número de TCPJ que se selecciona en la Corte responde en buena medida a diferencias jurisprudenciales con las demás Altas Cortes derivadas de la interpretación de la profusa normatividad en materia de seguridad social en pensiones.

De otra parte, el acápite de accionantes recurrentes, no solo apunta a revelar el impacto de la UGPP en la actividad de revisión de TCPJ por parte de la Corte Constitucional, sino que también muestra el posible interés por parte de la Corte de cerrar el litigio constitucional y reemplazarlo por los procedimientos y jueces ordinarios; esto a través de la acción de revisión de la Ley 797 de 2003. Esta intención, sin embargo, no cierra la posibilidad de interponer TCPJ en aquellos casos en donde la interpretación constitucional no sea acatada por los jueces naturales de la controversia o donde se evidencie un abuso palmario del derecho.

Por último, caben resaltar las limitaciones y el alcance de este estudio. Si bien la jurisprudencia de la Corte Constitucional es de suma importancia para entender el origen y algunas de las repercusiones de las TCPJ, el impacto real solo puede ser comprendido cuando se analice cómo estas afectan el grueso de la demanda de justicia en Colombia, que no se concentra en las altas corporaciones judiciales, que es donde ha predominado la literatura legal disponible.

En este ámbito, el impacto de las divergencias jurisprudenciales comentadas en el presente texto, dentro de las que se resaltaron las interpretaciones discrepantes entre Altas Cortes sobre si la indexación de la primera mesada pensional aplica a pensiones causadas antes de la Constitución de 1991, o frente a si el IBL hace parte del régimen de transición contemplado en la Ley 100 de 1993, sólo puede dilucidarse al entender cómo están fallando los jueces de instancia. Qué línea jurisprudencial acogen las autoridades judiciales en sus fallos, qué motivos esgrimen para preferir alguna sobre la otra y qué impactos tiene esto sobre la seguridad jurídica y la litigiosidad requieren

de estudios de profundización sobre la TCPJ. Por ello, a través de este breve estudio se quiere hacer una invitación a realizar nuevas investigaciones de profundización, que den luces para entender la magnitud del fenómeno y brindar elementos que enriquezcan los debates sobre las políticas públicas que se esperan en los próximos meses. Como lo ha señalado la CEJ en otras oportunidades, la creación de observatorios de jurisprudencia es una herramienta muy importante para medir la forma en la que está operando el sistema de justicia y para identificar áreas de intervención en materia de capacitación, comunicación y legislación.